



RE-342-1

***EVALUACIÓN DEL NUEVO MARCO DE
FINANCIAMIENTO 2005-2008***

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.

Septiembre 2008

Solamente para uso oficial

ÍNDICE

I.	Límites para la Aprobación de Préstamos.....	1
A.	Orígenes de los límites de aprobación de los préstamos	1
B.	Evaluación de límites	13
C.	Los dos límites: Facultad crediticia y suficiencia de capital	28
D.	Recomendaciones.....	34
II.	Programación: Mejorar el Trabajo con los Países Miembros Prestarios	36
A.	Análisis de las Estrategias de País que se prepararon entre 2005 y 2008.....	36
B.	Las nuevas directrices para las Estrategias de País.....	45
C.	Utilización y fortalecimiento de los sistemas nacionales	50
D.	Recomendaciones.....	54
III.	Instrumentos del Banco.....	56
A.	Instrumentos crediticios del Banco.....	56
B.	Reforma instrumental: instrumentos flexibles de préstamo	67
C.	Recomendaciones.....	95
IV.	La Movilización de Análisis y Conocimientos	97
A.	Refuerzo de la capacidad analítica	97
B.	Trabajo económico y sectorial.....	104
C.	Asistencia técnica	110
D.	Recomendaciones.....	121
V.	Efectividad en el Desarrollo	123
A.	Sistemas a nivel de país.....	125
B.	Sistemas a nivel de proyectos	133
C.	Efectividad en el desarrollo de operaciones de préstamos en apoyo de reformas de política.....	138
D.	Efectividad en el desarrollo de los préstamos de emergencia	146
E.	Sistemas a nivel institucional.....	150
F.	Recomendaciones.....	157
VI.	Enseñanzas de la Evaluación para los Futuros Marcos de Financiamiento.....	160

INTRODUCCIÓN

En este documento se presenta una evaluación independiente de la implementación del Nuevo Marco de Financiamiento (NMF) correspondiente al período 2005-2008. Esta revisión fue solicitada por los Gobernadores en la Recomendación 11 del documento del Nuevo Marco de Financiamiento, en la que se dispuso la preparación de un informe “... *para consideración del Directorio Ejecutivo, antes de que expire la vigencia de dicho marco y de cualquier votación que efectúen los Gobernadores sobre un posterior marco de financiamiento para el período que comenzará en 2009.*”

A solicitud del Directorio Ejecutivo, la presente evaluación se estructura en torno a las 10 recomendaciones básicas formuladas a la Administración en el documento del NMF, a saber:

- Recomendación 1:** *Mantenimiento de las tres categorías de préstamo*
- Recomendación 2:** *Establecimiento de niveles anuales de préstamos flexibles del Capital Ordinario, dentro de un volumen total de préstamos por categoría durante el período 2005-2008*
- Recomendación 3:** *Seguir financiando préstamos en apoyo de reformas de política con cargo a recursos del FOE para países elegibles para operaciones con cargo a dicho Fondo*
- Recomendación 4:** *Mayor flexibilización de los préstamos de inversión*
- Recomendación 5:** *Continuar otorgando préstamos de emergencia*
- Recomendación 6:** *Mejorar la programación de país para fortalecer el enfoque de país*
- Recomendación 7:** *Adopción de un criterio programático*
- Recomendación 8:** *Mejoramiento continuo de la efectividad de los programas y proyectos del Banco en el desarrollo*
- Recomendación 9:** *Refuerzo de los productos no financieros y la asistencia técnica del BID*
- Recomendación 10:** *Refuerzo de la capacidad analítica*

Dado que hay varios temas comunes que surgieron durante la evaluación, las 10 recomendaciones específicas se agrupan en cinco capítulos temáticos, cada uno de los cuales aborda una o más de las 10 recomendaciones específicas.

El capítulo 1 se enfoca en los límites cuantitativos de las aprobaciones de préstamos según lo dispuesto en las recomendaciones 1 y 2 del documento del NMF. Aun cuando la Recomendación 5, sobre préstamos de emergencia, también se refiere a los límites crediticios, no se otorgó ningún préstamo de emergencia durante el período del Nuevo Marco de Financiamiento, por lo que el análisis de esta recomendación se presenta en el Capítulo 5, que considera la efectividad en el desarrollo de varios instrumentos.

El capítulo 2 aborda la forma en que se programan las actividades del Banco con los países miembros prestatarios y se enfoca principalmente de la Recomendación 6, de *“fortalecer la programación de país para aumentar el enfoque de país.”*

El capítulo 3 se refiere a los instrumentos del Banco y se concentra en la Recomendación 4, acerca de la flexibilidad de los préstamos de inversión, y en la Recomendación 7, sobre la adopción de un criterio programático para el uso de los instrumentos del Banco. También cubre la Recomendación 3, acerca de la continuación del uso de los préstamos en apoyo de reformas política en los países elegibles del FOE.

El capítulo 4 expone la implementación de las recomendaciones que se refieren a la movilización de conocimientos y análisis en apoyo de los procesos de desarrollo de la Región. Comprende la Recomendación 9 (refuerzo de los productos no financieros y la asistencia técnica) y la Recomendación 10 (refuerzo de la capacidad analítica).

El capítulo 5 aborda el amplio tema de fortalecer la efectividad en el desarrollo de las operaciones del Banco. Se concentra principalmente en la Recomendación 8 (mejoramiento de la efectividad en el desarrollo), pero también dedica atención particular a la efectividad en el desarrollo de las operaciones de préstamos de emergencia incluidas en la Recomendación 5.

El capítulo 6 no retoma las recomendaciones específicas del acuerdo anterior del NMF, pero presenta una visión evaluativa más amplia sobre la función que cumplen los marcos de financiamiento en la orientación del trabajo del Banco.

Cada capítulo adopta una estructura narrativa similar. Las recomendaciones individuales del NMF se presentan acompañadas de un análisis del texto específico del acuerdo del NMF y de los documentos conexos que la sustentan. Las citas de los documentos se indican en cursiva. Esta clase de análisis textual es necesaria porque las recomendaciones mismas a menudo se expresan en términos muy generales, por lo que es difícil determinar la intención original con un grado adecuado de claridad y precisión. A continuación del análisis se presentan los datos relativos a la implementación de la recomendación y a las consecuencias que ésta tendría para el Banco y para la Región. Los datos provienen tanto de documentos del Banco como de evaluaciones específicas realizadas por OVE durante el período del NMF. Cada capítulo concluye con un pequeño número de recomendaciones acerca del tema cubierto en ese capítulo.

Las 10 recomendaciones del NMF comprendieron un espectro muy amplio de las actividades del Banco y la mayoría de ellas fueron planteadas en términos bastante vagos y subjetivos (*“fortalecer”, “seguir”, “mejoramiento”, “refuerzo”*). Pocas de las recomendaciones contienen una definición específica de qué tipos de datos determinarían si se ha cumplido la recomendación. Por consiguiente, en la evaluación se han tenido que desarrollar definiciones operacionales para muchas de las recomendaciones, y presentar una gran variedad de datos que posiblemente servirán para medir la consecución de los resultados previstos.

Por tal razón, esta evaluación es considerablemente más extensa que lo usual: de hecho, cada capítulo tiene aproximadamente la misma longitud que un informe normal de evaluación de OVE. No obstante, cada capítulo es mayormente autónomo. Si bien la suma de los capítulos constituye la visión general de todo el acuerdo del Nuevo Marco de

Financiamiento, cada uno cubre su tema respectivo en forma independiente y podría ser considerado por el Directorio en forma separada durante el proceso de articular el acuerdo del próximo marco de financiamiento.

I. LÍMITES PARA LA APROBACIÓN DE PRÉSTAMOS

- 1.1 Este capítulo trata de los límites de aprobación de varios tipos específicos de préstamos y se relaciona expresamente con la Recomendación 2 del Nuevo Marco de Financiamiento (NMF), que declaró:

Establecimiento de niveles anuales de préstamo flexibles del Capital Ordinario, dentro de un volumen total de préstamos por categoría durante el período 2005-2008 y eliminación de los plazos mínimos de desembolso. La Asamblea de Gobernadores autorizaría los nuevos niveles sostenibles para los préstamos de inversión, préstamos en apoyo de reformas de política y préstamos de emergencia, en cualquier período de cuatro años consecutivos, el primero de los cuales comenzará el 1 de enero de 2005 y terminará el 31 de diciembre de 2008, tras el ajuste de los niveles sostenibles de préstamos actuales conforme a nuevos plazos y condiciones y a la información financiera actual y de acuerdo con la política de suficiencia de capital del Banco, la autoridad de éste para la concesión de préstamos y su Convenio Constitutivo. Además, la Asamblea de Gobernadores aprobaría el límite global del monto de desembolso para los préstamos del Capital Ordinario en apoyo de reformas de política que se autorizaría durante los cuatrienios ... Se eliminarían los plazos mínimos para el desembolso de los préstamos de todas las categorías.

- 1.2 Los préstamos de inversión y los préstamos en apoyo de reformas de políticas (PBL) quedaron así sujetos a límites de aprobación durante el cuatrienio señalado, mientras que los préstamos de emergencia quedaron sujetos a un límite permanente determinado por el saldo pendiente de préstamos (SPP). Estos límites constituyeron una modificación de otras restricciones similares establecidas en el anterior NMF para el período 2002-2004, pero también reflejan el prolongado historial de restricciones que ha tenido la totalidad o parte del programa de préstamos del Banco.

A. Orígenes de los límites de aprobación de préstamos

- 1.3 Al principio, el Banco captaba su capital de sus accionistas, tanto en forma de capital pagado como de capital suscrito. Esta base de capital sirvió para sustentar los empréstitos que contrataba el Banco, y la combinación de capital y empréstitos sustentaba la aprobación de los préstamos otorgados a los países miembros. El Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (Convenio Constitutivo), definió un límite general para la capacidad crediticia en los términos siguientes:

La cantidad total pendiente de préstamos y garantías hechos por el Banco en sus operaciones ordinarias no podrá exceder en ningún momento el total del capital ordinario suscrito del Banco, libre de gravámenes, más las utilidades no distribuidas y reservas, libres de gravámenes, incluidas en los recursos ordinarios de capital del Banco.

- 1.4 Dado que la mayor parte del capital del Banco era de la modalidad “suscrito”, el Banco tenía que contratar empréstitos para financiar su programa de préstamos. Siendo el BID una entidad nueva, sin historial demostrado de trabajo, era difícil

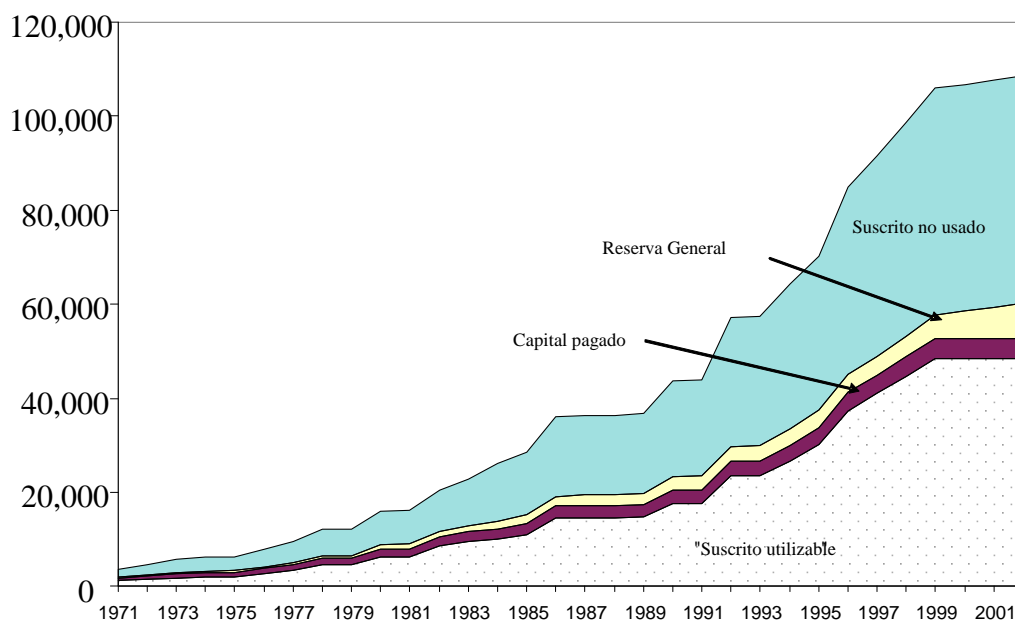
para los mercados establecer una calificación de riesgo para los bonos del Banco. Con el fin de asegurar una elevada calificación crediticia, el nuevo Banco estableció una política de contratación de empréstitos que al principio quedó incorporada como una cláusula de compromiso en los bonos del Banco. El primer prospecto de bonos emitidos en los Estados Unidos en 1962 expresaba dicho compromiso en los siguientes términos:

Mientras alguno de los bonos se encuentre pendiente, el Banco no contratará empréstitos para inclusión en los recursos de su capital ordinario ni constituirá garantías con cargo a tales recursos si la suma que vaya a obtenerse en empréstito o que vaya a garantizarse, al añadirse al monto agregado de tales empréstitos que a la fecha se encuentre pendiente más el monto garantizado que a la fecha se encuentre pendiente, es superior al total de las acciones del Banco suscritas por los Estados Unidos de América.¹

- 1.5 Estas disposiciones transfirieron efectivamente la calificación crediticia AAA de los Estados Unidos al Banco y de esta forma se logró obtener una calificación similar para este bono inicial. Con el tiempo, se modificó este texto para incluir el capital suscrito de todos los países miembros no prestatarios y fue eliminado de los prospectos de bonos individuales, quedando incluido como afirmación de política en la declaración informativa del Banco que acompañó a cada emisión de bonos. Habida cuenta de que los aportes de los Estados Unidos y otros países no prestatarios constituyeron aproximadamente la mitad del capital suscrito del Banco, este límite de contratación de empréstitos estableció para el Banco un nuevo límite efectivo de aprobación de préstamos que ascendió aproximadamente a la mitad del nivel definido en el Convenio Constitutivo.
- 1.6 Conforme el Banco fue aprobando operaciones, los saldos pendientes de préstamos comenzaron a aproximarse al límite crediticio emanado de la normativa, y a medida que esto sucedía, los Gobernadores debían aprobar reposiciones periódicas al capital suscrito del Banco. La Figura 1.1 presenta el crecimiento histórico de los componentes básicos de la facultad crediticia del Banco. El capital suscrito “utilizable” se refiere al capital suscrito aportado por los Estados Unidos y otros accionistas no prestatarios. Junto con el capital pagado y la Reserva General, estos elementos constituyeron la facultad crediticia del Banco según la define la política de contratación de empréstitos. La adición del capital suscrito “no usado” de los accionistas prestatarios genera la facultad crediticia total según lo definido en el Convenio Constitutivo.

¹ Prospecto de bonos emitidos por el Banco Interamericano de Desarrollo en 1962 por US\$75 millones a 20 años. 11 de diciembre de 1962.

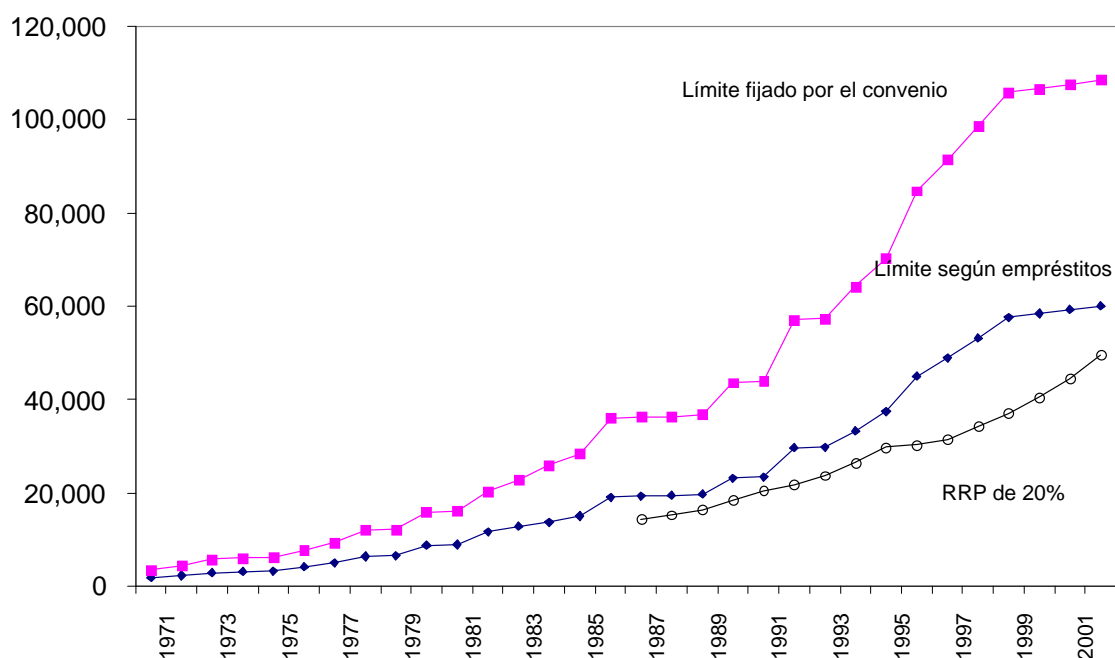
Figura 1.1
Componentes de la facultad crediticia



- 1.7 Estos límites se relacionaban con la capitalización total del Banco, la mayor parte de la cual se encontraba en la forma de acciones suscritas. Considerando que una exigencia de capital sería un suceso sumamente perturbador, la Administración adoptó también políticas relacionadas con el nivel deseado de reservas, que era una forma de disponer de capital para uso inmediato del Banco. La política se concentró en la “relación entre reservas y préstamos” (RRP) y desde 1989 se tuvo el propósito de mantener reservas de entre 20% y 25% del saldo pendiente de préstamos. El objetivo de esta relación era lograr una cifra administrativa no basada en un análisis efectivo de los riesgos que el Banco tuviera que cubrir². El límite inferior de la política de la relación entre reservas y préstamos era, en efecto, otro límite que se imponía sobre la capacidad del Banco para aprobar préstamos. La Figura 1.2 muestra las tres restricciones crediticias que hubo vigentes hasta 2002.

² La Administración explicó la lógica en los siguientes términos: “En el pasado, la RRP ha sido aproximadamente igual o ligeramente superior al SPP del prestatario más grande del Banco. En este sentido, es el mayor componente individual de la capacidad del Banco para sustentar riesgos que se usará antes de la erosión del capital pagado del Banco, si uno o más prestatarios incurrieran en mora. La actual política del Banco, de operar dentro de un margen de RRP de 20% a 25% se recomendó y aprobó a fines de 1989 en el documento FN-415”. Documento GN-2031-1, “Propuesta de acción del Banco Interamericano de Desarrollo para mitigar el impacto de la crisis financiera mundial en América Latina y el Caribe.”

Figura 1.2
Límites de aprobación de préstamos



- 1.8 Cada acuerdo de reposición de capital incrementaba el capital y por ende la facultad crediticia, y la mayoría de estas reposiciones era de un tamaño capaz de sustentar un programa cuatrienal o quinquenal previsto de aprobaciones de préstamos antes de que se agotara dicha facultad. Con la Quinta Reposición General de Recursos, los Gobernadores comenzaron a usar estos acuerdos de reposición para establecer objetivos de rendimiento sustanciales y específicos para el programa de préstamos del Banco. Se definieron objetivos para los préstamos por sectores, por grupos de países y préstamos destinados a reducir la pobreza y promover la equidad social. Estos objetivos fueron considerados como metas “indicativas”, no como límites preceptivos rígidos, pero exigían que la Administración presentara informes periódicos sobre estas metas como parte del proceso de negociación de acuerdos posteriores de reposición de recursos.
- 1.9 El Acuerdo de la Séptima Reposición de Recursos definió un programa cuatrienal de préstamos (1990-1993) cuyas aprobaciones no debían superar los US\$22.500 millones, y retuvo las antiguas metas indicativas de préstamos por grupos de países y para reducción de la pobreza y promoción de la equidad social. También introdujo un nuevo tipo de operación —los préstamos sectoriales— que se desembolsaban rápidamente y que se destinaban al apoyo de reformas de política antes que al financiamiento de proyectos de inversión específicos. Estos préstamos resultaron controversiales, y al principio se exigió que se extendieran sólo en asociación con el Banco Mundial. Además, el acuerdo de la Séptima Reposición de Recursos limitó el uso de este instrumento al 25% programa de préstamo previsto para 1990-1993 de US\$22.500 millones. En 1992, los Gobernadores autorizaron la

ampliación del uso de este instrumento para apoyar la reducción de la deuda y de su servicio, con el resultado de que los préstamos sectoriales y de apoyo a reformas de política llegaron finalmente a representar el 27% de los préstamos efectivamente aprobados durante el período.

- 1.10 En 1992, se iniciaron las conversaciones para una octava reposición de capital. La Administración presentó al Comité de la Asamblea de Gobernadores el borrador de un capítulo del esperado documento de la Octava Reposición General de Recursos que presentó dos planteamientos diferentes para administrar el programa de préstamos del Banco, a saber, uno considerado el planteamiento “tradicional” y otro basado en un nivel sostenible de préstamos (NSP) determinado mediante cálculo:

El criterio “tradicional” supone: (i) un programa de préstamos cuatrienal que crezca a razón de un determinado porcentaje anual, y (ii) la necesidad de una nueva reposición de recursos al cabo del cuatrienio de esta reposición.

Por otra parte, el método de NPS supone un determinado nivel de préstamos que se mantiene en el futuro sin la exigencia concreta de una nueva reposición de recursos.³

- 1.11 A medida que avanzaron las negociaciones, los Gobernadores decidieron no adoptar ninguna de las opciones presentadas por la Administración. Lo que se aprobó fue un gran aumento de capital de US\$40.000 millones, pero sin un programa cuatrienal de préstamos ligado a futuras negociaciones de reposición de capital (por ende, no un planteamiento “tradicional”) y el término “nivel sostenible de préstamos” no se mencionó en ninguna parte del acuerdo final. De hecho, el Acuerdo de la Octava Reposición General de Recursos del BID creó un programa irrestricto de préstamos, en el cual los límites financieros no definieron una senda para las futuras aprobaciones. En cambio, el propósito de este Acuerdo fue que:

El volumen de préstamos en un año dado variará en función de las necesidades y capacidades de los prestatarios, la situación del inventario de proyectos del Banco y la capacidad de éste para preparar buenos proyectos.

- 1.12 Dentro de este programa de préstamos sin límites fijos, el Acuerdo continuó en efecto la práctica pasada de limitar algunos tipos específicos de préstamos. Concluyendo que la necesidad de apoyo a un ajuste macroeconómico importante había disminuido, el Acuerdo redujo el anterior nivel máximo para los préstamos en apoyo de reformas de política pasando del 25% al 15% del programa de préstamos. También autorizó al Banco a desarrollar un programa limitado de préstamos al sector privado sin garantía soberana. Estos préstamos se limitaron al 5% “de los compromisos correspondiente al programa de préstamos de la Octava Reposición General de Recursos,” lo que fue interpretado como la totalidad de las nuevas aprobaciones.
- 1.13 Estos límites crediticios se vieron comprometidos por el rápido empeoramiento de los mercados de capital ocurrido en 1997-1998, cuando la crisis financiera asiática cerró efectivamente los mercados de capital a muchos de los miembros prestatarios

³ Documento CA-341-I, “Informe relativo al Octavo Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo - Capítulos I, II y III”, párrafo 3.2.

del Banco. Aunque no se realizó ningún análisis exhaustivo de la necesidad de financiamiento de emergencia que encaraba la Región, la demanda de operaciones de rápido desembolso en apoyo de reformas de políticas proveniente de los países excedió con creces el límite del 15% fijado por la Octava Reposición de Recursos del BID, y se iniciaron discusiones sobre la eliminación del referido límite mientras durara la crisis.

- 1.14 Estas negociaciones obligaron al Banco a hacer frente a posibles restricciones financieras en su programa de préstamos. Los créditos tradicionales para inversión requerían largos períodos de preparación, una sustancial financiación de contrapartida y se desembolsaban durante varios años contra gastos identificados. Estas características limitaron tanto el número de los préstamos de este tipo que podían aprobarse en un período dado, como la rapidez con la cual se añadirían los desembolsos respectivos al saldo pendiente de préstamos del Banco. Los préstamos en apoyo de reformas de política, sin embargo, podían prepararse en poco tiempo, no tenían exigencia alguna de contrapartida, se desembolsaban contra el cumplimiento de condiciones de política (por lo que podían ser de cualquier cuantía) y se esperaba que se desembolsaran muy rápidamente.
- 1.15 Por consiguiente, era posible que un programa irrestricto de préstamos en apoyo de reformas de política sobrepasara los límites fijados por la política de préstamos para el saldo pendiente de préstamos o la relación entre reservas y préstamos. Para abordar estas cuestiones se requería un análisis financiero prospectivo de la capacidad crediticia, algo que antes no había sido necesario, dada la supuesta estabilidad del programa de préstamos y la sustancial facultad crediticia emanada de la considerable Octava Reposición de los Recursos del Banco.
- 1.16 Para llevar a cabo tal análisis, la Administración tuvo que adoptar supuestos en cuanto al futuro curso de las operaciones “ordinarias” de préstamo (tanto de inversión como en apoyo de reformas de política) y luego determinar cuánta capacidad adicional de aprobación de préstamos habría disponible para apoyar un programa de préstamos de emergencia. La Administración fue incapaz de generar una hipótesis “ascendente” para préstamos futuros basados en las necesidades de países individuales, por lo que la tarea recayó en el Departamento de Finanzas del Banco. Desde principios de los años noventa, FIN venía realizando proyecciones para determinar de qué manera las aprobaciones presentes se traducirían en futuros saldos pendientes de préstamos. Gran parte de esta planificación prospectiva estaba basada en el concepto del “nivel sostenible de préstamos” (NSP) que se había presentado por primera vez a los Gobernadores en 1992.
- 1.17 El cálculo del NSP toma los reembolsos contractuales sobre los préstamos existentes junto con los futuros desembolsos de los préstamos nuevos y antiguos para llegar a una proyección del futuro saldo pendiente de préstamos. Este saldo futuro está limitado en los cálculos para no traspasar nunca el 90% del límite de la facultad crediticia definida por la política de contratación de empréstitos⁴ ni por el umbral de la relación entre reservas y préstamos del 20% fijado por la política de

⁴ Los cálculos de la Administración contemplan un “amortiguador” de 10% entre el SPP realmente pronosticado y el máximo SPP que permite el modelo.

suficiencia de capital. Como instrumento de planificación, el NSP determina la magnitud que tendría el programa de aprobaciones que el Banco podría sustentar cada año en forma indefinida sin requerir una reposición de capital. Para los cálculos de los préstamos de emergencia de 1998, se determinó que el NSP era de US\$8.000 millones anuales, constituido por 15% en préstamos en apoyo de reformas de política de rápido desembolso y 85% en préstamos de inversión.

- 1.18 Tomando el NSP de US\$8.000 millones como caso base (15% en préstamos en apoyo de reformas de política de rápido desembolso y 85% en préstamos de inversión), el análisis financiero demostró que el Banco podría otorgar préstamos hasta un máximo de US\$8.800 millones adicionales en préstamos de emergencia de desembolso rápido en 1998 y 1999 siempre que “no afecten su nivel sostenible de préstamos.”⁵ Estas proyecciones estaban basadas en los términos y condiciones financieros especiales de los préstamos de emergencia ofrecidos por el Banco Mundial, términos que los Gobernadores pidieron que adoptara el BID para no tener que fijar precios diferentes para dos instituciones diferentes. Una tasa de interés más alta para los préstamos de emergencia (400 pb sobre LIBOR), permitió que el Banco mantuviera su relación prevista entre reservas y préstamos⁶, mientras los vencimientos más cortos (amortización a cinco años) impedían que los préstamos de emergencia “desplazaran” a los préstamos ordinarios en el futuro⁷.
- 1.19 El programa de préstamos de emergencia finalizó en 2000 y el Banco siguió experimentando una demanda de operaciones en apoyo de reformas de política por encima del límite del 15% establecido en el acuerdo de la Octava Reposición. Hacia fines de 2000, la Administración se había convencido de que se necesitaba una modificación de este límite y abrió un diálogo con los Gobernadores sobre “temas crediticios selectos,” cuyo elemento central fue la necesidad de modificar el límite de aprobación de préstamos en apoyo de reformas de política.⁸
- 1.20 La Administración definió esta situación de la siguiente manera en un documento de antecedentes elaborado en mayo de 2001:

⁵ Documento GN-2031-1, párrafo 10.

⁶ Las proyecciones realmente de mostraron que la relación entre reservas y préstamos caía por debajo del 20%, pero durante un solo año, después del cual la tasa de interés más alta restauraría rápidamente los niveles de reserva.: “los préstamos de emergencia reducirán la RRP en el corto plazo, pero permitirán que ésta crezca con más rapidez en el futuro porque: (1) el mayor volumen de SPP resultante del programa de préstamos de emergencia genera ingresos adicionales que se transfieren a las reservas; y (2) a medida que se amortizan estos préstamos, se reduce el SPP y esto permite un incremento más rápido de la RRP. Párrafo 2.02.

⁷ “Si se otorgaran préstamos de emergencia con los plazos de amortización normales de 20 años, el Banco, para dar comienzo al programa de préstamos de esta índole, debería decidir inmediatamente qué parte de su programa de préstamos futuro habría de postergarse o anularse”, documento GN-2031-1, párrafo 2.07.

⁸ Documento CA-423, “Algunos asuntos relativos a políticas de préstamos”, marzo de 2001. Además de la modificación de límites de los PBL, el documento identificó otros dos asuntos: la necesidad de cambiar la matriz del financiamiento en divisas, que estaba contenida en el acuerdo de la Octava Reposición General de Recursos y que requería la aprobación de los Gobernadores para modificarla; y el deseo de desarrollar nuevos instrumentos financieros, que no requerían acción por parte de los Gobernadores.

Se ha pedido al Banco que prepare un análisis de las consecuencias financieras que se producirían en caso de maximizarse el monto sostenible de los préstamos de desembolso rápido cada año sobre la base de un volumen hipotético de préstamos convencionales y en condiciones compatibles con una administración financiera racional. Cabe considerar que el nivel de préstamos sostenible (NPS) tiene como factores restrictivos, por una parte, la facultad crediticia del Banco', que no se puede exceder y, por la otra, la suficiencia de su capital (que actualmente se mide según la relación entre las reservas y los préstamos pendientes (RLR)), restricciones que, en las situaciones que estamos analizando, están expresadas en la forma de un límite mínimo por debajo del cual quedaría comprometida la capacidad del Banco de asumir riesgos. En cualquier momento, la capacidad proyectada de crédito del Banco podría quedar restringida por la facultad crediticia o por la suficiencia del capital según cuál fuese la situación financiera del Banco y el tipo de hipótesis de que se tratase. El NPS debe estar fijado de manera tal que se respeten las dos restricciones.

- 1.21 Este era casi el mismo problema que el Banco había encarado en 1998 con el primer programa de préstamos de emergencia: la demanda de préstamos de rápido desembolso presionaba contra las restricciones de la facultad crediticia y la suficiencia de capital, y el único instrumento disponible para atender estas demandas competidoras eran las futuras proyecciones inherentes al modelo de un nivel sostenible de préstamos.
- 1.22 En el transcurso de 2001, las discusiones se centraron en futuros programas alternativos de préstamos formulados en torno al deseo de maximizar los préstamos de desembolso rápido y mantener al mismo tiempo un programa continuo de préstamos de inversión. Como sucedió con el caso anterior de los préstamos de emergencia, estas conversaciones no estuvieron basadas en una evaluación detallada de las necesidades de desarrollo de los países ni de su capacidad de absorción. Antes bien, la discusión se enfocó exclusivamente en los límites financieros de los préstamos del Banco.
- 1.23 La propuesta final que se presentó a los Gobernadores como el primer “Nuevo Marco de Financiamiento” en 2002 contuvo la siguiente descripción de los futuros límites crediticios:

La propuesta consiste en (i) sustituir el tope máximo del 15% aplicable a los PBL por un límite numérico de US\$4.500 millones (promedio anual de US\$1.500 millones) para el período 2002-2004; (ii) establecer un período de desembolso mínimo (36 meses) aplicable a préstamos para inversiones y (iii) crear una ventanilla financiera especial consistente en préstamos de emergencia y préstamos de desembolso a corto plazo. En consecuencia, el marco de financiamiento del Banco incluiría tres ventanillas financieras: préstamos para inversiones, préstamos en apoyo de reformas de políticas y préstamos especiales⁹.

- 1.24 Cada categoría del préstamo tenía sus propias restricciones emanadas de los cálculos del NSP. Los préstamos en apoyo de reformas de políticas tenían un límite específico sobre las aprobaciones, los préstamos de emergencia tenían un límite de

⁹ Documento CS-3399, “Propuesta de la Administración - Marco de Financiamiento”, enero de 2002.

US\$6.000 millones sobre la cuantía de préstamos de ese tipo que hubiera pendiente en un momento dado, y los préstamos de inversión tenían que desembolsarse durante un mínimo de 36 meses (para mantener el patrón de desembolso del modelo de nivel sostenible de tales préstamos). El documento también señalaba que los préstamos de inversión estaban sujetos a otro límite, pero sin especificar precisamente en términos numéricos qué significaba este límite:

*Dentro de los niveles de sostenibilidad de la capacidad de otorgamiento de préstamos del Banco, no se aplicará límite (o tope máximo) alguno a los préstamos para inversiones, que siguen siendo el componente medular de las actividades del Banco*¹⁰.

- 1.25 Los Gobernadores aceptaron la propuesta de la Administración, y al hacerlo, crearon las primeras restricciones integrales impuestas a todo el programa de préstamos desde la adopción de la Octava Reposición de Recursos del BID. Si bien la resolución de los Gobernadores guardó silencio en cuanto a los límites cuantitativos de los préstamos de inversión, un análisis de antecedentes presentado al Directorio Ejecutivo en 2003 dejó en claro que este tipo de préstamos tenía límites similares de aprobación, derivados de los cálculos del nivel sostenible de préstamos:

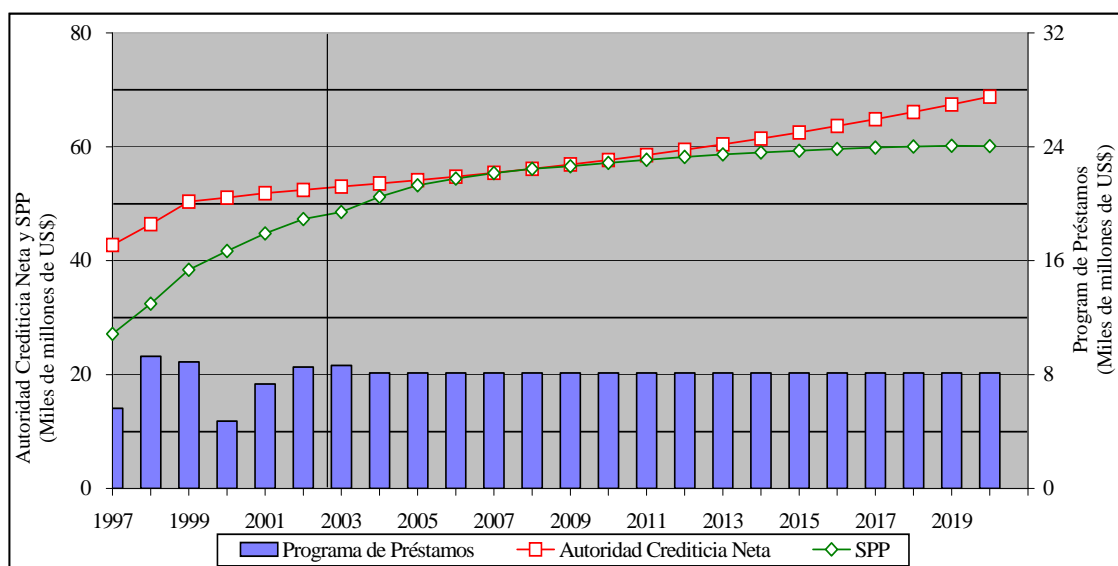
*En virtud de la aprobación, por parte de la Asamblea de Gobernadores, del nuevo marco de financiamiento, en marzo de 2002, se calculó un nivel del nivel crediticio sostenible de US\$8.150 millones (suma que comprende US\$5.150 millones por concepto de préstamos para inversiones, US\$1.500 millones en forma de préstamos de rápido desembolso y un programa de préstamos de emergencia con un tope máximo de US\$6.000 millones, o sea un programa anual de préstamos de emergencia de US\$1.500 millones)*¹¹.

- 1.26 El mismo documento presentó el gráfico siguiente (Figura 1.3) en el que se apreciaba que la utilización de los recursos proporcionados en el acuerdo de 2002 llevaría el saldo pendiente de préstamos del Banco al límite de la facultad crediticia cada año entre 2006 y 2010, por lo que representaba el máximo “nivel sostenible de préstamos” que el Banco podría lograr.

¹⁰ Documento CS-3399, enero de 2002, párrafo 11.

¹¹ Documento CS-3424-2, “Modelo financiero del capital ordinario: Marco de manejo de activos y pasivos y mecánica financiera del Capital Ordinario (CO) y del Fondo para Operaciones Especiales (FOE),” párrafo 5.2.

Figura 1.3
Nivel sostenible de préstamos



- 1.27 Pero la hipótesis proyectada no se cumplió como se había planeado. A medida que el Banco avanzaba para implementar los préstamos autorizados por el primer Nuevo Marco de Financiamiento, las circunstancias suscitadas en la Región causaron un retraso significativo en la demanda de los recursos del Banco. La Administración proyectó que en 2002 el total de préstamos llegaría sólo al 55% del nivel sostenible de préstamos originalmente establecido, y que el programa de 2003 llegaría sólo al 46% de ese nivel, como se observa en el cuadro siguiente tomado de un documento de la Administración. Esto no es sorprendente, ya que el programa de préstamos para el período había estado determinado por la capacidad financiera del Banco para otorgar préstamos, y no en las necesidades o capacidades de los países para absorber préstamos.

Cuadro 3.2
Saldos disponibles y reales de recursos del capital ordinario
y del FOE para préstamos, 2002-2004
(US\$ millones)

	Nivel de préstamos sostenible	2002 Préstamos reales	Saldo disponible	2003 Préstamos reales	Saldo disponible	2004 Préstamos proyectados	Saldo disponible
Recursos del capital ordinario							
Inversión	5.150,0	3.139,4	2.010,6	1.546,4	3.603,6	3.669,3	1.480,7
PBL	1.500,0	500,0	1.000,0	1.500,0	1.000,0	1.600,0	900,0
Total de préstamos regulares con recursos del capital ordinario	6.650,0	3.639,4	3.010,6	3.046,4	4.603,6	5.269,3	2.380,7
Emergencia	6.000,0	500,0	5.500,0	3.180,0	2.320,0	200,0	2.120,0
Total de préstamos del BID con recursos del capital ordinario		4.139,4		6.226,4		5.469,3	
Recursos del FOE							
Inversión	400,0	378,6	21,4	373,7	26,3	479,3	(79,3)
PBL	100,0	30,0	70,0	200,0	(30,0)	70,0	0,0
Total de préstamos del BID con recursos del FOE	500,0	408,6		573,7		549,3	

Fuente: Documento GN-2200-13, Nuevo Marco de Financiamiento. Informe de asesoramiento y recomendaciones, abril de 2005

- 1.28 Conforme el período del primer Nuevo Marco de Financiamiento se aproximaba a su cierre, la Administración nuevamente planteó la creación de un marco crediticio sucesor pidiendo que se usaran las proyecciones financieras del nivel sostenible de préstamos para definir el futuro programa. Para este nuevo ejercicio, no obstante, la Administración proporcionó un análisis claro de combinaciones alternativas de instrumentos que pudieran acomodarse dentro del marco del nivel sostenible de préstamos. Los cuadros que se presentan a continuación, tomados del documento GN-2200-13, muestran las opciones básicas que presentó la Administración al Directorio.

Cuadro 4.1
Niveles de préstamos proyectados: Aumentos de los montos anuales máximos
de préstamos de inversión y PBL regulares
 (US\$ miles de millones)

	Préstamos			
	Préstamos regulares (no de emergencia)			Emergencia
	Inversión (préstamos anuales)	PBL regulares (préstamos anuales)	Total	(programa)
Caso básico				
1 Nivel sostenible de préstamos existente/emergencia	5,15	1,50	6,65	6,00
Hipótesis alternativas				
Mantenimiento y pleno uso del programa de emergencia de US\$6.000 millones				
2. Aumento de los préstamos de inversión	7,25	1,50	8,75	6,00
3. Aumento de los PBL regulares	5,15	2,45	7,60	6,00

Cuadro 4.2
Niveles de préstamo proyectados: Aumento de los préstamos regulares
a expensas del programa de emergencia
 (US\$ miles de millones)

	Préstamos			
	Préstamos regulares (no de emergencia)			Emergencia
	Inversión (préstamos anuales)	PBL regulares (préstamos anuales)	Total	(programa)
Hipótesis alternativas				
Sin programa de préstamos de emergencia				
4 Aumento de los préstamos de inversión	8,55	1,50	10,05	-
5 Aumento de los PBL regulares	5,15	3,05	8,20	-

Fuente: Documento GN-2200-13, Nuevo Marco de Préstamo. Informe de asesoramiento y recomendaciones, abril de 2005

- 1.29 Al concluir las negociaciones del NMF 2005-2008, el Directorio Ejecutivo recomendó elegir la “opción 3” contenida en el cuadro (aumento de los préstamos regulares en apoyo de reformas de política y mantenimiento de un programa de emergencia de US\$6.000 millones). Los Gobernadores aprobaron estas metas cuantitativas, haciendo ajustes en algunos otros parámetros financieros. Los períodos mínimos de desembolso para los préstamos de inversión contenidos en el anterior Nuevo Marco de Financiamiento fueron eliminados, y si bien se autorizaron operaciones en apoyo de reformas de política por una cuantía de hasta US\$2.450 millones anuales (US\$9.800 millones durante el cuatrienio), los Gobernadores también fijaron un límite de US\$7.600 millones para los desembolsos de los préstamos en apoyo de reformas de política en el cuatrienio.
- 1.30 Además de la aprobación de estos límites de préstamo, la resolución de los Gobernadores fue más allá del NMF anterior en tres importante aspectos, a saber: (1) estableció expectativas para la renovación regular de los futuros marcos cuatrienales de financiamiento; (2) pidió expresamente a los Gobernadores que aprobaran “niveles sostenibles de préstamos” para cada categoría importante de préstamos; y (3) introdujo la suficiencia de capital como una restricción expresa sobre el NSP. En términos específicos, la resolución de los Gobernadores declaró:

La Asamblea de Gobernadores autorizaría los nuevos niveles sostenibles para los préstamos de inversión, préstamos en apoyo de reformas de política y préstamos de emergencia, en cualquier período de cuatro años consecutivos, el

primero de los cuales comenzará el 1 de enero de 2005 y terminará el 31 de diciembre de 2008, tras el ajuste de los niveles sostenibles de préstamos actuales conforme a nuevos plazos y condiciones y a la información financiera actual y de acuerdo con la política de suficiencia de capital del Banco, la autoridad de éste para la concesión de préstamos y su Convenio Constitutivo.

- 1.31 No se deduce claramente de los documentos de antecedentes por qué en la redacción de la resolución se pide a los Gobernadores “autorizar nuevos niveles sostenibles” para cada instrumento de préstamo durante períodos cuatrienales sucesivos. El NSP es un concepto analítico basado en proyecciones prospectivas de múltiples variables, que contiene un número considerable de supuestos. A los Gobernadores nunca se les había pedido antes que aprobaran niveles sostenibles de préstamos, aunque los límites que ellos aprobaban estaban efectivamente basados en los cálculos de esos niveles. Por consiguiente, cuando los Gobernadores “autorizaran nuevos niveles sostenibles de préstamos” se elevaría el concepto del NSP de un instrumento de planificación financiera a uno que sería la única base de orientación operacional.
- 1.32 Como se comprobó en el caso de los préstamos de emergencia, los cálculos de suficiencia de capital siempre habían desempeñado algún papel en el dimensionamiento de un programa de préstamos. La mención de la “política de suficiencia de capital del Banco”, sin embargo, se refería a la nueva política adoptada en octubre de 2003 que reemplazó a la anterior relación entre reservas y préstamos (RPP) con una relación entre patrimonio total y préstamos (RPTP) como medida de la suficiencia de capital del Banco. Según esta política, la RPTP debería situarse dentro de una banda de entre 32% y 38% para que el Banco tuviera el nivel apropiado de capital para sustentar los riesgos inherentes a la cartera.

B. Evaluación de límites

- 1.33 En la sección precedente se documenta la evolución de los límites de aprobación, desde el programa irrestricto adoptado en la Octava Reposición General de Recursos, pasando por un acuerdo implícito de un nuevo marco de financiamiento derivado del nivel sostenible de préstamos en 2002 hasta la aprobación expresa de niveles sostenibles de préstamos ex ante para cada categoría de préstamos contenida en el Nuevo Marco de Financiamiento de 2005. Esta evolución representó un aumento sostenido de confianza en los cálculos financieros realizados para determinar el futuro programa de préstamos que se preveía para el Banco. Al realizar estas acciones, el Banco estaba pidiendo que un instrumento analítico (el NSP) cumpliera una tarea para la cual no estaba diseñado. En las dos secciones siguientes de esta evaluación se documentarán las consecuencias operacionales de esta decisión, y se explorará en detalle por qué el método del nivel sostenible de préstamos no es apropiado para el uso escogido. Dado que la mayor parte del análisis se concentrará en las limitaciones de la metodología del NSP, es importante destacar que el problema no consiste en que se dispusiera de una mejor técnica financiera, sino en que las proyecciones financieras no se prestan bien como único mecanismo para que el Banco determine la magnitud de un futuro programa de préstamos.

- 1.34 **Consecuencias operacionales.** Como se observó líneas arriba, los límites de préstamos fijados en el primer NMF (2002-2004) no le impusieron ninguna restricción significativa al programa de operaciones. Las aprobaciones se mantuvieron bien por debajo de los límites establecidos para el período y los niveles máximos por instrumento no tuvieron consecuencia operacional alguna. No obstante, para el NMF de 2005-2008, los límites plantearon situaciones realmente importantes para el desarrollo del programa de operaciones.
- 1.35 La Administración generalmente presenta una breve descripción del programa de préstamos previsto junto con la propuesta de presupuesto que se presenta en octubre del año anterior. La propuesta de “Programa y Presupuesto” para 2007 no hizo mención alguna de restricciones del Nuevo Marco de Financiamiento como factor potencialmente restrictivo del programa de préstamos, pero el presupuesto de 2008 dio una voz de alarma acerca de los límites de aprobación de préstamos, en los siguientes términos:
- Se proyecta que el nivel total de préstamos para 2008 se situará entre \$5.600,0 millones y \$8.200,0 millones. ... Sin embargo, cabe señalar que las limitaciones en los préstamos de Capital Ordinario impuestas en el Nuevo Marco de Financiamiento (NMF), aprobado por la Asamblea de Gobernadores en abril de 2005, podría generar una limitación financiera en alcanzar la meta, a no ser que se autorice la transferencia de los recursos disponibles de los préstamos en apoyo de reformas de política a préstamos de inversión en 2008¹².*
- 1.36 Ese documento pronosticó que en 2007 se consumiría un total de US\$6.572 millones del monto autorizado por el NMF para préstamos de inversión, dejando una suma de US\$4.287 millones disponible para 2008.
- 1.37 Pero en marzo de 2008, la Administración presentó otro documento en el que indicó que la situación se había tornado considerablemente más restrictiva que lo previsto en la propuesta de presupuesto. Las aprobaciones de 2007 fueron superiores a lo pronosticado, dejando sólo US\$2.891 millones como suma autorizada por el NMF para financiar un inventario de proyectos estimado de más de US\$9.000 millones en 2008. En cambio, las aprobaciones de préstamos en apoyo de reformas de política y de emergencia se mantuvieron muy por debajo de los límites del NMF (véanse los Cuadros 1 y 3 del documento AB-2584 citados a continuación)¹³.

¹² Documento GA-238, “Programa y Presupuesto 2008”, 15 de octubre de 2007, párrafos 2.11 y 2.12.

¹³ Documento AB-2584, “Solicitud de autorización para exceder el monto límite de financiamiento para préstamos de inversión bajo el Nuevo Marco de Financiamiento 2005-2008”, 1 de abril de 2008.

Cuadro 1
Límites y utilización actual de recursos del Capital Ordinario dentro del NMF
(millones de US\$)

Categoría de préstamos	Límites NMF 2005-2008	Aprobado/desembolsado 2005-2007^b	Monto disponible para 2008	Inventario de operaciones 2008	Déficit/superávit de fondos para préstamos en 2008
<i>Inversión^a</i>	20.600	17.708,7	2.891,3	9.045,4 ^c	(6.154,1)
<i>Préstamos en apoyo de reformas de política (PBL)</i>	9.800	3.598,8	6.201,2	3.552,5 ^d	2.648,7
<i>Desembolsos PBL</i>	7.600	2.900,0	4.700,0		
<i>Emergencia</i>	6.000	---	5.370,0 ^e	----	5.370,0

- a. Incluye préstamos al sector público y préstamos sin garantía soberana, más garantías.
b. Fuente: Cuadros del sistema POIS para préstamos; FIN para desembolsos.
c. La cifra incluye una tasa de descarte del 30%, que corresponde al promedio histórico para préstamos de inversión.
d. Incluye inventario categorías A y B.
e. Este monto es inferior a US\$6.000 millones pues excluye el saldo pendiente de los préstamos.

Fuente: AB-2584.

Cuadro 3
Aprobaciones del Capital Ordinario por categoría de préstamos
para el NMF 2002-2004 y el NMF 2005-2007
(millones de US\$)

Categoría de préstamos		Aprobaciones NMF 2002-2004	Aprobaciones^b			Aprobaciones NMF 2005-2007
			2005	2006	2007	
Inversión ^a	<i>al sector público</i>	7.242,4	4.967,5	3.149,1	5.670,7	13.787,2
	<i>sin garantía soberana</i>	1.116,8	683,0	939,8	2.298,7	3.921,5
Total préstamos inversión		8.359,2	5.650,5	4.088,9	7.969,4	17.708,7
Reformas de políticas		3.600,0	1.080,0	1.675,0	843,8	3.598,8
Emergencia		3.880,0	--	--	--	--

- a. Incluye préstamos al sector público y préstamos sin garantía soberana, más garantías.
b. Fuente: Cuadros del sistema POIS.

Fuente : AB-2584

- 1.38 La Administración solicitó y los Gobernadores aprobaron una transferencia del monto autorizado (conforme al acuerdo del NMF) para los préstamos en apoyo de reformas de política en favor de los préstamos de inversión. Con esta transferencia, el Banco recibió en 2008 autorización para aprobar US\$5.700 millones para

préstamos de inversión, en comparación con un inventario de más de US\$9.000 millones.

- 1.39 Las consecuencias operacionales precisas de la autorización aprobatoria disponible que equivale apenas a 63% del inventario sólo se conocerán cuando se desarrolle el programa de préstamos de 2008. En su petición de transferencia de facultad crediticia, la Administración indicó que de esta manera: *“priorizará la preparación de los proyectos durante el año para encuadrarse en el tope del NMF y continuar edificando el inventario de 2009”*¹⁴. No se deduce claramente del documento qué parte del inventario era la que estaba lista para aprobación en 2008 y que se retrasó únicamente por limitación de la facultad crediticia.
- 1.40 La situación existente en 2008 ilustra tres consecuencias operacionales de las restricciones del Nuevo Marco de Financiamiento. Primero, que dicho Marco está descrito como un mecanismo limitado de cuatro años, pero se ha implementado como si fuera de un año. Todo el ajuste de las aprobaciones se aplica en el año final del marco, sin pruebas de que los límites hayan inducido cambios de programación en los años previos.
- 1.41 Segundo, la capacidad de transferir la autorización aprobatoria entre los préstamos de inversión y los préstamos en apoyo de reformas de política plantea interrogantes fundamentales, para empezar, en cuanto a la base lógica de tener límites distintos de aprobación. La transferencia propuesta por la Administración de la facultad crediticia no intentó justificar el cambio de una categoría a otra en términos sustanciales ni de desarrollo. El único análisis ofrecido consistió en que los US\$2.200 millones autorizados pero no usados para préstamos en apoyo de reformas de política generarían una autorización aprobatoria de US\$2.900 millones para préstamos de inversión, porque los diferentes índices de desembolso ocupan proporciones diferentes de la facultad crediticia.
- 1.42 Tercero, existe una anomalía en el modo en que el Banco maneja las diferentes partes de su programa de préstamos de inversión. Los niveles máximos de aprobación según el Nuevo Marco de Financiamiento se aplican a las operaciones con garantía soberana y sin ella, creando una situación en la cual un tipo de préstamos de inversión podría “desplazar” al otro. Las operaciones sin garantía soberana están sujetas a un límite del 10% de la cartera de préstamos pendientes del Banco, límite que fue impuesto por decisiones de los Gobernadores tomadas al margen del NMF. Dentro de dicho Marco, estas decisiones se rigen sólo por el límite de aprobación de préstamos de inversión, aunque las operaciones sin garantía soberana sean una categoría tan distinta como la de los préstamos en apoyo de reformas de política, que tiene sus propias restricciones.
- 1.43 Así, el NMF impone un tope explícito sobre los préstamos de inversión (US\$20.600 millones), pero no hubo ni una sola proyección de qué proporción de este monto autorizado consumirían los préstamos sin garantía soberana. En 2006, la

¹⁴ Informe sobre los programas de préstamo para el 2007 y el 2008 y actualizaciones del programa de préstamo (documento GN-2477, 19 de marzo de 2008).

Administración presentó un Plan Integrado de Negocios para las operaciones sin garantía soberana, que contenía el siguiente texto:

Se proyecta que para el período 2007 a 2010, las aprobaciones de operaciones sin garantía soberana del BID, en términos de dólares, aumentarán a aproximadamente US\$4.000 millones en conjunto, lo que representa un aporte para inversiones del orden de los US\$20.000 millones¹⁵.

- 1.44 Según esta proyección, los límites anuales de aprobación serían de US\$1.000 millones anuales durante cuatro años, aproximadamente 20% del programa de préstamos de inversión conforme al Nuevo Marco de Financiamiento. De hecho, las aprobaciones de operaciones sin garantía soberana en 2006 fueron de algo menos de US\$1.000 millones, pero brincaron a US\$2.298 millones en 2007, y el inventario presentado para 2008 ascendió aproximadamente a US\$3.846 millones. De modo que este inventario de operaciones sin garantía soberana llegó a representar 42% del inventario total de US\$9.000 millones en préstamos de inversión.
- 1.45 Parece, por lo tanto, de claridad meridiana que la ausencia de un límite específico para la aprobación de préstamos de inversión sin garantía soberana ha causado una expansión extraordinaria de la proporción que representa este instrumento en el total de los préstamos de inversión.
- 1.46 **Asuntos que se plantean al usar el NSP para definir un programa de préstamos.** El nivel sostenible de préstamos es un concepto analítico que sirve para que una entidad financiera proyecte hasta qué monto puede otorgar préstamos en el futuro sin requerir un aumento de capital, pero sin indicar hasta cuánto debería otorgar la institución a la luz de las necesidades de los prestatarios. Tampoco define si el Banco tiene capacidad para producir proyectos que sean sensatos en función del desarrollo ni si los países tienen capacidad para absorberlos dentro del volumen dado de recursos financieros. Para responder a cada una de estas preguntas el Banco tendría que realizar un análisis detallado de las necesidades de los países y de su propia capacidad. Esto no se hizo. Por consiguiente, los cálculos del NSP tendrían que soportar todo el peso de la determinación del tamaño y la composición del futuro programa de préstamos del Banco. Al tomar esta decisión, el BID pasó a ser la única entidad financiera, multilateral o no, que usa los cálculos del nivel sostenible de préstamos como única base para definir por anticipado los límites de su programa de préstamos.
- 1.47 El concepto del nivel sostenible de préstamos surgió en el Banco Mundial durante los años ochenta, pero como instrumento de planificación, no para determinar los límites de las aprobaciones.

“El concepto del NSP fue introducido a mediados de los años setenta en respuesta a la preocupación de los accionistas de que las decisiones sobre el capital del BIRF fueran a tomarse bajo presión. La idea era que los accionistas abordaran el tema del aumento de capital en un momento en que una decisión negativa (es decir, la decisión de no aumentar más el capital) no obligara al

¹⁵ Documento GN-2400-6, “Plan operativo integrado para las operaciones sin garantía soberana”, 5 de julio de 2006, párrafo 4.1.

Banco a reducir sus nuevos préstamos de una forma tan repentina que fuera perjudicial.

En la práctica, no se ha considerado el NSP como un tope rígido para el nivel de compromisos anuales del BIRF, sino más bien como un indicador aproximado de cuándo se necesita decidir sobre nuevos recursos de cápita¹⁶.

- 1.48 Cuando el BID exploró el mecanismo del nivel sostenible de préstamos por primera vez en el documento que presentó en 1992 a los Gobernadores, varios de ellos solicitaron que la Administración del Banco les proporcionara el cálculo de un “activador de reposición” similar al usado en el Banco Mundial. La Administración aceptó esta sugerencia observando que “*es importante dejar en claro que el uso del método de NPS no excluye en modo alguno la posibilidad de futuros incrementos del capital*”¹⁷ y presentó un documento de antecedentes sobre cómo podría construirse tal activador.

- 1.49 El documento de 1992 del BID también aclaró que los niveles sostenibles de préstamos eran proyecciones financieras que no conllevaban el propósito de definir un programa de préstamos deseable para el futuro. El documento señaló que, aun cuando la metodología del NSP calcula el monto de las aprobaciones anuales que pudieran hacerse indefinidamente,

Es importante señalar que, pese al empleo de la palabra “sustentable”, el método de NPS no significa necesariamente que las proyecciones de los niveles futuros de préstamo deban ser constantes. Es posible configurar programas de préstamo que sean más enjundiosos al principio o al final, que crezcan en un año determinado hasta cierto nivel y luego se estabilicen, o que crezcan hasta cierta altura del período y luego desciendan a un nivel más bajo¹⁸.

- 1.50 Cuando los Gobernadores adoptaron el Acuerdo de la Octava Reposición General de Recursos en 1994, optaron por no mencionar el tema de un nivel sostenible de préstamos para el Banco, expresando en cambio muy claramente cuáles eran los factores que esperaban que fueran los determinantes del programa anual de préstamos:

El volumen de préstamos en un año dado variará en función de las necesidades y capacidades de los prestatarios, la situación del inventario de proyectos del Banco y la capacidad de éste para preparar buenos proyectos.

- 1.51 Sin embargo, como se acotó líneas arriba, el acuerdo del primer Nuevo Marco de Financiamiento (2002-2004) no estuvo basado en un análisis “de las necesidades y capacidades de los prestatarios,” ni en la “capacidad de la institución para preparar buenos proyectos.” En respuesta a preguntas formuladas por el Directorio Ejecutivo en 2006, la Administración describió los cálculos del NSP de la siguiente manera:

¹⁶ Nota técnica, *Alternative Measures of IBRD Capital Adequacy* SEC-M87-629, 2 de junio de 1987.

¹⁷ Documento CA-341-1, párrafo 3.2.

¹⁸ Documento CA-341-1, párrafo 3.22.

*Por consiguiente, el NSP representa la oferta constante máxima de préstamos que podría mantener el Banco. No representa una proyección de la demanda de préstamos del Banco*¹⁹.

- 1.52 La utilización del NSP para definir efectivamente un programa de préstamos conlleva varios problemas fundamentales relacionados con los supuestos que hace el propio método. Los supuestos relacionados con la certidumbre, perpetuidad, exclusividad y pasividad hacen que la metodología del NSP sea una herramienta útil para hacer proyecciones pero inepta para determinar límites de corto plazo en la aprobación de préstamos, dentro de un contexto de una restricción global de la facultad crediticia a largo plazo.
- 1.53 Para examinar los supuestos en los que se apoya el modelo del NSP, OVE ha realizado un análisis detallado de las hojas de cálculo usadas en 2004 para determinar las proyecciones del nivel sostenible de préstamos que se incorporaron en el Nuevo Marco de Financiamiento de 2005-2008. Los gráficos que siguen provienen directamente de estas hojas de cálculo, y por lo tanto no representan los valores ni las proyecciones actuales; pero sí revelan lo que se sabía entonces y por ende proyectan luces sobre los supuestos y limitaciones que se incorporaron en la metodología del propio NSP.
- 1.54 **Certidumbre.** La utilización de los cálculos del NSP para definir un límite de corto plazo para las aprobaciones lleva consigo el supuesto de que el modelo predice, con alto grado de certidumbre, las futuras consecuencias que tendrá un nivel determinado de aprobaciones. En el caso de 2005-2008, el límite preciso para las aprobaciones fue fijado en US\$7.600 millones por año, no US\$7.500 millones ni US\$7.800 millones, ni en una cierta banda de valores. Un análisis detallado tanto de ésta como de otras proyecciones anteriores del NSP muestra escasas razones para aceptar la hipótesis de la certidumbre.
- 1.55 El Cuadro 10 citado a continuación, que proviene de la respuesta de la Administración a las preguntas de los Directores Ejecutivos en 2006, muestra cómo han variado estas proyecciones durante un período relativamente corto. Allí se observa la variación tanto en el tamaño del NSP como en el “año del punto crítico” (el año en que el saldo pendiente de préstamos se acerca más al límite de préstamos definido por la política de contratación de empréstitos).

¹⁹ Documento FN-602-2, “Respuesta de la Administración a preguntas adicionales del Directorio Ejecutivo acerca del uso del capital por encima de una RTPP del 38%”, página 6.

**Cuadro 10. Valores notificados del NSP
correspondientes a cuatro periodos de tiempo históricos y reales**

	Octava Reposición General de Recursos	Préstamos de emergencia ¹	Primer Nuevo Marco de Financiamiento 2002 - 2004 ³	Segundo Nuevo Marco de Financiamiento 2005 - 2008 ³	Perspectivas financieras FN-608 ⁴
NSP (INV)	US\$6.500 millones	US\$6.800 millones	US\$5.150 millones	US\$5.150 millones	US\$5.150 millones
NSP (PBL)	US\$1.150 millones	US\$1.200 millones	US\$1.500 millones	US\$2.450 millones	US\$2.450 millones
NSP (Total)	US\$7.650 millones	US\$8.000 millones	US\$6.650 millones	US\$7.600 millones	US\$7.600 millones
Aprobaciones préstamos emergencia	No es de aplicación	US\$8.800 millones ²	US\$6.000 millones SPP	US\$6.000 millones SPP	US\$3.000 millones SPP
Año punto restricción	2015	2013	2010	2015	2019

¹ Incluye un nivel máximo de aprobaciones de préstamos de emergencia por única vez para que la relación de reservas con respecto a préstamos (indicador de suficiencia de capital en ese momento) cayera por debajo de su punto mínimo según política en 1999 antes de recuperarse para 2000 (documento GN-2301-2)

² El monto de US\$8.800 millones se desglosó de la siguiente manera: US\$5.800 millones y US\$3.000 millones en 1998 y 1999, respectivamente (documento GN-2031-2).

Las aprobaciones reales ascendieron a US\$3.100 millones y US\$4.600 millones en 1998 y 1999, respectivamente, totalizando así US\$7.600 millones.

³ Un programa de SPP de emergencia por un monto de US\$6.000 millones corresponde a una suma media anual de aprobaciones de US\$1.500 millones.

⁴ Representa una reducción de US\$3.000 millones en el programa de SPP de emergencia de US\$6.000 millones, entre 2007 y 2010, y un valor nulo con posterioridad.

Fuente: FN-602-2

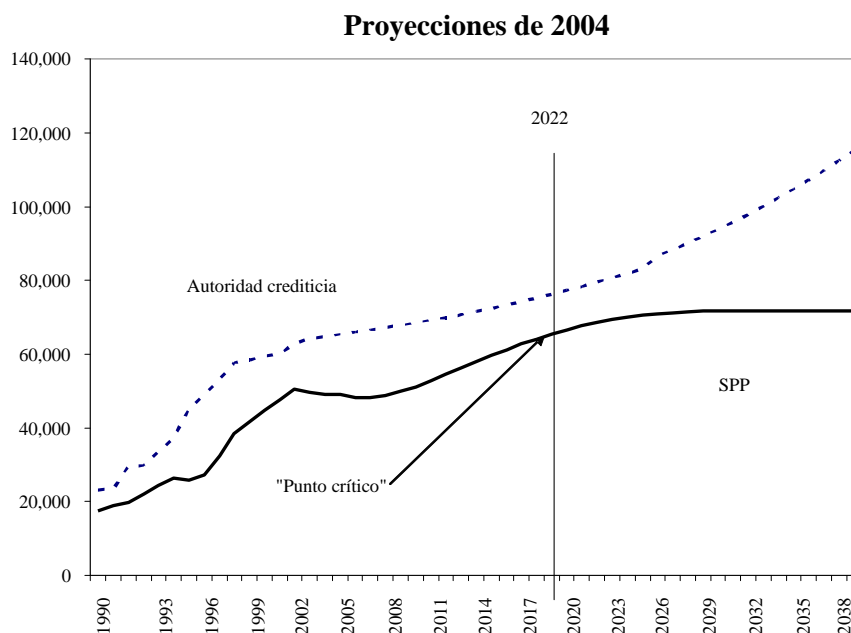
- 1.56 La Administración estaba perfectamente consciente de la incertidumbre inherente de las proyecciones del NSP, y ha procurado proteger al Banco de los errores de cálculo estableciendo un “amortiguador” financiero en las proyecciones para reducir más la posibilidad de sobrepasar los topes de la facultad crediticia. Como se expresó en un documento analítico de 2001:

Considerando que la facultad crediticia en el futuro se basa en proyecciones financieras y supuestos inciertos y que la circunstancia de exceder la facultad crediticia podría entrañar un costo considerable para los países prestatarios miembros del Banco, se hace necesario que la Administración establezca un margen en la facultad crediticia para reducir la posibilidad de excederla. La diferencia entre el límite máximo de la facultad crediticia y la suma de los préstamos pendientes y las obligaciones correspondientes a garantías (esto es, el saldo pendiente de los préstamos) es lo que se llama “margen de maniobra”. A fin de establecer cierto grado de protección para que el Banco nunca llegue al límite de su facultad crediticia, la Administración proyecta las aprobaciones en el futuro de manera tal que el margen de maniobra no sea nunca inferior al 10% de la facultad crediticia. La Administración llama “facultad crediticia neta” a este límite del 90% de la facultad crediticia (límite operacional)”²⁰

²⁰ Documento GN-2157-1, “Consecuencias financieras de las hipótesis de aumentos del monto de los préstamos de desembolso rápido y la velocidad de los desembolsos”, Anexo A, párrafo (iii).

- 1.57 Entonces, el amortiguador reduce el total de aprobaciones por debajo del nivel indicado por los cálculos. Si bien reconoce la incertidumbre, la controla en forma asimétrica, mediante una restricción adicional de las aprobaciones admisibles.
- 1.58 Hay una dimensión adicional inherente al concepto de “amortiguador” relacionada con los préstamos de emergencia. Desde 2002, época en que los Gobernadores acordaron adoptar un programa permanente de préstamos de emergencia, los cálculos del NSP de la Administración han requerido que el amortiguador realice un doble trabajo: proteger al Banco contra la incertidumbre inherente del pronóstico, y ofrecer un fondo de recursos siempre disponibles para financiar los US\$6.000 millones del programa de emergencia.
- 1.59 A causa de este tratamiento, un programa de emergencia en sí no se modela en las hojas de cálculo del nivel sostenible de préstamos. Si bien se aplican supuestos específicos para las aprobaciones y los desembolsos de operaciones de inversión y préstamos en apoyo de reformas de política, no se aplica ninguno para las operaciones de emergencia. Estos préstamos, sin embargo, llevan tasas de interés más altas y plazos más cortos que otros préstamos del Banco, y por consiguiente tienen repercusiones tanto en el saldo pendiente de préstamos como en la facultad crediticia que no se captan en las proyecciones. Los préstamos de emergencia se reembolsan en un lapso de cinco años, por lo que tienen un impacto de muy corta duración en el saldo pendiente de préstamos. De hecho, si se hubiera aprobado un programa de emergencia de US\$6.000 millones en 2005, se habría reembolsado hacia 2010, es decir, sólo dos años más allá del plazo cubierto por la ventanilla de aprobaciones del Nuevo Marco de Financiamiento. No tendrían efecto alguno sobre el saldo pendiente de préstamos a partir de entonces.
- 1.60 Este programa de préstamos de emergencia, no obstante, tendría una fuerte influencia en la facultad crediticia, ya que las tasas de interés más altas añadirían fondos a las reservas acumuladas del Banco (y por lo tanto a la facultad crediticia) a un ritmo mucho más rápido que el de los préstamos regulares. Los ingresos generados por los préstamos en apoyo de reformas de política y los préstamos de inversión se incorporan en los cálculos de la facultad crediticia, mientras que los ingresos de los préstamos de emergencia no se incorporan. Así pues, el hecho de no modelar un programa de préstamos de emergencia subestima la futura facultad crediticia y se rebaja el NSP. En efecto, el programa de préstamos de emergencia viene a convertirse en una línea de crédito sin activadores claros y sin comisión de compromiso.
- 1.61 **Perpetuidad.** Un segundo punto importante respecto del uso del nivel sostenible de préstamos para definir los límites de las aprobaciones anuales es que el concepto en sí mismo supone aprobaciones perpetuas al mismo nivel. Cuánto puede prestar el Banco para siempre es una pregunta muy diferente a la de cuánto puede prestarse en este año o en los dos próximos años. La Figura 1.4, tomada de las hojas de cálculo de 2004 de la Administración, ilustra el problema que plantea el supuesto de la perpetuidad.

Figura 1.4



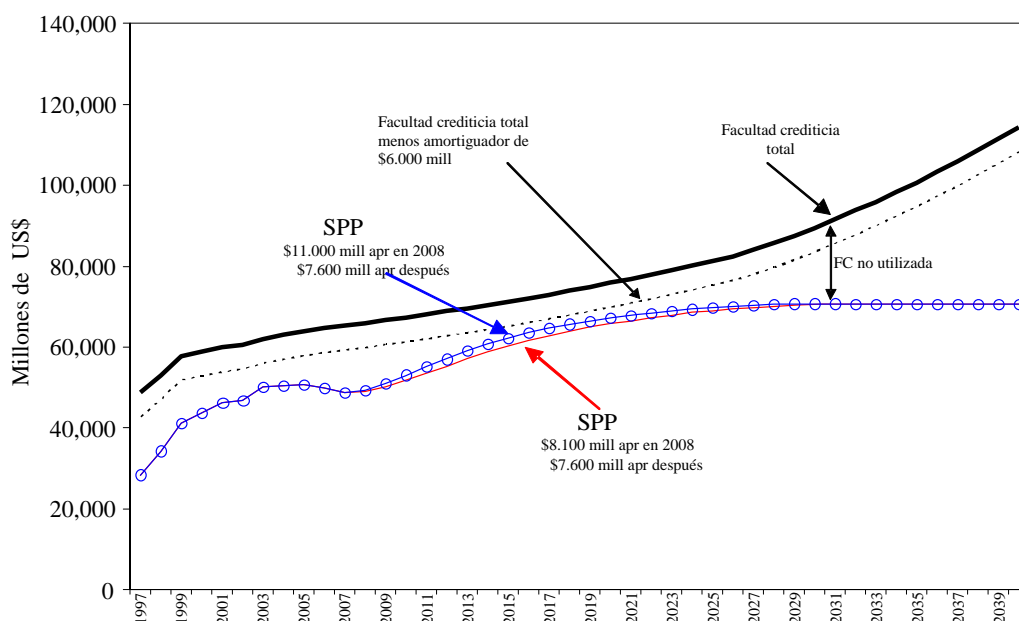
Fuente: 2004 Hoja de cálculo de NSP

- 1.62 Basado en un presunto nivel sostenible de préstamos de US\$7.600 millones anuales, el modelo indica que el saldo pendiente de préstamos proyectado es siempre inferior a la facultad crediticia proyectada (el supuesto del “amortiguador”), pero que la aproximación más cercana del saldo pendiente de préstamos pronosticado llega a más de US\$10.000 millones por debajo de la facultad crediticia, y que este “punto crítico” se produce en 2022 y dura sólo unos años antes de que la facultad crediticia crezca con mayor rapidez que el saldo pendiente de préstamos.
- 1.63 El gráfico demuestra dos puntos. Primero, que el NSP no representa el nivel máximo de lo que podría realizarse a perpetuidad; simplemente lo máximo que podría realizarse hasta llegar al “punto crítico”. Segundo, después del “punto crítico,” el NSP es bastante más alto que el nivel determinado antes de ese punto. Por consiguiente, el concepto del NSP limita las aprobaciones anuales a un monto que se ciñe a las proyecciones intrínsecamente inciertas de un punto crítico que se prevé alcanzar en 2022, antes que representar una autorización aprobatoria perpetua.
- 1.64 Las consecuencias operacionales de combinar un supuesto de perpetuidad en una proyección intrínsecamente incierta son muy impresionantes. Por ejemplo, usando la hoja de cálculo elaborada por la Administración en 2004, OVE ha calculado las consecuencias que tendría la aprobación de un programa de préstamos para 2005-2008 que use las aprobaciones efectivas de 2005-2007 y que defina un programa ampliado de préstamos para 2008 usando las estimaciones de la Administración de un plausible inventario de aprobaciones de US\$11.000 millones. Manteniendo constantes todos los demás elementos de la hoja de cálculo y suponiendo que el

Banco volviera a aprobar préstamos por US\$7.600 millones en 2009, las proyecciones señalan que un programa de préstamos de esa magnitud podría acomodarse sin sobrepasar el tope de aprobación ni incluso quebrantar el “amortiguador” (véase la Figura 1.5). Por consiguiente, los problemas con los que se ha tropezado en 2008 por falta de autorización aprobatoria no se deben a un dictado de la capacidad efectiva de otorgar préstamos, sino a las restricciones impuestas por anticipado en 2005.

Figura 1.5

Programa hipotético de préstamos de US\$11.000 millones para 2008



Fuente: 2004 Hoja de cálculo de NSP

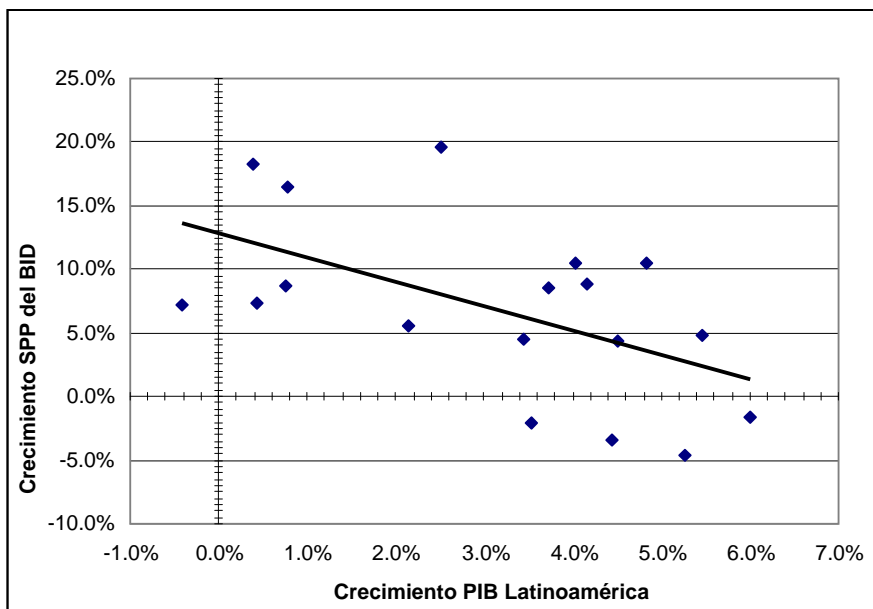
- 1.65 **Exclusividad.** Por su propia naturaleza, el planteamiento del nivel sostenible de préstamos parte del supuesto de que la restricción de las aprobaciones anuales es el único instrumento que tiene disponible el Banco para administrar el futuro saldo pendiente de préstamos. Pero el futuro saldo pendiente de préstamos se encuentra obviamente influenciado por diversos factores, no sólo por las aprobaciones actuales. El principal de estos factores es el ritmo al cual se desembolsan las aprobaciones actuales que acrecientan el saldo pendiente de préstamos. Los cálculos de la Administración sobre el nivel sostenible de préstamos usan un perfil de desembolso promedio ponderado obtenido de los datos de los 20 años pasados sobre los préstamos del Banco. A partir de esos mismos datos, sin embargo, OVE logró construir perfiles de desembolso tanto altos como bajos. Con un perfil alto de desembolsos, el nivel sostenible de préstamos baja de US\$7.600 millones a US\$7.050 millones anuales, pero conforme a un supuesto de perfil bajo (lento) de desembolsos, dicho nivel se remonta a US\$10.620 millones. De manera que el ritmo de los desembolsos, una variable que tanto el Banco como el país manejan en

forma conjunta, puede influir claramente en la trayectoria del futuro saldo pendiente de préstamos y por ende el actual nivel sostenible de préstamos.

- 1.66 Hay otras acciones que también pueden influir de modo considerable. Recientemente se han producido pagos anticipados de los prestatarios (que no se modelan en la hoja de cálculo), lo que ha reducido el saldo pendiente de préstamos proyectado. Las cancelaciones, que se modelan a un ritmo constante, han sido de hecho muy variables con el tiempo, ya que frecuentemente las usan los nuevos gobiernos como parte del proceso de fijar nuevas prioridades de inversión. Los bancos comerciales venden con regularidad partes de su cartera vigente de préstamos a fin de poder incluir nuevos préstamos en su balance general. La Administración ha identificado actualmente US\$300 millones en préstamos sin garantía soberana que podrían ponerse en venta, y no hay ninguna razón *intrínseca* que impida que los préstamos con garantía soberana se presten para un tratamiento similar.
- 1.67 Finalmente, no es en modo alguno cierto que la única o ni siquiera la mejor opción que tiene el Banco para apoyar a sus gobiernos miembros es poner los activos en su balance general. Con el auge de los fondos de riqueza soberana y otros grandes fondos de capital de inversión, puede haber situaciones en que la contribución del Banco pudiera maximizarse si se prepararan proyectos para colocarlos en estos otros balances antes que en el propio.
- 1.68 **Pasividad.** El método de utilizar el NSP para establecer un programa de préstamos también supone un programa de préstamos pasivo e invariable, no uno que reaccione frente a la cambiante dinámica económica de la Región, de manera que se supone que el volumen de nuevas aprobaciones será el mismo ya sea que la Región experimente un auge económico o se encuentre en recesión. No obstante, la Figura 1.6 demuestra que la demanda de desembolsos del Banco se ve afectada por el ciclo económico. La demanda de préstamos del BID aumenta en períodos de crecimiento lento, lo que explica la relación negativa que existe entre el crecimiento económico de América Latina y el crecimiento del saldo pendiente de préstamos del BID.

Figura 1.6

Crecimiento del saldo pendiente de préstamos comparado con el crecimiento de PIB



- 1.69 La sensibilidad observada de los desembolsos del Banco frente al ciclo económico indica que tanto éstos como las aprobaciones se ven influenciados por la situación actual del ciclo económico de la Región. Un banco que se proponga ser “sensible” a las necesidades de sus clientes debería tener un marco de financiamiento que reconozca estas fluctuaciones cíclicas y las incluya en las proyecciones tanto de las aprobaciones como de los desembolsos, en lugar de un programa de préstamos pasivo e invariable como el que supone el marco del nivel sostenible de préstamos.
- 1.70 Este análisis ha demostrado que los supuestos inherentes del método del nivel sostenible de préstamos no ofrecen una buena orientación para determinar un programa de aprobación de préstamos. Al convertir el cálculo del NSP en la definición de un programa de préstamos, el BID hizo caso omiso de la advertencia aleccionadora que emitió el Banco Mundial a principios de los años ochenta. En el análisis del concepto del nivel sostenible de préstamos que realizó en 1982, el Banco Mundial recomendó:

“Usar el NSP en forma pragmática sin una adhesión estricta que provoque ajustes innecesarios y subutilización de los recursos del Banco en épocas de crecimiento de la demanda.”²¹

- 1.71 Como lo demuestra el análisis citado, el uso que ha hecho el BID del nivel sostenible de préstamos para definir los límites de aprobación del programa de préstamos ha conducido, en diversas formas, precisamente a este tipo de subutilización de recursos.

²¹ Banco Mundial, *Sustainable Level of Lending*, página 8.

- 1.72 Esta situación es el resultado inevitable del uso de un instrumento analítico como sustituto de una decisión de gobernanza. El nivel apropiado de capital para el Banco es una decisión normativa que deben adoptar los Gobernadores del Banco. La metodología del nivel sostenible de préstamos deduce un límite de préstamos a partir del capital vigente y luego administra el proceso de aprobación como para nunca comprometer dicho límite. En cambio, el Banco Mundial usa los cálculos del NSP para fundamentar las decisiones normativas sobre la necesidad de capital:

El NSP no impuso un tope rígido para el nivel de compromisos anuales del BIRF, sino que sirvió principalmente como indicador aproximado del momento en que era necesario tomar decisiones sobre nuevos recursos de capital²².

- 1.73 Cuando el NSP se usa de esta manera, los problemas metodológicos que lleva incorporados pasan a ser mucho menos significativos para la institución. El NSP puede señalar la aproximación del momento en que el SPP pudiera sobrepasar la facultad crediticia, dando tiempo así al Banco y a los países prestatarios para reaccionar. También pone sobre aviso a los Gobernadores de que podría producirse un conflicto inminente entre el nivel deseado de préstamos y la capacidad del capital del Banco para sustentar dicho nivel de préstamos (el denominado “activador de reposición” descrito en el documento de 1992 del Banco).
- 1.74 Las consecuencias duraderas que habría si se evitara para siempre una discusión sobre el capital del Banco pueden apreciarse en las proyecciones a largo plazo contenidas en la hoja de cálculo del NSP que preparó la Administración en 2004. Partiendo del supuesto de un máximo nivel sostenible de préstamos que evite sobrepasar los límites crediticios definidos por política vigente y los actuales niveles de capital y suponiendo que se aplican los cargos estándares sobre los saldos pendientes de los préstamos, se obtiene la imagen de la futura situación del Banco a largo plazo que se aprecia en las Figuras 1.7 y 1.8.

²² Devesh Kapur, John Lewis y Richard Webb. *The World Bank: Its First Half Century*. The Brookings Institution, 1997. página 995.

Figura 1.7

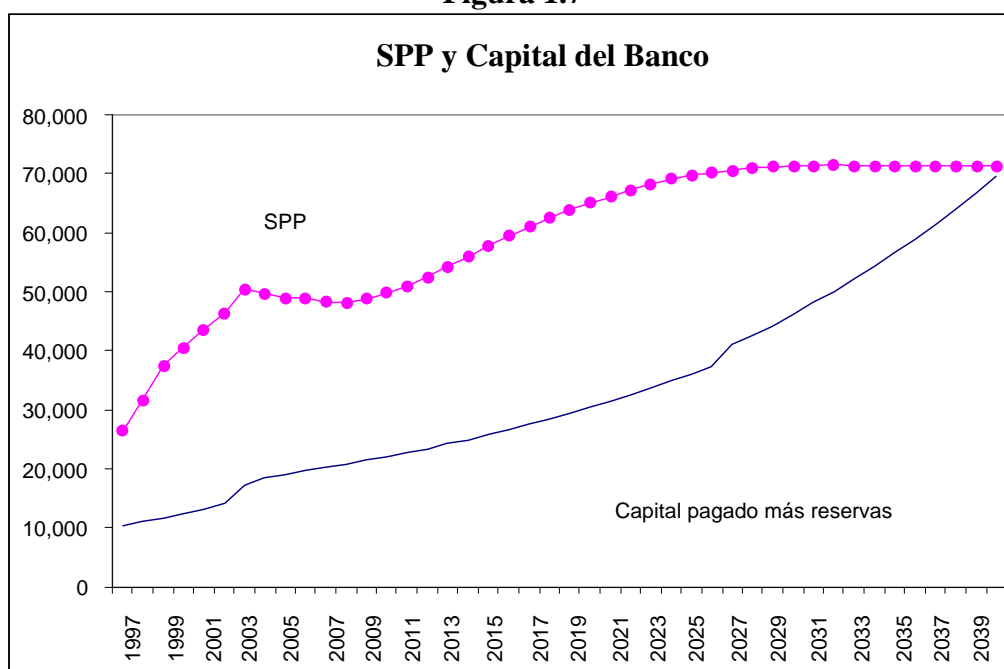
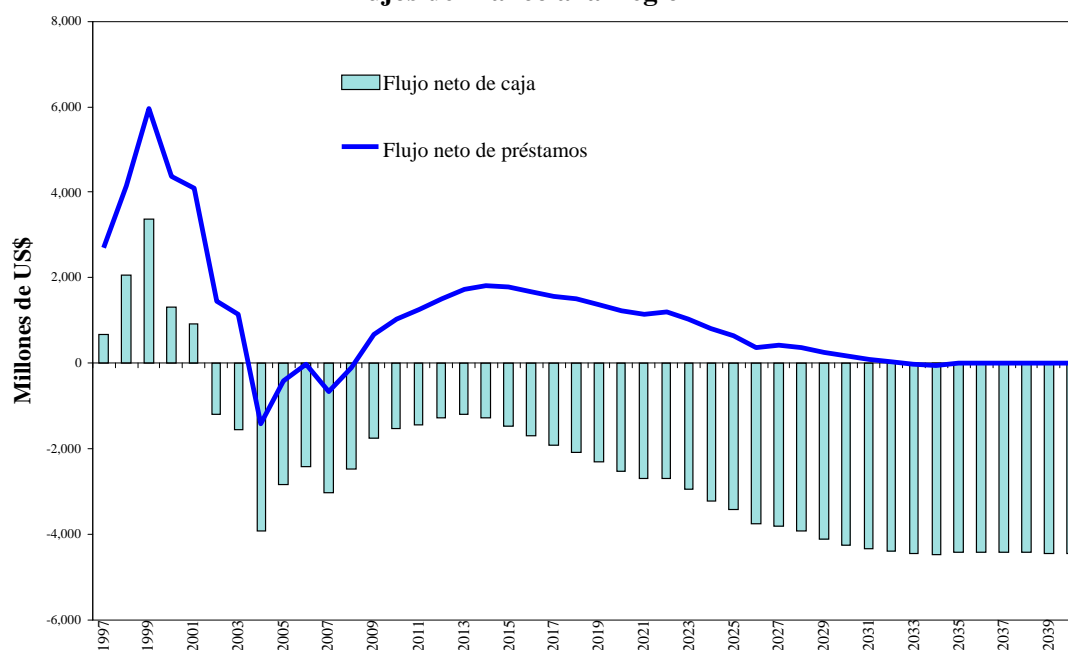


Figura 1.8
Flujos del Banco a la Región



- 1.75 De acuerdo con el supuesto del máximo nivel sostenible de préstamos contenido en las hojas de cálculo de 2004, los futuros desembolsos permiten que el saldo pendiente de préstamos aumente durante un tiempo, hasta alcanzar un nivel plano aproximadamente en 2031. La acumulación de reservas, sin embargo, lleva el total

del capital más reservas a casi el mismo nivel que el SPP hacia 2040 (Figura 1.7). Pero mientras ocurre esto, la lentitud del crecimiento del SPP significa que los desembolsos anuales del BID son inferiores a los reembolsos de principal e intereses de los países prestatarios, situación que conduce a un persistente flujo negativo de efectivo para todo el período (Figura 1.8). Este “futuro NSP” contenido en las hojas de cálculo provoca una situación en la que el Banco recibe más de US\$4.000 millones por año de la Región a perpetuidad.

- 1.76 Resulta irónico el que, tratándose de un pronóstico derivado de supuestos de sostenibilidad, este tipo de futuro no parece ser sostenible. En su revisión de 2007 de las calificaciones crediticias de entidades financieras multilaterales, Standard & Poor’s observó que la calidad de la calificación de una sola institución se apoya en tres pilares: fortaleza financiera, calidad de la administración y respaldo de sus miembros. Considerando que la institución que se representa en la Figura 1.7 sería económicamente robusta, no queda nada claro que los miembros prestatarios vayan a seguir apoyando con entusiasmo a una institución que sea una carga permanente y creciente para la Región. Standard & Poor’s advirtió que:

El apoyo de los países accionistas donantes y beneficiarios puede cambiar en el futuro. Si disminuyen o desaparecen los recursos adicionales de los países donantes (debido a menores reposiciones generales de capital), los países beneficiarios pueden llegar a considerar que la deuda a las instituciones multilaterales no se diferencia en prioridad de la deuda pública bilateral, que tradicionalmente ha tenido un historial de reembolso mucho más deficiente²³.

C. Los dos límites: Facultad crediticia y suficiencia de capital

- 1.77 El análisis precedente ha demostrado que los supuestos del concepto del nivel sostenible de préstamos conducen a un programa de préstamos excesivamente restringido, e indica varias fórmulas en las cuales las acciones del Banco podrían abrir la posibilidad para que el BID apoye un programa de préstamos de mayor magnitud que la que permitirían los cálculos del nivel sostenible de préstamos, sin quebrantar la facultad crediticia definida por la política de contratación de empréstitos y sin requerir una reposición adicional de su capital.
- 1.78 Esta flexibilidad, no obstante, no es infinita y es probable que un programa sostenido de aprobaciones por un volumen superior al definido por el NSP terminaría por comprometer los límites de la actual facultad crediticia, lo que desembocaría en una reducción sustancial de los préstamos futuros o en la necesidad de reponer el capital del Banco.
- 1.79 Si tal situación llegara a surgir en el futuro, la discusión se complicará por el hecho de que el Banco tiene no uno solo sino dos modos de definir los límites de los préstamos, a saber: uno derivado de la política de contratación de empréstitos y otro derivado de la política de suficiencia de capital.
- 1.80 Como se ha demostrado en los párrafos anteriores, prácticamente toda la discusión y el análisis realizados en cuanto al nivel sostenible de préstamos y a los límites de

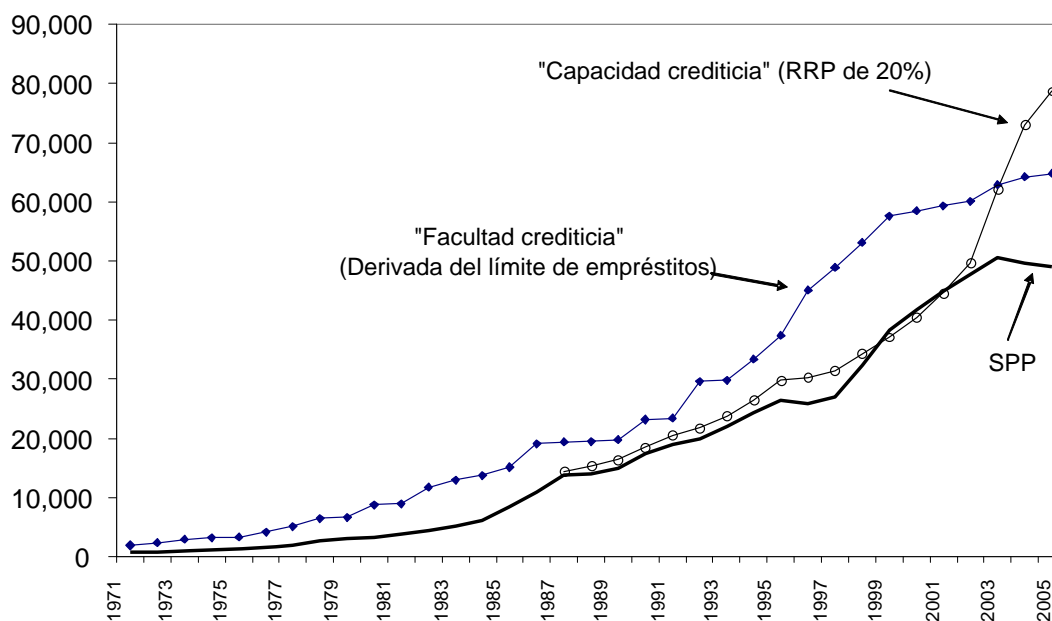
²³ Standard and Poors’s “Supranationals: Special Edition 2007 From the Sovereign Ratings Group”, octubre de 2007.

aprobación han estado basados en la facultad crediticia definida por la política de contratación de empréstitos. La excepción a esta norma fue el primer programa de préstamos de emergencia, en el cual las restricciones de la suficiencia de capital limitaron el tamaño del programa y crearon la necesidad de aplicar cargos considerablemente más altos sobre los préstamos de emergencia. Todos los cálculos del NSP usados para determinar tanto el primero como el segundo programas del Nuevo Marco de Financiamiento operaban dentro de la restricción creada por la política de contratación de empréstitos.

- 1.81 Como se observó anteriormente, si bien el límite de los empréstitos está basado en el capital suscrito, el Banco también ha tenido (desde 1989) una política de suficiencia de capital expresada mediante la relación entre reservas y préstamos (RRP). Esta política ha exigido que esta relación se mantenga dentro de una banda de 20% a 25% del saldo pendiente de préstamos. La Figura 1.9 usa la banda inferior, del 20% de la RRP, para definir un “límite” hipotético de la capacidad crediticia basado en esta medida de suficiencia de capital.

Figura 1.9

Límites de la aprobación de préstamos



- 1.82 Este gráfico demuestra dos hechos importantes. Primero, que la “capacidad crediticia” definida por un suficiente nivel de reservas ha sido históricamente inferior a la “facultad crediticia” definida por la política de contratación de empréstitos. El SPP permaneció apenas por debajo de la línea del 20% de la RRP (a excepción de los primeros años del programa de préstamos de emergencia) hasta 2003, pero bastante más por debajo de la facultad crediticia definida por la política de contratación de empréstitos. Segundo, que ambas medidas seguían trayectorias de crecimiento radicalmente diferentes. El límite de la RRP crecía rápidamente

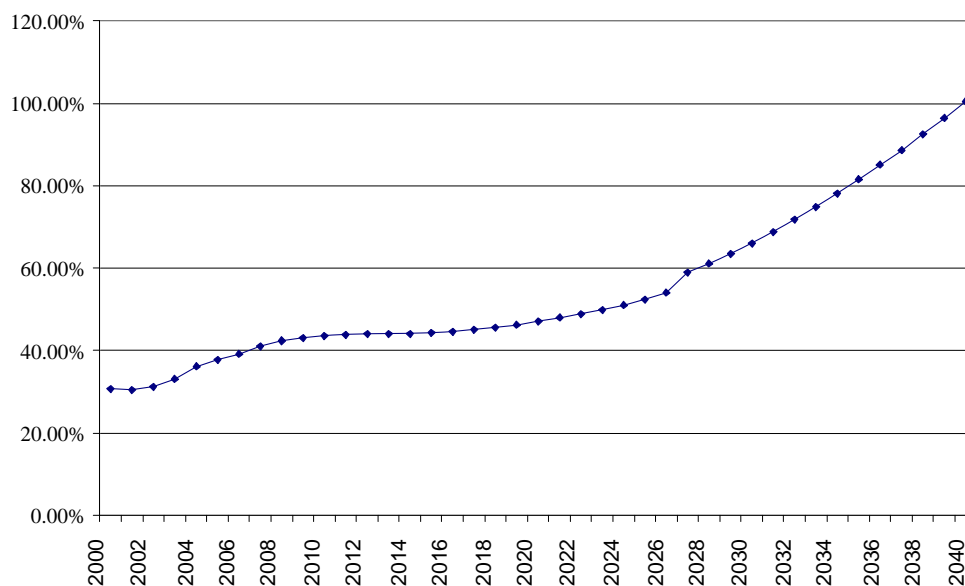
hacia el final del período, mientras que el límite de la política de contratación de empréstitos crecía decididamente hasta 2000, pero a partir de entonces adoptaba una trayectoria plana.

- 1.83 Este resultado es consecuencia del modo en que ambas medidas están construidas. La “facultad crediticia”, por estar basada en el capital suscrito, recibe una fuerte influencia del crecimiento del capital suscrito por los países miembros no prestatarios. Las últimas suscripciones de capital de la Octava Reposición de Recursos del BID se recibieron en 2000, después de lo cual sólo el crecimiento de las reservas se añade a la facultad crediticia.
- 1.84 En cambio, la “capacidad crediticia” que se mide por la RRP no varía por efecto de las suscripciones de capital, pero sufre una influencia mucho más poderosa de la acumulación de reservas. La razón de esta divergencia es de tipo matemático: la “facultad crediticia” crece en forma lineal mientras que la “capacidad crediticia” crece según un múltiplo del incremento de las reservas (dependiendo del objetivo de la RRP). Cada dólar de acumulación de la reserva añade un dólar a la “facultad crediticia,” pero añade cinco dólares a la “capacidad crediticia” (partiendo de una RRP de 20%).
- 1.85 Con el cese de las nuevas suscripciones de capital en 2000, el efecto de palanca de 5:1 en la RRP significó que el total de préstamos que ésta podría sustentar comenzó a sobrepasar los límites establecidos por la política de contratación de empréstitos en 2003 y la brecha creció en forma constante cada año sucesivo.
- 1.86 Pero en 2003, la Administración propuso la adopción de una nueva política de suficiencia de capital, que reemplazó tanto a la RRP como a la política de cargos sobre los préstamos del Banco. En lugar de la RRP, la nueva política midió la relación entre el patrimonio total y los préstamos (RPTP). Las reservas eran, con creces, el componente más grande del “patrimonio total” (que también incluyó el capital pagado y la provisión para préstamos incobrables) y en ese sentido ambas medidas eran similares. La diferencia principal era que el nuevo modelo de suficiencia de capital estaba basado en un análisis financiero de los riesgos inherentes a la cartera del Banco, mientras que la RRP era simplemente una meta fijada sin conocimiento de los riesgos posibles contra los cuales se estaba protegiendo al Banco.
- 1.87 Las calificaciones crediticias de los países miembros prestatarios incidían fuertemente en el análisis del riesgo, y el año 2003 fue un período en que la tensión financiera en la Región fue considerable. En esta situación, se dedujo del análisis del riesgo que el Banco debería tener un patrimonio total de al menos 32% del saldo pendiente de préstamos, índice que se dio en llamar la “RPTP requerida” y que se derivó del análisis de riesgo. Combinando este nivel mínimo con un deseo de estabilidad en los cargos sobre los préstamos, la Administración propuso adoptar la política de mantener la futura RPTP dentro de una banda de entre 32% y 38%. Esta banda fue aprobada y dispuesta por el Directorio Ejecutivo y pasó a ser la “RPTP normativa,” dentro de la cual se esperaba que el Banco manejara su exposición crediticia.

- 1.88 En términos de límites para la concesión de préstamos, el cambio de la RRP por la RTP simplemente rebajó la rapidez con que la acumulación de reservas se añadía a la capacidad económica del Banco para sustentar el saldo pendiente de préstamos. Mientras un dólar de reserva acumulada sustentaba cinco dólares de préstamo bajo una restricción de 20% de la RRP, el mismo dólar de reserva acumulada añadía entre 2,63 dólares (RTP de 38%) y 3,13 dólares (RTP de 32%) a la facultad crediticia derivada del capital económico. De manera que la capacidad del Banco para sustentar sus préstamos con el aumento de su patrimonio crece con una rapidez aproximadamente tres veces mayor que con la facultad crediticia derivada de la política de contratación de empréstitos.
- 1.89 En los dos gráficos que siguen se aprecia la naturaleza del conflicto. Ambos están basados en la hoja de cálculo del NSP elaborada por la Administración en 2004. La Figura 1.10 muestra la RTP pronosticada suponiendo que el programa de préstamos estaba limitado por los topes de la política de contratación de empréstitos a un NSP de US\$7.600 millones y que seguían aplicándose los cargos estándares sobre los préstamos. Según estos supuestos, la RTP nunca se ubica dentro de la banda normativa, y comienza a elevarse rápidamente después de 2027, alcanzando su punto máximo por encima del 100% del saldo pendiente de préstamos al final del período del pronóstico.

Figura 1.10

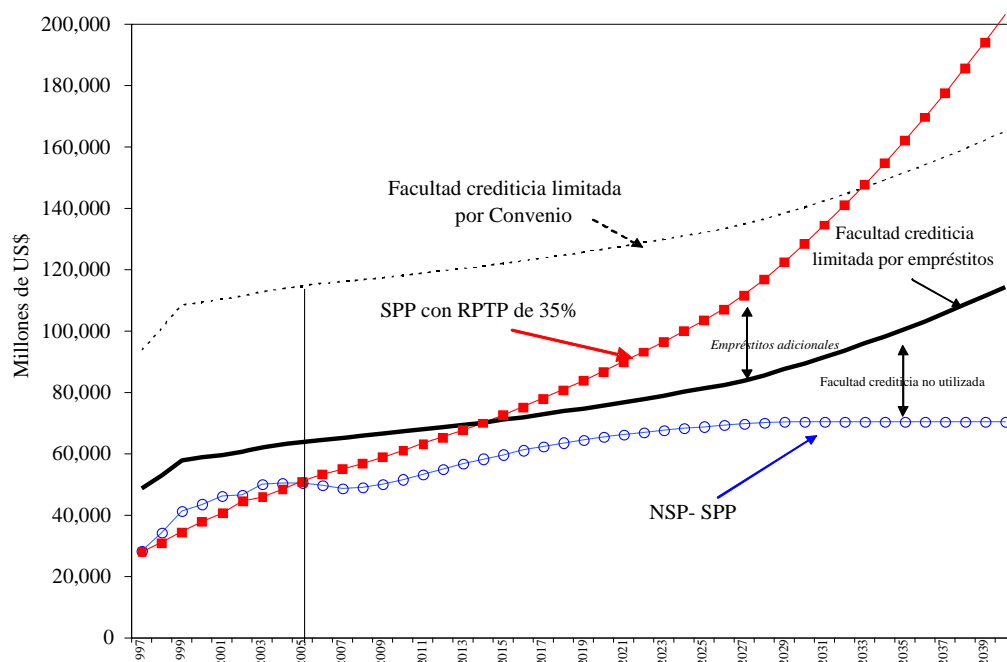
RTP pronosticada



- 1.90 En la Figura 1.11 se compara la facultad crediticia limitada por los empréstitos con la “capacidad crediticia” que se crearía manteniendo una RTP de 35% durante el período del pronóstico. Esto demuestra que se requeriría contratar empréstitos adicionales para sustentar este programa de préstamos, y que la capacidad crediticia

derivada de la RPTP sobrepasaría finalmente los límites fijados por el Convenio Constitutivo.

Figura 1.11



- 1.91 Es importante recalcar que estos casos son prolongaciones puramente hipotéticas de las políticas existentes y no representan un futuro verosímil. Es improbable que el programa de préstamos vaya a mantenerse al límite de US\$7.600 millones del nivel sostenible de préstamos después de llegar al “punto crítico” y si el programa efectivo de préstamos siguiera la trayectoria de la RPTP del 35%, el patrimonio crecería con una rapidez aún mayor que la señalada, llegando mucho antes a una situación de conflicto con los límites fijados por el Convenio Constitutivo.
- 1.92 La Figura 1.11 muestra las bases lógicas sobre las cuales están contruidos los dos límites. El análisis indica que aun cuando el Banco haya sido capaz de operar cómodamente dentro de ambos límites en el pasado, los resultados diferentes que generan ambos planteamientos divergen rápidamente en ausencia de una reposición de capital, y es posible que pronto haya que pedir a los Gobernadores que decidan cómo se ha de manejar la situación.
- 1.93 Hay dos opciones obvias: una reposición de capital o una decisión política de usar la “capacidad crediticia” (definida por el capital económico) en lugar de la “facultad crediticia” (derivada de los límites de contratación de empréstitos) como base para determinar la magnitud del programa de préstamos del Banco. Una reposición de capital incrementaría tanto el capital pagado como el suscrito, que hoy todavía representa la mayor parte de los recursos del Banco, y por ende incrementaría la

“facultad crediticia” en proporción directa al aumento del capital suscrito de los accionistas no prestatarios.

- 1.94 Por otra parte, es posible que el cambio de política para depender de la “capacidad crediticia” diera lugar a un incremento más rápido del tamaño autorizado del saldo pendiente de préstamos que el que se derivaría de una reposición de capital. La incertidumbre proviene del hecho de que los límites del volumen de préstamos emanados de los cálculos de suficiencia de capital dependen crucialmente de la calidad del análisis de riesgo que se use para establecer límites razonables para el monto del capital económico que requiera el Banco. La Administración se ha comprometido a realizar una evaluación minuciosa de los riesgos inherentes a la cartera del Banco y los resultados de ese análisis (que deberá presentarse en 2009) determinarían los niveles apropiados de la RPTP y, por extensión, del tamaño del programa de préstamos que podría sustentar el patrimonio del Banco.
- 1.95 Además de estas consideraciones financieras, hay consideraciones de gobernanza muy diferentes entre ambas opciones. Las reposiciones de capital son el método tradicional por el cual el Banco acrecienta los recursos que puede destinar a la concesión de préstamos, y tanto las agencias calificadoras de crédito como otros participantes del mercado financiero han venido a interpretar las reposiciones de capital como una señal del continuo apoyo de que goza el Banco entre sus accionistas.
- 1.96 Cabe observar también que las negociaciones para la reposición pasada constituyeron un punto focal para la conducción de deliberaciones críticas entre los accionistas acerca del valor agregado por el Banco y los objetivos de política que éste debería tratar de alcanzar. Como se expresa en la Estrategia Institucional del Banco:

Los aumentos periódicos del capital han cumplido un papel clave en la consolidación y el desarrollo del BID. Además de dar lugar a la inyección de nuevos recursos, crearon un entorno de negociación entre los países miembros a los efectos de convenir prioridades, crear confianza y llegar a transacciones políticas. Como la meta de la labor de reposición de recursos consistía en elaborar un amplio consenso y llegar a un compromiso financiero, las negociaciones encaminadas al aumento de los recursos crearon un entorno democrático en que todos los países miembros tenían la posibilidad de dar a conocer sus opiniones eficazmente y en el contexto de metas y objetivos institucionales²⁴.

- 1.97 Por consiguiente, una reposición del capital del Banco requiere la obtención de un compromiso por parte de los accionistas, tanto frente a la institución como frente a la Región. Por otro lado, el cambio de política con el fin de depender del capital económico para definir la capacidad crediticia, exige la movilización de la pericia analítica. La piedra angular de los límites crediticios basados en el capital económico es la calidad del análisis del riesgo que sustente los cálculos del patrimonio requerido. Estos cálculos tienen que ser técnicamente sólidos y a la vez

²⁴ Documento GN-2077-1, “La Renovación del Compromiso frente al Desarrollo”, agosto de 1999, párrafo 2.16.

ser percibidos por los mercados como adecuados para proteger a los obligacionistas del Banco en caso de trastornos financieros futuros.

- 1.98 Al evaluar la calidad de cualquiera de estos análisis de riesgo, los mercados probablemente tendrán en cuenta un aspecto singular de gobernanza de las instituciones financieras multilaterales. Prácticamente todas las instituciones bancarias que funcionan sobre la base del capital económico también tienen entidades fiscalizadoras externas que vigilan regularmente la suficiencia de capital del banco. La presencia de una entidad reguladora externa ofrece a los mercados la tranquilidad adicional de que se han tomado en cuenta todas las inquietudes que suscite la suficiencia de capital. El BID carece de un ente fiscalizador como ese, y por lo tanto le resulta más difícil persuadir a los mercados y a las agencias calificadoras de crédito de la calidad de la evaluación interna que hace de su suficiencia de capital.
- 1.99 Si los Gobernadores decidieran en el futuro que es deseable expandir el volumen de préstamos del Banco, tal vez lo mejor sería combinar ambos planteamientos adoptando un aumento de capital en forma paralela con una modificación normativa en el sentido de depender más del capital económico para la determinación de los límites al volumen de préstamos. La reposición de capital es fuente, no sólo de una prueba del apoyo continuo de los accionistas, sino también de capital suscrito adicional para respaldar al Banco si los riesgos de la cartera resultaran ser superiores a los originalmente previstos.

D. Recomendaciones

- 1.100 Tomando como base el análisis precedente sobre los límites para el otorgamiento de préstamos fijados en los acuerdos anteriores del marco de financiamiento, OVE haría las siguientes recomendaciones para la configuración de un acuerdo sucesor.
- 1.101 **En primer lugar**, no usar los cálculos de la capacidad financiera del Banco para definir los límites del programa de préstamos a plazo cercano, sino para informar a los Gobernadores acerca de las probables consecuencias futuras que tendría un programa de préstamos propuesto. Ese programa debería elaborarse analizando detalladamente “*las necesidades y capacidades de los prestatarios, la situación del inventario de proyectos del Banco y la capacidad de éste para preparar buenos proyectos*” (Acuerdo de la Octava Reposición de los Recursos del BID). Los cálculos sobre las “necesidades del prestatario” deberían tener en cuenta el estado del ciclo económico de la Región y las proyecciones de ese ciclo para la duración del programa de préstamos. El análisis del inventario de proyectos debería incluir todos los instrumentos, no simplemente las tres categorías de préstamos de inversión, en apoyo de reformas de política y de emergencia, incluidos en el último acuerdo del marco, e incluir expresamente los préstamos sin garantía soberana como una categoría distinta. La “capacidad del Banco para preparar buenos proyectos” debería demostrarse respecto de los estándares de efectividad en el desarrollo y protocolos que se encuentran actualmente en preparación.
- 1.102 **Segundo**, debido a que estos cálculos son más exactos para el corto plazo, el Directorio Ejecutivo debería considerar la posibilidad de pedir a la Administración

que definiera un programa bienal de préstamos para los años 2009 y 2010, en lugar del programa trienal o cuatrienal definido en cada uno de los dos últimos marcos de financiamiento. Además, el Directorio podría optar por considerar la posibilidad de hacer proyecciones dinámicas del programa de préstamos ajustando el presupuesto general cada año a fin de tomar en cuenta las aprobaciones, los desembolsos y las cancelaciones del año anterior.

- 1.103 **Tercero**, el análisis financiero que acompañaría a la estimación del programa de préstamos a plazo cercano que formule la Administración debería indicar claramente si ese programa pudiera comprometer en el futuro los actuales límites del volumen de préstamos autorizado. El cálculo no debería estar basado en un supuesto de perpetuidad (el mismo volumen de aprobación de préstamos para siempre), sino antes bien, determinar si el programa efectivamente propuesto para el período de planificación sobrepasaría los límites de la facultad crediticia.
- 1.104 **Cuarto**, sin tener en cuenta que el programa de préstamos propuesto pueda comprometer los actuales límites del volumen autorizado de préstamos, el Directorio y la Administración deberían iniciar conversaciones sobre cómo plantear la futura modificación de los límites del volumen de préstamos si las necesidades de la Región exigieran tales modificaciones. Como un primer paso, la Administración ya ha indicado estar comprometida a examinar los actuales métodos para medir la capacidad de aceptación de riesgo del Banco que se encuentran incorporados en el actual marco de suficiencia de capital. Los pasos posteriores deberían incluir una revisión de los límites vigentes de la facultad crediticia, así como de la política de contratación de empréstitos del Banco.

II. PROGRAMACIÓN: MEJORAR EL TRABAJO CON LOS PAÍSES MIEMBROS PRESTATARIOS

- 2.1 Un objetivo central del NMF era mejorar la calidad del trabajo del Banco con los países miembros prestatarios. El acuerdo del NMF citaba la Estrategia Institucional del Banco al otorgar reconocimiento a “*el enfoque de país como un principio clave para la maximización de la efectividad en el desarrollo de las actividades del Banco en la Región*” y buscaba “*fortalecer la programación de país para aumentar el enfoque de país*”. El documento sobre el NMF también contiene varias referencias a la utilización por parte del Banco de los sistemas nacionales para así poder administrar la ejecución de su programa y dar seguimiento a los resultados del mismo.
- 2.2 Este capítulo abordará la evaluación de este objetivo del NMF en tres secciones: la primera estudia las Estrategias de País que se prepararon durante el periodo; la segunda revisa las Directrices para las Estrategias de País revisadas que se aprobaron en el 2008, y la tercera analiza las actividades que el Banco ha emprendido tanto para fortalecer como para emplear los sistemas nacionales.

Recomendación 6:

Mejorar la programación de país para fortalecer el enfoque de país

La programación deberá desempeñar un papel fundamental en la decisión sobre la combinación adecuada de instrumentos del BID a utilizar en cada país, teniendo en cuenta sus objetivos de desarrollo, su grado de avance institucional y sus necesidades financieras. Para ello, deberían profundizarse los esfuerzos para fortalecer el proceso de programación de país por medio del examen de las directrices de estrategia de país que el Directorio Ejecutivo considerará en 2005.

A. Análisis de las Estrategias de País que se prepararon entre 2005 y 2008

- 2.3 Al evaluar esta recomendación surgen dos problemas fundamentales. El primero es que el texto no ofrece dudas sobre que esta recomendación debía aplicarse en 2005, el primer año del periodo del NMF, mediante una revisión de las Directrices para las Estrategias de País. La Administración no produjo directrices revisadas hasta 2008, el último año del periodo, por lo cual no existen Estrategias de País que se hayan preparado siguiendo estas instrucciones. El segundo problema es que los términos en que estas instrucciones están redactadas son vagos e inespecíficos, lo que dificulta tanto la evaluación como la puesta en práctica de tal instrucción, ya que prácticamente cualquier acción tomada podría ser considerada un intento de “fortalecer” o “mejorar”, independientemente de si obtuvo resultados o no.
- 2.4 Pese a esta falta de claridad, es posible encontrar en el documento que recoge el NMF y en la Estrategia Institucional del Banco ciertas pautas sobre lo que significa “mejorar el enfoque de país”:

Un aspecto importante del nuevo enfoque de efectividad en el desarrollo es su énfasis en la apropiación de los países de las Estrategias de País. Se han tomado varias medidas para favorecer que estas estrategias toman como base y respaldan las propias prioridades, objetivos y resultados del país.²⁵

Un principio esencial del presente informe consiste en que en lugar de tratar de hacerlo todo en todos los países, el BID debería centrar la atención en hacer cosas diferentes en países distintos. En otras palabras, el Banco debería acentuar considerablemente el enfoque de país de sus operaciones.²⁶

- 2.5 En la misma línea, una de las recomendaciones fundamentales del documento RE-300 era que las Estrategias de País del Banco con los países miembros adoptaran un enfoque programático y se centraran en los países y no en los instrumentos:

Enfocarse en los países y no en los instrumentos[...] Las estrategias de país se deberían focalizar en una gama limitada y estratégicamente selectiva de problemas y proponer un paquete integrado de soluciones a corto y a largo plazo que generen el mayor rendimiento posible para el país, independientemente de conceptos preestablecidos acerca de la combinación de instrumentos adecuada.

- 2.6 La respuesta de la Administración a esta recomendación fue determinar que el Banco adoptara un enfoque programático (recomendación 7 del NMF).

- 2.7 A la luz de estas directrices se puede evaluar el “enfoque de país” de las estrategias del Banco con arreglo a tres dimensiones:

- **Programáticas.** ¿En las estrategias se propone un *programa de país* coherente y se identifican intervenciones para el desarrollo consistentes con los desafíos para el desarrollo que se diagnosticaron?
- **Orientadas a la demanda.** ¿En las estrategias se identifica el programa del gobierno y el programa del Banco es consistente con éste?
- **Específicas para cada país.** ¿En las estrategias se identifican desafíos específicos que enfrenta el país y la estrategia y la programación son consistentes con este diagnóstico específico?

- 2.8 Este análisis se basa en el instrumento de evaluabilidad de las Estrategias de País de OVE, que se aplicó por primera vez, se validó y se presentó ante el Directorio en el 2005. Este instrumento identifica una serie de características que definen en su conjunto a las estrategias como programáticas, coherentes y específicas. En relación con que las estrategias estén determinadas por la demanda, el instrumento formula preguntas relacionadas con la identificación de las prioridades del gobierno y con la coherencia entre la propuesta del Banco y la que había articulado el gobierno prestatario. En relación con el conocimiento del país, el instrumento contiene preguntas que evalúan la existencia de estudios sectoriales, así como preguntas

²⁵ Documento GN-2200-13, párrafo 3.49.

²⁶ Estrategia Institucional del Banco, documento GN-2077-1, párrafo 6.22.

sobre la forma en que tales estudios sectoriales se emplean en la preparación del programa. El instrumento contiene además preguntas orientadas a determinar en que grado las estrategias son específicas para cada país: ¿En sus diagnósticos se identifican los desafíos específicos del país? ¿En el programa que se propone se reflejan las soluciones y los riesgos específicos para ese país? Adicionalmente, el grado al cual una estrategia es programática se mide a partir de la presencia de estos componentes de una manera coordinada y caracterizada por una coherencia lógica. El empleo de este instrumento de análisis de la evaluabilidad conlleva el valor adicional de permitir la comparación de las estrategias preparadas durante el periodo que cubre el NMF con aquellas que se habían preparado antes del mismo.

- 2.9 **Análisis general de la evaluabilidad de las estrategias.** La cohorte de Estrategias de País que se elaboraron entre 2005 y 2008 mediante la reproducción del método de evaluabilidad de la Oficina que se empleó en 2005. El instrumento contiene siete estándares distintos, cada uno de los cuales está compuesto por una serie de preguntas a partir de las cuales los evaluadores calificaron cada estrategia. La escala de las puntuaciones es del 1 al 4, siendo el 1 la puntuación más baja y el 4 la más alta. Estas puntuaciones se normalizaron para representarlas como un porcentaje de la puntuación máxima posible. El Cuadro 2.1, que aparece a continuación, contiene los promedios de cada una de esas normas. Cada cifra del cuadro representa la puntuación promedio de cada estándar, como porcentaje de la puntuación máxima posible.

Cuadro 2.1
Puntuación de evaluabilidad como porcentaje de la puntuación máxima

Estándar	Ronda		Variación
	2003-2005	2005-2008	
Coherencia lógica	23,57	25,57	2,00
Diagnóstico	33,24	43,43	10,19
Indicadores	14,52	39,18	24,66
Seguimiento	12,36	17,17	4,81
Objetivos	20,13	24,24	4,12
Programación del análisis	14,91	16,92	2,01
Riesgos	23,03	23,23	0,20
Puntuación general	20,25	27,11	6,86

- 2.10 **Enfoque programático.** Como se puede ver en el cuadro, la evaluabilidad general de las estrategias es insatisfactoria. En general, los elementos necesarios para las estrategias no se desarrollan de manera suficiente y no definen por su conjunto una propuesta programática y coherente de intervenciones que responda a los desafíos de desarrollo que se diagnosticaron. Las estrategias tienen resultados poco satisfactorios respecto a cada uno de los estándares de evaluabilidad. Además, los elementos de las estrategias no tienen una lógica conjunta, lo que se refleja en los resultados persistentemente bajos en el área de coherencia lógica.

- 2.11 En general, las Estrategias de País no reflejan la identificación de un programa estratégico. Todas las estrategias identifican un inventario de proyectos, así como una serie de productos no financieros. Sin embargo, esta colección de proyectos y actividades previstas no se relaciona sistemáticamente con los desafíos identificados, ni es necesariamente consistente con los objetivos de la estrategia. La agrupación y organización de estas actividades se basa por lo general en los criterios de clasificación sectorial de carácter administrativo del Banco y no en los desafíos para el desarrollo que se propone abordar. Las Estrategias de País en definitiva, no tienen los contenidos que se requieren para que el programa del Banco con los países prestatarios tenga un enfoque de país.
- 2.12 El análisis de cada una de las dimensiones de evaluabilidad ilustra esta conclusión general. Tal como se puede ver en el cuadro, la evaluabilidad general de las estrategias es insatisfactoria. En promedio, las estrategias obtuvieron solamente el 27% de la puntuación máxima posible. Las áreas en las que se advierte especial debilidad son las relacionadas con el análisis de la programación anterior (17%), el seguimiento de la estrategia (17%), la identificación de los riesgos y de las medidas respectivas para mitigarlos (23%), los objetivos (24%) y la coherencia lógica (26%). En estas áreas persiste en las estrategias analizadas la mayoría de los problemas que se identificaron en las actividades anteriores de evaluabilidad.
- 2.13 Las estrategias mostraron una mejoría relativa para dos de los estándares, aunque en ellas resulta evidente que todavía existen posibilidades de mejorar. Estas son la identificación de diagnósticos apropiados y la determinación de indicadores necesarios para que las estrategias se puedan evaluar en el futuro. Para el primero de estos estándares, las estrategias obtuvieron en promedio un 40% de la puntuación máxima y para el segundo obtuvieron un 43%.
- 2.14 Una comparación entre las dos cohortes de estrategias analizadas (las de 2003 a 2005 frente a las de 2005 a 2008) muestra que estas dos áreas presentan la mayor mejora. En el caso de los diagnósticos hubo una mejora de 10 puntos porcentuales entre los dos periodos de análisis, y en términos de la determinación de indicadores hubo una mejora de 25 puntos porcentuales.
- 2.15 Aunque las estrategias mostraron una mejora en los diagnósticos y los indicadores, una comparación entre las dos cohortes no muestra una mejora significativa en relación con los demás estándares. Así las dimensiones relacionadas con la lógica, la determinación de los objetivos, así como la evaluación de los resultados del periodo anterior, la identificación de los riesgos y la determinación de un marco de seguimiento de los resultados, las estrategias analizadas no mejoraron mucho.
- 2.16 En general, buena parte de los hallazgos fundamentales del estudio que OVE realizó en el 2005 se pueden aplicar a la segunda generación de estrategias revisadas. A pesar de las mejoras, persisten las deficiencias en los diagnósticos y su base empírica sigue siendo inadecuada. Del mismo modo, aunque se ha presentado una mejora en los estudios sectoriales, la revisión concluyó que en muchos casos el Banco no ha complementado un déficit de información existente con los estudios

sectoriales. Además, los diagnósticos son incoherentes en gran medida con las propuestas de políticas del Banco.

- 2.17 El análisis también detectó problemas persistentes en relación con la revisión del desempeño anterior. En la mayoría de los casos las Estrategias de País no contienen datos sobre el desempeño, a nivel de resultados, del programa anterior del Banco. Las descripciones se limitan en general a informar sobre los ámbitos en los cuales el Banco participó o las actividades que el Banco financió. Como sucedió con la cohorte anterior de Estrategias de País, existen ejemplos en los cuales las estrategias incluían información sobre los indicadores de estrategias anteriores. Sin embargo, esa información ha sido parcial y no ha estado acompañada de un análisis crítico. Esto se refleja en la puntuación insatisfactoria de este estándar, tanto en términos absolutos como en términos de su mejora respecto a las estrategias revisadas anteriormente. Con un 17% de la puntuación máxima, es el estándar que obtuvo los peores resultados en el análisis de OVE.
- 2.18 Los problemas relacionados con el análisis del desempeño anterior del Banco son especialmente pertinentes para el compromiso del Banco por mejorar su enfoque de país y responder mejor a las características específicas de un país a la hora de realizar la programación. La falta de evaluación retrospectiva, priva al Banco de una oportunidad para brindar un enfoque de programación que se sustente en datos y de un vehículo valioso para el diálogo con las autoridades de los países sobre lo que puede hacer y los resultados que puede contribuir a lograr.
- 2.19 También se detectaron problemas fundamentales en relación con la lógica de las intervenciones. Las actividades del Banco todavía no guardan coherencia con el diagnóstico o con los objetivos que pretenden apoyar. En muchos casos, al nivel sectorial, no queda claro cuál es el desafío para el desarrollo respectivo y queda todavía menos clara la forma en que se está abordando (por parte del Banco o de otros agentes). Tampoco queda claro si el programa del Banco guarda coherencia con el del país.
- 2.20 Aunque las estrategias más recientes contienen más indicadores, existen pocos indicios de que estos indicadores sean significativamente mejores para definir las dimensiones clave de un problema u orientar las intervenciones del Banco hacia soluciones eficaces. Es relativamente infrecuente que los objetivos comprendan una secuencia completa de indicador, valor inicial, valor previsto e hitos para medir los avances. A menudo los indicadores son descripciones generalizadas de un sector y no proporcionan un nivel apropiado de detalle sobre la intervención escogida por el Banco. En otras ocasiones, existe una desconexión entre los indicadores y la lógica del modelo de intervención seleccionado, de modo tal que miden el cambio que se presenta de un periodo a otro pero no los cambios que experimentan los factores que explican un determinado problema observado.
- 2.21 En las estrategias se advierte una persistente dificultad en relación con el tratamiento de los riesgos. Los problemas persistentes comprenden la inclusión de los objetivos de la estrategia en la sección de riesgos, la poca claridad sobre el objetivo de la estrategia al que cada riesgo puede afectar y sobre la magnitud de tal

- impacto, así como la determinación inadecuada de las medidas orientadas a mitigarlo. Además, el análisis también detectó la frecuente omisión en los documentos de estrategia de los riesgos que habiéndose materializado podrían tener importancia en el programa posterior del Banco.
- 2.22 El tratamiento de los riesgos en las Estrategias de País también refleja el tema recurrente de la diferenciación entre los países. Como institución cooperativa, el Banco tiene una preferencia marcada por tratar a todos los países de la misma manera. Sin embargo, la evaluación de riesgos es, intrínsecamente, una actividad que consiste en diferenciar una situación de otra. El modelo de suficiencia de capital del Banco discrimina a los países sobre la base del riesgo financiero, pero los resultados se presentan de manera global de modo que no se revelen las calificaciones del riesgo de cada país. Sin embargo, las Estrategias de País son documentos públicos y como consecuencia, es significativamente más difícil que planteen una discusión transparente sobre los riesgos.
- 2.23 Por último, a pesar de los esfuerzos recientes encaminados a fortalecer los sistemas nacionales, los sistemas de seguimiento y evaluación de las Estrategias de País presentan los mismos problemas de evaluabilidad que se detectaron en las estrategias revisadas anteriormente. Entre estos problemas están la ausencia de una evaluación de la capacidad actual de los países para generar datos y rendir informes, la ausencia de una identificación clara de las responsabilidades para generar y dar seguimiento a los resultados y la carencia de planes de acción específicos para abordar los desafíos detectados en materia de información. En particular, ninguna de las Estrategias de País que se analizaron contemplaba un plan para el tránsito hacia el empleo de sistemas nacionales.
- 2.24 El análisis anterior indica que no ha habido mejora en la consistencia lógica entre los componentes de las estrategias. Los desafíos de cada país no se derivan de diagnósticos ni se apoyan en un análisis apropiado de los proyectos, políticas y programas sectoriales que el Banco ha apoyado. Tampoco se establece una relación adecuada entre los objetivos y los desafíos de desarrollo, y la naturaleza fragmentada del programa de desarrollo y de las actividades propuestas plantea dificultades para discernir qué estrategia está promoviendo la institución con su conjunto de préstamos y actividades. La identificación de los riesgos y de las medidas orientadas a mitigarlos tampoco se basa en las condiciones internas del país y en muchos casos la determinación de medidas para mitigarlos es completamente inadecuada para enfrentar la magnitud de los riesgos detectados. La solución de estos problemas constituye una condición necesaria para que el Banco cuente con una programación con enfoque de país.
- 2.25 Volviendo a las otras dos áreas necesarias para lograr un “enfoque de país”: la coherencia con los objetivos del gobierno prestatario y la especificidad respecto a las condiciones sectoriales, las Estrategias de País que se analizaron presentan déficits parecidos.
- 2.26 **Coherencia.** La evaluación de los documentos que contienen las Estrategias de País muestra que éstas son coherentes con los programas de los gobiernos a nivel de los

objetivos generales de desarrollo, pero no a nivel sectorial. Sin embargo, la coherencia que se observa a nivel de los objetivos generales de desarrollo se explica también por el alto grado de generalidad de los objetivos a ese nivel. Así, el análisis también muestra que a nivel sectorial los programas operativos propuestos a menudo no guardan coherencia con los programas del gobierno (o al menos tal coherencia no se demuestra) ni con los objetivos a dicho nivel.

- 2.27 En muchos casos la identificación de las prioridades del gobierno es demasiado general como para resultar útil. El texto siguiente contiene todo lo que dice una estrategia de país reciente sobre las prioridades del gobierno.

“La visión de mediano plazo planteada por el país a través del Programa de Gobierno, pone énfasis en la necesidad de reforzar y modernizar la institucionalidad en sectores clave y concentrarse en cuatro áreas estratégicas: (i) Consolidación de la gobernabilidad democrática; (ii) Modernización de la economía; (iii) Cohesión social y territorial; y (iv) Inserción inteligente en el contexto internacional. Las áreas prioritarias y líneas de acción se centran en los temas de gobernabilidad, democracia y construcción de ciudadanía; la reforma del Estado; el desarrollo de infraestructura física; las mejoras en la productividad y la competitividad; la satisfacción de necesidades básicas y reducción de la pobreza; la inversión en capacidades y seguridad humanas; y la sostenibilidad ambiental”.

- 2.28 Esta afirmación es tan general que se podría aplicar de manera convincente a la mayoría de los países miembros prestatarios del Banco. Evidentemente no proporciona suficiente información como para determinar la coherencia entre el programa del Banco y las prioridades del país. Así como se carece de una identificación específica de las prioridades entre las políticas públicas orientadas a alcanzar esos objetivos, no se puede establecer la coherencia entre el programa del Banco y el del gobierno.
- 2.29 El caso de Costa Rica es interesante porque representa un país en el cual se necesita un debate franco sobre las prioridades del gobierno y del Banco, dadas las dificultades que ha enfrentado el Banco en el pasado para acordar un programa de desarrollo tanto con el Gobierno de Costa Rica como con su sociedad civil. Esas dificultades están documentadas en la estrategia de país anterior con Costa Rica, según la cual las iniciativas de reforma (a través de un préstamo en apoyo de reformas de política) no se concretaron: *“A pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno, la viabilidad política de las reformas se redujo tempranamente al no lograrse los consensos requeridos, desapareciendo el espacio para los programas de apoyo a reformas de política incluidos en la programación”.*
- 2.30 Dado este contexto, resulta lógico asumir que la tarea fundamental de la nueva Estrategia de País debía haber sido establecer la coherencia del programa propuesto con la economía política del país. Por el contrario, la estrategia propone solamente un programa de carácter provisorio con el país eludiendo las discusiones complejas sobre la coherencia. En la Estrategia de País no se abordan temas decisivos, tales como la estructura de los mercados en áreas como las de energía y vías de comunicación y el papel de la regulación en estos sectores.

- 2.31 Respecto a aquellas estrategias en las cuales se identifican con claridad las prioridades del gobierno, el análisis muestra que a menudo éstas no son necesariamente coherentes con la propuesta del Banco. En el caso de Uruguay, por ejemplo, la prioridad del gobierno sí hizo hincapié en obtener aumentos de eficiencia en el gasto, en vista de las limitaciones fiscales. Según el documento, por tener un espacio limitado para la programación, los esfuerzos del gobierno están dirigidos a lograr la estabilidad fiscal y hacer más eficiente al sector público. Este contexto exigiría que el programa del Banco se centrara en lograr los mejores resultados posibles a partir de los programas existentes dada la restricción presupuestal existente. Sin embargo, esta concentración en la eficiencia no existe. De las líneas de acción que se describen en la estrategia (se describen 14), sólo cuatro incluyen un diagnóstico explícito y una respectiva reacción en términos de políticas en la que se incorpora el tema de la calidad y la eficiencia del gasto.
- 2.32 **Especificidad.** Adoptar un mejor enfoque de país también exige que el Banco sea específico sobre la naturaleza de los problemas que se abordarán y los resultados que se espera lograr a partir de sus intervenciones. El análisis de las estrategias anteriores detectó en muchos casos problemas fundamentales relacionados con la coherencia entre las necesidades del país que se identificaron en los diagnósticos sectoriales y el programa propuesto por el Banco. En muchos casos esto se debe a la inexistencia de diagnósticos. Sin embargo, en otros casos existe un diagnóstico, pero éste no se corresponde con las soluciones que propone el Banco.
- 2.33 En algunos casos, como el de Haití, las intervenciones que contiene la estrategia no parecen responder a los desafíos fundamentales del país en materia de desarrollo. A pesar de la identificación general de los shocks civiles que se han presentado en todo el país como el principal factor que impide la organización del estado y la generación de confianza en las instituciones, la estrategia procede a tratar el tema como si fuera ajeno al proceso de programación. En lugar de figurar como un objetivo fundamental del desarrollo, estos desafíos se enumeran en la sección de riesgos: *“Las fuertes expectativas de la población de una mejora rápida de la situación económica y social; la ausencia de una cultura democrática; la existencia de bandas criminales organizadas y bien armadas; la existencia de intereses ligados al narcotráfico y al contrabando; y la debilidad de las fuerzas de seguridad del país son factores que mantienen un alto grado de vulnerabilidad sobre la situación política”*. Así, en este caso, en lugar de ofrecer un tratamiento detallado en el diagnóstico, se trata de una manera superficial y, en todo caso, no se le otorga el grado de importancia que merece.
- 2.34 El caso de Panamá plantea características similares. En ese caso, muchas de las soluciones propuestas no tienen una relación clara con los diagnósticos y en muchos casos ni siquiera contienen un planteamiento del problema correspondiente. En algunos casos existe un planteamiento del problema, pero las políticas con las que se responde no corresponden con el mismo. Un buen ejemplo es el caso de la pobreza y el Estado. Así, aunque la estrategia determina que la deficiente focalización y la escasa eficiencia del gasto constituyen una causa posible de la lenta reacción de la pobreza al crecimiento económico general, las políticas que se

- plantean como respuesta no abordan ni el tema de la focalización ni el de la eficiencia del gasto.
- 2.35 El análisis también concluyó que en muchos casos el Banco propone como solución políticas que no guardan coherencia con las necesidades específicas del país. Esto se observa, por ejemplo, en las propuestas sobre formación profesional. Con frecuencia, las estrategias mencionan los programas de formación técnica o profesional como problemas que demandan una respuesta por parte del Banco. Sin embargo, en pocas ocasiones contienen diagnósticos que justifiquen la política propuesta.
- 2.36 En vista de la inexistencia de estos diagnósticos, OVE trató de establecer una correlación entre estadísticas disponibles sobre escolaridad y desempleo y la presencia de una propuesta sobre formación profesional en las Estrategia de País. El Cuadro 2.2, que se presenta a continuación, contiene los resultados de este ejercicio. *Prima facie*, cabe esperar que una estrategia aborde estos temas (i) cuando constituyen un tema apremiante para la juventud, como en los casos que presentan un elevado nivel de desempleo entre los jóvenes, o (ii) cuando ya se han abordado otros temas, tales como las deficiencias de la educación primaria. Como se ve en el cuadro, los patrones que surgen no son los esperados. Es decir, estos programas no tienden a surgir en los países en los cuales las tasas de desempleo entre los jóvenes son elevadas, o en los cuales las estadísticas sobre educación primaria y secundaria muestran resultados deficientes.

Cuadro 2.2
Estadísticas sobre formación profesional

País	Solución propuesta sobre formación profesional	Matrícula neta en primaria	Matrícula neta en secundaria	Desempleo entre los jóvenes
BA	SÍ	96	89	20
HA	SÍ	71
CH	NO	96	84*	17
CR	NO	...	80	15
CO	SÍ	88	65	15
DR	SI	77	52	23
ES	SÍ	94	54	12
JA	NO	90	78	28
PE	SÍ	96	70	21
PN	SÍ	98	64	22
UR	NO	95	82*	30
Promedio con formación profesional	SÍ	89	66	15
Promedio sin formación profesional	NO	94	81	23

* = Los cálculos se basan en cifras brutas. Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial

- 2.37 **Las tendencias anómalas.** Aunque las tendencias globales, tales como las anteriores, pueden proporcionar datos generalizados relacionados con la ubicación de los programas y las estadísticas sectoriales subyacentes, para obtener mayor

información sobre las necesidades de los países específicos y la respuesta del Banco, OVE examinó las intervenciones que se proponen en los documentos relacionados con los préstamos correspondientes a programas de formación profesional aprobados. En general los resultados de este análisis confirman la conclusión anterior de que el vínculo entre las circunstancias específicas de cada país y las propuestas de intervención es tenue.

- 2.38 Este análisis indica que las Estrategias de País que se prepararon durante el periodo que comprende el NMF no demuestran un “mejor enfoque de país” representado por un enfoque programático de país, por una mayor coherencia entre las prioridades y programas del gobierno y los del Banco, por una mayor especificidad para cada país de los diagnósticos que fundamentan la programación.

B. Las nuevas directrices para las Estrategias de País

- 2.39 La administración propuso en 2008 Directrices para las Estrategias de País revisadas. Si, por un lado, las directrices se alejan del principio de que las estrategias deben ser programáticas y específicas, por el otro carecen avance hacia una mayor coherencia con los programas nacionales.
- 2.40 En cuanto a la necesidad de que sean programáticas, las nuevas directrices se alejan de la identificación de los medios a través de los cuales se alcanzarán los objetivos, lo que constituye el elemento fundamental de un programa de país. En esencia, las directrices no requieren la definición de un modelo de intervención.
- 2.41 De acuerdo con el diccionario Cambridge, una estrategia es “un plan detallado para alcanzar el éxito en situaciones tales como la guerra, la política, los negocios, la industria o los deportes”, y la propia Estrategia Institucional del Banco observó que las estrategias específicas del Banco deben poder mostrar: “*la conexión —o falta de conexión— entre las medidas adoptadas en el marco de la estrategia y el logro de los objetivos que a través de ella se buscan*”.²⁷ Así, una estrategia combina tanto el enunciado de los objetivos que se espera alcanzar, como una explicación de los medios que se emplearán para tratar de lograrlos.
- 2.42 Sin embargo, las nuevas Directrices para las Estrategias de País indican que los documentos del Banco que contienen las estrategias sólo deben incluir el enunciado de los objetivos que el Banco se propone alcanzar en apoyo de los objetivos de desarrollo del país. Las acciones específicas no aparecerán en la estrategia, sino que se reservarán para actividades posteriores de programación. El documento dice:

“A través de las Estrategias de País, el Banco articula su intención de apoyar objetivos concretos trazados por el país (incluido el nivel de financiamiento), dejando las decisiones en torno al contenido del programa operativo (que suele ser sumamente preliminar en la etapa de diseño de la estrategia) para el proceso de programación”. (Párrafo 3.2.)

²⁷ Documento GN-2077-1, párrafo 5.18.

- 2.43 Esta decisión elimina de tales documentos cualquier discusión de la estrategia propiamente dicha. El trabajo de detalle de construir una estrategia real se relega a dos actividades definidas en términos vagos: el “proceso de programación” (véase la cita anterior) y el “plan de negocios del país”. Este proceso se define de la siguiente forma:

La gestión por resultados exigirá que la visión estratégica y los parámetros establecidos en la Estrategia de País se traduzcan, a través del proceso de programación, en planes de negocio concretos que orienten los recursos del Banco hacia el logro de esos objetivos, los cuales son coherentes con el mandato del Banco y sus prioridades institucionales. (Párrafo 2.9)

- 2.44 Esta redacción genera cierta ambigüedad sobre el papel directivo de la Estrategia de país. Los planes de negocios de los países están obviamente destinados a ser más detallados y operativos que la Estrategia de País y por tanto es posible que los planes de negocios puedan, en efecto, reemplazar a la Estrategia de País como el documento que en realidad define lo que el Banco se propone lograr en un país. Dado que el Directorio aprueba de manera individual los documentos que consignan las Estrategias de País y los planes de negocios sólo se estudian como parte de la presentación del Presupuesto, existe en las directrices una potencial ambigüedad en materia de responsabilización por niveles de gobierno que merece ser estudiada.
- 2.45 La inexistencia en las directrices de una propuesta estratégica clara le plantea a la institución tres problemas. **En primer lugar**, a partir de tal documento, los países miembros prestatarios no se forman una idea clara sobre la manera en que el Banco aportará valor agregado a sus procesos de desarrollo. Enunciar la cantidad de dinero que se destinará, a qué sectores y por medio de cuáles instrumentos, no constituye una estrategia para maximizar el aporte del Banco. Un corolario de todo esto es que, al no existir una definición de los resultados esperados en las estrategias, a nivel global del Banco sólo se identifican los indicadores de la eficiencia de la cartera (y no de su efectividad).
- 2.46 **En segundo lugar**, como no se formula explícitamente la estrategia que se va a aplicar, no existe una oportunidad para evaluar enfoques alternativos o aprender de la experiencia. En tales condiciones, las mejores estrategias para lograr ciertos objetivos determinados no se pueden comparar con otras peores.
- 2.47 **En tercer lugar**, resulta plausible que los documentos que se preparan siguiendo tales directrices no sean evaluables. El Grupo de cooperación en materia de evaluación de los Bancos Multilaterales de Desarrollo acaba de aprobar normas de buenas prácticas para la realización de evaluaciones de los programas y estrategias de país. Una de las bases de la evaluación de estrategias es un análisis claro sobre la “lógica de intervención” correspondiente:

La evaluación de los programas y estrategias de país se basa en la premisa de que una serie de estrategias y programas de país de los bancos multilaterales de desarrollo se pueden desglosar para obtener un diagnóstico del contexto, unos objetivos estratégicos y programáticos y una lógica de la intervención que se

*presten para realizar una evaluación formal. Una evaluación típica de los programas y estrategias de país de un banco multilateral de desarrollo comienza con un intento por hacer explícito el modelo causal implícito en el diseño del programa de asistencia.*²⁸

- 2.48 En vista de que las nuevas directrices eliminaron los análisis requeridos para especificar con un nivel de detalle razonable tanto el modelo causal en el que se basa el programa del Banco como la lógica de intervención del mismo, es probable que esas estrategias no se puedan evaluar de una manera concluyente. OVE planteó este tema durante las deliberaciones sobre las nuevas directrices, e indicó que tendrá que abordarse nuevamente cuando el Directorio proceda a considerar las directrices para la evaluación futura de las Estrategias de País.
- 2.49 En el momento en que se estaba finalizando esta evaluación del NMF, la Administración presentó un borrador de su propuesta de “Marco para la Efectividad en el Desarrollo”, que contiene directrices específicas sobre el contenido de las Estrategias de País. El borrador inicial de este documento formula propuestas que responden a muchas de las inquietudes de OVE y contiene directrices que se acercan más a las normas del Grupo de cooperación en materia de evaluación que las de las Directrices para las Estrategias de País que el Directorio aprobó en el mes de julio. OVE nota la intención manifiesta de la Administración de emplear las normas contenidas en el “Marco para la Efectividad en el Desarrollo”, y no las Directrices para las Estrategias de País, en las deliberaciones futuras sobre la formulación y evaluación de las estrategias.
- 2.50 En cuanto a la coherencia, las nuevas directrices dejan en claro que las Estrategias de País del Banco deben estar diseñadas para apoyar los objetivos de desarrollo del país, como lo demuestran los siguientes términos de las directrices (el énfasis es nuestro):

A través de las Estrategias de País, el Banco articula su intención de apoyar metas concretas trazadas por el país.

En virtud de este enfoque, la Estrategia de País detalla el aporte previsto de la cartera y el inventario del Banco en aras de la consecución de las metas de país acordadas con las autoridades para el periodo contemplado por la estrategia.

La propuesta de programa de país del Banco abordará una selección limitada escogida entre los múltiples objetivos del país, que sea coherente con los mandatos y las prioridades de la institución.

- 2.51 Las Directrices para las Estrategias de País también reconocen con claridad la importancia de un diálogo de alta calidad que se sustente en un trabajo analítico. Por ejemplo, las directrices mencionan:

Conforme se indicó anteriormente, el trabajo económico y sectorial se considera un componente integral del programa de país que ha de ejecutarse a lo largo del periodo comprendido por la estrategia. No obstante, la toma de posesión de un

²⁸ Normas de buenas prácticas del Grupo de cooperación en materia de evaluación de los bancos multilaterales de desarrollo, párrafo 34.

nuevo gobierno nacional brinda la oportunidad de actualizar el trabajo analítico en preparación para la intensificación del diálogo y el proceso de consultas con los principales actores políticos y partes interesadas del país.

- 2.52 Sin embargo, uno de los problemas fundamentales de las anteriores Estrategias de País era la ausencia de un análisis del programa anterior del Banco a través de una autoevaluación de su efectividad en el desarrollo. Las nuevas directrices no resuelven esa deficiencia; por el contrario, dejan para el futuro la determinación de los parámetros de su autoevaluación:

La autoevaluación de la Administración sobre el progreso real frente al progreso previsto en la obtención de los resultados trazados en la Estrategia de País se llevará a cabo en función de una metodología a ser desarrollada por VPC en consulta con OVE dentro de un lapso de seis meses a partir de la aprobación de estas directrices.

- 2.53 Discutir con el cliente la eficacia de los programas y las políticas que apoya el Banco no sólo es importante para lograr una mayor coherencia entre los programas del Banco y del gobierno, sino porque es una manera de proporcionar valor agregado en la definición de buenos programas de país. Si en el futuro persiste el desempeño insatisfactorio del Banco en la evaluación de su programa de desarrollo, no queda claro qué tan útil pueda ser la asesoría del Banco al discutir con el país respectivo su propio programa de desarrollo.
- 2.54 En cuanto a la especificidad, las nuevas directrices eliminan gran parte del trabajo de detalle que exigían las anteriores, especialmente respecto a las actividades de diagnóstico del país. Los cambios se pueden ver con claridad al comparar las antiguas directrices con las nuevas en cuando al tema del diagnóstico específico y el trabajo analítico que requiere una Estrategia de País:

Recuadro 2.1
Comparación entre las anteriores Directrices para las Estrategias de País y las nuevas

Directrices anteriores	Directrices nuevas
<u>Deben contener</u> un enunciado conciso de la situación en el país en relación con los dos ámbitos prioritarios preponderantes del Banco, a saber, la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible . En cuanto al primero, la sección debe resumir la naturaleza y el alcance de la pobreza en el país y también debe contener un cuadro con los índices sociales pertinentes. En este contexto, el Banco dará pasos inmediatos para fortalecer sus actividades analíticas, de conformidad con el párrafo 2.11 y el acuerdo de la Octava Reposición de General Recursos del BID, a fin de asegurarse de que los programas de país integren plenamente los temas relacionados con la reducción de la pobreza y la equidad social.	Esta actualización de los conocimientos sobre el país <u>puede comprender</u> un análisis de: (i) la experiencia del Banco y las lecciones aprendidas al contribuir a abordar las limitaciones a objetivos clave para el desarrollo del país, incluido el estudio del enfoque estratégico y la formulación de metas; (ii) limitaciones nuevas, persistentes o que cambian, entre ellas las relacionadas con el clima de negocios y el desarrollo del sector privado; (iii) la experiencia de otros socios en el desarrollo y (iv) los temas nuevos que surjan del diálogo continuo con el país.

Directrices anteriores	Directrices nuevas
La estrategia se diseña a partir de un análisis sobre la experiencia del Banco en el país, el programa de desarrollo del gobierno y sus compromisos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las estrategias de ayuda de otras instituciones de desarrollo externas y el cálculo del Banco sobre las áreas en las que tiene una ventaja comparativa. Este proceso lleva a que se definan criterios para identificar líneas de actividad específicas para el Banco en el país.	

- 2.55 Las nuevas directrices no solo son menos directivas (“puede comprender” en lugar de “debe contener”), sino que no exigen que el Banco prepare las propuestas de Estrategias de País a partir del análisis específico de temas de importancia fundamental para la misión del Banco. Por ejemplo, las nuevas directrices no contienen referencia alguna a conceptos como “pobreza”, “desarrollo sostenible” o “los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.
- 2.56 Por contraste, el recuadro 2.2 contiene los requisitos analíticos para las Estrategias de Asistencia a los Países del Banco Mundial, que contienen un mayor grado de especificidad que las anteriores Directrices para las Estrategias de País del BID o las nuevas.

Recuadro 2.2
Directrices del Banco Mundial para las Estrategias de Asistencia a los Países

El diagnóstico de las Estrategias de Asistencia a los Países cubre por lo general los siguientes temas:

- **Pobreza.** Un diagnóstico de la incidencia, las tendencias y las causas de la pobreza, que comprenda los principales obstáculos para la reducción de la pobreza y el conjunto de elementos estructurales y sociales esencial para el combate contra la pobreza; observaciones sobre el avance logrado (o ausencia del mismo) en el ámbito de la reducción de la pobreza desde la última estrategia; un análisis de los vínculos entre la reducción de la pobreza y el nivel y el patrón de crecimiento del país, y una evaluación de la capacidad del país para dar seguimiento a los indicadores de pobreza. Estas observaciones deben basarse en una evaluación de la pobreza u otro análisis disponible sobre la pobreza.
- **Factores sociopolíticos e institucionales.** Un análisis de los factores sociales, institucionales y relacionados con la economía política —entre ellos las necesidades de fortalecimiento de las capacidades que existan— que afecten la situación del país y la estrategia del Grupo del Banco.
- **Marco macroeconómico.** Las Estrategias de Asistencia a los Países comprenden un análisis completo del desempeño y las políticas macroeconómicas y estructurales. Mencionan la situación de la relación con el Fondo Monetario Internacional y, en la medida en que sea pertinente, el programa del FMI, y se refieren a la división de labores entre el Banco y el Fondo.
- **Sostenibilidad de la deuda.** Todas las Estrategias de Asistencia a los Países comprenden un análisis sobre la sostenibilidad de la deuda que incluirá, cuando sea necesario, un anexo detallado sobre ese aspecto. En cuanto a los países en los cuales la sostenibilidad de la deuda no represente un problema, esto debe mencionarse de manera explícita.
- **Entorno externo.** Un análisis sobre el entorno externo en el que se subraye cualquier tema

pertinente relacionado con el comercio o la integración regional y sus efectos en el desempeño económico del país.

- **Gobernanza.** Un diagnóstico cuidadoso de las condiciones de gobernanza, que comprenda los temas de corrupción y rendición de cuentas sobre las finanzas públicas, su impacto en la estrategia con el país y los riesgos que éstos representan para las actividades del Banco.
- **Desarrollo del sector privado.** Un análisis de las actividades del Grupo del Banco orientadas a fortalecer el desarrollo del sector privado y de los principales obstáculos que enfrentan. El nivel de participación de la Corporación Financiera Internacional y del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones en la preparación de las Estrategias de Asistencia a los Países debe estar acorde con la categoría conjunta de las estrategias.
- **Otros temas que tienen impacto en varias áreas.** Un análisis de otros temas que tienen impacto en varias áreas en cuanto sean pertinentes para el país —por ejemplo, educación, asuntos de género, salud, nutrición, y población, infraestructura, energía, medio ambiente, sector financiero— a partir de los análisis disponibles.

2.57 Otro cambio relacionado con el menor grado de especificidad es que mientras las directrices anteriores determinaban la realización de un análisis detallado de los resultados que había logrado la estrategia anterior, en las nuevas se pone de manifiesto que no se trata de un tema resuelto y se plantea un trabajo conjunto con OVE para preparar algo relacionado con esta área dentro de los seis meses posteriores a la aprobación.

2.58 El grado de especificidad también es menor en relación con el financiamiento hacia el país. La oración de las directrices que especifica la dotación financiera para las operaciones con garantía soberana contiene tres salvedades distintas, cada una de las cuales tiene el efecto de reducir el grado requerido de especificidad. Así, las directrices dicen:

La Estrategia de País especifica el nivel general de nuevos recursos financieros que el Banco podría canalizar al país durante el periodo que abarca la estrategia, estableciendo, en algunos casos, un caso base y otros escenarios hipotéticos con los activadores correspondientes, si procede. (Párrafo 4.10)

2.59 Uno de los resultados del menor grado de especificidad requerido por las nuevas directrices es que las futuras Estrategias de País podrían no contener estrategias propiamente dichas, evaluables y capaces de abordar algunas de las necesidades del país.

C. Utilización y fortalecimiento de los sistemas nacionales

2.60 Bajo el subtítulo “Identificación de los Países y Fortalecimiento de la Capacidad”, el documento del NMF articuló la importancia de los sistemas nacionales:

La necesidad de fortalecer la capacidad del sector público en los países prestatarios es una parte integral de esta evolución. Los países deben adoptar una posición más decidida en el diseño, ejecución y evaluación de sus propios programas de desarrollo. Las mejoras en la gestión por resultados en el sector público colocarán a los países prestatarios en una posición de mayor ventaja para asegurar una flexibilidad superior en los préstamos y para reducir los

*costos de transacción, como resultado de la adopción de un enfoque programático.*²⁹

- 2.61 Y en la sección sobre “la adopción de un enfoque programático” aparece lo siguiente:

“Este criterio debe fundarse en un riguroso análisis económico y sectorial y orientarse a una mayor dependencia de los sistemas de los países para la distribución del presupuesto, el diseño de programas y proyectos, las adquisiciones, el control y la evaluación” (párrafo 4.40).

- 2.62 Para poner en práctica esta recomendación, el Banco estableció en marzo de 2005 el Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV). El objetivo de PRODEV era:

Fortalecer la capacidad de gestión por resultados en todo el sector público de los países miembros prestatarios y lograr que sean más eficaces en el uso de todos los recursos, entre ellos los que suministra el Banco.

- 2.63 PRODEV debía contribuir a mejorar esa situación por medio del aporte a los países de dos tipos específicos de valor:

“(i) brindando asistencia a los países en ámbitos específicos de la administración pública bajo una lógica de certificación, lo que a su vez permitirá incrementar gradualmente el volumen de préstamos bajo los nuevos instrumentos flexibles del Banco, y

*(ii) actuando como medio de integración y armonización, a través del proceso de programación habitual del Banco, de todas las demás iniciativas emprendidas por el grupo del Banco para respaldar el establecimiento de un sector público eficaz orientado hacia los resultados en nuestros países miembros prestatarios”.*³⁰

- 2.64 Es importante observar que ambos documentos ponen énfasis en mejorar la capacidad de gestión por resultados de los países. A fin de evaluar los avances, esta sección se referirá en primer lugar a la atención que se prestó en los documentos de programación del Banco a la utilización y el fortalecimiento de los sistemas nacionales para la gestión de resultados y luego al trabajo de PRODEV para llevar a la práctica esta agenda en la Región.

- 2.65 El tratamiento de PRODEV en esta sección se centrará en su integración con otros instrumentos destinados a mejorar la programación para los países. Los logros específicos de PRODEV en cuanto a si se puede mejorar la capacidad de gestión por resultados de los países se comentan en el Capítulo V, que se refiere a la Efectividad en el Desarrollo.

²⁹ Documento GN-2200-13, párrafo 3.50.

³⁰ Documento GN-2346-1, página 2, párrafo 7.

2.66 **Los sistemas nacionales en los documentos de programación del Banco.** Un análisis de los documentos de programación del Banco preparados desde la adopción en 1995 del NMF muestra un énfasis relativamente escaso de los sistemas nacionales en la programación formal. Los siguientes cuadros muestran cuatro tipos de sistemas nacionales:

- Adquisiciones y rendición de cuentas en el ámbito financiero
- Planificación de las inversiones y determinación de prioridades
- Formulación de presupuestos
- Estadísticas, seguimiento y evaluación

2.67 El estudio formuló cuatro preguntas respecto a cada uno de estos sistemas: (i) ¿Existe un planteamiento del problema relacionado con lo que funciona y lo que no funciona en los sistemas nacionales? (ii) ¿Existe un diagnóstico que se sustente en datos? (iii) ¿Existe un plan para que el Banco avance hacia los sistemas nacionales? (iv) ¿Existe una identificación de los actuales sistemas por medio de los cuales el Banco pueda ejecutarlo?

Cuadro 2.3a
Los sistemas nacionales en las Estrategias de País:
Adquisiciones y planificación de la inversión

	Adquisiciones y rendición de cuentas en el ámbito financiero				Planificación de las inversiones y determinación de prioridades			
	<i>EP</i>	<i>DBD</i>	<i>Plan</i>	<i>Ejecutivo</i>	<i>EP</i>	<i>DBD</i>	<i>Plan</i>	<i>Ejecutivo</i>
BA	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No
HA	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No
JA	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No
PE	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No
PN	No	No	No	No	Sí	No	No	No
UR	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No
CH	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
CO	Sí	Sí	No	Piloto	No	No	No	No
CR	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No
DR	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No
ES	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No

EP: Planteamiento del problema

DBD: Diagnóstico basado en datos (por lo general, una evaluación de la capacidad de gestión financiera del país o un diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones del país, y en algunos casos una revisión del gasto público).)

Plan: ¿Existe un plan para avanzar hacia los sistemas nacionales?

Ejecutivo: ¿La estrategia identifica los sistemas que el Banco puede utilizar y los que no puede emplear y explica en qué circunstancias?

Cuadro 2.3b
Los sistemas nacionales en las Estrategias de País:
Formulación de presupuestos y seguimiento

	Proceso presupuestario				Estadísticas, seguimiento y evaluación			
	<i>EP</i>	<i>DBD</i>	<i>Plan</i>	<i>Ejecutivo</i>	<i>EP</i>	<i>DBD</i>	<i>Plan</i>	<i>Ejecutivo</i>
BA	Limitado	No	No	No	No	No	No	No
HA	No	No	No	No	No	No	No	No
JA	No	No	No	No	No	No	No	No
PE	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No
PN	No	No	No	No	Sí	No	No	No
UR	Sí	Sí	Limitado	No	No	No	No	No
CH	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No
CO	Sí	No	No	No	No	No	No	No
CR	No	No	No	No	No	No	No	No
DR	No	No	No	No	No	No	No	No
ES	No	No	No	No	No	No	No	No

EP: Planteamiento del problema

DBD: Diagnóstico basado en datos (por lo general, una evaluación de la capacidad de gestión financiera del país o un diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones del país, y en algunos casos una revisión del gasto público).)

Plan: ¿Existe un plan para avanzar hacia los sistemas nacionales?

Ejecutivo: ¿La estrategia identifica los sistemas que el Banco puede utilizar y los que no puede emplear y explica en qué circunstancias?.

- 2.68 Los cuadros muestran mucha más atención a los temas de adquisiciones y rendición de cuentas en el ámbito financiero que a los temas de planificación de la inversión, formulación de presupuestos y seguimiento. Con excepción de Panamá, todas las estrategias al menos mencionan la situación del país en relación con las adquisiciones y la rendición de cuentas en el ámbito financiero. En la mayoría de los casos, esto es resultado de la preparación de una evaluación de la capacidad de gestión financiera del país o de un diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones del mismo, financiados conjuntamente con el Banco Mundial. En todos los casos en los que existe un enunciado del problema también se informa sobre los resultados del respectivo trabajo sectorial.
- 2.69 Aunque las Estrategias de País se refieren a las adquisiciones y rendición de cuentas en el ámbito financiero, en la mayoría de los casos no presentan un plan para utilizar los sistemas nacionales ni se refieren a decisiones ejecutivas que se hayan tomado en el sentido de utilizarlos. En otras palabras, la estrategia no utiliza plenamente el trabajo sectorial relacionado con las adquisiciones y la gestión financiera para preparar los planes corporativos para utilizar los sistemas nacionales. Las excepciones son Chile y, en cierta medida, Colombia, Costa Rica y Haití.
- 2.70 En Chile, la estrategia es explícita en cuanto al uso tanto de funciones de adquisiciones como de auditoría. También contiene un plan para utilizar de manera gradual los sistemas de determinación de prioridades en las inversiones nacionales y los sistemas nacionales de evaluación (a fin de proporcionar datos sobre la eficacia de los programas para los Informes de Seguimiento del Desempeño de Proyectos). En Colombia, la estrategia menciona que el Banco ya está empleando

sistemas de tecnología de la información en la gestión financiera, como experiencia piloto. En Haití, la estrategia identifica problemas en las adquisiciones y presenta un plan para no utilizar los sistemas nacionales dadas las deficiencias que se detectaron, sino operar de manera excepcional con un conjunto *ad hoc* de procedimientos.

- 2.71 Sólo en dos casos (Chile y Panamá) las Estrategias de País abordan el uso de sistemas nacionales en la planificación de las inversiones y sólo en el caso de Chile la estrategia contiene un diagnóstico y un plan de acción. En cuanto a la formulación de presupuestos, existen en las Estrategias de País algunas referencias al proceso presupuestario basado en resultados, principalmente en Perú, Uruguay y Colombia. Resulta llamativo que Chile, el país con el sistema presupuestario basado en resultados más avanzado, no tenga una estrategia de país que explique en detalle las características del sistema. En todo caso, sólo en la estrategia de país de Uruguay se considera la adaptación de la programación en función del plan presupuestario quinquenal del gobierno, pero incluso en ese caso no se proporcionan los detalles de la forma en que eso se llevará a la práctica.
- 2.72 Las Estrategias de País del Banco no han identificado el uso de los sistemas nacionales en su seguimiento y evaluación. No existen casos en los cuales el Banco diga que utiliza sistemas nacionales y sólo un caso, el de Chile, en el cual se afirma que se avanza en esa dirección. Sólo existen dos casos en los cuales las estrategias contienen enunciados de problema relacionados con el alcance y la calidad de los sistemas de seguimiento de los países y sólo un ejemplo en el que se presentan los resultados de algún diagnóstico.
- 2.73 Este último hallazgo causa particular inquietud a la luz del énfasis que se ha puesto en el NMF y en el posterior documento del Banco sobre la Realineación en la importancia de la gestión por resultados de desarrollo. Dado el alto grado de generalidad que caracteriza a los documentos que recogen las Estrategias de País del Banco, es posible que el avance en este ámbito sea más significativo de lo que indica una revisión exclusiva de las Estrategias de País. De hecho, el Banco lanzó una iniciativa de cooperación técnica específica, PRODEV, aproximadamente al mismo tiempo en que se aprobó el NMF, con el objetivo específico de fortalecer los sistemas de gestión por resultados de los países. Aunque en este punto es prematuro evaluar a PRODEV, el Capítulo V de esta evaluación se referirá a los aportes preliminares de PRODEV al fortalecimiento de la capacidad de gestión por resultados de desarrollo de los países.

D. Recomendaciones

- 2.74 Dada la importancia del “enfoque de país” para el Banco, es esencial que éste mejore la calidad de la programación por país. Esto requiere tanto una mayor claridad sobre el significado del enfoque de país, como directrices y procedimientos internos que generen un mejor enfoque de país en las actividades de programación del Banco. Específicamente, OVE recomienda:

- **Primero**, las Directrices para las Estrategias de País que se aprobaron recientemente deben reconsiderarse a la luz de las nuevas normas de buenas prácticas para la evaluación de Estrategias de País del Grupo de cooperación en materia de evaluación. Esto está contemplado en el nuevo Marco de Efectividad en el Desarrollo de la Administración.
- **Segundo**, los documentos de las Estrategias de País deben contar con un marco sólido para los resultados previstos del programa. Esto tendrá que sustentarse en diagnósticos sectoriales detallados y en un análisis basado en los datos de los resultados que se alcanzaron durante la ejecución de la estrategia anterior, realizado por la Administración.
- **Tercero**, los documentos de las Estrategias de País deben someterse a un control de calidad sobre las tres dimensiones de coherencia, especificidad y evaluabilidad a las que ya se aludió. Los resultados de este control de calidad deberían anexarse a los documentos de las estrategias a lo largo del proceso de aprobación.
- **Cuarto**, debe aclararse el papel de la estrategia de país respecto a los planes de negocios por países. La existencia de distintos documentos con diferentes grados de especificidad y distintos mecanismos de aprobación es un obstáculo para una clara rendición de cuentas.
- **Quinto**, se debe profundizar de manera significativa el análisis de los riesgos para la ejecución y para el logro de los resultados futuros de las estrategias de país. El actual tratamiento ampliado del riesgo de los proyectos podría aplicarse también a la evaluación y mitigación de los riesgos a nivel de la estrategia de país.

III. INSTRUMENTOS DEL BANCO

- 3.1 La actividad primordial del Banco es el otorgamiento de préstamos que sustenten el desarrollo económico y social de los países miembros prestatarios. A lo largo del tiempo se ha ido modificando un marco normativo diferenciado para el procesamiento de las propuestas, la información que debe incluirse en éstas, las actividades que pueden respaldarse, los desembolsos, las salvaguardias fiduciarias que han de incluirse y la forma de evaluarlas. Esas normas han sido elaboradas totalmente por el Banco, algunas dictadas por decisiones de la Asamblea de Gobernadores y otras dispuestas por la Administración. El término “instrumento” se usa generalmente para referirse a una determinada combinación de normas que definen distintos tipos de préstamos. La calificación de “instrumento” significa que todos los préstamos de un tipo determinado se ciñen a normas similares y se registran por separado en la base de datos del Banco.
- 3.2 En varios capítulos del NMF aparecen recomendaciones acerca de las características y el uso de distintos instrumentos del Banco. En el Capítulo 1 se trató, en parte, el grupo más significativo de los préstamos (para inversiones, PBL y de emergencia), y en este capítulo se considerará la Recomendación 4 (flexibilización de los préstamos para inversiones) y la Recomendación 7 (adopción de un criterio programático). También se observará el cumplimiento de la Recomendación 3 (continuación del otorgamiento de PBL con recursos del FOE).

A. Instrumentos crediticios del Banco

- 3.3 Como antecedente para el NMF 2005-2008, OVE llevó a cabo un examen exhaustivo de los instrumentos del Banco (RE-300), en el que se constató que el Banco tenía dos amplias “familias” de instrumentos, a saber: los que financiaban gastos concretos y los que brindaban a los países financiación en general, sin referencia a gastos específicos. Estos gastos tendían a financiarse mediante préstamos “para inversiones”, mientras que la financiación general tendía a brindarse por medio de PBL y préstamos de emergencia. Con el tiempo, sin embargo, la distinción entre esas familias se ha tornado más difusa.
- 3.4 También se indicó en el documento RE-300 que el BID y el Banco Mundial hacían frente a reclamos similares acerca de sus instrumentos crediticios: la demanda de préstamos para proyectos de inversión tradicionales disminuía, los prestatarios mostraban preocupación por los altos costos de transacción de las operaciones con ambas instituciones y las restricciones fiscales limitaban la capacidad de endeudamiento de los países. En el informe se señaló:

Para responder a estos nuevos desafíos, ambas instituciones han tenido que considerar dos enfoques básicos alternativos de la reforma de sus instrumentos: proliferación o simplificación. Ante los condicionamientos inherentes en los instrumentos existentes, las instituciones pueden crear nuevos instrumentos, con condicionamientos menores, diferentes o mejores, o reducir el número de instrumentos y permitir un mayor margen de maniobra en cuanto a las condiciones específicas de cada instrumento. El enfoque de la proliferación parte

*del supuesto de que se pueden diseñar instrumentos nuevos que armonicen debidamente con las necesidades de los países; el enfoque de la simplificación, en cambio, considera que la predefinición de los instrumentos es un obstáculo a la solución de problemas*³¹.

- 3.5 En el documento RE-300 se recomendó que el Banco adoptara el criterio de la simplificación, conectándose con las necesidades de los países por medio de un criterio programático refinado, en lugar de hacerlo mediante la proliferación de instrumentos:

A la luz de un proceso fortalecido de programación por países, el Directorio Ejecutivo debiera considerar la posibilidad de una simplificación importante de la composición de instrumentos del Banco. Dado que, tanto la reforma de políticas, como las inversiones específicas son componentes eficaces de enfoques de tipo programático, ambos componentes debieran poder financiarse con el mismo instrumento, terminando así con la distinción entre préstamos para inversiones y préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política.

- 3.6 Esta recomendación se analizó en la propuesta de la Administración del marco de financiamiento para el período 2005-08. Se reconoció entonces la validez de algunas puntualizaciones, pero se concluyó que era demasiado temprano para recomendar la simplificación radical de instrumentos que se había propuesto. En el documento se señaló:

Aunque la Administración considera que aún es necesario el mantenimiento de dos categorías de préstamos regulares, con el tiempo la flexibilidad creciente infundida en los préstamos para inversión por medio de los PDL y los SWAp, y la revisión de la política sobre elegibilidad de gastos que actualmente está a consideración del Directorio, impulsarán al Banco en esa dirección.

- 3.7 Esta recomendación, que fue aceptada por los Gobernadores, manifestó interés en el criterio programático recomendado en el documento RE-300, pero apuntó a la consecución de este objetivo por medio de una flexibilidad creciente de los préstamos para inversión, a través de la introducción de cambios genéricos en las normas del Banco y al uso de nuevos instrumentos de crédito específicos. El NMF incluyó, asimismo, la recomendación de que se adoptara un enfoque programático.

- 3.8 La decisión de mantener las categorías de préstamo existentes significó que durante el período del NMF el Banco operara con la amplia y variada combinación de 21 instrumentos de crédito específicos que se muestra en el Cuadro 3.1. En el panel de la izquierda puede observarse los instrumentos (y sus códigos de identificación) usados desde 2000 hasta 2004 y en el de la derecha los instrumentos y códigos del período del NMF. La mayoría de los instrumentos no cambió con respecto al período anterior, aunque se adoptaron varios cambios en los códigos, que tornan más difícil el seguimiento del uso de los instrumentos a lo largo del tiempo. Sin embargo, el cambio más significativo en lo atinente a las aprobaciones guarda relación con el aumento del uso de los préstamos directos para el sector privado, un instrumento que no se incluyó en la propuesta del NMF y, por consiguiente, no abarca esta evaluación.

³¹ RE-300 “Instrumento y desarrollo,” párrafo 7.3.

Cuadro 3.1
Instrumentos crediticios del Banco

Préstamos aprobados 2000-2004				Préstamos aprobados 2005-julio de 2008			
Código	Clase	Aprobado	Puesto en términos del total	Código	Clase	Aprobado	Puesto en términos del total (Puesto en 2000-04)
ESP	Inversión específica	9,300	1	ESP	Inversión específica	6,592	1 (1)
PBL	Préstamo de reforma de política	8,147	2	PSL	Préstamos para el sector privado	4,808	2 (5)
EME	Emergencia financiera	3,880	3	PFM	Préstamos para proyectos de fases múltiples	3,846	3 (4)
PFM	Proyecto de fases múltiples	3,239	4	CLP	Proyecto que usa CCLIP	3,000	4 (7)
PSL	Préstamos para el sector privado	1,889	5	PBP	Préstamo programático de reformas de política	2,350	5 (nuevos)
GCR	Operación global de crédito	1,717	6	GOM	Operación global para obras múltiples	2,341	6 (8)
CLP	Proyecto que usa CCLIP	1,000	7	PBL	Préstamos de reformas de política	1,775	7 (2)
GOM	Operación global de obras múltiples	614	8	PDL	Préstamos por resultados	515	8 (16)
INO	Operación para innovación	176	9	SUP	Financiamiento suplementario	190	9 (18)
ERF	Facilidad de respuesta inmediata a emergencia	119	10	SEF	Facilidad sectorial	114	10 (11)
SEF	Facilidad sectorial	93	11	MIF	Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)	91	11 (13)
TCR	Préstamos de cooperación técnica	87	12	GCR	Operación global de crédito	89	12 (6)
MIF	Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)	59	13	GDL	Desembolso en forma de garantías	60	13 (20)
SMP	SEP y pequeños proyectos	42	14	HIB	Operaciones híbridas	52	14 (17)
PEF	Facilidad para la preparación y ejecución de proyectos	34	15	INO	Operaciones de innovación	50	15 (9)
PDL	Préstamos por resultados	30	16	ERF	Facilidad de respuesta inmediata a emergencia	47	16 (10)
HIB	Operaciones híbridas	28	17	PEF	Facilidad para la preparación y ejecución de proyectos	36	17 (15)
SUP	Financiamiento suplementario	27	18	SMP	SEP y pequeños proyectos	30	18 (14)
GPR	Operación global de preinversión	12	19	OMJ	Oportunidades para la Mayoría	25	19 (nuevos)
GDL	Desembolso en forma de garantías	0	20	TCR	Préstamos de cooperación técnica	21	20 (12)
				EME	Emergencia financiera	0	21 (3)
				GCR	Operación global de crédito	0	22 (6)
				GPR	Operación global de preinversión	0	23 (19)

3.9 En el NMF también se manifestó preocupación con respecto al uso de distintos instrumentos del Banco con diferentes fuentes de financiación. En la Recomendación 3 se dispuso que el Banco *continuara financiado préstamos en apoyo de reformas de política con recursos del FOE para países elegibles para recibir créditos de ese fondo*. En el Cuadro 3.2 se presentan los distintos

instrumentos de crédito del Banco y las aprobaciones durante el período del NMF, con recursos del CO y del FOE. Se observa en el cuadro que los países del FOE siguieron recibiendo créditos en apoyo a reformas de política, pero de montos algo menores y con modalidades diferentes a las operaciones PBL financiadas con recursos del CO.

Cuadro 3.2
Aprobaciones por clase de instrumento y fuente de financiación
Enero 2005-junio 2008

Clase de operación	FOE	CO	FOE	CO
	Valor de las aprobaciones (US\$)		Proporción del total	
Operación de inversión específica	677.365.000	5.424.243.000	61,44%	22,46%
Préstamo para el sector privado		4.808.360.000	0,00%	19,91%
Proyecto de fases múltiples		3.771.090.000	0,00%	15,62%
CCLIP		3.000.000.000	0,00%	12,42%
Operación global para obras múltiples	20.000.000	2.300.385.700	1,81%	9,53%
Préstamo programático de apoyo a reformas de política	15.000.000	2.210.000.000	1,36%	9,15%
Préstamo en apoyo de reformas de política	137.900.000	1.625.000.000	12,51%	6,73%
Préstamo por resultados	31.600.000	438.500.000	2,87%	1,82%
Financiamiento suplementario	30.000.000	117.000.000	2,72%	0,48%
Facilidad sectorial	15.000.000	99.041.100	1,36%	0,41%
Préstamo de desembolso en forma de garantías		60.000.000	0,00%	0,25%
Facilidad de respuesta en casos de emergencia		46.700.000	0,00%	0,19%
Operación de crédito global		39.100.000	0,00%	0,16%
Facilidad para la preparación y ejecución de proyectos	1.963.000	33.912.750	0,18%	0,14%
Operación de innovación	20.000.000	30.000.000	1,81%	0,12%
Bienes públicos regionales		28.630.000	0,00%	0,12%
Oportunidades para la Mayoría		25.000.000	0,00%	0,10%
Préstamo de cooperación técnica		21.414.500	0,00%	0,09%
PRODEV		20.532.300	0,00%	0,09%
Integración de la infraestructura regional		16.134.520	0,00%	0,07%
Fondo para la preparación de proyectos de infraestructura		16.008.240	0,00%	0,07%
Fondo Social		5.800.000	0,00%	0,02%
SECCI		5.224.520	0,00%	0,02%
Cooperación técnica de emergencia	1.000.000	4.560.000	0,09%	0,02%
Fondo para la financiación de la prevención de desastres		2.700.000	0,00%	0,01%
Operación híbrida	51.650.000		4,68%	0,00%
CT regular	79.046.620		7,17%	0,00%
SEP y pequeños proyectos	21.172.000		1,92%	0,00%
CT – CT/Intra	764.469		0,07%	0,00%
TOTAL		24.149.336.630	100,00%	100,00%

- 3.10 Los PBL tradicionales representaron 12,5% de las aprobaciones con recursos del FOE, frente a 6,7% de las financiadas con recursos del CO. Empero, se financiaron muy pocos PBL “programáticos” con recursos del FOE (1,6% frente a 9,1% con fondos del CO). Por ende, los prestatarios del CO financiaron 16% de su programa con PBL, frente a 14,1% en el caso del FOE.
- 3.11 También es interesante observar en el cuadro que, generalmente, los nuevos préstamos flexibles, innovadores y programáticos no se financiaron con recursos del FOE. Las excepciones las constituyeron los préstamos por resultados, que en realidad constituyeron una porción más grande de las aprobaciones con recursos del FOE que con los del CO. La ausencia total de préstamos para el sector privado financiados con recursos del FOE obedece a las decisiones de los Gobernadores que limitaron esa línea de actividad sólo al CO.
- 3.12 Con estos antecedentes, la instrucción principal del NMF se refirió a los préstamos para inversiones en estos términos:

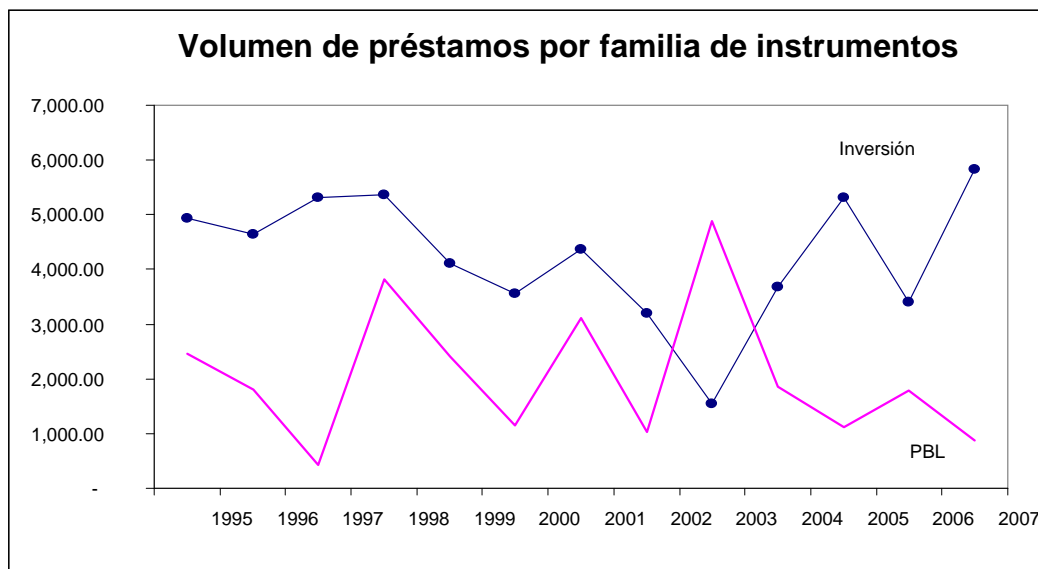
Recomendación 4

Mayor flexibilización de los préstamos para inversión

Debe adoptarse medidas tendientes a la flexibilización de las políticas y los procedimientos para los préstamos de inversión, para que resulten más atractivos en comparación con los PBL, y a la eliminación de un sesgo implícito a favor de los PBL.

- 3.13 Al momento de redactarse esta recomendación, la demanda de préstamos del Banco para inversiones había caído sustancialmente y preocupaba la posibilidad de que los países se interesaran cada vez más exclusivamente en los PBL. Esta situación cambió considerablemente durante el período del NMF.
- 3.14 En el Gráfico 3.1 se compara el crédito para el sector público acorde con las dos “familias” principales de instrumentos, a saber para inversión y PBL. Se observa una caída precipitada del crédito para inversiones entre 2001 y 2003, y una subida simultánea de los PBL (incluyendo los PBL de emergencia). Esta experiencia sirvió como antecedente para las deliberaciones de 2004 en torno al NMF. La inversión radical de estas tendencias comenzó en 2005 y los datos más recientes no muestran un “sesgo implícito” favorable a las operaciones de PBL.

Gráfico 3.1

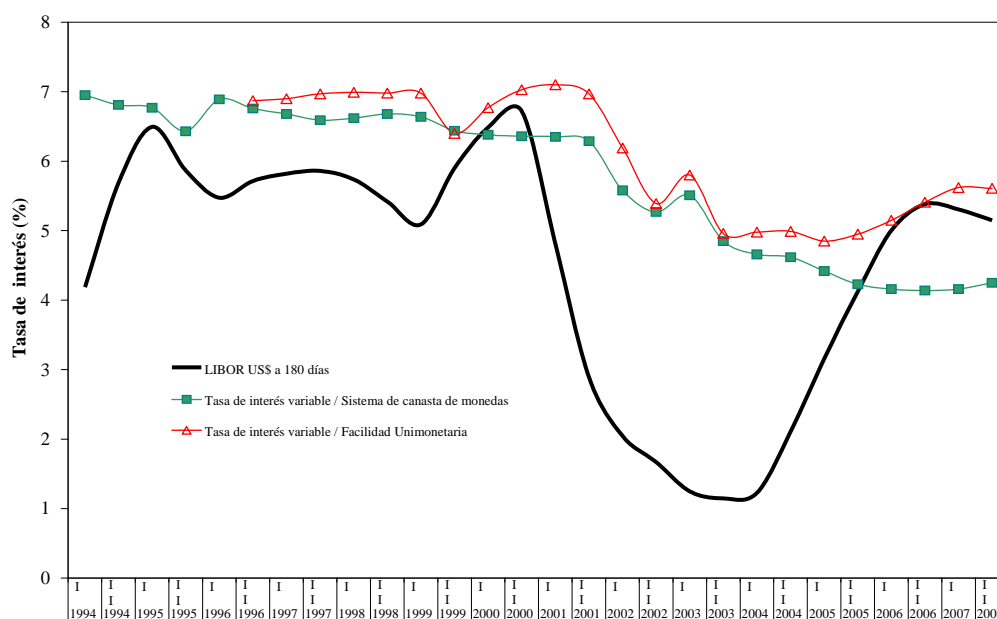


- 3.15 Antes de pasar a los cambios específicos introducidos en el instrumento de los préstamos para inversión, es importante la mención de dos factores externos al Banco que quizá hayan influido en los patrones que aparecen en el Gráfico 3.1.
- 3.16 En primer lugar, durante el período del NMF se dieron en la Región condiciones macroeconómicas sumamente positivas. La mayoría de las economías creció, algunas fuertemente y las finanzas públicas mejoraron virtualmente en todos los países. Es posible que, durante el período, simplemente no haya sido necesario el tipo de respaldo fiscal brindado por los PBL y, al mismo tiempo, puede ser que, a medida que mejoraron las condiciones macroeconómicas los países se vieran en mejor situación para emprender proyectos de inversión.
- 3.17 Otro elemento macro que puede haber afectado la demanda de productos del Banco es la competitividad de sus tasas de interés. Antes de 2003, el Banco ofrecía préstamos conforme a un sistema de canasta de monedas (CPS) establecido en 1982. En 1996, se reemplazó este sistema con la Facilidad Unimonetaria (FU) con objeto de reflejar el costo del fondo de empréstitos asignado a esos préstamos. Entre 1994 y 2000, las tasas de la CPS y de la FU se situaron alrededor de 100 puntos básicos por encima de la LIBOR a 180 días. Este diferencial, sin embargo, comenzó a ensancharse después del segundo semestre de 2001 y para el segundo semestre de 2003, el margen había llegado a casi 500 puntos básicos. El aumento del margen coincide con la merma de las aprobaciones de préstamos del Banco para inversiones y la reducción del margen con la recuperación de los préstamos para inversiones (Gráfico 3.2). Durante el período de ampliación de los márgenes, los países quizá hayan encontrado, simplemente, más atractiva la financiación del mercado para los proyectos de inversión pública, tomando en cuenta al mismo tiempo los cambios de las condiciones para los proyectos de inversión específicos mencionados más adelante, en el párrafo 3.57. A medida que la LIBOR fue

aumentando a partir de 2003, el Banco se tornó más competitivo en el mercado, cambio que coincide nítidamente con la reanudación del crecimiento de los préstamos para inversión.

Gráfico 3.2

Tasas de interés del BID y LIBOR



3.18 En lo que atañe a los cambios específicos dispuestos en los préstamos para inversiones, fundamentalmente se adoptaron dos criterios diferentes. El primero guardó relación con los procedimientos del Banco en general y el segundo con el uso de “instrumentos” de inversión específicos concebidos para infundir más “flexibilidad” para los países prestatarios.

3.19 Varios cambios generales fueron estipulados claramente en el documento del NMF, donde se consignaron estas recomendaciones específicas:

- la eliminación de la “matriz” de financiamiento en moneda extranjera;
- el ajuste de las políticas vigentes sobre elegibilidad de los gastos, a fin de armonizarlas con las de otros BMD;
- la flexibilización de los requisitos en materia de adquisiciones, contrataciones, informes financieros auditados y auditoría externa;
- la fijación de plazos de amortización de hasta 25 años para los préstamos para inversión y hasta 20 años para los PBL;
- la admisión de la posibilidad de proveer financiamiento a proyectos que estén en curso.

- 3.20 **Matriz y gastos elegibles.** En noviembre del 2004, el Directorio había aprobado la eliminación de la matriz de gastos elegibles, antes de la aprobación del propio NMF. Las nuevas propuestas descartaron el requisito de un nivel específico de financiamiento de contrapartida para los proyectos y admitieron que los países demostraran su compromiso y su “identificación” con los proyectos por otros medios que no fuera el compromiso específico de recursos financieros. También ampliaron sustancialmente la elegibilidad para la financiación de rubros como impuestos y comisiones, gastos ordinarios, capital de trabajo, tierras, edificios comerciales y como gastos transitorios como el pago de indemnizaciones. De esta manera, la práctica del BID se acompasó con la del Banco Mundial, eliminándose un posible escenario de competencia entre las dos instituciones de financiación del desarrollo.
- 3.21 Aunque el Directorio aprobó los cambios, manifestó dos preocupaciones concretas con respecto al nuevo enfoque, consignadas en el informe del presidente del Comité de Políticas y Evaluación que recomendó la aprobación de los cambios:

En un plano conceptual, las preocupaciones expresadas por los Directores se refirieron principalmente a dos aspectos, a saber: la conveniencia de financiar gastos recurrentes con deuda y el papel del financiamiento de contrapartida para asegurar la identificación con los proyectos respaldados por la financiación del Banco.

- 3.22 La Administración también reconoció la validez de esas preocupaciones y propuso un conjunto de salvaguardias en esa materia, sosteniendo al respecto:

Esta propuesta no tiende a la admisión del financiamiento indiscriminado de gastos, lo cual rebajaría la calidad del proyecto, o a brindar financiación que exceda la capacidad fiscal y de endeudamiento de los países miembros prestatarios. Se reconoce el riesgo de una ejecución deficiente de este nuevo marco de políticas y se propone una serie de medidas para mitigar los posibles riesgos. Como consecuencia de la nueva política, se ajustará la elegibilidad de los gastos y la participación del Banco en la financiación del proyecto, para que guarden relación con las condiciones económicas de cada país miembro prestatario. El compromiso del país con su programa de desarrollo se determinará en virtud del gasto público, de la financiación de éste y de otros factores. La institución de esta nueva concentración en el país exigirá: a) la ponderación de la identificación del gobierno con su programa global de desarrollo por medio de su contribución al financiamiento de éste, especialmente en el sector al que haya de encauzarse los recursos del Banco; b) la consideración de la capacidad de endeudamiento y el sistema tributario de cada país; y c) un acuerdo con las autoridades de cada país prestatario en torno a las condiciones del préstamo. Una exigencia importante de la nueva política será el fortalecimiento de los mecanismos del Banco para un control eficaz de la calidad de la programación de los países y los análisis, y la capacitación del personal³².

- 3.23 Las nuevas normas se aplicarían a nivel de país, conforme a parámetros de financiación fijados para cada país miembro prestatario. Con objeto de prevenir el “financiamiento indiscriminado de gastos”, la Administración propuso un proceso

³² GN-2331-5, párrafo 3.39.

analítico diseñado, de hecho, para discriminar entre los países sobre la base de su capacidad de administrar la deuda relacionada con la financiación de costos recurrentes y el compromiso que hasta entonces aseguraban los requisitos de contrapartida. A modo de salvaguardia adicional, la Administración prometió al Directorio tres clases de información, a saber: 1) un informe anual de progreso; 2) informes semestrales sobre la financiación de costos ordinarios; y 3) una evaluación de los cambios cuando se cumplieran tres años de su puesta en práctica.

- 3.24 Los cuatro informes semestrales previstos en la nueva política no se materializaron y tampoco la evaluación general. La Administración sólo presentó un informe de progreso (en 2006), donde figuraba el cuadro siguiente que mostraba si los resultados del proceso de PFP en cada país habían establecido que debiera aplicarse un límite general a la financiación de costos recurrentes.

Cuadro 3.3
Parámetros para la financiación de costos ordinarios: límite general

Región 1		Región 2		Región 3	
País	PFP	País	PFP	País	PFP
Argentina	Sin límite	Belice (*)	Sin límite, pero con contribuciones decrecientes	Bahamas	Sin límite
Bolivia	Sin límite	Costa Rica (**)	n/a	Barbados	Sin límite
Brasil (*)	n/a	Guatemala	Sin límite	Colombia	Sin límite
Chile	Sin límite	Haití	Sin límite	Ecuador ⁵	Sin límite
Paraguay	Sin límite	Honduras	Sin límite	Guyana	Sin límite
Uruguay	Sin límite	El Salvador	Sin límite	Jamaica	Sin límite
		México	Sin límite	Perú ⁶	No se financian
		Nicaragua	Sin límite	Suriname (**)	n/a
		Panamá	Sin límite	Venezuela ⁷	No se financian
		R. Dominicana	Sin límite	Trinidad y Tobago ⁸	No se financian

(*) Con PFP aprobados después del 30 de junio de 2006.

(**) PFP en proceso de consulta final con las autoridades.

5 Excepto por las restricciones para el endeudamiento público fijadas en el Artículo 9 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, Estabilización y Transparencia (LORETF) y su reglamento (Artículo 24).

6 La Constitución del Perú limita la financiación externa de los gastos recurrentes permanentes.

7 La legislación de Venezuela no permite la financiación de gastos recurrentes mediante endeudamiento externo.

8 El gobierno de Trinidad y Tobago ha solicitado que la financiación se limite exclusivamente a las inversiones.

- 3.25 Conforme a las directrices impartidas por la Administración “los PFP están basados en una evaluación de las condiciones macroeconómicas del país, la calidad de su gestión fiscal y de la deuda, su programa de desarrollo y la calidad de su gestión presupuestaria y de su régimen fiscal.”³³ En tal sentido, los PFP han sido concebidos para discriminar entre los países, pero en el cuadro no puede observarse discriminación alguna. De hecho, el régimen anterior reemplazado por las nuevas directrices, en realidad discriminaba entre los grupos de países en virtud de la fijación de distintos porcentajes de financiamiento para cada grupo. Sin embargo,

³³ GN-2331-11 “Directrices sobre elegibilidad de gastos en préstamos de inversión”, párrafo 2.4.

dentro del marco de la nueva política, todos los países se consideraron elegibles para la financiación de costos recurrentes “sin límite” por parte del BID, a menos que sus leyes o constituciones lo prohibieran.

- 3.26 La Administración también se comprometió a llevar a cabo una evaluación general de estos cambios cuando se cumplieran tres años de su aprobación. Dicha evaluación aún no se completó pero se prevé:

...un análisis técnico, financiero y económico (costo-beneficio o costo eficiencia dependiendo del sector) de cada proyecto que sea sometido a la consideración y aprobación del Directorio Ejecutivo. Este enfoque exigirá también evaluar resultados. Una evaluación de la implementación de la nueva política sería presentada al Directorio Ejecutivo a los tres años de su entrada en vigor, e incluirá entre otros temas, una revisión del menú de gastos elegibles, y los resultados de dichos gastos sobre los objetivos de desarrollo, en la medida que sea posible detectar tempranamente dichos resultados, del avance en la ejecución de proyectos.³⁴

- 3.27 Es útil tener en cuenta que este firme compromiso con el análisis de costo-beneficio o costo-eficiencia de cada proyecto, se asumió dos meses después que la Administración y el Directorio consideraran las conclusiones del documento RE-300 en el que se había mencionado la ausencia o documentación inadecuada de un análisis de esa índole en la vasta mayoría de los proyectos del Banco.

- 3.28 Además de la financiación de los costos recurrentes, los cambios aprobados también ampliaron sustancialmente la variedad de gastos que podía financiarse con recursos del BID. También a este respecto, la Administración aseguró que practicaría una evaluación discriminatoria de las realidades de los países antes de la puesta en práctica de estas medidas, señalando que:

...tanto la elegibilidad del gasto, y la participación del Banco en el financiamiento del costo total del proyecto serán ajustadas de acuerdo con la situación económica de cada país prestatario y su propio programa de desarrollo.

- 3.29 La propuesta inicial de la política no incluyó lineamientos concretos para llevar a cabo esa evaluación de los países y tampoco se trazaron posteriormente. OVE no pudo constatar si se llevaron a cabo dichas evaluaciones con objeto de establecer los gastos elegibles y, por consiguiente, lo más probable es que no se hayan realizado y que todos los países estén habilitados para percibir la financiación de la lista ampliada de gastos enumerada en el documento.

- 3.30 Sobre la base de este análisis, pareciera que en lo atinente a los aspectos clave de financiación de los costos recurrentes, requisitos de contrapartida y gastos elegibles, los cambios de 2004 se aplicaron en general, representando una liberalización sustancial de las normas que antes regían el financiamiento de gastos específicos en

³⁴ GN-2331-5 “Modernización de políticas y prácticas de restricción al uso de recursos en préstamos de inversión”. Versión final, párrafo 3.41.

los préstamos para inversiones. Esto constituye un incremento significativo y sustancial de la “flexibilidad” de esos instrumentos.

- 3.31 En 2004, además de esos cambios, el Banco modificó su política en materia de financiación de los excesos de costos en los proyectos de inversión (GN-2329). La política anterior, aprobada en 1977, no incluía procedimientos formales y, desde su aprobación, sólo se había aplicado a un proyecto. La Administración justificó el cambio de política, señalando:

Esta propuesta de aumento de cobertura se fundamenta además en la existencia de una variedad de nuevos instrumentos de financiamiento del Banco creados después de la aprobación de la política vigente, que reflejan el compromiso del Banco con los objetivos de los proyectos más que con los componentes y costos identificados durante su diseño.

- 3.32 Como puede observarse en el Cuadro 3.4, desde 2004 esta nueva modalidad de financiación de los excesos de costos se usó cinco veces, exclusivamente para grandes proyectos de infraestructura, y permitió que el Banco aumentara su financiamiento entre 24% y 216%.

Cuadro 3.4
Financiamiento suplementario

Número	Nombre	Año	Monto	Préstamo original		Cambio
				Año	Monto	
BH-L1024	Financiamiento suplementario para el programa de transporte en New Providence	2008	100	2001	46.2	216%
HA-L1021	Financiamiento suplementario para el programa de intensificación agrícola	2007	12.5	2003	41.9	30%
HO0174	Financiamiento suplementario para el programa de inversiones en suministro de agua y saneamiento	2006	30	1999	26	115%
HO-L1020	Financiamiento suplementario para mejoramiento del corredor atlántico PPP	2007	30	2004	50	60%
PN-L1017	Financiamiento suplementario para el programa de desarrollo sostenible del Darién	2007	17	1998	70	24%

- 3.33 **Otros cambios generales de procedimiento.** Simultáneamente con los cambios de matriz, la ampliación de los gastos elegibles y la admisión de financiamiento suplementario, realizados mediante cambios explícitos de política aprobados por el Directorio, se dispusieron otros cambios de los procedimientos relativos a los préstamos para inversiones. En 1999, la Administración tomó una serie de medidas con objeto de reducir las demoras en los procesamientos de los préstamos para inversión relacionadas a cuestiones de procedimiento. Fueron ellas la reducción del número de comités de revisión, la simplificación de la documentación requerida y

la reducción de los detalles exigidos en las etapas de perfiles de los proyectos.³⁵ En los préstamos individuales y en cada país, se han flexibilizado los requisitos atinentes a las adquisiciones y a los estados financieros auditados. Aumentaron los límites máximos para el uso de los sistemas locales de adquisiciones, permitiendo que una mayor parte de éstas se lleve a cabo conforme a esos sistemas. Los sistemas de adquisiciones por vía electrónica de cuatro países cuentan con la “certificación” que admite su uso en préstamos del BID y se considera la posibilidad de dispensar el mismo trato a otros países. Conforme a lo recomendado en el NMF, se han extendido los calendarios de amortización.

- 3.34 Quizá el cambio generalizado más significativo guarda relación con la forma en que el Banco examina y procesa los préstamos con vista a su aprobación. En el documento de la realineación del Banco (GA-232), los problemas en este sentido se delinearon así:

Los problemas de eficiencia y calidad dan lugar a largos períodos de preparación (tiempo promedio de preparación de un proyecto de inversión es de 576 días); largos períodos de ejecución (39% de la cartera con períodos de ejecución superiores a 5 años) y dificultades para evaluar la calidad de las intervenciones del Banco (45% de los proyectos fueron evaluados ex ante, y 18% evaluados ex post).

- 3.35 En respuesta a este diagnóstico, en octubre de 2007 la Administración preparó un nuevo conjunto de procedimientos para el procesamiento de los préstamos. Este método, denominado “nuevo ciclo de proyecto” simplificó radicalmente los procesos de aprobación de los préstamos, estableciendo cronogramas estrictos a fin de asegurar que todos los exámenes requeridos se completaran de manera expedita y trasladando el énfasis del Banco en la aprobación a la ejecución. Esto eliminó efectivamente muchos obstáculos de procedimiento que en el pasado habían propiciado la aparición de “instrumentos” especializados (se analizan más adelante) con procesos de aprobación únicos, concebidos para sortear esos obstáculos. El efecto de los cambios en materia de plazos para la aprobación y, además, en cuanto a la estructura y los costos de los proyectos, los cronogramas de ejecución y la generación de los beneficios y resultados previstos, sólo podrá notarse en un futuro.

B. Reforma instrumental: instrumentos flexibles de préstamo

- 3.36 Simultáneamente con estas medidas generales tendientes a la flexibilización de los préstamos para inversión, la Administración también elaboró y puso en práctica una variedad de nuevos “instrumentos flexibles de préstamo” concebidos para subsanar rigideces percibidas en los préstamos para inversión normales. La primera ronda de innovaciones en este sentido ocurrió en 2000, cuando el Directorio aprobó estos instrumentos “flexibles” de préstamo: préstamos para innovación (INO) y programas de fases múltiples (MPL), marco de mecanismos sectoriales y tres

³⁵ Consignados en el documento GN-2072, “Procedimientos aplicables a las operaciones. Iniciativas propuestas por la Administración”, 24 de junio de 1999.

mecanismos iniciales para educación, salud y comercio (SEF) y la Facilidad para la preparación y ejecución de proyectos (PROPEF). El 16 de julio de 2003, el Directorio Ejecutivo aprobó dos nuevos instrumentos de préstamo, a saber: la línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP) y los préstamos por resultados (PDL).

- 3.37 En los documentos proponentes de esos nuevos instrumentos puede distinguirse dos objetivos diferenciados. En primer lugar, se procuró que los nuevos instrumentos brindaran plazos de aprobación y ejecución más breves porque se planteaba “... *la necesidad de reducir las demoras en la puesta en marcha de los proyectos y en el período necesario para lograr la elegibilidad, de manera que los proyectos alcancen su esperado impacto en el desarrollo.*”³⁶ En segundo término, los nuevos instrumentos abrieron márgenes para que el Banco tomara medidas adaptativas si la naturaleza precisa de su intervención evolucionaba con el tiempo. Las intervenciones adaptativas se concentrarían en los resultados, apuntando a “*la consolidación de las asociaciones con los prestatarios y el fomento de una cultura de resultados.*” De esta manera, los nuevos instrumentos se ceñían a dos de los objetivos del NMF, a saber: la flexibilización de los préstamos para inversiones y la adopción de un enfoque programático. Por ende, la evaluación debe determinar, en primer lugar, si los nuevos instrumentos ofrecen un trámite de aprobación y desembolso más rápido que el de los préstamos de inversión normales y luego debe considerar si los nuevos instrumentos fomentan un criterio adaptativo y programático para los países.
- 3.38 En el Cuadro 3.5 se presenta el uso de los instrumentos del Banco durante el período del NMF, con detalle del número de operaciones y los montos aprobados. Los “nuevos instrumentos flexibles de préstamo” aparecen en las filas sombreadas.

Cuadro 3.5
Uso de instrumentos durante el período del NMF

Código	Nombre	Número	Monto
ESP	Operación de inversión específica	115	6,570.84
PSL	Préstamo al sector privado	77	4,808.36
PFM	Proyecto de fases múltiples	34	3,846.09
CLP	Proyecto que usa CCLIP	13	3,000.00
PBP	Préstamo programático de apoyo a reformas de política	20	2,350.00
GOM	Operación global para obras múltiples	13	2,341.39
PBL	Préstamo de apoyo a reformas de política	12	1,774.00
PDL	Préstamo por resultados	9	515.00
SUP	Financiamiento suplementario	5	189.00
SEF	Facilidad sectorial	27	114.00
GCR	Operación de crédito global	2	89.10
HIB	Operación híbrida	2	51.60
INO	Operación de innovación	5	50.00
ERF	Facilidad de respuesta inmediata en casos de emergencia	3	46.70
PEF	Facilidad para la preparación y ejecución de	32	35.80

³⁶ GN-2085-2 “Propuesta de nuevos instrumentos flexibles de préstamo”, 17 de marzo de 2000, párrafo 2.04.

Código	Nombre	Número	Monto
	proyectos		
SMP	SEP y pequeños proyectos	46	29.70
OMJ	Oportunidades para la mayoría	1	25.00
TCR	Préstamo de cooperación técnica	5	21.40
	TOTAL	421	25,859.00

3.39 El cuadro muestra que dos de los nuevos instrumentos, los CCLIP y los préstamos de fases múltiples, han sido ampliamente usados y suman 47 operaciones y casi US\$7.000 millones. Ha habido un número significativo de proyectos correspondientes a facilidades sectoriales y a la facilidad para la preparación y ejecución de proyectos, pero con un volumen de préstamos relativamente pequeño, mientras que poco uso se ha hecho de los préstamos por resultados y los préstamos de innovación.

3.40 El diseño de estos nuevos instrumentos se concentró en la celeridad de las aprobaciones y cuando la Administración examinó su uso, en 2002, señaló:

Un elemento importante de los instrumentos flexibles de préstamo (con excepción de la primera fase de los préstamos en fases múltiples³⁷) es la agilidad en la preparación y revisión de las operaciones. Los préstamos de innovación, las facilidades sectoriales y la FAPEP tienen todos procesos simplificados y ágiles para asegurar una oportuna tramitación de sus aprobaciones.

3.41 La propuesta del CCLIP fue igualmente explícita en cuanto a los objetivos de este instrumento:

La línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP) es un instrumento financiero para el financiamiento de proyectos inversión que aumentará la eficacia y rapidez del proceso de preparación y aprobación de préstamos del Banco, y reducirá los costos de tramitación de préstamos tanto para el Banco como para los prestatarios.³⁸

3.42 Para alcanzar estos objetivos, se acordó a los instrumentos flexibles de préstamo un marco de procedimientos distinto al de los préstamos de inversión estándar. En el cuadro siguiente puede observarse los nuevos procesos, con un detalle de los principales cambios sustantivos propuestos por los nuevos instrumentos “flexibles”. Si bien cada instrumento tiene su propio objetivo, ninguno conlleva excepciones o cambios de las políticas del Banco, sino de los procedimientos de procesamiento interno únicamente. Pareciera, entonces, que los problemas de inflexibilidad detectados guardaban relación exclusivamente con limitaciones impuestas por la Administración internamente y no con las políticas aprobadas por el Directorio para la gestión de los instrumentos de préstamo para inversiones.

³⁷ La excepción señalada de los MPL, solo es aplicable a la primera fase de esos préstamos. Se previó que las fases siguientes se aprobarían rápidamente. GN-2085-7 “Revisión operativa de los instrumentos flexibles de préstamo”, párrafo 2.17.

³⁸ GN-2246-1, “Propuesta de un nuevo instrumento financiero. Línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP), párrafo 1.2.

Cuadro 3.6

INSTRUMENTOS FLEXIBLES DE PRÉSTAMO APROBADOS EN 2000 (GN-2085-2)

INSTRUMENTO	OBJETIVO DEL NUEVO INSTRUMENTO	CAMBIOS DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y REGLAMENTOS DEL DIRECTORIO ¹	EXCEPCIONES/ MODIFICACIONES DE POLITICA ¹
Préstamo de innovación (INO)	Respalda la experimentación, la formación de capacidad y el aprendizaje, generalmente antes de la preparación de un programa más amplio.	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación por el Comité de Préstamos mediante procedimiento simplificado² • Aprobación por el Directorio mediante procedimiento corto³ 	Ninguna
Préstamo para programa de fases múltiples (PFM)	Brinda respaldo a mayor plazo para un programa de largo alcance que requiera más de un ciclo de proyecto.	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de la segunda fase y siguientes por el Directorio mediante procedimiento simplificado sobre la base del informe de evaluación de la primera fase 	Ninguna
Facilidades sectoriales (SEF)	Provee apoyo de trámite rápido para atender a problemas sectoriales por medio de actividades predeterminadas y de bajo costo, caracterizadas por su extrema importancia y urgencia, preparación menos compleja, ejecución rápida y alto impacto.	<ul style="list-style-type: none"> • El Directorio aprueba el establecimiento de cada mecanismo sectorial, no préstamos individuales • El Comité de Préstamos aprueba los préstamos individuales mediante procedimiento corto • El resumen ejecutivo de los préstamos individuales se envía al Directorio sólo con fines informativos 	Ninguna
Facilidad para la preparación y ejecución de proyectos (PROPEF)	Cobertura de carencias financieras suscitadas entre la preparación y el comienzo real de la ejecución del proyecto, cuando la elegibilidad para el préstamo se demora (extensión de la Facilidad para la preparación de proyectos)	<ul style="list-style-type: none"> • El Directorio aprueba el establecimiento y la expansión de las líneas de crédito para los países, no operaciones individuales • Las operaciones individuales son aprobadas por el Jefe de División (hasta US\$1,5 millón), el Gerente del Departamento (US\$1,5 millón a US\$3 millones) o el Comité de Préstamos mediante procedimiento simplificado (más de US\$3 millones) 	Ninguna

INSTRUMENTOS DE PRÉSTAMO ADICIONALES APROBADOS EN 2003 (GN-2246-1 y GN-2278-2)

Línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP)	Incrementa la eficiencia y la rapidez del Banco en los procesos de preparación y aprobación, y reduce los costos del Banco y de sus prestatarios por concepto de procesamiento de los préstamos	<ul style="list-style-type: none"> • El Directorio aprueba la línea de crédito conforme al procedimiento normal • El Comité de Préstamos aprueba los préstamos individuales mediante procedimiento corto sobre la base de una propuesta simplificada 	Ninguna
Préstamo por resultado (PDL)	Desembolso de los recursos sobre la base de obtención de los resultados de desarrollo.	Ninguno	Autoriza el uso de las normas nacionales de adquisiciones. Puede financiarse costos ordinarios en todos los sectores si es necesario para la consecución de los resultados

¹ Relativos a los procedimientos y políticas aplicables a la fecha a los préstamos de inversión normales.

² El procedimiento simplificado en los casos del Comité de Préstamos y el Directorio consiste en la inclusión del documento en la agenda para su aprobación, pero se abre un debate formal sólo si un miembro lo solicita por adelantado.

³ El procedimiento corto consiste en la presentación de una operación al Comité de Préstamos o al Directorio en cualquier momento y su aprobación automática al cabo de cinco días, salvo que el proceso sea interrumpido por un miembro.

3.43 Como se observa en el Cuadro 3.7, durante el período 2000-2007 se aprobaron 248 préstamos, por un monto de US\$11.000 millones, usando los FLI, y los resultados confirman, en general, la reducción prevista de los períodos de aprobación. El período de procesamiento de los préstamos de innovación y las

facilidades sectoriales, desde el inventario hasta la aprobación fue sustancialmente más breve que el de los préstamos para inversión en general y, de hecho, el período de preparación se redujo, en promedio, a la mitad (aunque debe observarse las desviaciones estándar muy considerables).³⁹

Cuadro 3.7

INSTRUMENTOS DE PRÉSTAMO PARA INVERSIÓN POR CLASE (2000-2007)							
	INO	SEF	PROPEF¹	PFM²	CCLIP	PDL	OTROS PRÉSTAMOS PARA INVERSIÓN
Número de préstamos	29	48	84	68	10	9	358
Volumen (US\$ millones)	226,2	201,7	45,4	7,093,5	3,058,6	445,1	20,190,5
Monto medio de cada aprobación (US\$ millones)	7,8	4,3	0,6	104,3	305,9	49,5	59,7
Del inventario a la aprobación (promedio en meses)	8,6	8,8	--	16,1	10,3	12,8	19,8
Desviación estándar	7,0	6,0	--	14,8	3,2	4,7	18,1
De la aprobación a la elegibilidad (meses)	11,3	11,9	6,1	12,4	9,0	7,4	12,6
Desviación estándar	5,7	6,7	4,6	5,2	1,8	6,3	8,0

¹ Las operaciones PROPEF individuales no ingresan al inventario

² En los préstamos para programas de fases múltiples, los períodos de aprobación sólo se aplican a la primera fase

3.44 Esto no ocurrió con los préstamos de fases múltiples y tampoco se previó que ocurriera, porque los cambios de procedimiento sólo se aplicaron a la segunda fase.⁴⁰ En el caso de PROPEF, el único indicador disponible es el número de meses transcurridos desde la aprobación hasta la elegibilidad, que es sensiblemente menor que en los préstamos para inversión en general. Esto obedece al diseño, porque el instrumento se usa para la preparación de proyectos y para la cobertura del período previo a la elegibilidad y, por ende, las condiciones previas al primer desembolso son pocas, si las hay. En el caso de los demás FLI, hubo una ligera ganancia en cuanto al tiempo transcurrido entre la aprobación y la elegibilidad, en comparación con el préstamo para inversión medio.

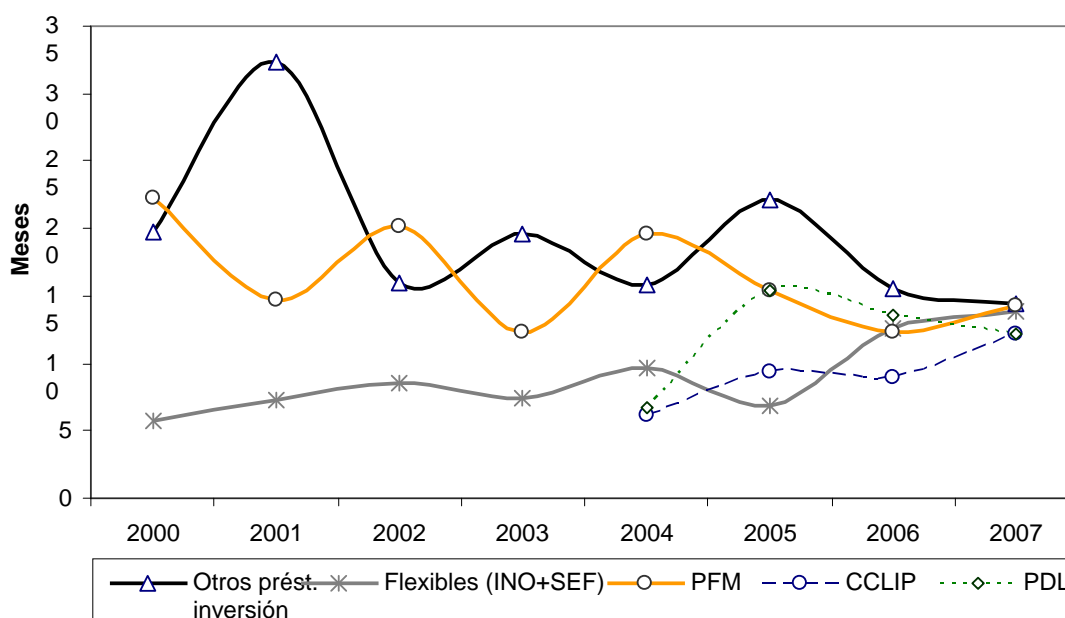
³⁹ Esta conclusión no puede explicarse por el monto reducido de los préstamos (hasta US\$10 millones para INO y hasta US\$5 millones para SEF).

⁴⁰ Para 2007, solo diez proyectos de fases múltiples habían llegado a la segunda etapa.

- 3.45 Si bien un análisis de instrumentos flexibles de préstamo específicos indica que lograron su objetivo de reducción del tiempo requerido para su aprobación, otros datos sugieren que esta disminución guarda menos relación con las características específicas de esos instrumentos flexibles que con los cambios generales de los procesos de aprobación del Banco antes mencionados. Esto se observa claramente en el Gráfico 3.3, que muestra el número de meses transcurrido entre la incorporación de un proyecto al inventario del Banco y su aprobación. El gráfico indica nítidamente que todos los préstamos de inversión, y no sólo los nuevos “instrumentos flexibles de préstamo”, están convergiendo en términos de los plazos que requiere su tránsito desde el inventario hasta la aprobación. En cuanto al tiempo de procesamiento, por lo menos, pareciera que no hay ventaja alguna para los instrumentos “flexibles”.

Gráfico 3.3

Del inventario a la aprobación (promedio de meses transcurridos)
Préstamos para inversión, 2000-2007



- 3.46 Lo ocurrido en materia de desembolsos es similar. Los nuevos instrumentos tienen una tendencia al desembolso algo más rápido que los otros préstamos para inversión, pero con el tiempo la diferencia se reduce. En los gráficos siguientes se compara las pautas de desembolso de los tres instrumentos de préstamo más usados, a saber CCLIP, fases múltiples y préstamos para inversión normales. Cada gráfico incluye una línea para el año de aprobación de todos los préstamos usando un instrumento determinado. El eje de la izquierda muestra el porcentaje del monto aprobado originalmente que se había desembolsado realmente al término de cada año. La línea más larga corresponde a proyectos aprobados en 2003, con un año menos de desempeño observado en materia de desembolsos para los préstamos aprobados cada año siguiente.

- 3.47 Los gráficos muestran varios aspectos interesantes. En primer lugar, respecto de todos los instrumentos, el año de aprobación surte un efecto poderoso en el ritmo de los desembolsos, lo cual sugiere que, en la Región, los factores macro influyen en la rapidez con que los países aceptan los desembolsos. En segundo término, las operaciones de fases múltiples generalmente alcanzan un ritmo de desembolsos más rápido que el de los préstamos para inversión, pero esta relación desaparece en 2006 y en 2007. En tercer lugar, pareciera que los instrumentos CCLIP han alcanzado desembolsos muy rápidos, pero este dato es fuertemente afectado por el comportamiento de un solo país. En el Brasil, se usó el instrumento CCLIP para financiar la relación de larga data del Banco con el BNDS, con un desembolso muy rápido de los fondos. Fuera del Brasil, los desembolsos de l CCLIP han sido mucho más lentos que los de otros instrumentos.
- 3.48 La evaluación de los FLI que la Administración llevó a cabo en 2007, también confirma la persistencia de los problemas en el ámbito de la ejecución. El caso más notorio es el de los préstamos de innovación, que fueron concebidos para ejecutarse en 30 meses y cuyo período medio de ejecución llegó a 56 meses.⁴¹
- 3.49 En el Recuadro 3.1 se presenta un extracto de los hallazgos fundamentales del resumen ejecutivo de esa evaluación. Los términos subrayados indican que, al parecer, los problemas de ejecución han afectado negativamente a todos los nuevos instrumentos flexibles.

Recuadro 3.1

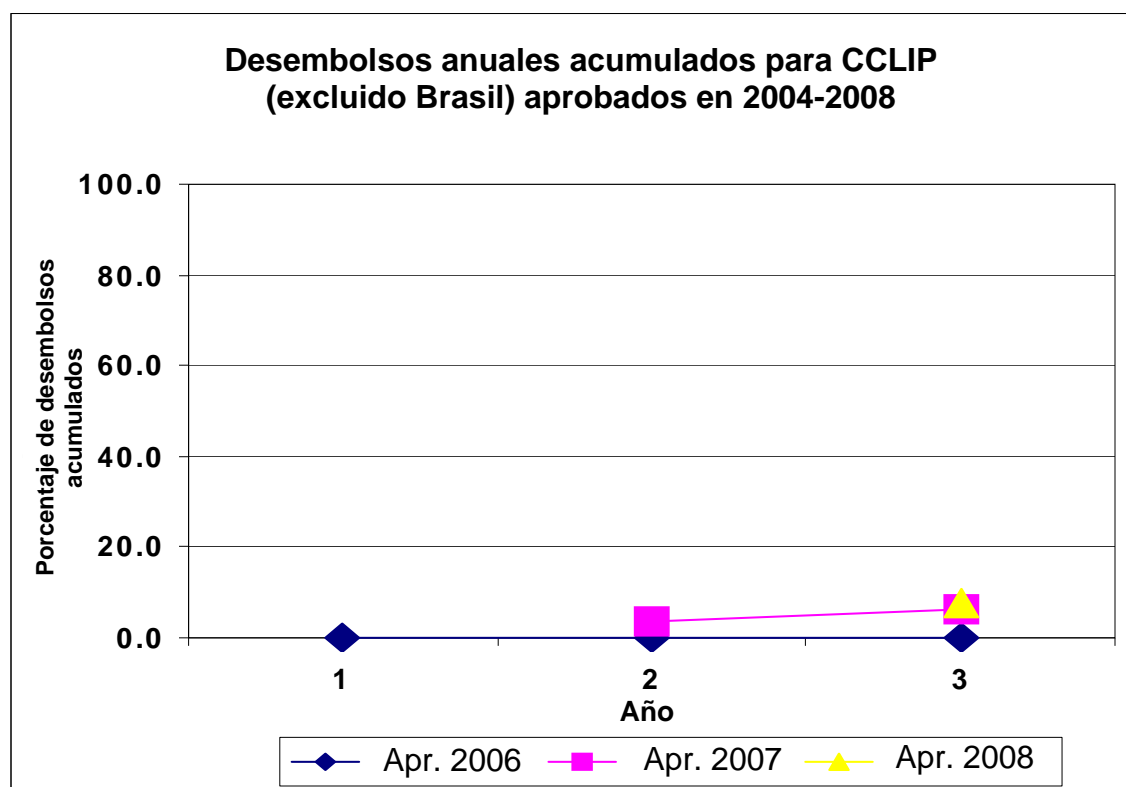
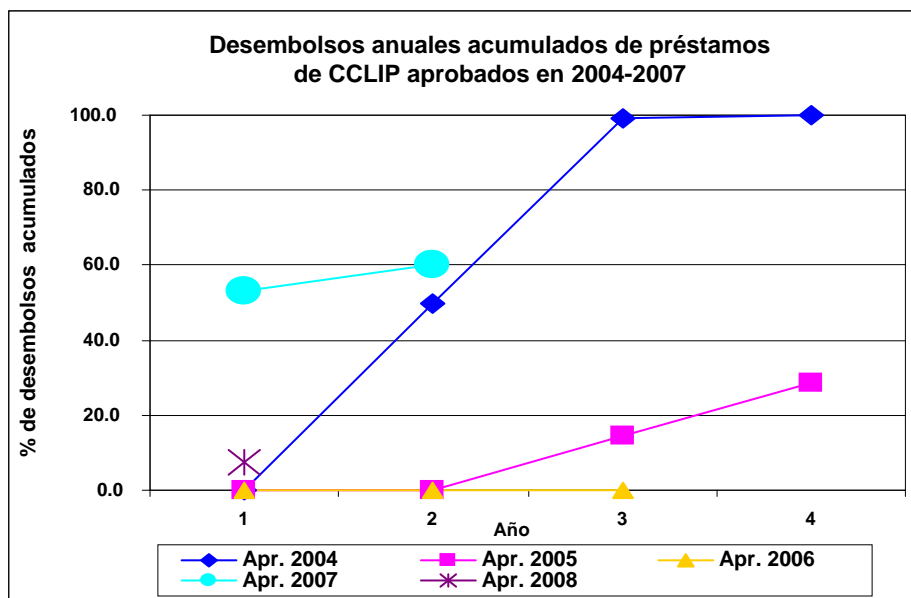
Principales hallazgos

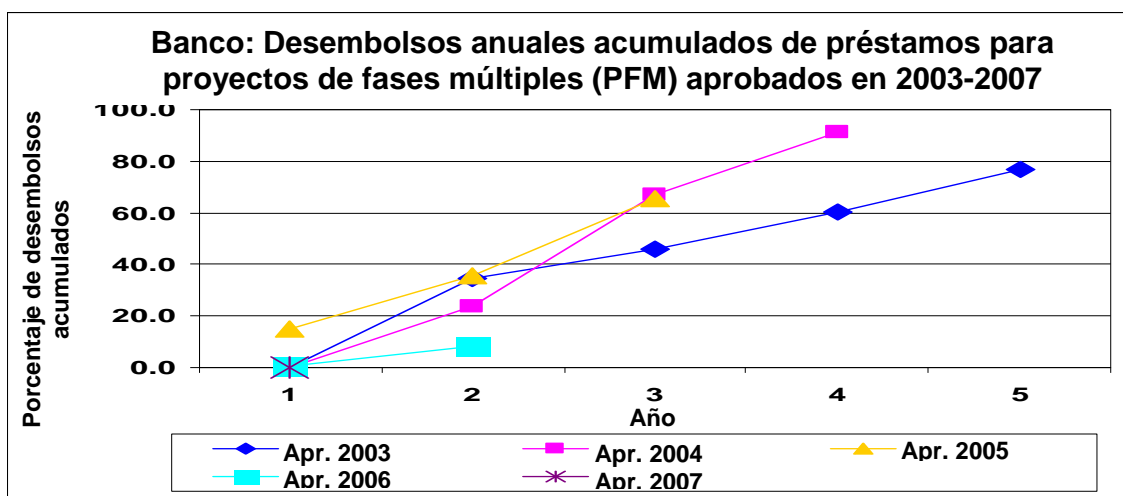
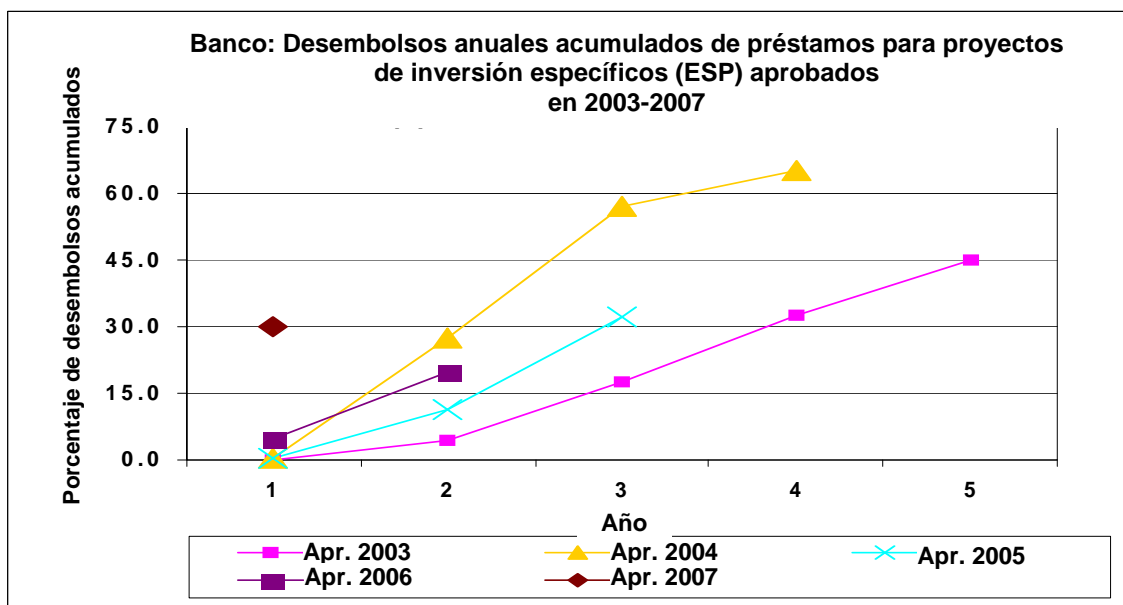
Esta evaluación saca a luz varias conclusiones. En primer lugar, la demanda de préstamos para operaciones de innovación ha disminuido porque su enfoque experimental exige un seguimiento cuidadoso, flexibilidad durante la ejecución y han tomado mucho más de 30 meses para ejecutarse. Segundo, aunque la cartera es de reciente creación, las tasas de desembolso de las facilidades sectoriales han sido desalentadoras y no existen métodos preidentificados y acelerados para ejecutar estos préstamos. Tercero, la demanda de préstamos para programas de fases múltiples está creciendo, ante todo la de operaciones institucionales e innovadoras, dada la flexibilidad de su marco. Cuarto y último, las operaciones de la Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos ayudan cada vez más al Banco y los prestatarios a cubrir brechas de financiamiento una vez concluidas las actividades de preparación de proyectos, para poner en marcha su ejecución. En el informe se destaca también que los instrumentos del Banco deben centrarse cada vez más en la ejecución de proyectos, a fin de obtener los resultados de desarrollo previstos.

Fuente: “Evaluación operacional de los instrumentos flexibles de préstamo”, (GN-2085-15). (Subrayados agregados)

- 3.50 El gráfico siguiente ilustra acerca de los problemas de ejecución relativos a cada instrumento de crédito usado ampliamente (ESP, PFM y CCLIP).

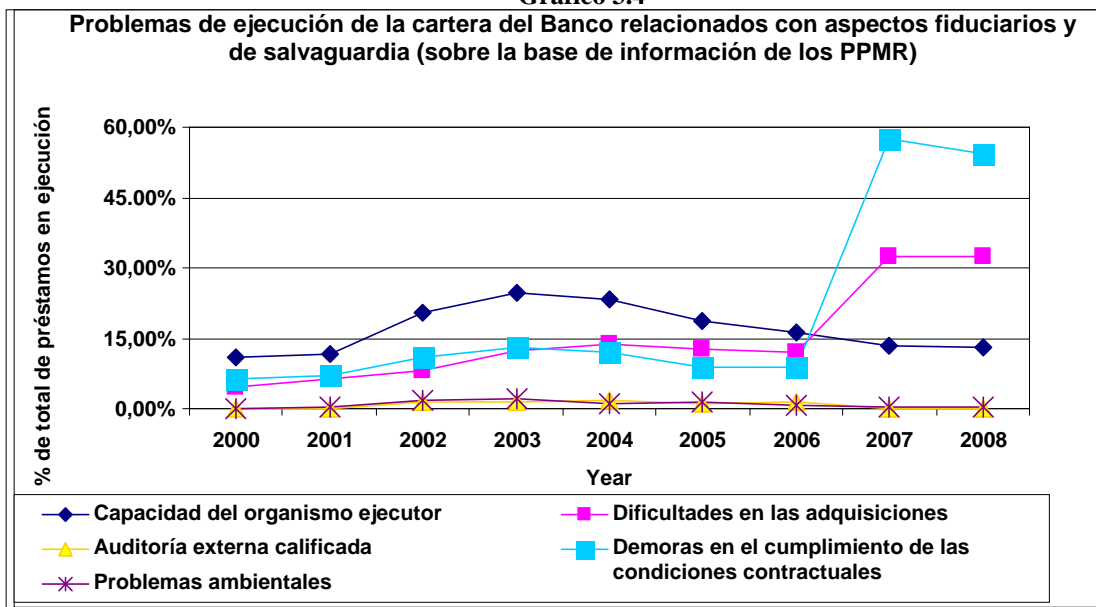
⁴¹ Las demoras en la ejecución se atribuyeron a “su enfoque experimental y a su diseño para ensayar nuevas metodologías y socios.” (párrafo 2.9) Sin embargo en el siguiente párrafo se observa que se usa INO “más como instrumento de pequeño préstamo y de aprobación expedita y no como instrumento de aprendizaje.” Por consiguiente, no queda claro si el “enfoque experimental” fue o no la causa de demoras.





- 3.51 Sin embargo, los gráficos también sugieren que el Banco quizá tenga problemas de ejecución diferentes según se trate de los préstamos sean más antiguos o los más recientes. Los gráficos precedentes muestran lo que está ocurriendo en relación con el “flujo” de nuevas aprobaciones. Si se observa al grupo de préstamos ya aprobados se nota la existencia de un problema mucho más grande con la realización de los desembolsos que lo que se observa en el flujo de aprobaciones nuevas. Para esta evaluación, OVE examinó la base de datos de los informes de seguimiento de desempeño de los proyectos (PPMR) preparados cada seis meses por el personal de las Representaciones del Banco. El examen trató de determinar la naturaleza de las explicaciones de los problemas de ejecución consignadas en los PPMR y los resultados se presentan en el Gráfico 3.4.

Gráfico 3.4



- 3.52 El gráfico muestra que, hasta 2006, el principal factor citado para explicar los problemas de ejecución fue la “capacidad” de los organismos ejecutores. En 2007 y 2008, sin embargo, el grado de presencia de esta explicación sigue siendo el mismo pero se han multiplicado las explicaciones atribuidas a problemas con las contrataciones y las adquisiciones. Estos resultados corresponden a todos los instrumentos del Banco y no se percibe ventaja especial alguna para los “nuevos instrumentos de préstamo”.
- 3.53 A partir de un análisis de los textos de los PPMR, pareciera que las licitaciones públicas internacionales constituyen un problema, pero que el problema central es el examen de los gastos reales. Los contratos del Banco exigen el examen previo o posterior de los gastos para determinar si se ciñen a las normas del Banco y a las cláusulas específicas de los contratos. Esos exámenes constituyen los principales obstáculos para los desembolsos.
- 3.54 Estas conclusiones sugieren que otra explicación posible de la preferencia por los PBL percibida en el pasado, es que esos préstamos no incluían adquisiciones. Los PBL no se diseñaban con objeto de verificar gastos concretos y, por tal motivo, sus cláusulas contractuales eran más simples (se relacionaban primordialmente con cambios de políticas) y se desembolsaban directamente a los gobiernos, sin la existencia de adquisiciones a proveedores privados, razón por la cual tampoco era necesaria la validación posterior de los gastos.
- 3.55 Esta hipótesis puede confirmarse parcialmente mediante el examen de cambios recientes en las operaciones de préstamo para inversión, que muestra dos cambios interesantes. En primer lugar, muchos de esos préstamos son cuantiosos: las diez operaciones más grandes aprobadas desde 2000 hasta 2007 representaron, como promedio, 74% de las aprobaciones anuales y 75% de las aprobaciones acumuladas de préstamos para inversión. En segundo término, la consecución de los objetivos de muchas de ellas, no conllevaba adquisiciones.
- 3.56 Esos préstamos operan por medio de transferencias directas de recursos a un gran número de beneficiarios, sean éstos pequeñas empresas (BNDS) o familias pobres (transferencias condicionadas). Los desembolsos del Banco se canalizan a los intermediarios en tramos voluminosos, sin adquisiciones, y los intermediarios los distribuyen “al por menor” entre los beneficiarios finales. Durante los años recientes, 45% de los préstamos aprobados para inversión “al por mayor” fue para transferencias de efectivo condicionales, otro 30,3% correspondió a respaldo para PYME (incluyendo BNDES), 7% para programas de desarrollo regionales y 5,9% para programas de vivienda.
- 3.57 Conforme a estas conclusiones OVE considera que la disminución de las preferencias por los PBL que se observa en el Gráfico 3.1 no obedece a la creación y uso de “nuevos instrumentos de préstamo,” sino a cambios generales en la forma de procesamiento de las operaciones del Banco y a la moderación de las restricciones en cuanto a la financiación de contrapartida y a la elegibilidad de los gastos para su financiamiento. Tanto los instrumentos de préstamo “tradicionales”

como los “flexibles” muestran una tendencia al desembolso creciente de las operaciones de aprobación más reciente. Finalmente, en muchas operaciones de inversión nuevas se ha encontrado la forma de atenuar los problemas asociados a las normas en materia de adquisiciones y contrataciones, que en el pasado originaron las demoras en la ejecución. Esos cambios son innovaciones en cuanto a las limitaciones existentes y no suponen modificaciones explícitas de las políticas pertinentes.

- 3.58 Finalmente, cuando se examina el historial de experimentación del Banco con los instrumentos de préstamo “nuevos” y “flexibles”, es importante recordar que la flexibilidad no se vinculó exclusivamente con el ritmo de las aprobaciones o de los desembolsos, sino que se consideró un elemento esencial para que el Banco pudiera concentrarse más en los resultados y menos en los reglamentos. En un documento de 2003 dedicado a la “flexibilidad en el crédito” esto se planteó claramente en estos términos:

*Para estimular la innovación en las respuestas a sus clientes, el Banco debe trasladar su concentración en el control de los procesos y los procedimientos a la medición de los resultados de sus actividades. Este giro hacia una cultura de resultados quizá exija la creación de distintas clases de instrumentos o la renovación de su aplicación.*⁴²

- 3.59 A pesar de esta intención manifiesta, los proyectos sustentados por los nuevos instrumentos de crédito flexibles no alcanzan grados de evaluabilidad sensiblemente más altos que los de las operaciones de préstamo para inversión ordinarias, lo cual indica que sus resultados no constituyen un mejoramiento significativo.
- 3.60 Conforme a estas conclusiones, OVE reiteraría la recomendación de que se simplifique radicalmente la combinación de instrumentos de préstamo del Banco, consignada en el documento RE-300 en estos términos:

Enfocarse en los países y no en los instrumentos. Los instrumentos son medios para producir beneficios económicos para los países, y la actividad del Banco debiera enfocarse en la generación de esos beneficios y no en el cumplimiento de las normas y procedimientos incorporados en los instrumentos. Para ello se requerirán nuevas iniciativas a fin de fortalecer el proceso de programación por países, tomando como punto de partida las orientaciones establecidas por el Directorio Ejecutivo en 2002. Las estrategias por país se deberían focalizar en una gama limitada y estratégicamente selectiva de problemas y proponer un paquete integrado de soluciones a corto y largo plazo que generen el mayor rendimiento posible para el país, independientemente de conceptos preestablecidos acerca de la combinación de instrumentos adecuada.

⁴² CC-5876, “Flexibilidad en el crédito”, párrafo 1.14, julio de 2003.

Recomendación 7: Adopción de un enfoque programático

El Banco puede adoptar un enfoque programático para sus actividades en los países y los sectores que hayan demostrado la capacidad necesaria para hacerlo. Este enfoque consiste en el uso de todos los instrumentos disponibles del BID para ayudar a los países en la ejecución de programas y la consecución de objetivos fijados en común en sectores o áreas de actividad donde existan las condiciones propicias para una aplicación eficaz de ese enfoque.

- 3.61 Es importante el reconocimiento de que esta instrucción no definió claramente qué se entiende por “enfoque programático”. En el documento RE-300, OVE examinó las tendencias del Banco Mundial y sostuvo que eran “programáticas” en la medida que se volcaban de la concentración en los instrumentos a la concentración en los problemas.

*En función de estos cambios, el Banco Mundial se aproxima a una situación en la que **ya no hay instrumentos**, sino sólo países con necesidades de desarrollo. Esas necesidades se abordan con programas de asistencia financiera integrados con los procesos presupuestarios del país, que producen una clara tasa de rentabilidad económica positiva mediante el apoyo a una combinación de reformas de políticas, creación de activos y mejoras de eficiencia en las corrientes de recursos existentes. Lo que interesa es la rentabilidad del paquete, no los elementos individuales de éste (párrafo 8.13).*

- 3.62 Aunque el NMF dedicó un capítulo al análisis del “enfoque programático” de OVE, se concentró en la distinción entre préstamos para inversión y PBL, más que en el criterio integrado descrito líneas arriba. Como resultado, la recomendación del NMF de que se adoptara un “criterio programático” conservó la antigua concentración en los instrumentos individuales. De hecho, en virtud de la sugerencia de que un criterio programático imponía el uso “de todos los instrumentos”, el NMF estableció en realidad una norma inaplicable, habida cuenta del número de instrumentos en uso en el Banco.
- 3.63 En opinión de OVE, un enfoque programático exige tres elementos, el primero de ellos un compromiso a largo plazo para el abordaje de un problema determinado en un país, porque un criterio programático no supone una intervención singular mediante un solo proyecto. En segundo lugar, es necesario que el Banco y el país enuncien claramente y en conjunto los resultados que habrá de obtenerse con el tiempo gracias a su esfuerzo, porque un criterio programático se concentra en los resultados. En tercer término ha de integrarse eficazmente los recursos del Banco con los del país y con los sistemas de éste para la consecución de una agenda común de resultados. Un enfoque programático supone una asociación cuyo rumbo lo marca el país.
- 3.64 Además del énfasis en los instrumentos individuales, el lenguaje del NMF enfatiza, de manera similar a como lo hace OVE, el enfoque en resultados, puesto que este enfoque exige la especificación de un conjunto de objetivos comunes cuya

consecución se monitorea como parte del proceso. El lenguaje del NMF, sin embargo, es mucho más restrictivo en lo que atañe al liderazgo del país en la ejecución, sosteniendo que este enfoque sólo debe usarse en países o sectores que “hayan demostrado la capacidad” pertinente. Esto crea en el Banco la necesidad de disponer de algunas normas e instrumentos de evaluación para decidir qué países y sectores son elegibles para la aplicación de ese criterio.

- 3.65 Acorde con su concentración en instrumentos tradicionales, el Banco ha diseñado un conjunto de instrumentos y “modalidades” que, con distintos grados de especificidad, incorporan este criterio programático. Entre los instrumentos de préstamo de “inversión” que incorporan estas características se encuentran los programas multifase así como los programas por resultados, así como la variedad “programática” de los préstamos de apoyo a reformas de política. También incluye dos “modalidades” de crédito, a saber, CCLIP y SWAp, que abarcan otros instrumentos. En el Cuadro 3.8 se ofrece un resumen de las características de esos instrumentos de tipo programáticos en función de los criterios expuestos líneas arriba.

Cuadro 3.8
Instrumentos de tipo programáticos

Instrumento	Descripción	Elementos de desempeño	Liderazgo del país
SWAp	<i>Todos los asociados para el desarrollo ... colaboran para respaldar un programa único de política sectorial y gastos dirigido por el gobierno, adoptando métodos comunes para el sector y avanzando hacia la dependencia de los procedimientos del gobierno para el desembolso y rendición de cuentas de todos los fondos</i>	Los participantes concuerdan en: i) un conjunto de indicadores de los resultados del programa con plazos para alcanzar las metas, i.e.) la base de datos de los indicadores seleccionados para seguir su progreso, que deberá encontrarse disponible antes de la aprobación, y i.e.) el sistema de seguimiento del desempeño que habrá de usarse.	Fondo de recursos Administración de los fondos por el país
Fases múltiples	Provee respaldo sistémico y a largo plazo para un programa de inversión de largo alcance, cuya naturaleza compleja exigirá más de un ciclo de proyecto para completarlo.	i) definición clara de las metas de desarrollo a largo plazo del programa; Ordenación de los préstamos para el apoyo escalonado del programa, consignando en la primera fase objetivos específicos, etapas, indicadores de desempeño y requisitos de política	Ninguno
CCLIP	Ofrece una línea de crédito para la financiación de proyectos de inversión similares cuando existe un historial positivo de operaciones similares financiadas previamente por el Banco.	<i>Es un instrumento con base en el desempeño, porque sólo puede usarse en los casos en que puede demostrarse el desempeño positivo del proyecto en lo que atañe a la ejecución y los resultados.</i>	Ninguno
PDL	<i>El PDL es un préstamo para inversión que se desembolsa cuando se ha alcanzado realmente los resultados de desarrollo del proyecto o programa y el Banco ha verificado los gastos en</i>		Eximición de las normas de adquisiciones También puede

Instrumento	Descripción	Elementos de desempeño	Liderazgo del país
	<i>que haya incurrido el prestatario para obtener esos resultados.</i>		financiarse los costos ordinarios siempre que formen parte de los gastos necesarios para la consecución de los resultados del proyecto.
PBP	Una serie de operaciones escalonadas de tramo único (cada una con su propio contrato de préstamo), establecidas dentro de un marco de reformas y cambios institucionales a mediano plazo.	a) indicadores y etapas de progreso que pueda verificarse claramente, b) activadores para el tránsito de una operación de la serie a la siguiente, y c) cronograma y montos teóricos de las operaciones subsiguientes.	Ninguno

- 3.66 Los instrumentos de tipo programáticos han tenido trayectorias muy diferentes en lo que atañe a la ejecución. Se ha observado un uso intenso de CCLIP y los préstamos para programas de fases múltiples a pesar de algunos problemas de ejecución importantes. La versión “programática” de los préstamos en apoyo a reformas de política se ha convertido en el instrumento preferido de este tipo, mientras que los PDL y los SWAp, se consideran problemáticos y no se ha hecho uso amplio de ellos. El historial de esos instrumentos diversos, que se analiza a continuación, contiene numerosas lecciones para la tarea que aguarda al Banco a fin de tornarse más programático.
- 3.67 En el Cuadro 3.9 se muestra el número de instrumentos programáticos usados durante el período del NMF y su distribución por países, de lo cual se desprenden tres conclusiones. En primer lugar, en comparación con las operaciones de inversión estándar, sólo un número relativamente pequeño de países ha utilizado los instrumentos programáticos. En segundo término, los préstamos de fases múltiples son los instrumentos programáticos más usados y han recurrido a ellos 16 países miembros prestatarios. Finalmente, si un país recurre a uno de estos instrumentos, es muy posible que también use otros de la misma clase. La vasta mayoría de las operaciones programáticas corresponde a cuatro países, a saber: Brasil, Argentina, Chile y Colombia.

Cuadro 3.9
Instrumentos programáticos:
Número de operaciones, por países

ESP		PFM		PBP		PDL		CLP		SWAp	
11	AR	3	AR	1	BO	1	AR	6	AR	1	BR
5	BO	1	BA	4	CO	1	BO	2	BR	1	ES
11	BR	1	BH	1	EC	2	CH	2	CH	1	EC
3	CH	2	BR	1	ES	1	CO	1	CO	1	PN
8	CO	1	CH	2	GU	1	HO	1	CR	1	CO
3	CR	2	CO	2	HA	1	PE	1	PE		
4	DR	1	CR	1	JA	2	PR				
5	EC	2	DR	5	PE						
3	ES	3	EC	1	PR						
5	GU	1	ES	2	UR						
4	GY	2	GU								
9	HA	1	HO								
4	HO	5	ME								
2	ME	2	NI								
7	NI	6	PN								
4	PE	1	PR								
8	PN										
5	PR										
1	RG										
2	TT										
6	UR										
6	VE										

- 3.68 **Préstamos de fases múltiples.** Aunque formalmente son parte de los “nuevos instrumentos flexibles de préstamo” del Banco, los préstamos de fases múltiples no son nuevos. En numerosos sectores y a lo largo de muchos años, el Banco ha aprobado préstamos de inversión titulados “Primera etapa” para sectores amplios e importantes como los de la vivienda y el transporte. Siempre se les denominó, simplemente, operaciones de préstamo para inversión antes de la creación de los préstamos “PFM”, en 2000. De hecho, seis de los préstamos clasificados actualmente en la base de datos del Banco como operaciones PFM, fueron aprobados durante los años ochenta y noventa y, obviamente, fueron rebautizados como operaciones de fases múltiples después de la aprobación del nuevo instrumento.

- 3.69 En términos programáticos, estos préstamos encarnan el concepto del compromiso a largo plazo y están concentrados explícitamente en los resultados, en virtud del requisito de que los préstamos anteriores establezcan “activadores” de desempeño claros, que deben materializarse antes del tránsito a la segunda etapa. Sin embargo, siguen siendo operaciones de préstamo enfocadas en el propio Banco y no se han concebido para aumentar la dependencia de los sistemas de los países para su ejecución.
- 3.70 El potencial programático total de esos préstamos, sin embargo, no se materializa hasta que el Banco y el país emprenden el desarrollo de una segunda etapa, cuando debe evaluarse el desempeño ateniéndose a los “activadores” estipulados en la etapa inicial. Hasta la fecha, se ha sometido a ocho operaciones a una revisión de esta índole conducente a la aprobación de una segunda etapa.
- 3.71 Como lo sugieren los cuadros 3.2 y 3.8, los préstamos de fases múltiples se han usado ampliamente y en la mayoría de los países miembros prestatarios del Banco. Se ha recurrido a ellos en numerosos sectores, pero el mayor volumen se ha concentrado en la protección social y la infraestructura. Un examen del diseño de estos instrumentos, incluidos sus “activadores”, sugiere que se han concentrado en el desarrollo a largo plazo del sector escogido y tratan de medir el progreso a lo largo del tiempo y de adaptar la intervención a los cambios de las condiciones en el país y en el sector.
- 3.72 **CCLIP.** El CCLIP es una “modalidad” de préstamo, más que un instrumento en sí mismo, que brinda a los países una línea de crédito general que constituye un “compromiso condicional” del Banco de financiar en el futuro operaciones individuales recurriendo al CCLIP. Por tratarse de un compromiso condicional, el Banco sólo compromete el crédito cuando se aprueban operaciones concretas y, por ende, los países no pagan comisiones de compromiso por el monto total de la línea de crédito.
- 3.73 Esta modalidad fue aprobada por el Directorio en 2003 y originalmente se concibió como *“un instrumento vinculado con el desempeño, porque sólo puede usarse en los casos en que pueda demostrarse un desempeño satisfactorio en materia de ejecución y resultados.”* Para obtener una línea de crédito, el prestatario debía haber ejecutado completamente un proyecto similar del Banco, por lo menos, con ejecución satisfactoria y un progreso satisfactorio en cuanto a la consecución de los resultados previstos. Además, el organismo ejecutor debía demostrar un historial de desempeño satisfactorio y una perspectiva de continuidad de buena gestión en el futuro.
- 3.74 Por tratarse de una modalidad más que de un instrumento, las operaciones CCLIP no han sido objeto de un seguimiento sistemático en la base de datos de los proyectos del Banco. Conforme a esa base de datos, durante el período del NMF se ha recurrido a CCLIP para 13 operaciones, pero un préstamo individual a Chile con base a CCLIP figura como préstamo por resultados y otro préstamo al Paraguay se registró como operación de crédito global. Sin embargo, según los datos oficiales del Banco, durante el período se aprobaron CCLIP por un monto de

US\$3.000 millones, en comparación con US\$3.800 millones de operaciones PFM, aunque de este total US\$2.000 millones corresponden a dos préstamos a BNDS, hecho que en cierta medida distorsiona el perfil del uso de este instrumento.

- 3.75 Las características programáticas de la propuesta original de los CCLIP tuvieron por base su compromiso a largo plazo con determinado organismo ejecutor, cuyo desempeño habría de evaluarse antes de la aprobación y analizarse nuevamente en oportunidad de cada nueva operación que se aprobara dentro del marco del CCLIP. Desde el punto de vista de su diseño, los CCLIP son operaciones de fases múltiples más que programáticas, porque no requieren la fijación de metas de desempeño sectorial a largo plazo y no se estipulan “activadores” formales de desempeño para medir el progreso a medida que se desarrolla el programa. En la ejecución, empero, aun los rasgos programáticos más modestos de los CCLIP se han erosionado paulatinamente.
- 3.76 En diciembre de 2006, la Administración remitió al Directorio una serie de recomendaciones para la modificación de varios aspectos de los CCLIP. En el documento se indicó que *“el Banco sigue apremiado por las solicitudes de nuevas clases de préstamos de CCLIP.”* El “desafío” lo constituía el deseo de usar este instrumento que mostraban muchos organismos ejecutores, tuvieran o no un historial satisfactorio de ejecución con el Banco. La demanda provenía de entidades del gobierno central y de organismos subnacionales.
- 3.77 En respuesta a ese “desafío”, la Administración propuso que se ampliara la elegibilidad para el acceso a CCLIP a cualquier entidad siempre que *“el prestatario pueda demostrar un historial institucional y financiero sólido y el organismo ejecutor haya ejecutado satisfactoriamente proyectos de alcance y naturaleza similares.”* En el documento no se precisó claramente cómo habría de satisfacerse este requisito, pero en una nota al pie de página se prometió que *“se llevará a cabo una evaluación con respecto a los informes que ilustren mejor acerca de las condiciones del organismo ejecutor y el proyecto ...”* OVE no ha podido constatar si esta evaluación se ha llevado a cabo y tampoco ha encontrado evidencias de que se haya excluido a algún solicitante del uso de CCLIP debido a un desempeño inadecuado. Por ende, pareciera que se ha eliminado la característica del instrumento relacionada con el desempeño.
- 3.78 Al mismo tiempo, se aprobaron otros dos cambios importantes en el instrumento: se permitieron CCLIP multisectoriales y se habilitó la participación de entidades de gobierno subnacionales. Mientras el CCLIP original brindaba continuidad a la concentración en un sector por medio de distintas operaciones individuales, el CCLIP “multisectorial” podía financiar proyectos que no estuvieran relacionados y en sectores que tampoco lo estuvieran. La inclusión de entidades de gobierno subnacionales sin experiencia con crédito de instituciones multilaterales, creaba riesgos cuya gestión se propuso, en el documento, en estos términos:

En esta clase de CCLIP en que las operaciones individuales consistirán en préstamos a entidades subnacionales, dichas operaciones solo serán elegibles para su financiación cuando se hayan cumplido totalmente las condiciones

financieras establecidas por el gobierno y se haya seguido la legislación nacional atinente a la transparencia fiscal. Por consiguiente, se someterá esas operaciones a consideración del Banco para su financiamiento una vez que el gobierno nacional haya suministrado, respecto de cada autoridad subnacional que solicite un préstamo, la verificación de endeudamiento, capacidad de endeudamiento y solvencia financiera, entre otras consideraciones.

- 3.79 El Directorio aprobó todos los cambios propuestos y el resultado fue que los CCLIP “rediseñadas” quedaron virtualmente sin características programáticas. Se convirtieron en un instrumento financiero eficiente (sin pago de comisión de compromiso por la línea de crédito), que cualquier gobierno o entidad podría usar para financiar cualquier combinación de proyectos individuales en cualquier combinación de sectores. Se obvió la necesidad de acuerdo alguno para la consecución de resultados y la evaluación del desempeño de las instituciones dejó de ser un obstáculo serio para la participación.
- 3.80 Resulta sorprendente, a la luz de este análisis, la escasa frecuencia con que se han usado los CCLIP y la lentitud de su desembolso. La mayor parte de los CCLIP corresponde a sólo tres países (Argentina, Brasil y Chile), pero los desembolsos han sido significativos sólo en el Brasil, principalmente porque la relación de larga data del Banco con BNDS en años recientes se implementó como un CCLIP. Perú, Costa Rica y Colombia han establecido sendos CCLIP, pero no ha habido hasta la fecha desembolso alguno. Por lo expuesto, al presente no es posible ofrecer una evaluación significativa de este instrumento.
- 3.81 Pareciera, sin embargo, que la demanda por los CCLIP se intensifica. Durante el período 2004-2007 correspondió a este instrumento el 10% del volumen de aprobaciones, pero en lo que va de 2008 creció a 26% de las aprobaciones y constituye el 23% del inventario actual. En cambio, entre 2004 y 2007, los préstamos regulares para inversión representaron 27% del volumen de aprobaciones, pero sólo constituyen 24% del inventario actual. Si esta tendencia persiste, en un futuro cercano la proporción de los CCLIP será superior a la de los préstamos para inversión normales dentro de las actividades del Banco.
- 3.82 **Programas con enfoque sectorial amplio (SWAp).** Esta “modalidad” es el concepto con características programáticas más explícitas: Se aprobó en 2004, al cabo de un largo debate y se definió así:

En el presente documento se propone la adopción de programas con enfoque sectorial amplio, que representan un concepto por el que todas las entidades de desarrollo involucradas en un sector colaboran mutuamente para respaldar un determinado programa de políticas y gastos sectoriales dirigido por el gobierno, mediante la adopción de criterios comunes para todo el sector y el avance hacia la aplicación de los procedimientos del gobierno para desembolsar y justificar todos los fondos. Los programas con enfoque sectorial amplio no son programas de préstamo, sino un concepto que puede respaldarse con cualquiera de los instrumentos de financiamiento de inversiones con que cuenta el Banco.⁴³

⁴³ GN-2330-6, octubre de 2004, Resumen Ejecutivo, párrafo 1.

- 3.83 El SWAp no fue una idea novedosa, puesto que lo había usado ampliamente el Banco Mundial y donantes bilaterales en países dependientes de la ayuda externa, especialmente en África y Asia, como medio de sustento coordinado y armonizado para una estrategia o programa sectorial. En esos casos, si bien todos los donantes acordaban su respaldo al mismo programa y, por ende, convenían en las prioridades, sólo ocasionalmente los recursos se mancomunaban entre los donantes o con el país beneficiario.
- 3.84 El propio BID ya poseía una prolongada experiencia en el co financiamiento de proyectos, especialmente con el Banco Mundial, aunando esfuerzos para la preparación y la administración conjuntas, aunque los recursos no se unieran y la armonización de los procesos y procedimientos fuera muy lenta. Otro concepto de los SWAp, asociado a financiar una parte de un plan de inversiones del gobierno a mediano plazo, también se encontraba disponible desde 1970, por medio de los préstamos de tipo “*time slice*”. De hecho, en un documento de la Administración, de 2004, se observó que inicialmente se había denominado al nuevo instrumento operación “*time slice*”, pero se había cambiado su nombre por SWAp a fin de armonizar con otros BMD.⁴⁴
- 3.85 Desde el punto de vista del diseño, varias características eran esenciales para que el SWAp constituyera un verdadero instrumento programático. En primer lugar, el gobierno debía articular un marco claro para el sector, el subsector o el programa, con un marco conexo de gastos relacionado con su proceso presupuestario. En segundo término, el gobierno debía incorporar los socios seleccionados a un proceso de colaboración, merced al cual los recursos podían verterse a una cuenta común o depositarse en subcuentas separadas pero administradas por medio de un proceso común. En tercer lugar –y lo más importante– los SWAp usarían los sistemas locales de administración financiera, adquisiciones y auditoría, eliminando efectivamente la delimitación asociada a la financiación de proyectos.
- 3.86 Sin embargo, la aprobación y puesta en práctica del concepto del SWAp resultó problemática y el instrumento no ha alcanzado las expectativas que lo rodearon. Durante el debate del tema en el Directorio, varios miembros manifestaron profundas reservas, especialmente con respecto a la suficiencia de los sistemas de adquisiciones y de administración financiera de los países. Para atender a estas inquietudes, la Administración propuso lo siguiente:

Si se aprueba la propuesta de programas con enfoque sectorial amplio (documento GN-2330), la Administración procedería a elaborar directrices operativas para el uso de estos enfoques. Estas directrices incluirían, entre otras cosas, todos los elementos necesarios para ayudar a los equipos de proyecto a verificar que cualquier procedimiento común que use el Banco para un enfoque

⁴⁴ GN-2272-1 “Criterios para perfeccionar los instrumentos de préstamo y las políticas operativas”, 14 de mayo de 2004.

*sectorial amplio (sea del prestatario o de otras instituciones financieras participantes) sea equivalente o superior a las normas del Banco.*⁴⁵

- 3.87 A pesar de este compromiso, las directrices nunca fueron preparadas y, de esta manera, uno de los requisitos previos fundamentales para el “enfoque programático” –uso de los sistemas de los países quedó comprometido desde el principio por la falta de una especificación precisa de la forma en que se evaluaría la capacidad de ejecución de los países.
- 3.88 La puesta en común de fondos fue otro concepto cuya puesta en práctica resultó difícil. Se estipuló que los proyectos de SWAp se atenderían a las normas del Banco en materia de adquisiciones cuando en razón del monto de éstas debiera llamarse a licitación pública internacional y que en esos casos, no podría administrarse las adquisiciones con recursos del fondo común. Esto, efectivamente, eliminó del mecanismo de los SWAp a los proyectos de infraestructura.
- 3.89 Puede verse en el Cuadro 3.10 que, hasta la fecha, sólo se aprobaron cinco préstamos y uno de ellos se canceló. Todos corresponden a los sectores sociales, principalmente para la financiación de subsidios para la demanda. Tal concentración no resulta sorprendente: esos préstamos conllevaban, literalmente, millones de transacciones individuales y el uso de una cuenta conjunta no exige la verificación ordinaria de esas transacciones por parte del Banco, sino que ésta pasa a depender de controles internos y externos.

Cuadro 3.10

OPERACIONES SWAp 2004-2007					
Operación	Año	Título	Monto	Acuerdo de conjunción	Disposiciones fiduciarias
BR-L1004	2004	Sistema de protección social	US\$1.000	98,3% de los recursos del BID sumados a los del gobierno, representando 13% de los programas de transferencias financiados. 97% de los recursos del Banco Mundial sumados a los del gobierno, representando 9% de los programas de transferencias financiados. El saldo de los recursos del BID y del Banco Mundial se destinó a asistencia técnica y no se incorporó al fondo común.	En el caso de ambos bancos, la administración y auditoría de los recursos conjuntos se practican conforme a los sistemas nacionales. Las transacciones individuales no se registran. Los gastos se asientan por medio del sistema integrado de administración financiera del Brasil y los bancos reembolsan el porcentaje convenido. La auditoría de los gastos generales está a cargo de la Secretaría de Control Interno del Brasil y no discrimina las fuentes de los fondos.
ES-L1002 CANCELADO	2005	Red de solidaridad	US\$57	9% de los recursos del BID y 71% de los	Dos componentes, que incluyen recursos del BID y

⁴⁵ Respuesta de la Administración a consultas planteadas por la silla de los Estados Unidos sobre la propuesta sobre programas con enfoque sectorial amplio. GN-2330-2, 29 de septiembre de 2004.

OPERACIONES SWAp 2004-2007					
Operación	Año	Título	Monto	Acuerdo de conjunción	Disposiciones fiduciarias
				recursos del Banco Mundial se suman para la contratación de servicios de salud y alimentación. En este componente no hay recursos del gobierno.	del Banco Mundial, usarán los procedimientos de Banco Mundial en materia de adquisiciones cuando los montos estén por debajo del límite del BID para el uso del procedimiento de LPI. El componente más grande del BID (84% de los recursos del préstamo) está dedicado a infraestructura básica y equipos y se financiará de acuerdo con las normas del BID. Habrá una auditoría única del programa, seleccionada de acuerdo con los procedimientos del BID.
EC-L1025	2006	Sistema de seguro universal de salud	US\$90	Sin cuenta conjunta. Acuerdo de co financiamiento con el Banco Mundial, sin recursos de contrapartida.	La administración financiera se contratará de acuerdo con los procedimientos del BID. Sistema de seguimiento elaborado por el Banco Mundial.
PN-L1007	2007	Protección social	US\$20	Cuenta conjunta con el Banco Mundial.	La administración financiera y la auditoría se ceñirán a las normas del BID. Se solicitó una excepción para el traspaso de recursos del BID en el fondo común conforme a las reglas del Banco Mundial. En otros subcomponentes se aplicarán las normas del BID.
CO-L1021	2007	Familias en Acción	US\$305	93% de los recursos del BID sumados a los del gobierno y del Banco Mundial, representando 64% de las transferencias en la primera etapa del programa. Esto no incluye un préstamo nuevo que debe aprobar el Banco Mundial.	En el caso de ambos Bancos, el fondo conjunto se administrará conforme a los sistemas colombianos de administración financiera “cuando el Banco haya evaluado positivamente esos sistemas”. La auditoría se encomendará a una firma externa, porque la Contraloría General no está en condiciones técnicas, operacionales o financieras para auditar el programa, previéndose que esto ocurra en la segunda etapa.

- 3.90 Más interesante, es quizás el hecho de que en todos los préstamos haya participado el Banco Mundial. En uno de ellos no se creó un fondo común mientras que en los otros dos éste se creó únicamente con el Banco Mundial, adoptando una combinación de políticas del BID y del Banco Mundial. Es probable que estos dos préstamos se aprobaran solicitando una excepción para el uso de las políticas del Banco Mundial. Por ende, solo hubo dos casos en los que el BID no solo unió sus recursos con los del Banco Mundial sino también con el gobierno, adoptando sistemas nacionales (aunque con ciertas limitaciones).
- 3.91 Hasta la fecha, el método de los SWAp, concebido como el enfoque “programático” más amplio y ambicioso, no ha podido concretar su potencial. En lugar de superar obstáculos internos del Banco para la consecución de los objetivos de desarrollo de los países, el SWAp se ha visto limitado por los mismos problemas familiares relacionados con los controles fiduciarios y de las adquisiciones. Si bien se brindó al personal amplia capacitación acerca del uso del instrumento, un obstáculo clave fue la falta de interacción entre unidades del Banco. Concretamente, los análisis necesarios para la evaluación de los sistemas de los países dependían del conocimiento especializado en los sistemas fiduciarios y de adquisiciones, que no existía en las divisiones funcionales, mientras que los especialistas del Banco en esos temas se consagraban principalmente a verificar la observancia de los procedimientos del Banco.
- 3.92 La raíz de este problema reside en que el Banco no tiene un mecanismo estandarizado para determinar la capacidad de los sistemas de los países, ni un proceso para definir si los países están capacitados para administrar los recursos de un SWAp, como lo posee el Banco Mundial. Hasta la fecha, la Administración no ha respondido efectivamente a la instrucción del NMF que se cita a continuación, atinente a los requisitos previos esenciales para una aplicación eficaz de un enfoque programático:
- Debe acordarse prioridad a la ayuda para que los países desarrollen sistemas adecuados de responsabilidad fiduciaria, conforme a normas fijadas de acuerdo con la comunidad internacional y asegurando que sean iguales o superiores a las normas del Banco. (Texto de la Recomendación 7 del NMF)*
- 3.93 **Préstamos por resultados.** En diciembre de 2003, el Directorio aprobó la propuesta de un programa experimental de préstamos por resultados (PDL) (GN-2278-2), cuya duración sería seis años. Esos préstamos se diseñarían con la finalidad de vincular los desembolsos con la obtención de resultados reales y se previó que provocaran un profundo cambio de la forma en que el Banco trabaja con los países:

En virtud de la vinculación de los desembolsos con la consecución de los resultados previstos, el Banco deberá concentrar sus esfuerzos en los resultados de los proyectos, más que en los insumos y procesos de éstos. La atención se concentrará, primordialmente, en la definición de los resultados de los proyectos, la selección de sus indicadores, la fijación de las metas, asegurando

la existencia de un sistema sólido y fidedigno para el seguimiento de los indicadores de resultados y la verificación de la consecución de las metas para los desembolsos.

- 3.94 Desde 2005 a la fecha, el Banco aprobó nueve proyectos codificados PDL en su base de datos, por un total de US\$5,15 millones, menos de 2% del total aprobado durante el período del NMF (véase el Cuadro 3.11). Se plantea aquí un problema con la “codificación en la base de datos del Banco”, porque dos operaciones de gran monto en Chile también se definen como usuarias del instrumento CCLIP.

Cuadro 3.11
Aprobaciones de préstamos por resultados

Proyecto	Nombre	Valor en US\$ millones
AR-L1017	Desarrollo de un sistema de satélites y programa de aplicaciones	50,0
BO-L1007	Consolidación de la reforma institucional en el ámbito de los ingresos	15,0
CH-L1025	Programa de saneamiento rural SUBDERE (CCLIP)	100,0
CH-L1026	Gestión integrada de residuos sólidos (CLIPP)	100,0
CO-L1002	Respaldo al programa ampliado de inoculaciones – PAI	107,0
HO-L1002	Mejoramiento de las condiciones de salud en Honduras	16,6
PE-L1020	Respaldo al programa de agua para todos - Sedapal (SPDL)	50,0
PR-L1001	Respaldo a la gestión de modernización de la agricultura	31,5
PR-L1017	Escuela Viva Programa II	45,0
	Total	515,1

- 3.95 En 2007, la Administración explicó el escaso uso de este instrumento señalando que obedecía, primordialmente a dos factores, a saber: las dificultades para equiparar los resultados previstos con los recursos programados y los problemas de ejecución relacionados con la necesidad de verificar los gastos. Los dos factores guardan relación con la ambigüedad medular del propio instrumento de PDL, que fuera definido así en el documento de su creación:

El préstamo por resultados es un préstamo de inversión que se desembolsa una vez obtenidos los resultados reales del proyecto o programa en términos de desarrollo, y verificados por el Banco los gastos efectuados por el prestatario para la consecución de dichos resultados.

- 3.96 La palabra clave en esta definición es “y”, porque vincula los resultados obtenidos con los gastos en que se haya incurrido y el concepto de pago por resultados no exige, necesariamente, esa conexión. Teóricamente, el Banco y un país pueden acordar un pago concreto por determinado resultado y efectuar el pago cuando se alcanza ese resultado. Sin embargo, cuando se vincula los resultados con “gastos verificados” la ejecución se torna más difícil. Un PDL debe demostrar que se obtuvieron los resultados y, además, que éstos se debieron directamente a gastos

realizados y verificados. Esto crea un problema que la Administración, en su examen de los PDL, enunció en estos términos:

El establecimiento de una relación directa entre gastos y resultados del desempeño es un reto y, en muchos casos, no realista, particularmente en los sectores en que el Banco y varios otros donantes múltiples sustentan un objetivo de desarrollo nacional. Es lo que ocurre, por ejemplo, en el sector de salud, en el que puede determinarse los costos de resultados como la capacitación de profesionales de la salud, pero el resultado definitivo de reducción de las tasas de mortalidad de niños menores de cinco años se obtiene, realmente, debido al financiamiento de una combinación de actividades y muchos productos. Habida cuenta que el organismo ejecutor es responsable de la selección de la combinación de insumos y productos más eficaz en función del costo para la consecución de los objetivos de desempeño, la determinación de los costos de las actividades y los resultados pierde importancia.

- 3.97 La determinación del costo de la actividad pierde importancia para el objetivo de desempeño y, además, en realidad las normas de los PDL alejan la concentración del Banco en los resultados de desarrollo para aplicarla a la verificación de los gastos. En la misma evaluación de la Administración se indicó:

El hecho de que en los PDL, como préstamos de inversión, deba determinarse los gastos elegibles relacionados directamente con los productos y resultados estipulados en la matriz de resultados, constituye una carga para los países miembros prestatarios y para el personal del Banco, porque suponen exactamente los mismos requisitos de contabilidad e información de los préstamos para inversión regulares. Esto va en contra del espíritu de los PDL, desbarata la finalidad de este instrumento y contribuye a una demora significativa de los desembolsos.

- 3.98 OVE concuerda con este análisis de la Administración, en cuanto respecto de instrumento el problema vuelve a suscitarse con la administración de los desembolsos, más que con la solución de los problemas de desarrollo del país. OVE, sin embargo, tiene algunas reservas en cuanto a la solución que la Administración propuso en estos términos:

Se elimina la verificación de los gastos como requisito para el desembolso del financiamiento del Banco, sujeto a que: i) el Banco haya verificado la existencia de sistemas robustos y el buen funcionamiento de la administración financiera, contabilidad y control interno en el organismo ejecutor. Se llevará a cabo una evaluación inicial del riesgo fiduciario y, cuando corresponda, una evaluación institucional, directamente por el Banco o con el respaldo de una firma independiente.

- 3.99 Como se ha dicho, el Banco no tiene un sistema estandarizado y validado para verificar la existencia de un sistema robusto y el buen funcionamiento de la administración financiera, contabilidad y control interno. Sería necesario el establecimiento de un sistema con esas características en el Banco antes de que pudiera considerarse una recomendación de esa índole.

3.100 **Préstamos programáticos de apoyo a reformas de política.** El último instrumento “programático” del período del NMF fue una nueva variedad de préstamos de apoyo a reformas de política, descrita por primera vez en las “Directrices de los préstamos de apoyo a reformas de política” previstos en el NMF. Según esas directrices, los préstamos programáticos de apoyo a reformas de política (PBP):

...consiste en una serie de operaciones de un tramo (cada una con su propio contrato de préstamo), encuadrado dentro de un marco de reformas y cambios institucionales a mediano plazo, aprobado por etapas con objeto de respaldar al prestatario para que lleve a cabo el programa de reforma del país, con activadores especificados para el tránsito de una operación a la siguiente.

3.101 Por consiguiente, los rasgos “programáticos” de este instrumento son el compromiso a largo plazo con un programa sectorial o de reforma, respaldado por operaciones escalonadas y activadas por disposiciones concretas de los contratos de los préstamos anteriores. Se trata de un instrumento relacionado con políticas y no con inversiones y, por al motivo, los recursos de las operaciones de PBP se administran casi totalmente por medio de los sistemas locales.

3.102 Durante el período del NMF las operaciones de PBP encontraron una acogida favorable. En el Cuadro 3.12 se documenta la aprobación, durante el NMF, de 20 préstamos de esa clase por un total de US\$2.300 millones, vale decir 9% del programa de préstamos.

Cuadro 3.12
Préstamos programáticos de apoyo a reformas de política

Proyecto	Nombre	Valor en US\$ millones
BO-L1005	Mejoramiento de la eficiencia de la administración pública	15,0
CO-L1007	Competitividad en Colombia I	200,0
CO-L1014	Reforma y equidad social I	200,0
CO-L1026	Reforma y equidad social II	300,0
CO-L1027	Programa de mejoramiento de la competitividad II	300,0
EC-L1004	Mejoramiento de la competitividad I	50,0
ES-0140	Programa de apoyo a la política social	100,0
GU-L1005	Administración de las finanzas públicas	100,0
GU-L1008	Programa de administración de las finanzas públicas II	100,0
HA-L1017	Fortalecimiento de la administración de los recursos públicos	12,5
HA-L1023	Fortalecimiento de la administración de los recursos públicos II	12,5
JA-L1001	Programa de mejoramiento de la competitividad	30,0
PE-L1012	Mejoramiento de la calidad del gasto público I	200,0
PE-L1017	Mejoramiento de la calidad del gasto público II	200,0
PE-L1024	Programa de reforma de los recursos hídricos I	200,0

Proyecto	Nombre	Valor en US\$ millones
PE-L1025	Programa de reforma del sector de saneamiento I	100,0
PE-L1027	Mejoramiento de la calidad del gasto público III	75,0
PR-L1012	Operación programática de reforma de las finanzas públicas	30,0
UR-L1007	Préstamo programático para la competitividad I	75,0
UR-L1021	Administración tributaria y gasto público	50,0
	TOTAL	2.350,0

3.103 En el Cuadro 3.13 se muestran las tendencias en el tiempo del número de operaciones y las sumas aprobadas. Aunque el nivel general de las operaciones de apoyo a reformas de política ha disminuido, es notorio un cambio radical de las preferencias entre las variedades de PBL. En 2007, 98,6% de los préstamos de este tipo se aprobaron con el uso de la variante “programática”.

Cuadro 3.13
Aprobaciones anuales
(Número de proyectos y monto aprobado, en US\$ millones)

Año	PBL	PBP	Total
2004	7		7
Monto	1.655		1.655
2005	3	3	6
Monto	875	245	1.120
2006	8	7	15
Monto	888	900	1.788
2007	1	7	8
Monto	12	863	875
Total	19	17	36
	3.430	2.008	5.437

3.104 Desde el punto de vista conceptual, los préstamos programáticos de apoyo a reformas de política son semejantes a los préstamos para inversión de fases múltiples, puesto que ambos suponen una visión a largo plazo y usan activadores para evaluar los resultados hasta la fecha para diseñar la siguiente operación. A la mayoría de las operaciones de PBP ha seguido otro PBP de un solo tramo en el mismo sector, algo que generalmente no ha ocurrido con las operaciones de PBL “tradicionales”. Colombia ha completado dos series, cada una de dos préstamos individuales, una en el ámbito de la reforma social y otra en la esfera de la competitividad. El Perú ha completado una serie de tres préstamos para mejoramiento de la calidad del gasto público e inició una serie de reforma de los recursos hídricos y otra de reforma del sector de saneamiento. Finalmente, el

Ecuador, que en 2006 obtuvo la aprobación de un PBP para competitividad— cuyo desembolso ha sufrido demoras—, tiene en su inventario el segundo y el tercer préstamos de esta serie, así como operaciones iniciales de reforma social y de agua y saneamiento.

- 3.105 Si bien este patrón de uso sugiere la continuidad del compromiso con un sector, los elementos de los PBP relacionados con el desempeño no han sido definidos con tanta claridad. Según las directrices:

Los activadores son acciones planificadas en los años subsiguientes de un programa, que se consideran decisivas para la consecución de los objetivos del programa y que constituirán la base para la fijación de las condiciones para el desembolso del siguiente préstamo de la serieDurante la ejecución del programa, el Banco evalúa los logros en relación con los activadores a fin de completar la decisión acerca del alcance, la oportunidad y las condiciones para el desembolso de cada operación ulterior de la serie programática.

- 3.106 Un examen de los mecanismos activadores de las operaciones de PBP muestra considerables variaciones entre los países y los sectores. Como en las operaciones regulares de PBL, suele enunciarse vagamente las previsiones de desempeño, que guardan relación con un esfuerzo del país (“desarrollo de un plan,” “ejecución de recomendaciones”, “aprobación de una política”). En los capítulos dedicados a los activadores de futuros programas, rara vez se definen medidas de resultados.
- 3.107 Hay excepciones. Por ejemplo, en el primer PBP acordado a Colombia para el mejoramiento de la competitividad, uno de los activadores para el segundo PBP fue la prueba de que había aumentado la contratación de fuentes externas de capacitación en el instituto nacional de formación. En el seguimiento del PBP se observó que esta condición no se había cumplido, pero el préstamo fue aprobado de todas maneras. En el documento para el segundo PBP, en lugar del término “activadores” se usó la expresión “metas indicativas” y éstas sólo se refirieron a los activadores del primer préstamo, sin mencionarse un tercer préstamo y, por ende, tampoco “activadores” o “metas indicativas” para el futuro.
- 3.108 Generalmente, las operaciones de PBP se desembolsan bien debido, en parte, a esta interpretación flexible de los activadores del desempeño. Aquí no hay problemas de adquisiciones que demoren los desembolsos y el cumplimiento de los objetivos de desempeño “indicativos” generalizados, tampoco ha constituido un obstáculo.

C. Recomendaciones

3.109 El examen de los instrumentos usados durante el período del NMF confirma la observación previa de OVE sobre el hecho de que la creación de instrumentos específicos agrega escaso valor a la institución. La influencia más importante en aspectos tales como el tiempo necesario para la aprobación y las tasas de desembolso parece estar explicada, en mayor medida por los cambios generales en los procedimientos del Banco o elementos idiosincrásicos relacionados con la situación particular en un país determinado. Por ende, OVE recomienda:

- **Primero**, que se reconozca que los cambios generales de la forma de procesamiento de los préstamos y la liberalización de muchos límites específicos ya subsanaron efectivamente los problemas que en el pasado motivaron la creación de “nuevos instrumentos”. La continuidad de la distinción entre múltiples instrumentos no rinde utilidad alguna y es muy probable que contribuya a que el Banco se concentre en sus normas internas más que por los problemas de los países.
- **Segundo**, la experimentación hecha en el pasado con la diversificación de instrumentos ha dado lugar a innovaciones promisorias. Estas innovaciones debe generalizarse a través del programa del Banco y no quedar asociadas necesariamente a la utilización de instrumentos específicos.
- **Tercero**, puesto que la incorporación de la medición del desempeño a los préstamos es también una técnica útil generalizada, no debe limitarse a los PDL y las operaciones de fases múltiples. Inicialmente, se promovieron los instrumentos flexibles de préstamo como medio de fomento de una mayor concentración en los resultados pero, en realidad, todos los préstamos deben enfocarse en la especificación de sus resultados previstos, aunque éstos no sean necesarios para la activación de los desembolsos.
- **Cuarto**, El Banco debe abordar urgentemente la integración de los desembolsos con los sistemas de los países. Los problemas con los desembolsos constituyen la causa principal de las demoras en la ejecución y, hasta el presente, el Banco no ha establecido sistemas formales y transparentes para determinar dónde y cuándo puede confiar en los sistemas de un país para la administración de los desembolsos.

IV. LA MOVILIZACIÓN DE ANÁLISIS Y CONOCIMIENTOS

- 4.1 Aunque la mayor parte de las recomendaciones del Nuevo Marco de Financiamiento tienen que ver con el programa de préstamos del Banco, los Gobernadores reconocieron también que la movilización de conocimientos y experiencia técnica forma parte importante de las contribuciones del Banco al desarrollo social y económico de la Región. De hecho, en el documento del NMF se observa que *“en las circunstancias de reducción de los flujos financieros netos del BID hacia los países prestatarios, la contribución al desarrollo que puede hacer el Banco mediante esas actividades cobra una importancia crítica.”*
- 4.2 En este Capítulo se analizarán las acciones del Banco durante el período del NMF dirigidas a fortalecer la calidad del trabajo analítico y mejorar su contribución al desarrollo a través de las actividades de cooperación técnica. Se hará referencia a dos recomendaciones del NMF: la **Recomendación 10**, Refuerzo de la capacidad analítica, y la **Recomendación 9**, Refuerzo de los productos no financieros y la asistencia técnica del BID.

Recomendación 10:
Refuerzo de la capacidad analítica

Debe reforzarse los sustentos analíticos de las estrategias, programas y proyectos del Banco, a fin de poner en práctica las recomendaciones anteriores. Esto exige que el Banco aumente su capacidad para llevar a cabo:

- a. Trabajo económico y sectorial;
- b. Análisis del gasto público;
- c. Evaluación del impacto financiero en los países;
- d. Análisis de los proyectos (técnicos, económicos, financieros e institucionales);
- e. Evaluaciones de la responsabilidad financiera de los países; y
- f. Informes sobre evaluaciones de adquisiciones de los países.

Recomendación 9:
Refuerzo de los productos no financieros y la asistencia técnica del BID

Los productos no financieros y la asistencia técnica deben cumplir una función esencial en el respaldo que el Banco ofrece a los países prestatarios, especialmente en materia de fortalecimiento y reformas institucionales. Debe acordarse suma prioridad al desarrollo de capacidad analítica en las instituciones locales y la ayuda para que éstas alcancen los estándares necesarios para la aplicación debida de esas recomendaciones, y eso debe reflejarse en los programas, proyectos y cooperaciones técnicas del Banco, incluyendo los productos financieros y no financieros. En las circunstancias de reducción de los flujos financieros netos del BID hacia los países prestatarios, la contribución al desarrollo que puede hacer el Banco mediante esas actividades cobra una importancia crítica.

A. Refuerzo de la capacidad analítica

- 4.3 Para evaluar esta recomendación, OVE analizó cada una de las áreas descritas arriba para determinar su avance a la fecha. Tres de las recomendaciones (los puntos b, e y f anteriores) se refieren a mejorar la capacidad del Banco para producir ciertos tipos de análisis técnicos: exámenes del gasto público, evaluaciones de la responsabilidad financiera de los países y evaluaciones de adquisiciones de los países. El Banco Mundial había producido informes respecto a cada uno de estos puntos antes del NMF, y el Banco se había propuesto cooperar en lo sucesivo con el Banco Mundial en estas evaluaciones.
- 4.4 En el Cuadro 4.1 se presenta la producción de cada uno de estos tres instrumentos por parte del Banco Mundial. Ahí puede verse que el BID participó como co-jefe de equipo en casi todas las evaluaciones de la responsabilidad financiera de los países y en las evaluaciones de adquisiciones de los países, pero solamente en una pequeña fracción de los exámenes del gasto público.

Cuadro 4.1

Evaluaciones del Banco Mundial		
País	Año de aprobación	¿Fue el BID co-jefe de equipo?
Evaluaciones de la responsabilidad financiera de los países		
El Salvador	2004	
Guatemala	2005	Sí
Honduras	2004	Sí
Jamaica	2005	Sí
México	2005	No
Nicaragua	2005	Sí
Panamá	2006	Sí
Paraguay	2004	Sí
Uruguay	2004	Sí
Informes sobre evaluaciones de adquisiciones de los países		
Brasil	2004	No
Chile	2004	No
Colombia	2005	Sí
Costa Rica	2005	Sí
República Dominicana	2004	Sí
Ecuador	2005	
El Salvador	2004	Sí
Guatemala	2005	
Honduras	2004	Sí
Jamaica	2005	Sí
México	2004	
Paraguay	2007	Sí
Perú	2005	Sí
Uruguay	2006	Sí

Exámenes del gasto público		
Bolivia	2004	
Colombia	2004	No
Costa Rica	2008	Sí
República Dominicana	2004	No
Ecuador	2004	Sí
El Salvador	2004	No
Guatemala	2005	
Honduras	2007	No
Jamaica	2004	No
México	2006	
México	2005	
México	2004	No
Panamá	2006	
Paraguay	2005	No
Uruguay	2005	

- 4.5 No parece haber ningún caso en que estos informes hayan sido producidos en su totalidad por el personal del BID. En lo que se refiere a la evaluación, no es posible analizar el objetivo declarado del NMF de aumentar la capacidad del Banco en la materia, ya que todos los estudios fueron producidos conjuntamente, además de que su formato y contenido habrían sido diseñados por el Banco Mundial. Cabe señalar en este sentido que el Banco Mundial ha estado dejando de producir estas evaluaciones formales para favorecer un enfoque más integral de la gestión financiera en el que se enfatiza la implementación y no el diagnóstico. No es posible establecer a partir de la información disponible si el Banco también está siguiendo esta tendencia⁴⁶.
- 4.6 **Análisis financiero en los países** (punto c. anterior). OVE ha analizado la calidad de los análisis financieros del Banco a nivel de los países en el contexto de sus exámenes de la evaluabilidad de las estrategias de país. Al estudiar la calidad de los diagnósticos del Banco, se detectaron en este examen mejoras en la evaluación fiscal a nivel macroeconómico y en el tratamiento de la deuda, lo que se refleja en una puntuación promedio de 54 (de un total de 100) en la pregunta referente a la evaluación fiscal a nivel macroeconómico. No obstante, estos análisis no incluyen todavía el papel de los préstamos del Banco, en especial de los distintos programas de préstamo (alto o bajo) en el perfil de deuda y el entorno fiscal de cada país.
- 4.7 Se observó asimismo que las evaluaciones a nivel macroeconómico carecen todavía de un enfoque estratégico, lo que significa que en los países con situaciones financieras más difíciles, el análisis de la deuda debe ser más completo que en aquellos cuyos entornos fiscales y de deuda son menos difíciles. Por ejemplo, los países con severos desafíos fiscales, como Haití y Jamaica, el análisis resultó

⁴⁶ Véase la respuesta de la Administración (Apéndice H) a la evaluación del GIE del Banco Mundial: “Country Financial Accountability Assessments and Country Procurement Assessment Reports. How Effective Are World Bank Fiduciary Diagnostics”, 25 de abril de 2008.

relativamente insatisfactorio. Este resultado refleja lo informado por OVE en su anterior examen de las Estrategias de País. En el siguiente cuadro se muestran los resultados del anterior examen de la EP por país, junto con el grado de desafío en cuanto a finanzas públicas, con base en datos macroeconómicos globales y en los datos incluidos en las estrategias mismas.

Cuadro 4.2
Desafío en cuanto a finanzas del sector público y puntuación del análisis fiscal macroeconómico de OVE, Examen de OVE 2005

País	Desafío en cuanto a finanzas del sector público	Puntaje (como porcentaje del máximo)
AR	Medio	7
BL	Medio	7
BO	Alto	0
BR	Bajo	33
CO	Alto	11
CR	Medio	33
EC	Medio	7
GU	Medio	17
PR	Medio	53
TT	Bajo	33
BH	Bajo	53
Promedio BAJO		34,44
Promedio MEDIO		16,28
Promedio ALTO		5,50

País	Desafío en cuanto a finanzas del sector público	Puntaje (como porcentaje del máximo)
AR	Medio	7
BH	Medio	7
BL	Alto	0
BO	Bajo	33
BR	Alto	11
CO	Medio	33
CR	Medio	7
EC	Medio	17
GU	Medio	53
PR	Bajo	33
TT	Bajo	53

- 4.8 De acuerdo con el examen de 2005, “*el análisis de la exposición al riesgo financiero debería ser más prominente en países en los cuales la estrategia identifica a las finanzas públicas como un desafío de desarrollo de máxima importancia. Sin embargo, eso no fue lo que se constató. Las dos estrategias que identificaban los déficits o la deuda públicos como desafíos de desarrollo*

fundamentales no pusieron mayor empeño en analizar la cuestión de la exposición al riesgo financiero. En cambio, se observó un mayor análisis en casos en que la estabilidad fiscal no planteaba un desafío tan importante. De lo antes expuesto se desprende la falta de claridad respecto de los criterios que emplea la Administración para asignar prioridades a los trabajos sectoriales en las estrategias de país, por lo menos en las instancias relativas a la exposición al riesgo financiero.”

- 4.9 **Análisis de los proyectos** (punto d. anterior). Desde hace tiempo, OVE ha expresado su preocupación en relación con la calidad de los análisis económicos en los proyectos del Banco. En el documento RE-300 se citó un estudio efectuado en 1998 por el Contralor del Banco en el que se comprobó que solamente un 57% de una muestra de los proyectos contenía algún tipo de análisis de costo y beneficio, y que solamente una cuarta parte “presentaba un análisis bueno o aceptable del impacto previsto del proyecto”. En ese informe se llegó a la conclusión de que “no se hacía un esfuerzo sistemático por promover un uso más uniforme del análisis económico para apoyar el diseño, evaluación ex ante y ex post de proyectos a nivel de todo el Banco⁴⁷.” El análisis realizado por OVE determinó que aproximadamente el 39% de los préstamos examinados (74 de 190) hacían mención de algún cálculo de la tasa de retorno o costo y beneficio, y, de ellos, solamente una pequeña minoría podrán documentar adecuadamente su análisis.
- 4.10 Ante esta situación, el plan de trabajo de OVE para 2008 incluyó un estudio de la calidad de los análisis económicos de los proyectos. Este estudio se le está enviando al Directorio en plazo próximo al de esta evaluación del NMF. En lugar de duplicar el análisis, esta sección de la evaluación del NMF simplemente presentará una sinopsis de sus conclusiones y recomendaciones, ya que ambos documentos podrían ser considerados de manera cercana por el Directorio.
- 4.11 El estudio de OVE de 2008 corrobora los resultados anteriores respecto a la baja calidad de los análisis económicos en las operaciones del BID. Se empleó una muestra de 190 proyectos aprobados entre 1997 y 2006, manteniéndose la misma composición por sector y por país que refleja la cartera de préstamos del Banco. La evaluación se concentra en el “análisis económico” en los proyectos, que implica sopesar los costos y beneficios para evaluar las consecuencias de una política, un proyecto u otros tipos de intervención gubernamental^{48 49}.
- 4.12 Los análisis económicos son relevantes para el Banco porque tienen dos propiedades esenciales para cumplir el mandato establecido en el Convenio

⁴⁷ The Economic Analysis of IDB Financed Projects, Oficina del Contralor, marzo de 1998, página iii.

⁴⁸ Boardman, Anthony E. et al. *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practices*. 3a ed. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2006.

⁴⁹ Es posible que, por limitaciones en la teoría, por la naturaleza del sector evaluado o por la disponibilidad de datos y recursos analíticos, no sea posible que el analista mida y considere todos los impactos de una política. En aquellos casos en que pueden cuantificarse pero no evaluarse los impactos, será necesario efectuar un análisis de la eficacia de los costos o de costos mínimos.

Constitutivo del Banco. La primera es que constituyen una herramienta que permite atribuir valores esperados a los objetivos establecidos en un proyecto, por lo que hacen posible tomar decisiones en base a la comparación de modelos alternativos de intervención. La segunda es que pueden mejorar el desempeño de la cartera del Banco cuando suministran información valiosa sobre la escala de inversión, la ubicación, la tecnología y el tiempo de inversión óptimos para una inversión específica.

- 4.13 Dos cualidades adicionales que pueden atribuirse a los análisis económicos de buena calidad son, en primer lugar, que imponen la disciplina de plantear, en términos medibles, los objetivos que se espera lograr con la implementación del proyecto y, en segundo lugar, que delimitan el alcance de los objetivos del proyecto al requerir que sean medibles, con lo que se impide que se incluyan objetivos demasiado amplios y consecuentemente se puede diseñar un marco analítico para la gestión basada en resultados.
- 4.14 Durante su evaluación, OVE descubrió que no existe en el Banco un conjunto unificado de reglas claras y uniformes en relación con la calidad de los análisis económicos que se exigen para los proyectos. Esta carencia de normas es por sí misma una observación preocupante en consideración de los objetivos del NMF.
- 4.15 OVE formuló un sistema de puntajes enfocado a ocho dimensiones para evaluar: (i) la relación entre los objetivos de los proyectos y los análisis económicos, (ii) la consideración de alternativas a la ruta seleccionada, (iii) los análisis financieros, (iv) análisis de costo-efectividad o de costo-beneficio, (v) el impacto fiscal, (vi) el impacto ambiental, (vii) los análisis de riesgos y (viii) los análisis institucionales. Cada una de las dimensiones de este mecanismo incluyó uno o más criterios de evaluación, para un total de 14 criterios. Se aplicó una escala de 1 a 4 en el proceso de evaluación (malo, regular, aceptable y bueno) para calificar cada uno de los criterios evaluados y se establecieron requisitos específicos para cada uno de los puntajes de los distintos criterios con el fin de reducir al mínimo la subjetividad y mantener la congruencia entre las evaluaciones de los distintos sectores y países.

Cuadro 4.3
Resumen de los resultados sobre los análisis económicos

Dimensiones de los análisis económicos	Criterios	Bueno %	Aceptable %	Regular %	Malo %	Promedio (de 1 a 4, donde 4 es el puntaje más alto)
Objetivos	Relación entre los objetivos y el análisis económico	24,7	1,8	3,6	69,9	1,813
Alternativas	Análisis de casos hipotéticos	2,4	5,4	7,8	84,3	1,259
	Identificación y evaluación de alternativas	2,4	4,2	9,6	83,7	1,253
Análisis financiero	Estimación de flujos financieros	2,4	1,8	5,4	90,4	1,163
	Análisis de sostenibilidad de la deuda	0,6	1,8	13,3	84,3	1,187
Eficacia de los	Eficacia de los costos	1,2	6,0	10,2	82,5	1,259

Dimensiones de los análisis económicos	Criterios	Bueno %	Aceptable %	Regular %	Malo %	Promedio (de 1 a 4, donde 4 es el puntaje más alto)
costos o costos y beneficios						
	Análisis de costos y beneficios	3,0	22,3	13,3	61,4	1,669
Impacto fiscal	Identificación del impacto fiscal	0,0	11,4	59,0	29,5	1,819
Impacto ambiental	Inclusión del impacto ambiental	0,0	0,0	2,9	97,1	1,029
Análisis de riesgos	Análisis de sensibilidad	1,2	11,4	13,3	74,1	1,398
	Análisis del valor crítico	0,0	0,0	0,6	99,4	1,006
	Variables que deben vigilarse y medidas de mitigación	0,0	0,6	0,0	99,4	1,012
Análisis institucional	Análisis de partes interesadas	0,0	5,4	87,3	7,2	1,982
	Instituciones involucradas y medidas de mitigación	6,0	4,2	49,4	40,4	1,759

- 4.16 Los resultados que aparecen en el Cuadro 4.3 indican que hay margen considerable para mejorar la calidad de los análisis económicos de las intervenciones del Banco. Si se excluyen del análisis los préstamos en apoyo de reformas de política, se encuentra que el 46,4% de la muestra incluyó algún tipo de análisis económico (costo/beneficio o costo/efectividad). Esta cifra es aproximadamente igual a la que se obtuvo en el estudio del Contralor de 1998 y en el examen de OVE de 2004. Así pues, se observa poco cambio en la proporción de proyectos que incluyen algún tipo de análisis económico.
- 4.17 Cuando se mide la calidad de los análisis se observa que solamente el 7,8% de los proyectos con análisis de costos y beneficios y el 6,9% de los que incluyen análisis de la eficacia de los costos obtuvieron los puntajes más altos en la evaluación. De hecho, más de la tercera parte de los proyectos con análisis de costo/beneficio solamente incluían la cifra de la tasa interna de retorno, sin justificación analítica alguna. Asimismo, más de la mitad de los que contenían análisis de costo-efectividad mencionaban que el proyecto se había realizado con base en el menor costo, o que era eficaz en términos de costos, pero no mencionaban las alternativas. Puesto que “el menor costo” es una medida comparativa, la calidad de los análisis se ve gravemente comprometida si no se discuten las alternativas.
- 4.18 Otra dimensión crítica de la calidad son los análisis de riesgos, particularmente los análisis de sensibilidad. Un análisis de sensibilidad examina el retorno esperado del proyecto ante una variedad de situaciones futuras para estimar las posibilidades de que se mantenga si se materializan los riesgos. Del número total de proyectos con análisis de costo-beneficio, el 64,1% llevaron a cabo un análisis de sensibilidad, mientras que el 34,5% de los proyectos con análisis de costo-efectividad lo incluían. Solamente dos proyectos recibieron el puntaje más alto. La técnica de uso más frecuente fue la introducción arbitraria de variaciones (del 10% al 25% en la mayoría de los casos) en los beneficios y costos totales de los proyectos. Con ello se

obtiene una gama de valores, pero no se demuestra de hecho una comprensión analítica de los riesgos.

- 4.19 En lo que toca a la relación entre los objetivos de los proyectos y los beneficios explícitos en el ejercicio de costos y beneficios o de eficacia de los costos, se asignó un puntaje “bueno” o “aceptable” a poco más de una cuarta parte de los proyectos evaluados. Además, los resultados reflejan la falta de presentación de alternativas, tanto de tipo contrafáctico como en términos de consideración de otro tipo de intervenciones para el proyecto evaluado; ésta es una característica de más del 84% de los proyectos examinados, cifra semejante a la obtenida para los análisis de capacidad de endeudamiento dentro del criterio de los análisis financieros. Se detecta una situación un poco más favorable en la identificación del impacto fiscal para los involucrados en el proyecto, con respecto a los cuales el 11,4% de los proyectos se calificaron como aceptables y el 59% como regulares.
- 4.20 En cuanto a los análisis de impacto ambiental se asignó un puntaje binario, dependiendo de la inclusión de costos y beneficios ambientales en el análisis económico. El estudio reveló que en más del 97% de los proyectos la calificación sería “malo”, pues en la mayoría de los casos los costos ambientales derivados del estudio de impacto no se incorporaron al análisis de costos y beneficios.
- 4.21 La última dimensión evaluada se relacionó con los análisis institucionales. El criterio para la descripción de las partes interesadas obtuvo una calificación de “bueno” o “aceptable” en poco más del 5% de los casos, mientras que este porcentaje fue del 10,2% para el criterio de identificación de deficiencias de las instituciones y medidas de mitigación.
- 4.22 Para explorar las razones de estos resultados decepcionantes en general, OVE llevó a cabo una encuesta entre los empleados del Banco, que complementó con entrevistas con oficiales del Banco y funcionarios públicos. Las principales explicaciones obtenidas fueron: (i) la ausencia de un conjunto de normas o directrices específicas y completas para el análisis económico de los proyectos financiados por el Banco; (ii) *trabajo económico y sectorial* deficiente; (iii) falta de reconocimiento de los empleados que llevan a cabo labores analíticas de calidad; (iv) falta de relación entre la calidad de la cartera y la clasificación crediticia otorgada por el Banco; (v) preponderancia del riesgo soberano en la cartera de préstamos; y (vi) la separación organizacional entre el diseño de los proyectos y su implementación.
- 4.23 En efecto, uno de los factores causales que se consideran más relevantes es la ausencia de un marco normativo adecuado que promueva análisis económico de calidad. La norma de calidad explícitada en los requisitos incluidos en las reglas del Banco es excesivamente genérica y carente de especificidad. A partir de 1981 había existido una norma más explícita (OP-302), pero esta normativa fue sustituida a mediados de los años noventa por directrices mucho más flexibles a los equipos de proyectos respecto a los análisis económicos que se requieren para los proyectos.

- 4.24 Otra causa que explica la baja calidad de los análisis económicos son las deficiencias en el trabajo económico y sectorial del Banco (véase más adelante). Como resultado de estas imperfecciones, es poco el conocimiento profundo que se difunde dentro de la institución con respecto a los sectores económicos y a los países que reciben préstamos del Banco, lo cual dificulta el diseño de las intervenciones por parte de los equipos de proyectos, los que deben seleccionar la intervención más beneficiosa en términos económicos con base al conocimiento adquirido y la información disponible.
- 4.25 Asimismo, la estructura de incentivos para los equipos de proyectos favorece la rápida aprobación de los préstamos, lo que, en vista de los resultados obtenidos en esta evaluación, ha tenido efectos negativos en la calidad de las evaluaciones económicas que certifican que esos diseños constituyen la mejor aplicación de los recursos disponibles. Además, la distancia temporal entre las acciones de quienes diseñan los proyectos y la materialización de los beneficios a través de su ejecución dificulta la estructuración de un esquema de remuneraciones vinculado a los resultados en términos de desarrollo.
- 4.26 La persistencia de este patrón de análisis económico deficiente significa que son muy pocas las intervenciones del Banco que cuentan con suficiente evidencia en relación a las hipótesis en que se fundamentan los proyectos, por lo que no es posible formular marcos de resultados sólidos. Estos análisis insuficientes fundamentalmente socavan los esfuerzos de la “gestión por resultados”. Entre las principales recomendaciones derivadas de esta evaluación se deben resaltar en especial las siguientes: (i) establecer un marco normativo que permita diseñar y supervisar un análisis económico de calidad, (ii) lograr que los incentivos para la institución, en cuanto a reconocimiento de los empleados, se encamine e fomente proyectos de calidad más que la cantidad de proyectos, y (iii) fortalecer los análisis económicos sectoriales como fundamento esencial para la preparación de proyectos de calidad.

B. Trabajo económico y sectorial

- 4.27 A fines de 2006, OVE presentó al Directorio un examen de los estudios del Banco, los que se definieron como: *“un documento escrito que tiene por objeto crear o diseminar conocimientos, o ambas cosas. Los estudios son los productos finales de las actividades de análisis, que presentan datos y plantean hipótesis respecto a las causas de los problemas de desarrollo y a las intervenciones que podrían ayudar a resolverlos.”* Estas características son prácticamente idénticas a lo que el Banco Mundial denomina “estudios económicos y sectoriales” (ESW).
- 4.28 En la evaluación RE-323 se detectaron problemas sustanciales en la forma en que el Banco organiza, da seguimiento, controla la calidad, difunde y emplea la información que se produce en los estudios. En el informe se hicieron recomendaciones sobre cada uno de estos puntos, apoyadas tanto por la Administración como por el Directorio.

- 4.29 Considerando ese trabajo anterior, en esta sección de la evaluación del NMF se examinará el seguimiento de las recomendaciones efectuadas en la RE-323. En general, OVE ha encontrado algunas señales alentadoras de mejora en varias áreas, pero quedan todavía problemas substanciales por abordar.
- 4.30 **La programación de los estudios.** Para que los estudios sean eficientes, deben guardar una relación clara con los problemas actuales de la Región. Para el Banco, la ocasión para que los problemas se enlacen con sus posibles soluciones es el proceso de programación, por lo que una recomendación fundamental de la RE-323 fue que se expresaran claramente en el documento de estrategia con cada país las áreas que requieren mayor estudio.
- 4.31 En este sentido los avances han sido variables. Las análisis sobre evaluabilidad de OVE califican la calidad del trabajo sectorial en las estrategias de país, y en ellos se han registrado mejoras del 35% al 45% del puntaje total posible en las estrategias más recientes. La presencia de trabajo sectorial se constata en el mejoramiento de las descripciones del entorno macroeconómico (con una fuerte utilización de evaluaciones del FMI, entre otras), en algunos casos mejores evaluaciones de la pobreza y un mayor énfasis en la evaluación del entorno político.
- 4.32 A pesar de estos avances, todavía existen cuestiones significativas respecto a la programación del trabajo analítico. Primero, a nivel sectorial, las estrategias rara vez fundamentan las bases de la programación propuesta. Es decir, no hay gran coincidencia entre los programas a nivel sectorial y el trabajo analítico, lo cual puede verse claramente en el caso de El Salvador, donde no se han hecho diagnósticos de los sectores que serán centrales para el programa del Banco, como transporte, agua y educación técnica.
- 4.33 Un segundo problema identificado es que el trabajo sectorial que se está llevando a cabo carece de una base conceptual rigurosa, hecho particularmente cierto en áreas como la competitividad, en que la falta de trabajo sectorial a nivel conceptual genera falta de claridad sobre lo que debe lograrse o la forma de hacerlo. Por último, la producción de trabajo sectorial financiado por el BID no es todavía estratégica. Es decir, no se percibe que el trabajo sectorial que está produciendo el BID (en contraste con el trabajo sectorial de otros organismos y fuentes) se esté aplicando para salvar las brechas en las bases de conocimiento de sectores o problemas específicos.
- 4.34 La ausencia de una visión estratégica en el trabajo sectorial es evidente también si se evalúa el programa de trabajo sectorial futuro del Banco con cada país prestatario. En el examen se determinó que la mayoría de las estrategias hacen referencia al trabajo sectorial y a su importancia. Sin embargo, no integran estos estudios en el enfoque estratégico. Solamente tres de once estrategias intentaron indicar la utilidad de estos estudios, y, en esos casos, sólo parcialmente. En contraste, las estrategias generalmente enumeran los estudios en un anexo o como parte de la matriz del marco de resultados.

- 4.35 Por último, no hay muchos indicios de que se esté incorporando más la demanda de los países en la programación de los estudios. Ninguna de las estrategias aprobadas entre 2005 y 2008 contenía algún tipo de evaluación de necesidades o de demanda (véase el Cuadro 4.4).`

Cuadro 4.4
El trabajo sectorial en las estrategias del Banco con los países: 2005-2008

País	Se menciona trabajo sectorial	Se incorpora en la programación	Se evalúan las necesidades o la demanda
Barbados	No	No	No
Chile	Anexo	No	No
Colombia	Marco de resultados, anexo, algo de texto	Parcialmente	No
Costa rica	Anexo	No	No
Rep. Dominicana	Marco de resultados, Anexo	No	No
El Salvador	Marco de resultados, Anexo	No	No
Haití	Marco de resultados	No	No
Jamaica	Marco de resultados, algo de texto	Parcialmente	No
Perú	Marco de resultados, anexo, algo de texto	Parcialmente	No
Panamá	Marco de resultados, anexo, algo de texto	No	No
Uruguay	Algo de texto	No	No

- 4.36 La programación del trabajo analítico también se lleva a cabo a nivel interno, área en el cual OVE también ha observado avances. En 2006, la Administración propuso una Iniciativa para Apoyar Estudios de País con el Fin de Mejorar y Ampliar las Operaciones de Préstamo del Banco (GN-2381-1). Como parte de esta iniciativa se estableció el Comité de Estudios de País (CEP). El CEP ha diseñado un proceso que incluye exámenes efectuados por pares de la calidad técnica de los estudios (una recomendación de la evaluación RE-323) y exámenes de la relevancia de los estudios en la preparación de las estrategias de país, la asistencia técnica y el diálogo con los países. Hasta ahora, el proceso CEP ha aprobado 85 estudios, aunque solamente en 52 de estos casos se han publicado actas formales del CEP.
- 4.37 Aunque obviamente estos pasos son positivos, la iniciativa CEP afecta solamente a una parte del trabajo económico y sectorial del Banco, y OVE no ha encontrado indicaciones de mejoras significativas en los estudios producidos fuera del CEP. El número total de estudios completados –160 en 2006 y 92 en 2007– indica que más de la mitad de los estudios no han sido sometidos al examen del CEP. Además, es posible que los estudios propuestos rechazados o no sometidos a examen de esta iniciativa podrían financiarse por otros medios, lo que limita el impacto de la iniciativa, preocupación que resulta particularmente crítica para 2008 en que el inventario de estudios propuestos en el sistema OPUS rebasa los 600 estudios.
- 4.38 **Presupuesto y seguimiento de los estudios.** En la RE-323 se recomendó para los estudios la programación presupuestaria basada en actividades, en donde cada uno de ellos tuviera un código único al que se asignarían los recursos presupuestarios y se registrarían los gastos. Nuevamente, se ha avanzado, pero los puntos pendientes

son numerosos. Actualmente, cada estudio tiene su propio código OPUS y todos los costos se carguen teóricamente a la actividad correspondiente, incluidos los de tiempo y costo de horas hombre.

- 4.39 A pesar de este avance, el sistema no se está utilizando en la forma en que fue diseñado. Un análisis de la implementación del mismo en 2008 reveló un total de 862 estudios con código OPUS único. De ellos, 261 tenían un presupuesto asignado (lo que indica intención) y 229 tenían gastos (lo que indica acciones asociadas a su realización). Sin embargo, sólo 65 tenían tanto presupuesto como gastos. Casi nunca se habían presupuestado tiempo del personal del Banco ex-ante, aunque se detectó que un número significativo se estaban reportando ex-post. Sin embargo, también se observó que un número significativo de proyectos tenían gastos positivos y un gasto de cero en tiempo del personal del Banco.
- 4.40 Por último, un análisis de los proyectos aprobados en 2008 dentro de la Iniciativa de Estudios de País revela que se han aprobado 8 proyectos y se ha asignado un presupuesto de \$1.456.250. No obstante, al examinar los proyectos aprobados en OPERA se observa que solamente se han asignado al presupuesto \$318.264 y se ha gastado un total de \$452.566. Al igual que en proyectos anteriores, no se encontró ninguna asignación presupuestaria en el rubro de personal del Banco.
- 4.41 **Control de calidad de los estudios.** En la RE-323 se observó una ausencia casi absoluta de un sistema para la totalidad del Banco de control de la calidad de los estudios. Este tema se abordó en la iniciativa CEP, en la que se requiere que las propuestas presentadas al Comité incluyan una lista de candidatos para la función de revisión por pares. Para identificar a posibles revisores, el secretario del CEP hizo una convocatoria externa a candidatos. Todos los candidatos se han registrado en una base de datos electrónica. En cada propuesta presentada al CEP figuran tres posibles pares, siguiendo los lineamientos establecidos. El presupuesto de la propuesta incluye \$800 si el estudio justifica el proceso de “examen y aprobación” por pares externos o \$500 si el estudio solamente justifica el examen. También en este caso, este sistema de control de calidad solamente se aplica a una minoría de estudios del Banco que se sujetan al proceso CEP.
- 4.42 Un tema relacionado con el control de calidad son los incentivos internos para la producción de estudios de alta calidad, que en la RE-323 se consideraron deficientes. En meses recientes, tanto RES como INT han definido estrategias para reconocer y recompensar el trabajo de calidad cuando se preparan estudios de buena calidad. Estas experiencias incluyen un incentivo que consta de semanas sabáticas que se dedican a trabajar con una institución académica seleccionada por el empleado. OVE no tiene conocimiento de que se estén aplicando este tipo de ejercicios en las unidades organizacionales que trabajan directamente con el programa operativo, en las que se concentran muchos de los estudios del Banco.
- 4.43 **Almacenamiento y divulgación:** El trabajo analítico solamente es útil si las personas que trabajan en las intervenciones pueden consultarlo. Al reconocerse que los sistemas del Banco no habían logrado esto adecuadamente, el presupuesto de capital para 2007 incluyó fondos para un Repositorio de Conocimientos. El

- presupuesto incluye fondos para un componente de Taxonomía, con el que se desarrollará un vocabulario común para el BID para la clasificación de los conocimientos relevantes producidos por el Banco y un componente de metadatos, para el cual se adoptará una norma internacional para asegurar la congruencia y la accesibilidad de los datos.
- 4.44 Aunque esta iniciativa es sin duda positiva, hasta la fecha su avance ha sido lento. De los 160 estudios completados en 2006, sólo 59 están disponibles en IDBDocs, de 92 estudios completados en 2007, solamente 28 están disponibles en IDBDocs. De los 23 estudios aprobados por el CEP para 2006, solamente 13 están disponibles en el sitio virtual de la iniciativa y apenas entre cuatro y seis se encuentran en IDBDocs. Para 2007, 27 de los 53 estudios se encuentran en el sitio virtual del CEP, y seis o siete en IDBDocs. Aunque la iniciativa CEP ha obtenido resultados significativamente mejores, el Banco sigue teniendo un desempeño bajo con respecto a la publicación y diseminación de los estudios completados para que sean accesibles al interior del Banco.
- 4.45 Los resultados son significativamente más pobres con respecto a la publicación de los estudios completados en internet. Solamente 18 (el 11%) de los 160 estudios completados en 2006 se publicaron en internet, mientras que solamente 7 (el 8%) de los 92 estudios realizados en 2007 se publicaron en internet. Sólo 3 de los 76 estudios completados del CEP se publicaron en internet. La dificultad para encontrar informes realizados en la intranet del Banco continúa vinculada con la falta de consenso respecto a las normas para los metadatos, en particular sobre la manera de clasificar distintos tipos de documentos y estudios. El costo de la búsqueda aumenta por las diferencias entre las directrices de los distintos departamentos y por la falta de coincidencia en la implementación de los lineamientos existentes sobre la forma de generar los metadatos para los estudios, lo cual se convierte además en un obstáculo para la divulgación de los estudios por internet.
- 4.46 **Utilización.** En la RE-323 se encontró que el uso de muchos de los estudios del Banco por parte de los propios equipos de proyectos es limitado. Una razón que se cita con frecuencia para ello es la incapacidad de hacer búsquedas en las bases de datos del Banco con eficacia respecto a estudios sobre un problema en particular, y OVE recomendó que se mejoraran significativamente los motores de búsqueda internas del Banco.
- 4.47 Como parte del Proyecto del Repositorio de Conocimientos, en octubre de 2007 se estableció un Comité multidepartamental para el Motor de Búsqueda con el fin de identificar las necesidades del Banco en relación con el actual motor de búsqueda y la localización de información y conocimientos en los distintos sistemas de información del Banco. RES ha producido informes y herramientas ad hoc que enlazan los datos de los estudios con su información y situación financiera. Existen ya todos los sistemas necesarios para la estandarización en el Banco, un botón común de navegación en todas sus páginas de internet y un enlace permanente (a

- través de IDBDocs) para una búsqueda eficiente y efectiva de todos los estudios en las páginas del BID en internet.
- 4.48 Aunque se han visto algunos avances, dos cuestiones críticas quedan por resolver: (1) Aunque existen normas para catalogar correctamente los documentos en IDBDocs, no se ha facultado a una autoridad que asegure que se cumplan. (2) No se han puesto en funcionamiento motores de búsqueda eficaces.
- 4.49 Sigue pendiente la selección e implementación de un motor de búsqueda adecuado en la intranet del Banco. Ésta fue una de las principales deficiencias identificadas en el análisis original de la RE-323 y el avance al respecto ha sido sorprendentemente lento. Actualmente operan tres motores de búsqueda distintos en el Banco. El de la página en internet y el del portal MyIDB son administrados por ITE, y el de Google en el sitio virtual de LRN está a cargo del departamento de KNL. En cada uno se obtienen distintos resultados haciendo la misma consulta y la facilidad de uso varía sustancialmente.
- 4.50 Por último, no se ha mostrado ningún progreso para resolver el problema de que existen distintas bibliotecas de IDBDocs en las Representaciones y no se han integrado en línea con la versión de IDBDocs que opera en la Sede. Esto sigue planteando obstáculos significativos en la búsqueda de estudios producidos por las Representaciones.
- 4.51 **Conclusión.** El Banco continua estando estructurado básicamente para el suministro de productos financieros. No existe todavía un marco global para la producción de estudios y en general hace falta organización y una estructura de incentivos que apoyen más a los productos no financieros y a los estudios en general. Estas deficiencias se reflejan particularmente en los procesos de contratación, presupuesto y gestión de los productos del Banco, ya que no se les da prioridad a los estudios y el apoyo y control de calidad que se les aplican son inadecuados.
- 4.52 También persisten problemas estructurales significativos. La falta de integración en línea de las bibliotecas de las Representaciones y la Sede dentro de IDBDocs se contraponen a los objetivos y a los procesos en que se basa la Realineación. No existe un ciclo de proyectos especializado en OPUS específicamente para los estudios, y OPUS no tiene capacidad para subir documentos en distintas etapas del ciclo de los proyectos.
- 4.53 OVE ha observado algún progreso en la implementación de las recomendaciones de la RE-323, pero en casi todas las áreas solamente se ha visto un avance parcial. Persisten algunas deficiencias notables: (a) no hay evidencia de que la mayoría de los estudios se seleccionen estratégicamente; (b) la mayoría de los estudios no se someten a revisión por pares en cuanto a normas de calidad ni en su concepción ni al completarse; (c) los estudios completados a menudo no se encuentran y pocas veces se distribuyen por internet; (d) generalmente no se hace un seguimiento de su utilización; (e) no hay una norma común para los metadatos para los estudios; y (f)

no se cuenta aún con un motor de búsqueda común y eficaz para encontrar los estudios producidos por el Banco.

C. Bsistencia técnica

- 4.54 La recomendación 9 del NMF subraya que la asistencia técnica debe cumplir una función esencial en el respaldo que el Banco ofrece a los países prestatarios, especialmente en materia de fortalecimiento y reformas institucionales. Debe acordarse suma prioridad al desarrollo de capacidad analítica en las instituciones locales y a la ayuda para que éstas alcancen los estándares necesarios para la aplicación debida de esas recomendaciones, y eso debe reflejarse en los programas, proyectos y cooperaciones técnicas del Banco, incluyendo los productos financieros y no financieros. En las circunstancias de reducción de los flujos financieros netos del BID hacia los países prestatarios, la contribución al desarrollo que puede hacer el Banco mediante esas actividades cobra una importancia crítica. Ésta ha sido siempre una tarea fundamental para el Banco. De hecho, la asistencia técnica fue una de las cinco funciones más importantes que se especifican en el Convenio Constitutivo del Banco, en el cual se definió como sigue:

(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.

En esta descripción las actividades de cooperación técnica se colocan al inicio del proceso de desarrollo de un país, al concentrarse en la planificación y el estudio de prioridades. Los accionistas fundadores del Banco consideraron la cooperación técnica como una actividad crítica para su misión y dedicaron el artículo VI del Convenio Constitutivo a la identificación de los fines y métodos para este instrumento.

- 4.55 No obstante, a pesar de la importancia que se le asigna a la asistencia técnica en el Convenio Constitutivo, en la práctica esta actividad se ha visto limitada gravemente tanto en su alcance como en su enfoque. Las actividades de cooperación técnica han representado históricamente entre el 1% y el 2% del total de aprobaciones del Banco y se han dirigido a la implementación de los préstamos del Banco más que a función más amplia de planeación y de diseño de enfoques hacia el desarrollo que se prevén para estas actividades en el Convenio Constitutivo.
- 4.56 La práctica en el Banco también ha cambiado las operaciones de cooperación técnica hacia las etapas finales del proceso, concentrándose en la ejecución de proyectos a través del suministro de pequeños préstamos no reembolsables — generalmente de una sola vez— distribuidos entre múltiples organismos ejecutores. La práctica en el Banco se ha dirigido a la amplitud a expensas de la profundidad al intentar llegar a muchas instituciones con apoyo financiero de corto plazo en lugar de crear capacidad a largo plazo con un número menor de socios estratégicos. Esta evolución ha generado un desafío administrativo enorme simplemente para dar seguimiento al volumen de operaciones de CT en proceso de preparación y ejecución, un desafío que puede verse en los datos que se presentan en el Cuadro 4.5.

Cuadro 4.5
Cooperaciones técnicas (al 28 de julio de 2008)

	EN PREPARACIÓN		EN EJECUCIÓN	
	Número de rubros	Número de rubros presupuestados	Número de rubros	Número de rubros presupuestados
ICF/102	0	0	1	0
ICF/CMF	25	3	67	16
ICF/FMM	31	11	62	18
ICF/ICF	2	0	2	0
ICF/ICS	38	9	203	62
INE/103	0	0	0	0
INE/300	0	0	0	0
INE/CNI	0	0	0	0
INE/ENE	44	23	69	22
INE/INE	15	4	13	1
INE/RND	30	14	160	37
INE/TSP	23	7	57	26
INE/WSA	19	9	67	25
INT/001	0	0	0	0
INT/EUR	0	0	0	0
INT/INT	54	18	121	5
INT/ITD	0	0	1	0
INT/RTC	0	0	0	0
SCL/004	0	0	0	0
SCL/010	0	0	0	0
SCL/CVE	0	0	0	0
SCL/EDU	21	9	54	13
SCL/GDI	8	2	55	3
SCL/SCL	2	1	1	0
SCL/SCT	18	5	41	8
SCL/SPH	46	17	210	52
Total	376	132	1.184	288

4.57 Esta sección de la evaluación del NMF se basa en dos grandes evaluaciones de las actividades de cooperación técnica que ha efectuado OVE en años recientes. Ambas se llevaron a cabo a solicitud de financiadores específicos de actividades de cooperación técnica: el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y los Fondos Fiduciarios de Japón (JTF). En la evaluación para el FOMIN se examinaron más de 500 proyectos por una suma de \$800 millones, mientras que en la efectuada para los JTF se examinaron 129 operaciones de CT por un total de \$71 millones⁵⁰. Estas

⁵⁰ La metodología fue compatible con la utilizada por el FOMIN, en la que la evaluación se extendió a diez dimensiones examinadas: (i) pertinencia, (ii) eficacia, (iii) eficiencia, (iv) innovación, (v) sostenibilidad, (vi) adicionalidad, (vii) visibilidad, (viii) seguimiento y evaluación, (ix) fiscalización interna, y (x) experiencias adquiridas.

dos evaluaciones se concentraron en tres objetivos institucionales clave establecidos para la asistencia técnica: (i) preparación, financiamiento y ejecución de los planes de desarrollo; (ii) preparación, financiamiento, ejecución de los proyectos; y (iii) fortalecimiento de la capacidad institucional en los países miembros.

- 4.58 **Preparación, financiamiento y ejecución de los planes de desarrollo.** La contribución del Banco en este sentido gira alrededor de tres competencias básicas: (i) evaluación de las necesidades, (ii) contribución técnica y (iii) apoyo para procedimientos. Aunque el Banco podría disfrutar de ventajas comparativas en todas estas áreas gracias a su poder de convocatoria en la Región, a su experiencia técnica y a la eficacia de algunos de sus procedimientos administrativos, hasta la fecha todo indica que el Banco sistemáticamente ha desaprovechado estas ventajas debido a las deficiencias en su sistema de gestión de la asistencia técnica.
- 4.59 **Evaluación de necesidades.** Los hallazgos de evaluaciones anteriores señalan que la asistencia técnica en el Banco ha constado de actividades aisladas, sin relación con una evaluación integral de las necesidades, prioridades y demandas de los beneficiarios. En consecuencia, los productos de las operaciones de CT normalmente no se han integrado a los conocimientos sectoriales globales del Banco, y por ende no promueven los planes y agendas de desarrollo integrales.
- 4.60 Por ejemplo, se detectó que las intervenciones de asistencia técnica “[no contaban] con un diagnóstico compartido, accesible y oportuno, que sirva como punto de partida para organizar la actuación” (FOMIN). Además, “sólo el 50% de las cooperaciones técnicas involucraban a los beneficiarios finales en las actividades de diseño o ejecución. Como resultado, en el 43% de las cooperaciones técnicas no se identificaban las necesidades críticas de los beneficiarios finales y, por ende, les resultaban menos pertinentes” (JTF).
- 4.61 Un análisis del diseño de los proyectos (ex ante) demostró que en promedio tres de cada cuatro proyectos de cooperación técnica evaluados se habían llevado a cabo en áreas consideradas muy relevantes por los beneficiarios en los países. Sin embargo, “la vinculación específica de un proyecto a un problema determinado no siempre fue claramente explicitada en las intervenciones, dado que la mayoría de los proyectos adolecieron de un adecuado diagnóstico o fundamentos analíticos sólidos para justificar la intervención en un determinado contexto” (FOMIN).
- 4.62 **Contribución técnica.** Los hallazgos de las evaluaciones indican también que las actividades de cooperación técnica actividades en el Banco han sido dispersas. Por ello, la asistencia técnica ha carecido de la concentración y la dirección clara que podrían haber aumentado el valor técnico provisto por el Banco, particularmente en aquellas áreas en que el Banco tiene un largo historial de experiencia comprobada o ventajas comparativas.
- 4.63 En las evaluaciones se determinó que las intervenciones más exitosas “estuvieron correlacionadas con una concentración de acciones en un determinado tema, logrando una masa crítica de recursos, con una secuencia de intervenciones y una estrategia con un horizonte mínimo de mediano plazo” (FOMIN). Sus resultados

- más significativos se concentraron en aquellos segmentos en los que se identificaron áreas especializadas en que las actividades del FOMIN demostraron ser altamente complementarias de las actividades y capacidades del Banco.
- 4.64 Se encontró que “la intervención en temas más amplios o en países más grandes indicó la necesidad de poner un énfasis mayor en identificar “nichos” en donde la intervención del FOMIN sea relevante.” (FOMIN). Además, “la adicionalidad del FOMIN fue más difícil de observar en áreas donde era parte de un grupo amplio de actores, con menor posibilidad de un direccionamiento estratégico claro.” (Pág. 10, FOMIN). La adicionalidad fue mayor cuando el FOMIN apoyó actividades técnicas específicas que a menudo se habrían ignorado en programas sustanciales de reformas, como la protección del consumidor.
- 4.65 En términos generales, el Banco “carecía de capacidad para evaluar el contenido de las operaciones de [asistencia técnica] e integrarlas con otras iniciativas del Banco. De hecho, solamente el 55% de las cooperaciones técnicas mostraban algún tipo de interacción con iniciativas semejantes dentro o fuera del BID” (JTF). Además, “dado el relativo aislamiento con que se manejó cada uno de los proyectos del JTF, se restringió cualquier adicionalidad que habría sido posible mediante una mayor coordinación con otras iniciativas conexas, ya fueran del BID o de otras agencias de asistencia al desarrollo oficiales japonesas” (JTF).
- 4.66 **Apoyo del Banco en los procedimientos.** El BID podría desempeñar un papel importante no sólo por su capacidad de convocar a los agentes del desarrollo de los sectores público y privado, sino también ayudando a implementar prácticas óptimas en la preparación, el financiamiento y la ejecución de los planes de desarrollo. En las evaluaciones se detectó que el Banco ha permitido que se aprovechen, naturalmente, “varias características de valor agregado... arraigadas ya en [su] cultura y procedimientos; por ejemplo, la disciplina en el control del gasto, atención a los aspectos ambientales y sociales o un énfasis en los procesos comunitarios participativos” (JTF). Sin embargo, el Banco ha sido menos proactivo en la identificación y difusión de otras prácticas óptimas más específicas de los procesos de planificación nacionales.
- 4.67 En las evaluaciones se descubrió que “el valor agregado por el Banco/FOMIN en las operaciones, estuvo mayormente aportado en la fase de gestación de los proyectos y fue disminuyendo a lo largo de la ejecución en donde el énfasis se pone en los procedimientos administrativos y no en el apoyo técnico a las innovaciones” (FOMIN). La evaluación determinó que se requiere mayor apoyo técnico durante la ejecución. A pesar del alto nivel de compromiso encontrado, “el apoyo ofrecido por las Representaciones del Banco no necesariamente cuenta, en todos los casos, con la especialidad técnica que puede dar respuesta a estas necesidades” (FOMIN).
- 4.68 En el caso del JTF, la adicionalidad de los proyectos se concretó mayormente en términos financieros. Solamente en el 47% de los proyectos se encontraron “indicios de que el diseño de las cooperaciones técnicas incluyera alguna acción para aumentar el valor agregado” (JTF), lo cual merma la capacidad del Banco de

desplegar activamente prácticas óptimas en los procedimientos a través de sus actividades de cooperación técnica.

- 4.69 **Preparación, financiamiento y ejecución de los proyectos.** La contribución del Banco para la preparación, el financiamiento y la ejecución de los proyectos gira alrededor de tres competencias fundamentales: (i) la optimización de los proyectos, (ii) la gestión de riesgos y (iii) la calidad de los productos. En las evaluaciones se concluyó que el Banco ha concentrado su atención de manera desproporcionada en la preparación de los proyectos (optimización), en detrimento de los otros dos aspectos: la gestión de riesgos y la calidad de los productos técnicos. Además, a pesar de este énfasis en la preparación de los proyectos, las evaluaciones no encontraron ninguna prueba estadísticamente significativa de que la cooperación técnica del Banco haya logrado una mejora sistemática en la preparación de los proyectos, en términos de sus índices de evaluabilidad y plazos de ejecución.
- 4.70 **Optimización de los proyectos.** A pesar de su tamaño mucho menor, la asistencia técnica se ha visto marcada por los mismos tipos de atrasos que afectan el programa de préstamos del Banco. En lugar de aprovechar la naturaleza distinta de la cooperación técnica, particularmente sus posibilidades para establecer agendas e introducir disciplina en el esquema de implementación de los proyectos de inversión nacionales, el Banco ha manejado la mayoría de las asistencias técnicas como operaciones financieras de menor tamaño sujetas a las mismas limitaciones que sus préstamos. De hecho, la concepción de la asistencia técnica como un proyecto pequeño, con inicio y terminación definidos, es incongruente con la evidencia empírica acerca de la necesidad de sostener la provisión de asistencia técnica y servicios de asesoría de forma permanente.
- 4.71 A pesar del hecho de que las actividades de asistencia técnica se diseñaron para optimizar la planificación y la ejecución de los proyectos, ellas también adolecieron de un bajo desempeño de administración como proyectos. Por ejemplo, “alrededor del 89% de las operaciones del JTF evaluadas sobrepasaron el plazo de ejecución previsto; el 37% lo excedieron al menos en un 50% y el 18% tomaron el doble de tiempo o más para su ejecución. Aunque rara vez se informa sobre cambios al presupuesto durante la ejecución, en las evaluaciones se detectó que los retrasos implicaron un 40% más de recursos en las operaciones de cooperación técnica para seguir apoyando los [gastos generales de los] organismos ejecutores durante el tiempo adicional de ejecución (JTF).
- 4.72 El factor que más influyó en la ineficiencia en el uso de los recursos fueron los retrasos en la ejecución de los proyectos, que incrementaron la proporción de los gastos administrativos, generalmente a costa de otros rubros presupuestarios relacionados con la prestación de servicios. Asimismo, la política del FOMIN de evitar la financiación de segundas etapas ha llevado al diseño de proyectos muy complejos cuya administración eficaz es difícil. En evaluaciones anteriores se encontró que, “esto revela la necesidad de reconocer que la configuración de marcos reglamentarios e instituciones adecuadas es un proceso de larga duración

que se respalda mejor por medio de métodos graduales que pueden requerir un nivel de asistencia sostenido, sea del FOMIN o de otros interesados” (FOMIN).

- 4.73 Una observación consistentemente llamativa en todos los grupos de proyectos evaluados fue que toma dos años desde que se registra un proyecto hasta el último desembolso, aún en el caso de líneas de actividad, que lograron reducciones de 60% en los tiempos de aprobación. Al obligarse a adoptar un *enfoque de proyecto* para la solución de estos problemas solamente se han exacerbado los llamados “factores estructurales vinculados a la preparación, aprobación, firma y cumplimiento de requisitos de elegibilidad y desembolsos, que llevan a un tiempo demasiado largo y que han resistido distintos esfuerzos de agilización” (FOMIN).
- 4.74 Las evaluaciones anteriores sugieren también que las actividades de asistencia técnica “no produjeron una diferencia significativa en la calidad [de los préstamos]. Aproximadamente el 74% de las donaciones para preparación de préstamos lograron facilitar la aprobación de los respectivos préstamos del BID. Sin embargo, no se sabe hasta qué punto —si acaso— la contribución del JTF marcó alguna diferencia en la calidad de los préstamos logrados. Si se considera la falta generalizada de estudios de impacto y el corto tiempo que ha pasado, no es posible comparar la eficacia a largo plazo en el desarrollo de los préstamos producidos con el JTF en comparación con préstamos similares en los que no se contó con ese apoyo. No obstante, OVE utilizó la calidad del diseño y la ejecución de los préstamos —por ejemplo, los coeficientes de evaluabilidad y los indicadores de rapidez de la ejecución— como variables sustitutivas y no encontró una diferencia estadísticamente significativa como resultado de la participación del JTF” (JTF).
- 4.75 **Gestión de riesgos.** La asistencia técnica ha sufrido también deficiencias graves en su gestión de riesgos, e incapacidad de aplicar las experiencias adquiridas para mejorar los proyectos futuros, características que no sólo afectan a las operaciones de cooperación técnica en sí, sino también a su capacidad de gestión de los riesgos relacionados con los proyectos de inversión para cuya preparación fueron diseñadas. Se detectó que el Banco carece de un sistema y de la organización necesaria para acumular las experiencias relevantes y aplicarlas eficazmente a las actividades de mitigación de riesgos. Esta insuficiencia es particularmente aguda en lo que toca a la aplicación continua y eficaz de mitigación de riesgos, en especial durante los largos períodos que requieren algunas intervenciones.
- 4.76 Por ejemplo, en la evaluación del FOMIN se recomendó que éste “debería reexaminar los incentivos que en el pasado han causado una significativa subestimación de los riesgos en los documentos de proyectos” (FOMIN). De manera similar, se determinó que “las cooperaciones técnicas mostraron deficiencias en su aplicación de mecanismos para asegurar el logro de resultados. Por ejemplo, en el 51% de las operaciones de cooperación técnica no se emplearon mecanismos para identificar y mitigar riesgos clave, lo que a su vez afectó la obtención de resultados. La mitigación de riesgos, o su ausencia, también dieron lugar a algunos resultados inferiores a lo óptimo en aproximadamente 55% de las cooperaciones técnicas” (JTF).

- 4.77 Respecto al seguimiento y la evaluación, sólo una tercera parte de los proyectos alcanzaron las normas adecuadas de evaluabilidad. Considerando la naturaleza experimental de las operaciones, su diseño debería ayudar a asegurar su seguimiento y la medición de sus productos y resultados, para facilitar la adquisición de experiencias. Por ejemplo, “las evaluaciones intermedias y finales, claves para generar ajustes en la ejecución y lecciones, fueron utilizadas en forma limitada, estando en muchos casos poco accesibles para un más amplio aprendizaje. Por último, salvo para el caso de recursos humanos, se encontraron pocos esfuerzos de evaluación de impacto, particularmente a nivel de clientes finales” (FOMIN).
- 4.78 **Calidad de los productos.** Adicionalmente, existen pocos indicios de que el Banco cuenta con un sistema adecuado que garantice y mejore la calidad de los productos obtenidos a través de las actividades de asistencia técnica. Las evaluaciones sugieren que las cooperaciones técnicas en el Banco en su mayoría producen el número de productos planeados. Sin embargo, no existe un sistema para verificar la calidad de esos productos y compartirlos con grupos más amplios de expertos técnicos.
- 4.79 Las evaluaciones confirmaron que los funcionarios del BID tienden a dar menor prioridad a la gestión de cooperaciones técnicas no reembolsables y concentran sus esfuerzos en la gestión de operaciones de préstamo de mayor envergadura. De hecho, “la calidad de los productos obtenidos con las cooperaciones técnicas no se ha verificado y podría estar expuesta a niveles de riesgo no mitigados, a pesar de la obtención en términos generales, de sus resultados. El sistema se concentró en controlar los aspectos financieros y cuantitativos, pero careció de capacidad técnica para verificar independientemente la calidad” (JTF).
- 4.80 La falta de estandarización de los productos de las cooperaciones técnicas es evidente ante el hecho de que “sólo el 54% de las operaciones de CT tenían un plan de operaciones con actividades claramente especificadas. Se observó un alto grado de disparidad en los “costos unitarios” de estudios similares (una variación de casi el 300%). [Asimismo,] los costos por actividad se extrajeron de los presupuestos presentados por los receptores de las cooperaciones técnicas sin prueba alguna de que su factibilidad se hubiera verificado sistemáticamente en relación con parámetros comparables. Adicionalmente, una vez aprobados los presupuestos, no hay incentivos para intentar obtener ahorros adicionales durante la ejecución de las cooperaciones técnicas” (JTF).
- 4.81 Los sistemas y métodos de autoevaluación rara vez se aplican. Por ejemplo, los Informes de seguimiento del desempeño del proyecto, que en teoría se requieren para las operaciones de mayor dimensión del JTF, se dejaron en blanco o se completaron someramente. “La mayor parte de las cooperaciones técnicas evaluadas (80%) carecían de un marco lógico en el que se establecieran indicadores y metas para medir los logros. También faltaban en general indicadores de referencia y objetivos (en aproximadamente el 50% de las cooperaciones técnicas). Como resultado, el seguimiento de las operaciones del JTF era poco estricto, concentrado en cuestiones administrativas, sin la consistencia y profundidad

- necesarias para juzgar la calidad de los resultados” (JTF). “Sólo en el 38% de las cooperaciones técnicas se planeó algún tipo de actividad de seguimiento o autoevaluación. Ningún sistema independiente de seguimiento y evaluación” (JTF).
- 4.82 Un problema global que afecta todas las etapas de las cooperaciones técnicas, incluidas las de diseño, seguimiento y evaluación, es la dispersión y, en muchos casos, ausencia de documentos clave relacionados con las cooperaciones técnicas y la información almacenada en los sistemas de información del BID. “La recopilación de documentos y datos dependía de lo que pudiera obtenerse ya fuera en las representaciones del BID o en los organismos ejecutores, mediante búsquedas en internet o en entrevistas en la sede. En este sentido, prácticamente no había estudios de evaluación de impacto ex post disponibles, incluso cuando las reglas del BID lo exigían. Cierta información no estaba documentada en los sistemas de recopilación y almacenamiento de datos del BID, a pesar de ser obligatoria. De las cooperaciones técnicas evaluadas, en el 17% de los casos había un informe final disponible para revisión, y solamente el 8% tenían una evaluación final o intermedia independiente disponible” (JTF).
- 4.83 **Fortalecimiento de la capacidad institucional en los países miembros.** La contribución del Banco en este sentido gira alrededor de tres competencias básicas: (i) compromiso a largo plazo con los organismos ejecutores principales, (ii) desarrollo de los recursos humanos y organizacionales y (iii) prácticas óptimas e innovación. En las evaluaciones se concluyó que la forma en que el Banco ha manejado su programa de cooperación técnica no favorece el fortalecimiento de la capacidad institucional de los principales organismos ejecutores en los países prestatarios. Las cooperaciones técnicas del Banco se han enfocado a la generación de productos de corto plazo (por ejemplo, estudios) en lugar de efectos directos a más largo plazo relacionados con el desarrollo de los recursos humanos y las capacidades organizacionales.
- 4.84 **Compromiso a largo plazo con los organismos ejecutores principales.** En evaluaciones previas se ha detectado una probabilidad más alta de impacto de la asistencia técnica cuando se estructura como una relación a largo plazo con ciertos organismos ejecutores seleccionados en los países. No obstante, hay evidencias de que hasta ahora no ha existido en el Banco el concepto de asociación estratégica a largo plazo con los organismos ejecutores principales. Los proyectos de cooperación técnica se estructuran como compromisos a corto plazo, con un promedio de dos años y generalmente se desalienta el apoyo subsecuente a los organismos ejecutores, excepto si está en ejecución una cooperación técnica o un préstamo.
- 4.85 En las evaluaciones se determinó que la selección y el apoyo a largo plazo de algunos organismos ejecutores ha sido crucial para el éxito. De hecho, “la madurez y capacidad operativa de las agencias ejecutoras fue uno de los mayores determinantes del éxito o fracaso de los proyectos” (FOMIN). “La mayoría de los problemas de sostenibilidad estuvieron asociados a: (i) la falta de análisis institucional de las agencias ejecutoras... (ii) la transición entre el fondeo del

- FOMIN y la obtención de nuevas fuentes de ingreso o financiamiento para los productos y servicios desarrollados; y (iii) la falta de vinculación de las intervenciones del FOMIN a programas más amplios, incluso del propio Banco, o de políticas nacionales que pudieran dar continuidad al financiamiento iniciado con el FOMIN” (FOMIN).
- 4.86 La sostenibilidad se aumentó en buena medida por la participación de diversos agentes interesados, como los gobiernos locales, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Cabe señalar que el 54% de los servicios o productos obtenidos lograron sostenerse con éxito una vez finalizadas las cooperaciones técnicas. Sin embargo, “*la sostenibilidad* parece haberse obtenido *ad hoc*, pues no hay indicios de que el JTF utilice criterios estandarizados para seleccionar, dar seguimiento y seguir apoyando a los organismos ejecutores” (JTF).
- 4.87 **Desarrollo de los recursos humanos y organizacionales.** El fortalecimiento de las capacidades está incorporado en última instancia en los recursos humanos, organizaciones y procedimientos de los países respectivos. En las evaluaciones se descubrió que puesto que la mayoría de los productos técnicos se obtenían con ayuda de consultores externos a corto plazo, la experiencia transferida a los organismos ejecutores mostró deficiencias. Además, las cooperaciones técnicas del Banco no han dado mayor importancia a la difusión de las mejores prácticas organizacionales que podrían haber mejorado la sostenibilidad de los organismos ejecutores.
- 4.88 En las evaluaciones se descubrió que la experiencia a menudo se concentraba en “un núcleo de consultores especializados en materias novedosas en la Región” (FOMIN). Al obtener esta experiencia, no fue posible “evitar la duplicación de los gastos por concepto de servicios de la misma clase, a menudo prestados por los mismos consultores en distintos países” (FOMIN). Además, “aunque los objetivos y actividades [de los proyectos] en distintos países fueron similares, se percibió muy poca comunicación y casi ningún intercambio de experiencias entre los proyectos” (FOMIN).
- 4.89 En las evaluaciones se concluyó que “a través del desarrollo de registros centrales de consultorías especializadas con una referencia a su desempeño, sistemas de información estandarizados o la especificación de las reglas de “Licitaciones Internacionales” se podría facilitar el uso múltiple de productos financiados por el FOMIN. Esto ofrecería posibilidades de compras conjuntas para lograr economías de escala o utilización compartida de componentes tales como sistemas de información, materiales didácticos, manuales, difusión y otros elementos de esa naturaleza” (FOMIN).
- 4.90 **Prácticas óptimas e innovación.** El fortalecimiento de las capacidades depende de la capacidad de identificar mejores prácticas y de incorporar las experiencias adquiridas. Además, requiere que sea posible fomentar la innovación y hacer uso de ella de manera acorde con las necesidades de cada país y de cada organismo ejecutor. Los hallazgos de las evaluaciones indican deficiencias en los sistemas del Banco para capturar dicha prácticas y fomentar la innovación. Aunque se producen

algunas innovaciones ad hoc, no hay indicios de que sean resultado de un sistema específico o de incentivos diseñados para promoverlas.

- 4.91 Por ejemplo, en las evaluaciones se determinó que “solamente el 11% de las cooperaciones técnicas muestran indicios de que se hayan utilizado *experiencias adquiridas anteriormente*. De hecho, la falta de utilización de las experiencias adquiridas es un problema común en todas las cooperaciones técnicas no reembolsables del BID, pues no existe un sistema para compartir las lecciones aprendidas ni un sitio centralizado para almacenarlas y obtenerlas. Por ejemplo “no hay indicios de que al momento de aprobación de los proyectos, el JTF siga una lista sistemática de experiencias adquiridas anteriormente” (JTF).
- 4.92 “Muchas cooperaciones técnicas (el 49%) generaron elementos innovadores; no obstante, fueron ad hoc y no se difundieron adecuadamente... Las innovaciones dependieron en buena parte de las capacidades individuales de los consultores contratados [por la inexistencia de un mandato y] no de un esfuerzo intencional del JTF para promover la innovación. De hecho, el JTF administra las actividades proyecto por proyecto, por lo que no le es muy sencillo organizarlas secuencialmente y producir actividades de investigación y desarrollo sobre nuevos tipos de intervenciones para el desarrollo” (JTF).
- 4.93 Los hallazgos de las evaluaciones muestran que el papel de las cooperaciones técnicas en el fortalecimiento de las capacidades de planeación a largo plazo ha sido reducido. La tendencia a pasar por alto la evaluación de las necesidades sectoriales y la poca participación de los beneficiarios finales ha producido diagnósticos incompletos, insuficientes para justificar las intervenciones del Banco y que no los vinculan con iniciativas conexas. Asimismo, el Banco no ha logrado en general utilizar las cooperaciones técnicas para establecer procedimientos estandarizados que podrían infundir disciplina y un sello de calidad a los programas de inversión relacionados con ellas.
- 4.94 Además, no se encuentra evidencia de que el uso de la cooperación técnica haya generado mejoras significativas en la calidad de la preparación de los proyectos, si se consideran la evaluabilidad de los proyectos y sus índices de retraso. También, en general, las cooperaciones técnicas no fueron capaces de producir una mejora significativa en la identificación y mitigación de riesgos, además de carecer de un sistema para aplicar las experiencias adquiridas a fin de mejorar los proyectos futuros. Incluso la calidad de los productos técnicos obtenidos no se verificó y reflejó una gran variabilidad en términos de costos unitarios.
- 4.95 **Reforma de la cooperación técnica.** En 2008, el Directorio Ejecutivo aprobó un cambio a la política del Banco respecto a la cooperación técnica. En buena parte, estos cambios reflejan las experiencias descritas anteriormente. La nueva política estableció la cooperación técnica como parte del proceso de programación del Banco en los países, por lo que potencialmente podría localizarse más hacia el principio del proceso de desarrollo. Requiere que los proyectos de cooperación técnica incluyan marcos de resultados especificados claramente y que cumplan las normas de evaluabilidad.

4.96 Aunque es claro que la nueva política representa un avance para el uso eficiente de las cooperaciones técnicas dentro del Banco, quedan algunos puntos pendientes que tal vez sea necesario que el Banco considere en su proceso de implementación de esta nueva política.

4.97 Primero, es más fácil imaginar cambios que efectuarlos. En el acuerdo del BID-8, de 1994, se mencionaron algunos problemas de la cooperación técnica y en ese momento se propusieron soluciones que incorporan algunos de los asuntos mencionados en los cambios a la política. Particularmente interesante resulta la propuesta para crear un fondo de Cooperación Técnica (FONTEC), que permitiría:

“(a) Proveer un foco estratégico para las actividades de cooperación técnica del Banco en un marco plurianual; (b) proveer un mecanismo conveniente y transparente, a través del cual los donantes interesados que lo deseen puedan canalizar todos o parte de sus recursos de asistencia técnica para la Región; y (c) mejorar los procedimientos internos del Banco para obtener ganancias de eficiencia en el procesamiento-y administración de las operaciones de cooperación técnica.

4.98 A fin de desarrollar un “enfoque estratégico”, el FONTEC:

... desempeñaría un papel valioso en el proceso de programación por país. Sus operaciones serían programadas en base a las áreas prioritarias y a los objetivos y metas específicas del programa de préstamos de la Octava Reposición.”

4.99 El FONTEC nunca tuvo éxito, en parte por los problemas de juntar los fondos de los donantes, pero también porque el “enfoque estratégico” concebido para él se oponía a la práctica de utilizar recursos no reembolsables para gran cantidad de donaciones pequeñas de una sola vez. Aunque se ha demostrado en evaluaciones anteriores que esta práctica presenta problemas, existe una poderosa “economía política” que rige las actividades de cooperación técnica, con numerosos grupos e instituciones que se benefician de las prácticas actuales. La implementación de la nueva política requerirá tomar en cuenta la misma economía política aunque se espera con resultados distintos.

4.100 Es interesante que uno de los cambios propuestos por la Administración en la nueva política tal vez tenga como efecto el fortalecimiento de la actual economía política. La antigua política de cooperación técnica prohibía al Banco la ejecución por sí mismo de las actividades de cooperación técnica, mientras que en la nueva política sí se permiten estas acciones para el desarrollo de productos no financieros. Considerando la temática actual relacionada con la asignación de presupuestos y recursos dentro de la nueva “matriz”, este cambio podría incrementar el (ya elevado) número de solicitantes de recursos de cooperación técnica escasos, en detrimento de los usos más “estratégicos” del financiamiento de cooperación técnica.

4.101 Una segunda inquietud respecto a la nueva política es la falta de especificidad respecto a los objetivos estratégicos que se propone perseguir. Los hallazgos de las evaluaciones que se mencionaron arriba señalan la importancia de las relaciones a

largo plazo para el eficaz fortalecimiento de las capacidades técnicas en los países miembros prestatarios. La nueva política no responde a esta problemática, y debido a su énfasis en la “flexibilidad”, expande significativamente la lista de clientes potenciales para la cooperación técnica al señalar que:

Las entidades legalmente establecidas pueden recibir y administrar recursos de cooperación técnica y de asesoría. Estos organismos ejecutores son: (i) los países miembros prestatarios, incluidas las instituciones nacionales y subnacionales con capacidad jurídica para celebrar acuerdos con el Banco; (ii) los organismos regionales y subregionales establecidos por los mismos países; (iii) empresas privadas elegibles para recibir préstamos del Banco; y (iv) instituciones sin fines de lucro, incluidas las asociaciones de la sociedad civil.

- 4.102 Un tercer punto que en gran medida ha quedado sin resolver en la nueva política es la relación entre las actividades de cooperación técnica y el modelo de negocios del Banco. La Realineación ha colocado al Banco en un camino hacia la expansión y mejoramiento de la mezcla de productos y servicios que ofrece a sus clientes. Idealmente, las actividades de cooperación técnica deberían integrarse a esa mezcla de productos, junto con mecanismos para asegurar que todos los productos estén suministrando un valor real a los clientes. Para ello, la cooperación técnica debe concentrarse en su valor agregado y no en su costo. El modelo tradicional de acoplar la etiqueta de “cooperación técnica” con recursos no reembolsables ha hecho menos clara esta distinción. Cuando hay “dinero gratis”, todo parece valor agregado.
- 4.103 Un enfoque más integrado les daría a los países una perspectiva más clara del valor y el costo de las actividades de cooperación técnica, a través de mecanismos como los cobros por servicio, costos compartidos o acuerdos de recuperación contingente. Con ello podrían aumentarse tanto el valor de los servicios para los clientes como la priorización de recursos escasos a nivel de los países. El concepto de *clientes* de estos servicios y su disposición para pagar —con alguna moneda real o, al menos, de mercado simulado— introduciría alguna disciplina y contrapeso de los que carece inherentemente el actual modelo de cooperación técnica. Por último, esta orientación hacia los clientes rompería con el actual paradigma en que los proyectos se adaptan a las fuentes específicas de financiamiento en lugar de diseñarse de acuerdo con las necesidades de los clientes y financiarse de manera transparente según sea necesario, recurriendo a una o a muchas fuentes.

D. Recomendaciones

- 4.104 El acuerdo generalizado en el Banco es que el conocimiento es un insumo crucial para el proceso de desarrollo. Teóricamente, el Banco podría contribuir de manera importante en este sentido, pero un examen de su historial refleja problemas importantes en la manera en que se programa la búsqueda de conocimiento, la forma en que se supervisa el trabajo analítico, la forma en que se difunde el conocimiento y su uso tanto para los programas del Banco como para los de los países miembros prestatarios.

- 4.105 Estas deficiencias generan una situación en que en las deliberaciones dentro del Banco no le dan la debida importancia a la evidencia empírica. Los debates se llevan a cabo sin estar sustentados por datos o evidencia generadas a través del trabajo analítico del Banco o de otras fuentes. Este comportamiento hace más difícil que el Banco concentre su accionar en términos de desempeño y resultados.
- 4.106 OVE ha hecho varias recomendaciones respecto a la producción de conocimiento en general y el uso de los recursos de cooperación técnica en particular. Dichas recomendaciones fueron mencionadas anteriormente en este informe, así como en los estudios específicos que se citan en estas secciones. Estas recomendaciones integran una agenda pendiente sustancial en la materia.
- 4.107 Además de estos puntos específicos, hay tres recomendaciones generales derivadas del trabajo de evaluación de OVE que tienen que ver con el conocimiento:
- **Primero**, es necesario que el Banco interconecte mejor los problemas de desarrollo de los países y el trabajo analítico del Banco. No se trata sencillamente de un enfoque “basado en la demanda” a diferencia de uno “basado en la oferta”. El Banco tiene una capacidad limitada en los distintos sectores para “suministrar” trabajo analítico, y los países tienen áreas distintas (y cambiantes) de “demanda” de conocimiento. La tarea crítica es identificar las correspondencias óptimas entre oferta y demanda de tal manera que el Banco dedique sus esfuerzos a aquellas áreas en las que pueda contribuir y los países puedan absorber productivamente el conocimiento producido. Esto requiere a su vez un seguimiento sistemático del uso y de las menciones del trabajo analítico del Banco.
 - **Segundo**, el trabajo analítico no es una mercancía; es una relación, y es una relación que se construye alrededor de la solución a los problemas de desarrollo. Los problemas evolucionan a través del tiempo, y la solución óptima de hoy es el dogma obsoleto de mañana. El Banco debe intentar involucrarse a largo plazo en los problemas de los países y utilizar su trabajo analítico para proponer nuevos enfoques y evaluar los resultados de estos experimentos. Con ello se mejorará tanto la calidad del trabajo del propio Banco como el uso de los resultados para la toma de decisiones en los países.
 - **Tercero**, el trabajo analítico efectuado para resolver problemas no es un proceso centrado en el Banco: es un proceso centrado en los países y centrado en los problemas. Así pues, es necesario que el Banco defina su papel n relación con –e idealmente en alianza con– los demás agentes del desarrollo. Es obvio que las autoridades de los países tienen que participar de cerca en esta alianza, pero también puede ampliarse a una gama de otros agentes. Es en este contexto donde pueden desempeñar un papel catalítico los recursos financieros del financiamiento de cooperación técnica. La tarea del Banco no es producir todo el conocimiento relevante, sino identificar las brechas de conocimiento y ayudar a salvarlas a través de su propio trabajo y a través de apoyo a otros agentes abocados a resolver el mismo problema.

V. EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO

- 5.1 Promover una mayor efectividad en el desarrollo ha sido un objetivo central del Banco desde su fundación. Aunque el término “efectividad en el desarrollo” recién comenzó a utilizarse ampliamente en la última década, en el Acuerdo de la Octava Reposición General de los Recursos del BID se recomendó la *evaluación sistemática de la efectividad de las políticas de desarrollo del Banco, de los resultados de las actividades financiadas por el Banco y de procesos conexos*.⁵¹ En ambos acuerdos recientes sobre el marco de financiamiento se hizo hincapié en la importancia de las medidas encaminadas a mejorar la efectividad en el desarrollo del Banco. Más recientemente, el Nuevo Marco de Financiamiento (NMF), la recomendación clave consistió en integrar los esfuerzos encaminados a la efectividad en el desarrollo en una amplia gama de actividades de la institución.

Recomendación 8:

Continuar mejorando la efectividad en el desarrollo de los programas y proyectos del Banco

El Banco debe seguir refinando sus sistemas a fin de asegurar la efectividad en el desarrollo en los niveles institucional, de país y de proyecto, y de respaldar a los países miembros para el fortalecimiento de sus propios sistemas de monitoreo y evaluación.

- 5.2 Antes de examinar esos esfuerzos y su integración es necesario prestar cierta atención al propio concepto de “efectividad en el desarrollo”. En todos los casos en que una frase pasa a ser de uso común existe el riesgo de que difieran las interpretaciones de los usuarios sobre el significado subyacente de la frase, lo que genera confusión en materia de análisis y uso.
- 5.3 En 2002 OVE formuló las siguientes observaciones con respecto al concepto de efectividad en el desarrollo:

Aunque la orientación de concentrarse en la "efectividad en el desarrollo" parece patente, los conceptos en los que se sustenta no tienen tanta claridad ni responden tampoco a una acepción común, ni siquiera dentro de la comunidad de personas y organizaciones dedicadas oficialmente a la consecución del desarrollo.

Algunos de estos problemas de terminología se elucidan en un reciente ejercicio de formulación de definiciones realizado por el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Asistencia del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Este

⁵¹ Documento AB-1704, párrafo 2.100.

Grupo de Trabajo produjo un Glosario de términos de evaluación relacionados con la asistencia, en el cual no se define el término “desarrollo”. En cambio, el Glosario del CAD se refiere a las “intervenciones de desarrollo” y dice que la efectividad es “la medida en que se lograron los objetivos de una intervención de desarrollo” [...]. Esta formulación elude el problema más importante. Si no se define el desarrollo, efectividad significa el logro de cualquier objetivo que un proyecto u otra intervención pueda fijarse.

Con una estructura de definiciones de esta índole, es sumamente difícil que una institución de desarrollo pueda ser responsabilizada por las medidas que ha adoptado, pues abre la posibilidad de definir objetivos triviales cuyo logro, aunque cumpla el criterio autorreferente de “efectividad”, no produce ningún beneficio para los países, que son los destinatarios de la intervención. (RE-260, “Informe sobre la efectividad en el desarrollo”).

- 5.4 En definitiva, para promover eficazmente la “efectividad en el desarrollo” es necesario comprender claramente qué actividades específicas debe llegar a realizar eficazmente la institución.
- 5.5 En el informe RE-260 se dedicó cierto tiempo a pasar revista a los estudios sobre desarrollo, y se llegó a la conclusión de que no existía ninguna definición universalmente aceptada, y que muy probablemente sería imposible elaborarla. A falta de una definición de ese tipo se identificaron dos posiciones subsidiarias, una derivada de la gobernanza y otra de la economía. La primera consistía en que por “desarrollo” debía entenderse lo que el país miembro prestatario considerara como tal. La posición económica derivaba del hecho de que el Banco respaldaba el desarrollo incurriendo en deudas que debía reembolsar. En este contexto, una intervención de desarrollo efectiva era aquella que como mínimo creara un valor económico suficiente como para que el país estuviera en mejores condiciones después de reembolsar la deuda que había adquirido anteriormente.
- 5.6 Mejorar la efectividad en el desarrollo del BID requiere entonces el mejor desempeño en la dimensión de la gobernanza y en la dimensión económica. Para mejorar en la primera es preciso definir más claramente los resultados que se esperan lograr a través de las actividades del Banco a nivel de país y de proyecto. Aunque los países prestatarios sean los encargados de adoptar las decisiones pertinentes relativos a lo que consideraran valioso, corresponde al Banco ayudar a definir esos objetivos de desarrollo en términos claros y medibles. Para facilitar ese análisis OVE ha elaborado instrumentos de apreciación de la “evaluabilidad” a nivel del programa de país y a nivel de proyectos. La evaluabilidad no esclarece que sea conveniente realizar una intervención, sino tan sólo la medida en que se enuncian con claridad los resultados previstos.
- 5.7 El análisis económico es el instrumento utilizado para establecer si desde el punto de vista económico vale la pena realizar una intervención. Aunque el valor de ciertas intervenciones puede justificarse en términos no económicos, de todos modos se requiere un análisis económico para medir los costos económicos que se asumen al perseguir esos objetivos no económicos. Por lo tanto, “la efectividad en

- el desarrollo” se evalúa en forma apropiada a través de la combinación de la evaluabilidad y del rendimiento económico.
- 5.8 No obstante, la efectividad en el desarrollo no versa exclusivamente sobre el diseño de las intervenciones. Reviste más importancia que el Banco acumule evidencias sobre el impacto que estén teniendo sus operaciones y utilice esas evidencias en el análisis de lo que corresponde hacer a continuación. A falta de pruebas sobre el resultado, los análisis sobre “efectividad en el desarrollo” pueden convertirse en disquisiciones teóricas vacías.
- 5.9 En otros capítulos del presente informe se examinan elementos de este paradigma. En el capítulo 2 se analizaron los resultados de la programación de países en cuanto a generación de enunciados evaluables de resultados previstos. En el capítulo 4 se pasó revista a la calidad del análisis económico contenido en los documentos de proyecto. En el presente capítulo se abordarán cuestiones referentes a procesos, examinándose, como lo requiere la Recomendación 8, el progreso logrado por el Banco en el establecimiento de “*sistemas a fin de asegurar la efectividad en el desarrollo en los niveles institucional, de país y de proyecto*”-
- 5.10 Antes de pasar al análisis de sistemas en esos tres niveles es importante señalar que en esta recomendación del NMF se centra la atención en la realización, por parte del Banco, de determinados tipos de acciones que presumiblemente conllevarán una mayor efectividad en el desarrollo. Centrar la atención en los sistemas es hacerlo en los procesos; no en los resultados reales. Sin observar estos últimos no podemos establecer empíricamente si los procesos estudiados verdaderamente generan la contribución que se presume han de suscitar.
- A. Sistemas a nivel de país**
- 5.11 Como la efectividad en el desarrollo interesa en forma primordial al prestatario de recursos del Banco, en la recomendación del NMF sobre efectividad en el desarrollo se insta al BID a
- “respaldar a los países miembros para el fortalecimiento de sus propios sistemas de control y evaluación”.*
- 5.12 El Banco respalda desde hace años la consecución de ese objetivo a través de componentes de préstamos relacionados con la modernización del sector público y acuerdos específicos de cooperación técnica. No obstante, como esa labor se consideró inadecuada para hacer frente al problema en todos sus aspectos, durante el período del NMF se adoptó un nuevo programa de cooperación técnica, denominado PRODEV, para ordenar y focalizar los esfuerzos en el tema de los sistemas nacionales de seguimiento y evaluación. En virtud de esa decisión ordenadora, el PRODEV será el principal centro de atención en este capítulo.
- 5.13 Como principal instrumento operativo para abordar los sistemas de país, el PRODEV tenía dos objetivos fundamentales: integrar todas las actividades del Banco relacionadas con el fortalecimiento de los sistemas nacionales, y elaborar estándares para sistemas nacionales que pudieran llevar la certificación, y por lo tanto a decidir una mayor utilización de ese tipo de sistemas por parte del Banco.

Para tratar de alcanzar esos objetivos el PRODEV ha dividido sus actividades en dos “subcuentas” separadas, vinculadas en secuencia lógica. A través de la Subcuenta A se financian diagnósticos de país que deben dar lugar a planes de acción para mejorar la gestión por resultados de desarrollo (GpRD) en un país. A través de la Subcuenta B se financian proyectos de mejora específicos emanados de los diagnósticos, en tanto que mediante la Subcuenta C se financian actividades de promoción y capacitación a nivel nacional y regional, encaminadas a fomentar una “cultura de GpRD” y proporcionar los tipos de recursos humanos capacitados necesarios para establecerla.

- 5.14 Hasta la fecha se han suscrito con todos los países miembros prestatarios Cartas de Acuerdo para la iniciación de actividades del PRODEV. Veinte países han aprobado proyectos de la Subcuenta A y siete países han aprobado proyectos de la Subcuenta B. Se ha comprometido aproximadamente el 80% de los US\$5 millones autorizados para una labor de respaldo complementaria (de la categoría C).
- 5.15 Con respecto a su papel de integración en la programación de países, el PRODEV sólo en parte ha sido reconocido por el proceso de programación del Banco. El examen realizado por OVE indica que en alrededor del 50% de las estrategias de país realmente se hace del PRODEV un componente del proceso de programación,⁵² pero sólo en una se considera el papel de articulación de dicho programa para respaldar el establecimiento de un sector público orientado por resultados. En ninguna se hace referencia al PRODEV en relación con la decisión de una mayor utilización de los sistemas de país.
- 5.16 Además, los proyectos del PRODEV rara vez se han armonizado con la programación o con el ciclo político. Pese a que el objetivo del PRODEV consiste en plantear una estrategia de mediano a largo plazo para mejorar la cuestión de la GPRD en los países participantes, la mayoría de los proyectos del PRODEV se aprobaron al final de los ciclos políticos, por lo cual no se integran en el ciclo de programación de los respectivos países. De hecho, sólo la mitad de los proyectos se aprobaron un año antes de un cambio de gobierno, y no estuvieron conectados con el diálogo de políticas ni con la programación. Como prueba de este problema, el examen realizado por OVE demostró que la labor de diagnóstico del PRODEV (proyectos de la Subcuenta A) aprobados en los últimos años de un ciclo de programación ha sido aquella que más dificultades ha tenido para elaborar un Plan de Acción de mediano plazo.
- 5.17 Los resultados de este examen llevan a pensar que el PRODEV aún no ha alcanzado el nivel originalmente previsto de integración en el proceso de programación del Banco o en el de los países.

⁵² Por ejemplo, en algunas estrategias de país (como las de Jamaica, Uruguay, Costa Rica) se indica que el PRODEV ayudaría a implementar algunas de las recomendaciones surgidas de sus recientes CFAA y/o CPAR, pero no se establece si las actividades respaldadas por el Programa habrían de coordinarse con otros proyectos del Banco en la esfera de la efectividad en el desarrollo.

- 5.18 Como ya se señaló, el segundo gran objetivo del PRODEV consistió en mejorar la capacidad de los países de realizar una gestión para resultados de desarrollo (GPRD). Si bien la secuencia de actividades del PRODEV se enunció claramente en el documento conceptual inicial, no se estableció con precisión en qué consistía la capacidad de un país de realizar una “gestión para resultados de desarrollo”. El componente de un modelo de GPRD no se especificó claramente en el documento conceptual inicial (GN-2346-5), pese a que en éste se recomendaba al PRODEV

”brindar asistencia a los países en ámbitos específicos de la administración pública contemplados bajo una lógica de certificación. A su vez, el programa permitirá un aumento gradual de los volúmenes de préstamo en el marco de los nuevos instrumentos flexibles del BID”

- 5.19 La certificación requiere patrones de comparación que la hagan posible, y ellos estaban ausentes en los documentos conceptuales iniciales del PRODEV. La falta de especificidad en relación con la certificación fue un problema importante para el Directorio. En el Informe del Presidente del Comité de Presupuesto y Políticas Financieras en que se recomendaba la aprobación del PRODEV se formuló la siguiente observación:

*“Los Directores solicitaron que, además de los informes contemplados en la propuesta original, la Administración notifique periódicamente al Comité pertinente los avances que se registren en torno a la definición de normas de desempeño para la correspondiente certificación y el establecimiento de operaciones basadas en resultados”.*⁵³

- 5.20 En respuesta a esas preocupaciones, en el documento de PRODEV se proponía realizar actividades específicas que crearan capacidad de certificar. El documento GN-2346-5 se recomendaba:

“...[que la Administración presentara], dentro de un plazo de un año, el marco de evaluación de los efectos del PRODEV, incluidos los parámetros de referencia e indicadores de desempeño adecuados. Conforme los países trabajen para lograr la certificación, dichos parámetros determinarían la elegibilidad para solicitar préstamos dentro de los instrumentos más flexibles que el Banco está introduciendo con el Nuevo Marco de Financiamiento”.

- 5.21 El PRODEV comenzó a funcionar en junio de 2005, pero recién en enero de 2008 la Administración presentó el Sistema de Evaluación del PRODEV (SEP) prometido en junio de 2006. En el documento del SEP, sin embargo, la certificación deja de ser un objetivo central del PRODEV. El término “certificación” está ausente en el documento, en que además se declara:

*Es importante notar que el SEP no pretende comparar la capacidad de GpRD de los países de la Región, ni establecer un ranking entre ellos.*⁵⁴

⁵³ (GN-2346-4).

⁵⁴ GN-2346-9 Instrumento de Análisis de la Gestión para Resultados de Desarrollo en el Sector Público. Sistema de Evaluación en el marco del PRODEV”, párrafo 5.30.

- 5.22 Como la comparación con cierto patrón es el fundamento de la certificación, en la práctica esa decisión impide utilizar el SEP como elemento para la futura certificación de sistemas de país. En deliberaciones con OVE, autoridades del PRODEV han señalado la posibilidad de mejorar el SEP a esos fines, pero en la actualidad el SEP no está siendo utilizado para estos fines.

1. Proyectos de la Subcuenta A

- 5.23 En el documento del SEP se establece una amplia lista de elementos que es necesario incluir en un eficaz sistema nacional de GpRD. Utilizando ese documento como guía, OVE ha examinado cada uno de los 20 proyectos de la Subcuenta A destinados a producir diagnósticos y planes de acción a nivel de países. Para ello evaluó cada proyecto a fin de establecer en qué medida cumplía las siguientes condiciones:
- a. **Exhaustivo o sistémico:** Los proyectos incluyen un diagnóstico del sistema de GPRD suficientemente exhaustivo como para basar en él selecciones y priorizar planes de acción o futuras intervenciones, incluidos i) los componentes básicos del sistema de GPRD, y ii) los vínculos básicos entre los componentes.
 - b. **Orientado a un modelo:** Los proyectos proponen una lógica de intervenciones orientada por un modelo que incluya i) la identificación de las razones fundamentales que hacen que en la actualidad las decisiones de política pública y de gestión pública no se basen en resultados; ii) un análisis de fallas de gestión pública y sus implicaciones lógicas para la GPRD; iii) una identificación de las principales causas de las fallas de gestión pública; y iv) propuestas de intervenciones orientadas hacia objetivos compatibles con los diagnósticos preliminares.
- 5.24 En función de esos criterios OVE ha examinado todos los proyectos de la Subcuenta A utilizando una escala de clasificación comprendida entre 1 (inexistente o inadecuado) y 4 (definido adecuadamente). Un puntaje de 1 indica incumplimiento absoluto de la condición, y 4 que la condición se ha cumplido en forma sumamente satisfactoria. En el cuadro 5.1 se presentan los resultados de ese análisis.

Cuadro 5.1
Puntajes de la clasificación de evaluaciones de pertinencia

Condición	Puntaje de la clasificación de la evaluación				
	Inexistente o inadecuada	Parcialmente inadecuada	Parcialmente adecuada	Adecuadamente definida	Total
a. A nivel de todo un sistema, o general					
Incluye componentes básicos del sistema de GPRD	7	10	3	0	20
Incluye vínculos entre componentes básicos	10	9	1	0	20
b. Orientada por modelos, centrada en una GPRD					
Por qué las decisiones de política pública no se basan en resultados	11	8	1	0	20
Se centra en las consecuencias para la GPRD de los problemas de administración pública	14	2	4	0	20
Se centra en las causas de los problemas de administración pública	16	4	0	0	20
Congruente con el diagnóstico preliminar	1	0	4	15	20

- 5.25 El cuadro 5.2 muestra que, en promedio, el puntaje del 80% de los proyectos se ubica en los valores inferiores de la escala. En los párrafos siguientes se individualizan algunos de los principales hallazgos del examen.
- 5.26 La mayoría de los diagnósticos propuestos son total o parcialmente inadecuados, ya que en ellos no se consideran, como punto de partida, todos los componentes básicos de los sistemas nacionales de GpRD⁵⁵. Por el contrario, sólo en tres proyectos se incluye o propone efectivamente la realización de diagnósticos que abarquen todas las dimensiones básicas de la GpRD. Los restantes proyectos son incompletos según ese criterio. Además, en muchos casos los documentos se refieren en forma superficial a una o más dimensiones, todo lo cual limita la posibilidad de establecer si las dimensiones cubiertas son las que merecen la atención más cuidadosa.
- 5.27 Además, en la mayoría de los diagnósticos no se consideran los vínculos entre los diversos aspectos o dimensiones de la GpRD. En la mayoría de los casos las diferentes dimensiones de dicho sistema se tratan como componentes separados; en algunos casos independientes. OVE constató que los proyectos en que tienen en cuenta por lo menos algunos vínculos no reflejan un nivel de análisis

⁵⁵ Como referencia para las condiciones básicas del sistema de GpRD, OVE utilizó los pilares incluidos en el *Sistema de Evaluación del PRODEV* (SEP), principalmente planificación estratégica; presupuesto por resultados; gestión de programas y proyectos, gestión financiera, seguimiento y evaluación.

suficientemente profundo. Sólo en uno de los 20 proyectos analizados se había considerado, parcialmente, el sistema de GpRD como tal, examinando todos los vínculos entre diferentes dimensiones.

- 5.28 La gran mayoría de los proyectos (19/20) no hacen de la GpRD el centro del diagnóstico propuesto. En más de la mitad de los proyectos (11/20) no se hace referencia alguna a la identificación de las razones por las cuales las decisiones de política pública y administración no están orientadas por resultados. En los proyectos restantes el tema se considera en forma marginal. Sólo un proyecto se consideró parcialmente adecuado según este criterio.
- 5.29 Como no se centra la atención en la GpRD, en el 70% de los proyectos (14/20) no se especifica la relación lógica entre los temas que se pretende abordar y el modelo de GPRD.⁵⁶ Por ejemplo, en el documento del proyecto de Chile (CH-T1011) se propone centrar la atención en los efectos del Programa de Mejoramiento Gerencial, conocido también como PMG, en los procesos y resultados de los organismos públicos, pero no se explica por qué ese programa reviste tanta importancia para el modelo de GpRD en Chile como para que en él se centre la totalidad del proyecto.
- 5.30 Además, en ninguno de los proyectos se identifican o se propone una investigación de las principales causas de las fallas de administración pública que se proponen abordar. Así aunque en muchos proyectos de la Subcuenta A se sugiere examinar los factores positivos y negativos de diversos aspectos del sistema de GpRD, identificando planes de medidas concretos e inclusive ejecutando proyectos específicos para hacer frente a diferentes problemas, en ninguno de ellos se identifica o propone expresamente la investigación de las causas de los problemas que han de abordarse.
- 5.31 No obstante, las actividades predefinidas propuestas como parte de los planes de acción son congruentes, en la esfera interna, con los problemas generales identificados en diagnósticos anteriores o propuestos. De hecho, las actividades propuestas por el 95% de los proyectos (19/20) son como mínimo compatibles con el diagnóstico preliminar incluido en los documentos de los proyectos o en los diagnósticos propuestos para su realización.
- 5.32 En resumen, de esta evaluación se infiere que los documentos de proyectos de la Subcuenta A dan poca certeza sobre la pertinencia de las actividades que a través de ellos se propone realizar, lo que va en detrimento del uso potencial de esos diagnósticos para ulteriores actividades de programación y certificación. Ello obedece principalmente a que en muchos casos los diagnósticos no son suficientemente exhaustivos ni están orientados por un claro modelo de GPRD. Esto no necesariamente significa que las actividades que en definitiva se realicen a través del Programa en definitiva no hayan de ser pertinentes en relación con las necesidades generales del país en la esfera de la administración y la gestión

⁵⁶ Los pocos proyectos en que se hace expresa referencia al modelo de GpRD son los de México, Brasil y Perú.

públicas, pero no está garantizada su pertinencia en cuanto al objetivo de PRODEV de mejoramiento de los sistemas nacionales de administración para el logro de resultados de desarrollo.

2. Subcuenta B: Proyectos de Desarrollo de Capacidad

- 5.33 Conforme a la lógica de intervención del PRODEV, los proyectos de desarrollo de capacidad han de definirse como resultado de diagnósticos y Planes de Acción nacionales definidos previamente. Hasta ahora el PRODEV ha aprobado siete proyectos de desarrollo de capacidad, pero cuatro de ellos no fueron precedidos por un diagnóstico propio de la Subcuenta A ni por un Plan de Acción. Por lo tanto, la mayoría de los proyectos de la Subcuenta B no están en consonancia con la lógica de diseño del PRODEV.
- 5.34 Independientemente de que un proyecto de la Subcuenta B sea seguido o no por un diagnóstico y un plan de acción de la Subcuenta A es posible evaluarlo en relación con los criterios arriba mencionados. Un proyecto de la Subcuenta B podría, por ejemplo, priorizarse a la luz de un claro modelo de capacidad nacional de GpRD, aunque no se disponga de un anterior diagnóstico de la Subcuenta A. En el cuadro 5.2 se presentan los resultados del examen, realizado por OVE, de los siete proyectos de la Subcuenta B existentes.

Cuadro 5.2
Puntajes de clasificación de evaluaciones de pertinencia

Condiciones	Puntaje de la clasificación de la evaluación				
	1	2	3	4	Total
a. Compatibilidad con diagnósticos o planes de acción	1	0	1	1	3*
b. Priorización	5	2	0	0	7
c. Lógica y orientación basada en modelos	2	4	1	0	7
Refleja un modelo de intervención de GpRD	4	2	1	0	7
Propone actividades lógicamente relacionadas con un sistema de GpRD	1	5	1	0	7

* No aplicable en los casos de la República Dominicana, Chile y Nicaragua porque en ellos el cálculo no se basó en un proyecto de la Subcuenta A.

- 5.35 Cuatro de los proyectos no pueden evaluarse para establecer su compatibilidad con anteriores diagnósticos o planes de acción, que no existieron. Sin embargo, dos de los tres para los que si hubo diagnósticos y planes de acción anteriores arrojaron resultados relativamente satisfactorios en cuanto a la orientación de intervenciones por su diagnóstico.
- 5.36 En ninguno de los proyectos de la Subcuenta B se logró explicar satisfactoriamente los criterios o datos utilizados para priorizar determinados ámbitos de intervención, y no otros. Pese a la lógica secuencial del PRODEV, según la cual es preciso orientar intervenciones clave en un contexto de recursos limitados, en los proyectos no se consideran expresamente las razones por las cuales se seleccionaron ciertos ámbitos de intervención. De hecho, en cinco de los siete proyectos no se ofrece

ninguna explicación sobre la urgencia, pertinencia, eficacia de costos o importancia crítica de las intervenciones propuestas en el contexto del mejoramiento del sistema de países de GpRD.

- 5.37 En la mayoría de los proyectos no se presenta el modelo de intervención respectivo. De hecho, en seis de los siete proyectos se proponen actividades financieras sin una adecuada explicación de la relación lógica entre las intervenciones propuestas y el desarrollo del sistema de GpRD. Sólo en un proyecto (México) se define en cierta medida la contribución de los componentes propuestos a un modelo definido de GpRD en el país.

3. Subcuenta C: Actividades de promoción y capacitación

- 5.38 Con financiamiento de la Subcuenta C se ha realizado una cantidad considerable de actividades, y OVE no ha alcanzado a examinar la documentación de todas las consultorías, seminarios y cursos de capacitación financiados en el marco de esa subcuenta.
- 5.39 No obstante, hay un ámbito en que se dispone de información, y ésta hace pensar en problemas de complementariedad entre las medidas financiadas en el marco de las diversas subcuentas. Se trata de las evaluaciones nacionales sobre la necesidad de la GPRD. Como ya se señaló, la Subcuenta A financió tareas de diagnóstico en 20 países como base de planes de acción e intervenciones de la Subcuenta B, pero la Subcuenta C financió también diagnósticos de países como parte del proyecto de elaboración del Sistema de Evaluación del PRODEV (SEP).
- 5.40 Desde el punto de vista gerencial, duplicar la labor de diagnóstico puede dar lugar a ineficiencias en los programas, lo que de por sí es un motivo de preocupación. No obstante, mayor preocupación causa el hecho de que en los diagnósticos financiados en el marco de la Subcuenta C se llega a diferentes conclusiones, con respecto a la necesidad nacional, que en los diagnósticos financiados con cargo a la Subcuenta A. Así ocurrió en el 40% de los países con diagnósticos financiados por ambas subcuentas.
- 5.41 En el caso de Costa Rica, la herramienta de diagnóstico del SEP indicó que de los cinco pilares de la SEP (planificación estratégica; presupuesto por resultados; gestión financiera; gestión de proyectos, y seguimiento y evaluación), hasta ahora el pilar que obtuvo, por amplio margen, el puntaje más bajo es el de *presupuesto por resultados*. En cambio en el diagnóstico elaborado para Costa Rica con financiamiento de la Subcuenta A, se destacan dos componentes totalmente diferentes como los afectados por problemas más serios: *seguimiento y evaluación* y *gestión de proyectos*.
- 5.42 En el caso de Chile, aunque el SEP considera que todos los pilares, salvo *planificación estratégica*, están próximos al máximo puntaje, el diagnóstico contenido en los documentos del PRODEV se centra en *gestión financiera* y *seguimiento y evaluación*, y las alternativas de financiamiento finales elegidas se orientan a la certificación ISO como parte de otras intervenciones en la esfera de *gestión de proyectos*.

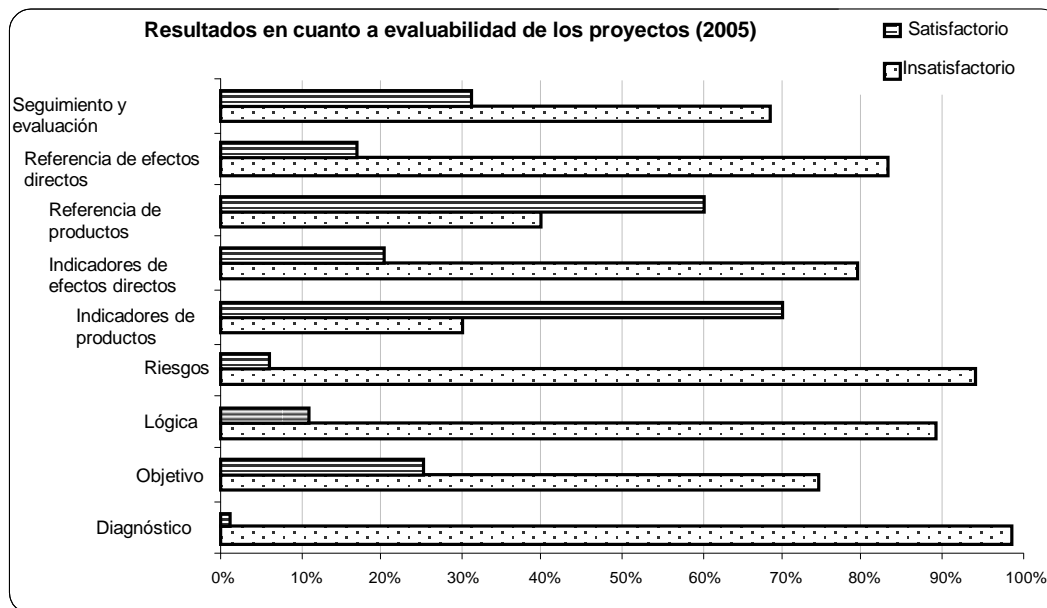
- 5.43 En el caso de Uruguay, en que no se realizó un diagnóstico en el marco de la Subcuenta, en el análisis del SEP se señala que *seguimiento y la evaluación* es el ámbito que requiere mayor apoyo, pero la intervención de la Subcuenta B estaba destinada a respaldar el sistema nacional de inversión (SNI), que es un componente de la categoría *gestión de proyectos*.
- 5.44 A la luz de este examen, se constata que el objetivo de fortalecer los sistemas nacionales, antes de utilizarlos, no ha arrojado muchos resultados concretos durante el período del NMF. En alrededor de la mitad de las estrategias de país aprobadas durante ese período se analizó el referido objetivo, pero principalmente con respecto a adquisiciones y sistemas de administración financiera de países. Los sistemas destinados a realizar el seguimiento de los resultados no se han destacado entre los objetivos de la programación de países, y los resultados preliminares del PRODEV muestran diagnósticos incompletos y enfoques redundantes y mutuamente incompatibles frente a ese problema entre las tres subcuentas.

B. Sistemas a nivel de proyectos

- 5.45 El Banco cuenta con una serie de procesos destinados a elaborar proyectos para ponerlos a consideración del Directorio. Desde la perspectiva de la efectividad en el desarrollo esos sistemas deberían lograr que los proyectos cumplan las dos pruebas de efectividad en el desarrollo: ser evaluables y poner de manifiesto su contribución económica a los países miembros prestatarios, pero los exámenes realizados por OVE han arrojado resultados insatisfactorios en ambos aspectos. Lo que es más importante, en general no se han aplicado las recomendaciones de OVE tendientes al mejoramiento de los sistemas del Banco para que los proyectos producidos cumplan esos criterios. En esta sección se examinarán brevemente los resultados de anteriores informes de OVE sobre proyectos (informes RE-275 y RE-333), y luego se examinará el tema de los sistemas de producción de proyectos con que cuenta el Banco.
- 5.46 OVE elaboró en el 2000 la herramienta de evaluabilidad, y en 2001 la aplicó a todos los proyectos aprobados por el Directorio. En ese estudio (RE-275) se identificaron los aspectos de la evaluabilidad que es preciso mejorar y se estableció un valor de referencia para apreciar el avance en la evaluabilidad de los proyectos a lo largo del tiempo. En ese momento la Administración señaló cierta discrepancia con el método específico de OVE, pero admitió la importancia de la evaluabilidad de los proyectos y la necesidad de mejorarla. Ulteriormente, en varias ocasiones, a partir de 2001, la Administración ha sostenido que el Banco ha logrado mejoras significativas en cuanto a evaluabilidad de sus proyectos.
- 5.47 Tal como se preveía en el informe de 2001, OVE realizó en el 2005 una evaluación de los proyectos aprobados por el Directorio reproduciendo la metodología aplicada en el 2001, para poder medir claramente el avance con respecto a los datos básicos anteriormente establecidos. Los puntajes de evaluabilidad correspondientes a cada proyecto se basan en las nueve dimensiones siguientes: i) diagnóstico; ii) objetivos; iii) lógica; iv) supuestos y riesgos; v) indicadores de resultados; vi) líneas de base para indicadores de resultados; vii) indicadores de productos; viii) líneas de base

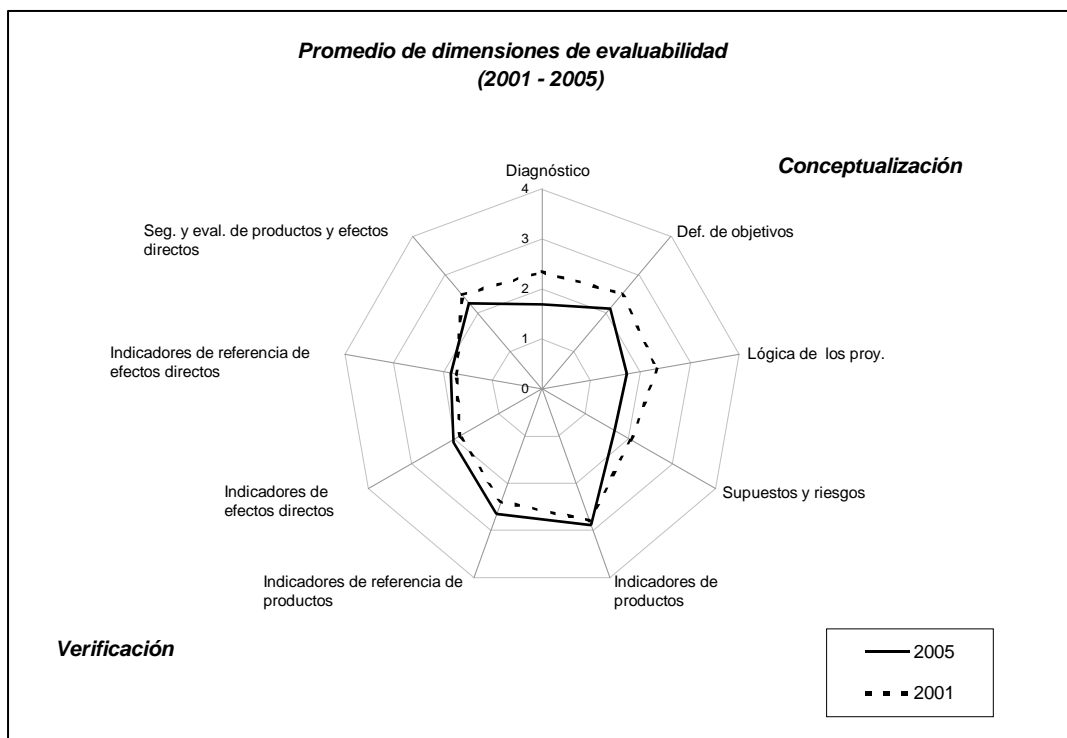
para indicadores de productos, y ix) seguimiento y evaluación. El examen de los proyectos de 2005 muestra que en todas esas dimensiones de evaluabilidad subsisten considerables insuficiencias en cuanto a contenido mínimo necesario para que el Banco realice una gestión por resultados. (Véase el gráfico 5.1, *infra*).

Gráfico 5.1



5.48 Una comparación entre el grupo de proyectos de 2001 y el de 2005 reveló escasos cambios globales a lo largo del cuatrienio. Las pequeñas mejoras de los indicadores se vieron contrarrestadas por pequeños deterioros del desempeño en relación con la lógica del proyecto. (Véase el gráfico 5.2).

Gráfico 5.2



- 5.49 Aunque esos hallazgos revelan la persistencia de significativos problemas de diseño de proyectos, otro examen de supervisión de OVE mostró que si algo mostraban los problemas era que éstos eran más graves en el nivel de resultados del seguimiento de la ejecución de los proyectos. La principal herramienta con que cuenta el Banco para ello es el informe de terminación de proyecto (ITP), que según varios documentos del Banco está llamado a ser un instrumento clave en cuanto a efectividad en el desarrollo y gestión para resultados de desarrollo. Como sólo el 16% de los proyectos del BID llegan a ser objeto de evaluación posterior, el ITP constituye el único pronunciamiento final aprobado por la Administración sobre los resultados de la gran mayoría de los proyectos del BID.
- 5.50 En 2006 OVE revisó ITP completados conforme a nuevas pautas a través de las cuales se esperaba centrar mejor la atención en los resultados el enfoque de esos informes (RE-315). En el análisis se examinaron los objetivos de desarrollo originales de cada proyecto; estos se utilizaron para crear un Marco de Resultados (MR) en que sistemáticamente se dejó constancia de que cada objetivo de desarrollo hubiera sido medido o no por un indicador de efectos directos y si cada indicador incluía datos de referencia, un objetivo y datos finales. Luego se calculó un índice de completitud que reflejó la medida en que el ITP presentaba evidencias para realizar el seguimiento del logro de objetivos de desarrollo. En la evaluación se concluyó que 18 de los 19 ITP examinados no contenían un Marco de

Resultados aceptable, lo que hacía que dichos informes anunciaron el “logro de resultados de desarrollo” sin pruebas significativas que respaldaran esa aseveración.

- 5.51 Esta falta de avance se produjo después que la Administración elaboró nuevas directrices sobre ITP, lo que indica la ineficacia de las medidas establecidas para garantizar el cumplimiento de las directrices en la esfera interna. Lo mismo ocurre a nivel de diseño, ya que en 2003 el Directorio impartió instrucciones expresas según las cuales el Banco, como parte del proceso de aprobación, debía elaborar y aplicar un sistema de calificación de la evaluabilidad de los proyectos. Esa pauta no se cumplió, ni se estableció un sistema interno de clasificación de los proyectos en cuanto a aseguramiento de evaluabilidad. La Administración ha señalado que en el “Marco de Efectividad en el Desarrollo” propuesto se implantará un sistema de aseguramiento, pero a OVE le preocupa la posibilidad de que la creación de un sistema de ese tipo plantee un serio desafío para Administración del Banco.
- 5.52 Esa preocupación obedece a la manera en que el Banco aborda la cuestión general del control de calidad. Históricamente, la institución ha procurado controlar la calidad haciendo examinar los proyectos por sucesivos comités de examen, el más importante de los cuales ha sido el Comité de Revisión Gerencial (CRG). OVE examinó las actas del CRG para establecer en qué medida se habían tenido en cuenta las cuestiones de evaluabilidad durante los exámenes de calidad de 73 proyectos para el sector público. Los resultados aparecen a continuación, en el cuadro 5.3.

Cuadro 5.3
Exámenes realizados por el CRG y dimensiones de evaluabilidad

No consideradas por el CRG (NC)		
	Total no considerado (porcentaje)	Porcentaje NC con evaluabilidad final insatisfactoria
Diagnóstico	93%	92%
Definición de objetivos	88%	68%
Lógica	93%	85%
Supuestos y riesgos	78%	74%
Indicadores de productos	75%	22%
Indicadores de efectos directos	60%	51%
Referencia de productos	95%	41%
Referencia de efectos directos	88%	73%
Seguimiento y evaluación	71%	42%

Fuente: Elaborado por OVE sobre la base de actas del CRG correspondientes a 73 proyectos de la cartera de operaciones para el sector público.

- 5.53 De esos resultados parecería desprenderse que el CRG no presta significativa atención a las cuestiones de evaluabilidad del examen de los proyectos. No se trata de un hallazgo trivial, ni limitado a cuestiones esotéricas de técnicas de evaluación.
- 5.54 A través de su examen, OVE concluyó que en el 93% de los exámenes realizados por el CRG no se plantearon preguntas referentes a un diagnóstico del problema en el proyecto, ni a la lógica de la intervención destinada a hacer frente a ese

- problema. En el 88% de los exámenes no se consideraron los objetivos enunciados en el proyecto y en el 78% de ellos no se abordaron temas de supuestos y riesgos.
- 5.55 Estos hallazgos indican un problema general de control de calidad de los proyectos, y no una falla específica de medición de la evaluabilidad. Confirman esta impresión experimentos anteriores de examen de la calidad de los proyectos independientemente del proceso del CRG.
- 5.56 En octubre del 2002 el Vicepresidente Ejecutivo dio a conocer al Comité de Políticas y Evaluación del Directorio el enfoque de la Administración con respecto a la efectividad en el desarrollo en el Banco, y se comprometió a realizar un examen ilustrativo de la calidad inicial de los proyectos. En el 2003 se presentó al Directorio un informe sobre ese examen (documento GN-2262).
- 5.57 OVE señaló en esa ocasión que en dicho examen no se habían captado las dimensiones más decisivas de la calidad de los proyectos, especialmente en cuanto a los diagnósticos de los problemas y a lo adecuado de los análisis económicos. (Documento GN-2262-1). Pese a esas limitaciones, OVE recomendó la realización regular de esos exámenes por parte de la Administración, para mejorar la metodología, pero no se han realizado subsiguientes exámenes de calidad inicial.
- 5.58 OVE observa que el Banco tiene una considerable aversión institucional al control de calidad de la efectividad en el desarrollo de los proyectos. Ni las actividades de rutina del CRG, ni las actividades excepcionales de evaluación de la calidad inicial han establecido una medición sistemática, confiable y aplicable, que garantice la calidad de los proyectos. Examinadas con ese trasfondo, las recientes modificaciones del “ciclo de proyectos” pueden exacerbar aún más el problema.
- 5.59 En el documento de la Realineación del Banco se identificó en los siguientes términos el problema del control de calidad:

El análisis de las prácticas vigentes ha puesto de manifiesto la confusión que existe entre las funciones de control de calidad y de apoyo al mejoramiento de la calidad, confusión que se ha identificado como un problema clave en la estructura y los procedimientos actuales del Banco. Esta situación se traduce en que las unidades a las que nominalmente competen las funciones de control de calidad y salvaguarda participen de manera rutinaria en el proceso de toma de decisiones a lo largo de la preparación de proyectos, función que nominalmente es responsabilidad de las unidades operativas.

Esta “convivencia” de responsabilidades de control de calidad y de apoyo operativo genera toda suerte de consecuencias indeseables: se diluye la responsabilidad que tienen las unidades operativas de velar por la calidad de los proyectos, puesto que las operaciones cuentan siempre con la no objeción implícita de las unidades de salvaguarda; la independencia de las unidades de control de calidad se ve comprometida al estar subordinadas a las presiones del proceso de aprobación y desembolso de proyectos; el proceso de alcanzar decisiones consensuadas entre las unidades operativas y de salvaguarda

*requiere demasiado tiempo y se centra en la alteración del texto de los documentos mas no en la gestión de riesgos en el terreno.*⁵⁷ (énfasis añadido)

- 5.60 En respuesta a ese análisis, la Administración introdujo recientemente importantes modificaciones en el procedimiento de examen de los proyectos. En el “Nuevo Ciclo de Proyecto” se hace recaer sobre el equipo de proyecto la responsabilidad de la calidad de los proyectos, y se crea una revisión de la calidad y el riesgo, definida en los siguientes términos:

El proceso dirigido a aumentar la calidad de las propuestas tendrá como elemento medular un proceso de enfoque muy definido (la revisión de la calidad y el riesgo) para recabar comentarios de todo el Banco acerca de las propuestas de proyecto y considerar todos los temas que se puedan plantear al respecto. Los Jefes de División, responsables de la gestión de la revisión, darán participación al Representante correspondiente, asociándolo en la toma de decisiones sobre la mejor manera de responder a los temas planteados por dicha revisión. CS-3734

- 5.61 Si bien es cierto que en el Nuevo Ciclo de Proyecto se encomiendan tareas formales de examen al Grupo de Salvaguardias Ambientales, ese documento nada contiene sobre la manera de evaluar los elementos de calidad no ambientales, quién ha de hacerlo ni los criterios que ha de utilizar. En la práctica, el problema identificado en el documento de la Realineación, de que los viejos procedimientos comprometían “*la independencia de las unidades de control de calidad*” ha sido sustituido por el nuevo problema de que no existen unidades independientes de control de calidad con respecto a la efectividad en el desarrollo de proyectos.

- 5.62 La Administración ha señalado su intención de proponer estándares de evaluabilidad para proyectos en el venidero “Marco de Efectividad en el Desarrollo”. A la luz de las preocupaciones arriba señaladas OVE cree importante que esos criterios no se propongan aisladamente, sino que sean acompañados por un proceso institucional claramente especificado a través del cual los proyectos deban demostrar el cumplimiento de estos estándares.

C. Efectividad en el desarrollo de operaciones de préstamos en apoyo de reformas de política

- 5.63 Además de centrar la atención en forma más general en los sistemas de efectividad en el desarrollo, en la octava recomendación del NMF se formularon también las siguientes recomendaciones específicas con respecto a las operaciones de préstamos en apoyo de reformas de política:

El Banco ha de preparar directrices para los préstamos en apoyo de reformas de política, consolidando en un solo documento las políticas y prácticas existentes y teniendo en cuenta los resultados de la iniciativa sobre calidad inicial emprendida en 2004 y de evaluaciones anteriores, al igual que las políticas y prácticas de otras instituciones financieras internacionales en este ámbito.

⁵⁷ GA-232

- 5.64 En dicha recomendación se describe luego, con cierta extensión, el contenido que deberían tener esas directrices, pero la referencia clave a la efectividad en el desarrollo apareció en el apartado (b):

[C]riterios para el empleo de préstamos en apoyo de reformas de política, teniendo en cuenta las ganancias económicas y sociales previstas del programa, frente a sus costos económicos y sociales, el nexa con la estrategia de país, el compromiso del gobierno en el sentido de llevar a cabo y sostener el programa, las implicaciones financieras y la capacidad para estructurar y supervisar la operación, identificando los riesgos correspondientes y la capacidad fiduciaria pertinente.

- 5.65 El tema de la efectividad en el desarrollo de las operaciones de PBL preocupa al Banco desde hace varios años. Uno de los tres objetivos clave del primer Marco de Financiamiento consistió en la adopción, por parte de la Administración, de “medidas para incrementar la eficacia, en función del desarrollo, de cada categoría de préstamo, en especial los de apoyo a reformas de política y de emergencia” (AG-1/02, párrafo 2 del anexo).
- 5.66 A los efectos de aplicar el NMF 2005-2008, la Administración cumplió inmediatamente la instrucción de enunciar directrices, publicando en abril de 2005 el documento CS-3633: ***Préstamos en apoyo de reformas de política: Directrices sobre preparación y aplicación.***⁵⁸ Conforme a las directrices deben enunciarse claramente los objetivos y resultados de desarrollo previstos: *En el documento de proyecto deben indicarse claramente el objetivo y los resultados previstos (productos, resultados intermedios e impacto final) del programa de reforma normativas o de cambio institucional. En el diseño del programa deben incluirse indicadores mensurables para realizar el seguimiento del avance durante la ejecución y evaluar los efectos de la operación una vez concluida, tales como datos de líneas de base y metas específicas.*
- 5.67 OVE ha revisado operaciones de préstamos en apoyo de reformas de política (PBL) preparadas conforme a las nuevas directrices, y ha constatado la existencia de enormes diferencias en cuanto a la observancia, por los proyectos del Banco, de los principios enunciados por las Directrices en cuanto a indicadores y a su vínculo con objetivos: existe heterogeneidad en lo que atañe a claridad de los objetivos, existencia de líneas de base y pertinencia de los indicadores. Todos los proyectos incluyen una matriz de resultados, la mayoría de ellos como matriz independiente, y sólo en cuatro de ellos presentada como parte de la matriz del programa. No obstante, en los casos en que existe una matriz de resultados separada, los indicadores generalmente se presentan desvinculados de los objetivos del proyecto, lo que dificulta la evaluación de su pertinencia.
- 5.68 Como se expresa en las Directrices, la matriz de resultados debe tener indicadores que permitan realizar el seguimiento del avance hacia la consecución de los

⁵⁸ Después de esta fecha no se elaboraron versiones actualizadas de ese documento. En cuanto al material adicional disponible, SPD sólo cuenta, en su página en Internet, con una presentación en PPT para capacitar a las Representaciones.

objetivos del programa, para poder deducir, de la matriz, la medida en que los indicadores revelen avance en la consecución del objetivo. No obstante, quizá por falta de plantillas o directrices para matrices de resultados, en algunos casos éstas sólo contienen indicadores desprovistos de un vínculo con los objetivos.⁵⁹ Este problema se hace más arduo por la falta de una adecuada identificación de los objetivos y fines del proyecto en las matrices de resultados de los PBL. Así ocurre en varios proyectos que tienen un conjunto completo de indicadores significativos; no obstante, en la matriz de resultados resulta imposible vincularlos con objetivos, ya que sólo se presentan los títulos de los componentes (DR0150, ES0140, NI0183).⁶⁰

⁵⁹ Otras limitaciones que pueden guardar relación con la falta de una plantilla y de directrices consisten en la confusión entre indicador y objetivo, actividades e indicadores de efectos directos, e indicadores y objetivos. Por ejemplo, en la matriz de resultados de AR-L1009, entre los "*resultados*" del proyecto se incluyen muchos productos/actividades, tales como "Incorporación a la Ley de Presupuesto 2007 y siguientes y en el Presupuesto Plurianual de las previsiones presupuestarias para la recompra de deuda.", o "Desarrollo del 100% del modelo conceptual del SIDIF Internet Integral, y del modelo del Módulo de Presupuesto". En la matriz de resultados de la operación HO-0223 se incluye entre los "*indicadores de resultados de mediano plazo*" uno de los efectos directos del proyecto: "El impacto de este nuevo modo de gestión se logrará en el largo plazo y, en la medida que se vaya instrumentando en los organismos se podrá lograr, incrementos sustanciales de sus niveles de eficacia y eficiencia en su gestión y en el cumplimiento de las políticas de desarrollo a ellos asignadas. En un plazo de 5 años las instituciones del área social y de infraestructura deberían llevar a cabo sus actividades bajo el nuevo modo de administración".

⁶⁰ En las directrices se establece, "en el documento de proyecto debería presentarse la base de los supuestos utilizados para vincular la reforma de políticas o los cambios institucionales (productos) con los resultados y el impacto previstos" (3.13). Se trata de un ámbito en que se requieren mejoras, pues en muchos casos no existe una conexión lógica entre los objetivos y las actividades propuestas.

Cuadro 5.4
Conexión entre objetivos e indicadores

DR0150

Area	Indicador
I. Asistencia Social y Protección de Gasto	
A. Racionalización de programas de asistencia social	
Incremento del gasto social ejecutado en % del Producto Interno Bruto (PIB)	Gasto social en % del PIB.
Reducción del gasto en asistencia social en % del PIB	Gasto en asistencia social en % del PIB.
Fortalecimiento de la gestión del Programa de Alimentación Escolar (PAE)	Cociente entre número de raciones recibidas y número de raciones consumidas en las escuelas. Porcentaje de escuelas que reciben supervisión al menos quincenal del PAE.

ES0140

Principales ODM 2015	Indicadores intermedios
Protección social	
Reducción de la población bajo la línea de extrema pobreza a la mitad (%).	Tasa de prevalencia de desnutrición (peso/edad) en niños menores de cinco años (%).
Educación	
100% de matrícula neta en la enseñanza primaria (7 a 12 años) (%).	Tasa de sobreedad en tercer grado de educación básica (%).
100% alfabetización de las personas de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años (%).	Número de alumnos de siete años matriculados en primer grado de educación básica. Tasa de repitencia en primer grado de educación básica (%).

NI0183

Principales Metas de la ERCERP 2015	Indicadores Intermedios
Educación	
Acceso del 100% en educación primaria (Tasa Neta de Escolarización Primaria).	Número de niños y niñas de seis años matriculados en primer grado. Tasa neta de escolarización primaria (%). Deserción en 1er grado (%). Profesores de primer grado no titulados (%).

- 5.69 En el caso de la operación DR0150, por ejemplo, no resulta claro por qué el “gasto social en porcentaje del PIB” revelaría el avance de proceso de “racionalización de programas de asistencia social”, ya que no se especifica el significado del objetivo de “racionalización”. Ni siquiera resulta claro el signo del cambio esperado: es plausible que el gasto social pudiera reducirse o incrementarse para demostrar la “racionalización”. Tampoco resulta claro el significado preciso de “Asistencia Social y Protección del Gasto”, ni son evidentes los vínculos con los indicadores.
- 5.70 En el caso de los proyectos ES0140 y NI0183 se utilizan indicadores para realizar el seguimiento de otros indicadores (la proporción de la población en situación de extrema pobreza es un indicador, y la desnutrición de niños de menos de cinco años de edad también lo es –ES0140; el acceso a la educación primaria es un indicador, y lo mismo ocurre con la matrícula neta y con la tasa de deserción –NI0183), y la matriz sólo incluye el título de los componentes.
- 5.71 Varias operaciones proporcionan indicadores significativos de resultados, como la serie programática encaminada a mejorar la calidad y la gestión del gasto público en Perú, y el programa sectorial sobre administración de las finanzas públicas en

Argentina (AR-L1009). No obstante, en algunos documentos se presentó un breve enunciado “del problema” como línea de base, con objetivos e indicadores análogamente ambiguos (véase el cuadro 5.5). En varios casos los indicadores de efectos directos proporcionados pueden ser significativos como tales (por ejemplo la tasa de pobreza u otros objetivos de desarrollo del milenio en varias operaciones en el sector social, pero la conexión lógica entre los indicadores y las actividades no resulta clara.

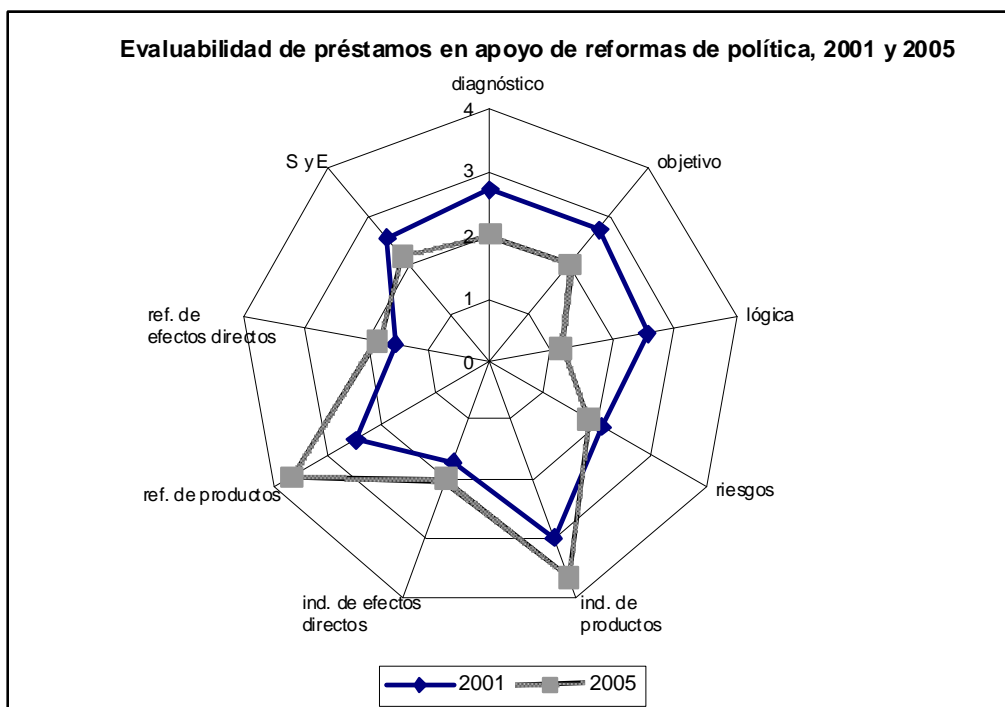
Cuadro 5.5

INDICADORES ADECUADOS E INADECUADOS: ALGUNOS EJEMPLOS					
Proyecto	Objetivo	Indicador	Datos de referencia	Objetivo	Adecuado
UR-L1021	Lograr un sistema impositivo mas equitativo y eficiente	Dispersión entre la participación de los tributos en el total de la recaudación	Índice de Herfindahl 0,2354	Índice de Herfindahl 0,255	Sí
		Número de tributos	Número de tributos 30	15	Sí
		Proporción de tributos indirectos en la recaudación total	Proporción de tributos indirectos en la recaudación total 72%	69%	Sí
PN0160	Estabilización fiscal	Mayor estabilidad macroeconómica con un menor déficit fiscal	3,6% sector público no financiero, preliminar	Déficit medio del sector público no financiero < 1,1%	Sí
		Menores déficit financieros y actuariales de CSS	29,7% déficit preliminar	Déficit actuarial medio < 30,8%	Sí
		Deuda pública neta (excluido ACP)	62,9% preliminar	57% del PIB	Sí
HO0223	Ingresos, Administración tributaria y Aduanera: Reconstruir el marco institucional de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) para iniciar un nuevo proceso de desarrollo sostenible de la entidad, comenzando por su estructura orgánica.	Ante el crecimiento sostenido del intercambio comercial, regional y extra regional, y en las perspectivas de integración a los mismos la transparencia, eficacia y eficiencia de la administración aduanera son determinantes en los ritmos y orientaciones de los procesos de desarrollo económico y social. Este impacto positivo sobre el desarrollo se puede seguir compartiendo los indicadores ya señalados para la nueva institucionalidad DEI en materia de integridad institucional y reducción del contrabando.			No
		Aumento de la equidad del sistema tributario por reducción de la mora, la evasión y la elusión de los grandes y medianos contribuyentes. Se completa la depuración del E-TAX para todos los contribuyentes			No
		Aumento en la seguridad jurídica que se deriva de un único y moderno marco legal para regular las operaciones aduaneras así como una administración aduanera dotada de una herramienta informática de gestión que refleje un procedimiento aduanero de forma de facilitar y controlar adecuadamente el comercio internacional, sin descuidar la protección del interés fiscal.			No
		Disminución sensible en el monto de la deuda tributaria registrada y cuya cobranza no está siendo gestionada judicialmente y aumento de la percepción de riesgo por parte de los contribuyentes. Implantación del módulo de fiscalización del E-TAX.		100% de saldos históricos depurados y 100% de las declaraciones y pagos se procesan casi en tiempo real para grandes y medianos contribuyentes	No

Proyecto	Objetivo	Indicador	Datos de referencia	Objetivo	Adecuado
		Grado de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias		80% mínimo	Sí
		Niveles de evasión	Datos de referencia: 40%		Sí
		Personal de la DEI gestionando la administración tributaria y aduanera bajo claras funciones y responsabilidades y procedimientos transparentes en la relación con los contribuyentes y usuarios del servicio aduanero; todo lo que debe redundar en un mejoramiento de la imagen sobre la integridad institucional.			No

- 5.72 No disponer de indicadores en la propuesta inicial es sólo una parte del problema. A medida que se ejecutan los préstamos es necesario también realizar el seguimiento de los resultados efectivamente alcanzados. OVE calculó un índice de completitud para los préstamos en apoyo de reformas de política aprobados entre 2005 y 2007. Esa labor determina cuántos de los objetivos enunciados en un proyecto tienen indicadores, datos de referencia y objetivos adecuados, junto con pruebas suficientes de que se haya podido verificar sus logros (o ausencia de los mismos). Un proyecto “completo” tiene un puntaje de 1,00, lo que indica que pueden verificarse todos los objetivos. Este análisis muestra que aproximadamente la mitad de los objetivos enunciados en las operaciones de PBL pueden verificarse. Básicamente no existe diferencia entre los PBL y los PBP (0,58 y 0,54, pero la diferencia no es estadísticamente significativa), y además no existe una tendencia nítida a lo largo del tiempo. Este índice muestra asimismo la proporción de objetivos que cuentan con indicadores, datos de línea de base, hitos y metas, pero no demuestra que los indicadores sean o no adecuados. Cuando esto se tiene en cuenta (básicamente contando tan sólo los indicadores para los que se dispone de un instrumento de medición adecuado para el objetivo), el índice baja hasta llegar a 0,41 y 0,44 para los PBL y PBP, respectivamente.
- 5.73 En este contexto es interesante comparar los resultados de los análisis de evaluabilidad realizados por OVE en 2001 y 2005. Como lo muestra la figura siguiente, si bien en conjunto no existe avance en cuanto a las dimensiones analizadas por OVE, hubo una mejora en cuanto a utilización de indicadores de productos y resultados, y a la existencia de datos de líneas de base. Esos resultados son consistentes con el análisis realizado hasta ahora, en el sentido de que los proyectos efectivamente incluyen matrices de resultados cuando se requieren indicadores con datos de referencia y objetivos. Además, esos resultados deben considerarse una señal de alerta, en el sentido de que los proyectos no han mejorado en cuanto a sus diagnósticos, definición de objetivos, lógica y análisis de riesgos.

Gráfico 5.3



- 5.74 El primer objetivo de la sección del NMF sobre PBL es que las operaciones de ese tipo demuestren “*las ganancias económicas y sociales previstas del programa, frente a sus costos económicos y sociales*”. Las Directrices expresan esos objetivos en los dos párrafos de instrucciones que aparecen en el recuadro 5.1.

Recuadro 5.1
Directrices para la labor analítica

3.17 *Trabajo analítico.* Todo préstamo en apoyo de reformas de política debe basarse en un trabajo analítico relevante sobre el país y el sector, realizada por el país, el Banco y otros entes de desarrollo participantes. En el documento de proyecto debería ponerse de manifiesto el hecho de que el diseño de la operación propuesta se basa en los análisis de países y sectores pertinentes utilizados para la preparación de la operación. Este trabajo debería centrarse en los temas y opciones normativas que tengan ante sí el país y el sector y en una evaluación de la factibilidad política de las reformas propuestas; además, cuando pueda aplicarse y sea factible, debería incluir simulaciones previas de la aplicación de las reformas propuestas. La selección de instrumentos y la profundidad del análisis dependerán de las características de la reforma, del marco cronológico del análisis, de la base de información y de los recursos disponibles (incluida la capacidad a nivel de país).

3.20 *Análisis económico.* Cuando sea factible, el equipo de proyecto debería comparar el impacto económico de las reformas de política y/o los cambios institucionales propuestos con el costo previsto de las reformas, para obtener “la seguridad razonable de que los beneficios del programa para la economía nacional sean superiores a sus costos económicos y sociales”. No obstante, el Banco reconoce que, en relación con muchas de las reformas y los cambios institucionales sustentados por préstamos en apoyo de reformas de política, la información disponible puede facilitar solamente el análisis económico cualitativo.

Fuente: CS-3633 Préstamos en apoyo de reformas de política: Directrices sobre preparación y aplicación

- 5.75 Aunque las directrices son vagas y generales, las operaciones reales de PBL en general no contienen análisis que sugieran su cumplimiento. OVE completó recientemente un análisis de la calidad de los análisis económicos incluidos en las operaciones del Banco, cuyos resultados se resumen en el capítulo 4 del presente informe. Comparando los PBL con los préstamos de inversión se comprueba que los resultados de unos y otros fueron relativamente insatisfactorios en cuanto a calidad del análisis económico. No obstante, las operaciones de PBL lograron puntajes más altos que los préstamos de inversión en la dimensión relacionada con la calidad del tratamiento de los problemas relacionados con la deuda.
- 5.76 El hallazgo final de la evaluación relativo al mejoramiento de la efectividad en el desarrollo de las operaciones de PBL guarda relación con las expectativas establecidas en las Directrices. Otras instituciones de desarrollo han enfatizado, en sus buenas prácticas, en la calidad y el nivel de detalle que cabe prever de los análisis económicos. En esta esfera el BID sigue estando muy a la zaga de otras instituciones, como surge claramente de la labor realizada por el Departamento de Economía y Estudios del Banco Asiático de Desarrollo en 2003 con respecto a los requisitos analíticos para operaciones de PBL

Recuadro 5.2
Expectativas analíticas para PBL en el Banco Asiático de Desarrollo

- Basarse en evaluaciones cualitativas da lugar a análisis no paramétricos, e impide elaborar proyecciones sobre el orden de magnitud de las evaluaciones de impacto. Cuanto mayor es el análisis cuantitativo y paramétrico tanto mayor es la posibilidad de identificar la magnitud de los resultados y predicciones.
- Como mínimo se requiere un análisis estadístico descriptivo para obtener una evaluación de 1 orden de magnitud de la situación económica y social y un punto de partida para evaluar posibles impactos.
- Cuando es necesario recurrir a evaluaciones cualitativas y un razonamiento a priori deben establecerse claramente los límites del análisis y los supuestos básicos.
- La labor descriptiva inicial y las características del cambio de políticas brindarán orientación sobre la probabilidad de que se produzcan una retroalimentación significativa que oriente análisis ulteriores, especialmente en cuanto a la suficiencia de los análisis de equilibrio parcial o la necesidad de análisis de equilibrio general.

Fuente: Banco Asiático de Desarrollo, “*Economic Analysis of Policy-Based Operations: Key Dimensions*”

http://www.adb.org/Documents/Books/Eco_Analysis_PBO/default.asp

- 5.77 La comparación de los recuadros 5.1 y 5.2 muestra claramente que las expectativas analíticas para las operaciones de PBL son mucho mayores en el Banco Asiático de Desarrollo que en el BID. Un examen de los documentos básicos de la primera de esas entidades revela aún más claramente esas disparidades. Además del mayor rigor que requiere el análisis económico, en el enfoque del Banco Asiático de Desarrollo se prevé también que en las operaciones de PBL se analicen en detalle las dimensiones de economía política de las reformas propuestas, lo que permite

analizar mejor el riesgo de los proyectos y ayuda a prever dificultades de ejecución.⁶¹

- 5.78 OVE cree que el logro de mayor efectividad en el desarrollo de las operaciones de PBL requiere un análisis mucho más detenido que el previsto en las actuales Directrices del Banco. En consecuencia recomienda revisar las Directrices de 2005 a la luz de las buenas prácticas observadas en otras instituciones.

D. Efectividad en el desarrollo de los préstamos de emergencia

- 5.79 El Nuevo Marco de Financiamiento contiene la siguiente recomendación “[r]econociendo la importancia de la estabilidad económica para el desarrollo, es preciso continuar poniendo préstamos de emergencia a disposición de los países prestatarios”. Como ya se señaló, el Banco no aprobó ningún préstamo de emergencia en el periodo del NMF, por lo cual no se dispone de nuevos datos que sirvan de base para una evaluación. No obstante, en el curso de la preparación del Marco de Financiamiento 2002-2005 el Directorio aprobó nuevas Directrices en que se explicita el fundamento, en materia de desarrollo, de los préstamos de emergencia que siguieron vigentes en todo el período 2005-2008:

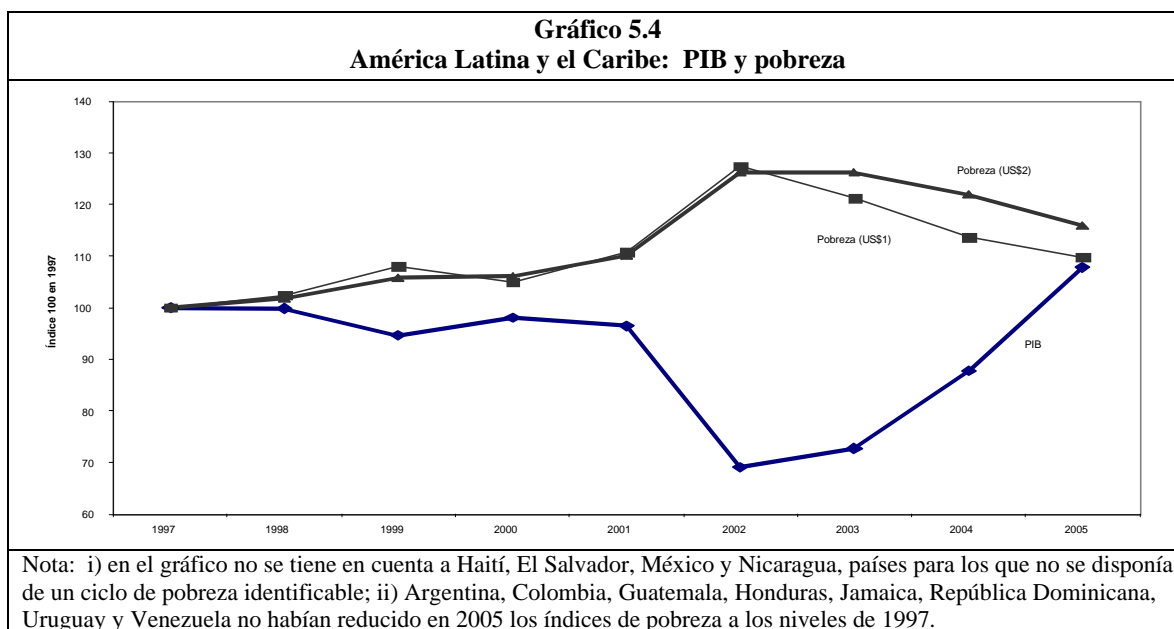
Como lo dispuso la Asamblea de Gobernadores, el principal objetivo del financiamiento para emergencia consiste en proporcionar respaldo financiero para ayudar a hacer frente a los efectos de las crisis financieras internacionales en el progreso económico y social de la Región, mitigar los efectos de las crisis que recaen sobre los sectores más pobres y vulnerables, proteger el financiamiento para programas sociales que benefician a los pobres y evitar un retroceso de las reformas de políticas.

- 5.80 La mitad de esos objetivos guarda relación con la protección de los pobres frente a la inestabilidad macroeconómica, a través de la protección del gasto en programas sociales en épocas de crisis. Estos objetivos de desarrollo se aparejaron con un instrumento financiero con condiciones económicas mucho menos favorables que las ofrecidas por los préstamos estándar del Banco. Estas características, combinadas con la ausencia de “crisis financieras internacionales” durante el período del NMF, llevaron a que en el período considerado no se otorgara ningún nuevo financiamiento de emergencia.
- 5.81 No obstante, dados los antecedentes históricos de la volatilidad de la Región, es prudente suponer que el actual entorno económico benigno no será eterno. El Banco deberá estar adecuadamente preparado para enfrentar la próxima crisis.
- 5.82 Como parte del actual programa de trabajo, sin embargo, OVE ha venido examinando la cuestión de cómo ayuda el Banco a los países a compensar los costos de las crisis sistémicas causadas por cambios dramáticos de políticas o crisis financieras internacionales. Esa labor ha llevado a OVE a la conclusión de que

⁶¹ Banco Asiático de Desarrollo, “Toward a Political-Economy Approach to Policy-Based Lending”. Economics and Research Department, Working Paper 14, mayo de 2002.
http://www.adb.org/Documents/ERD/Working_Papers/wp014.pdf

pueden existir vías más eficaces para alcanzar los objetivos de desarrollo previstos en los préstamos de emergencia. En esta sección se examinarán esas alternativas.

- 5.83 Los argumentos económicos de protección a los pobres frente a la inestabilidad económica son sólidos. En el gráfico 5.4 se presentan varias consideraciones importantes con respecto a la relación entre pobreza y crisis económicas. Utilizando dos definiciones de pobreza (ingresos diarios de US\$1 y de US\$2) el gráfico muestra que la más reciente de las crisis graves acaecidas en la Región hizo que entre 1997 y 2002 alrededor de 6,2 millones de personas se sumieran en la pobreza (US\$2/día), y 13,7 millones en la extrema pobreza (US\$1/día).



- 5.84 El gráfico muestra asimismo que si bien el PIB registró una vigorosa recuperación entre 2002 y 2005, la reacción de la pobreza frente a esa recuperación fue más débil. En 2005 el número de personas pobres y extremadamente pobres superaba los niveles del 1997, con 4,1 y 12,1 millones de personas, respectivamente. Los efectos negativos de la contracción económica sobre la pobreza no se ven contrarrestados, por lo tanto, por efectos positivos equivalentes en el siguiente auge económico.
- 5.85 El trabajo empírico detallado sobre la respuesta de los hogares frente a las contracciones económicas confirma asimismo que los efectos pueden llegar a ser muy duraderos. Los hogares pobres responden a las crisis sacando a los hijos del colegio para que puedan ayudar a mantener a la familia, lo que va en detrimento del potencial de generación de ingresos a largo plazo de esos niños. Igualmente, otros estudios han demostrado que durante una crisis, la calidad de la dieta de los hogares pobres también se deteriora, lo que provoca efectos negativos a largo plazo, especialmente en los niños de más corta edad.

- 5.86 A la luz de esos objetivos de desarrollo, OVE examinó cada una de las operaciones de préstamos de emergencia, junto con operaciones de PBL “ordinarias” con objetivos relacionados con la pobreza, para establecer cuán eficazmente esos proyectos “protegieron” a los pobres frente a los efectos de la inestabilidad económica. Todos los proyectos identificaron programas de gasto social especiales que debían “protegerse” y al final de proyecto, todos proporcionaron datos según los cuales el gasto se había mantenido en los niveles previstos.
- 5.87 No obstante, como se trataba de operaciones en apoyo de reformas de política, en ninguno de los proyectos se realizó un seguimiento suficientemente detallado del gasto social como para demostrar en forma convincente que se había protegida a los pobres. Esto requeriría una serie de datos sobre gastos de programas protegidos antes de la crisis, durante la crisis y unos años después de la crisis. Estos datos no figuran en los informes de terminación de proyectos de ninguna de las operaciones de préstamos de emergencia o PBL relacionados con la pobreza, lo que impide saber si los gastos sociales que figuran en cifras nominales de los informes de terminación de proyectos representaron una real estabilización con respecto a la base histórica durante el período de la crisis.
- 5.88 Un segundo tema relacionado con el diseño de esas operaciones, es que éstas establecen un “piso” para determinados programas de gasto social claves. Aunque si bien ese “piso” puede proteger el gasto, impidiendo que se reduzca aún más, el análisis económico sugiere que durante las situaciones de crisis el gasto en protección social debería incrementarse, y no sólo dejar de disminuir. Debido a que una crisis incorpora a más hogares en la pobreza, un programa de protección social razonable brindaría más recursos para respaldar a los pobres, cuyo número ha aumentado. Esto no puede probarse como resultado verificable en las operaciones de PBL/EME del Banco.
- 5.89 No obstante, tal como se discute en el capítulo 3 de la presente evaluación, el Banco ciertamente posee instrumentos que permiten realizar un seguimiento directo del gasto. A partir de los ajustes descritos en el capítulo 3, se ha intensificado el uso de instrumentos de préstamos de inversión que reflejan un especial interés los préstamos basados en el gasto, cuyos desembolsos se realizan “al por mayor”, con lo cual se evitan las demoras vinculadas con las adquisiciones. Muchos de esos préstamos respaldan programas de transferencias orientados específicamente hacia los pobres. Por lo tanto podría ser posible alcanzar los objetivos de protección social incorporados en los préstamos de emergencia mediante una reingeniería del diseño de los préstamos de inversión basados en gastos.
- 5.90 En el cuadro 5.6 se realiza un análisis hipotético sobre la coyuntura de la última crisis (1998-2002) para establecer si los recursos del BID movilizados en el marco de operaciones de emergencia y de PBL habrían sido suficientes para proteger a los pobres de esos países cuando existe un vínculo entre el ciclo de pobreza identificable y el ciclo del PIB. Este ejercicio supone que los desembolsos del BID correspondientes a esos instrumentos se utilizaron para financiar programas de gasto social perfectamente focalizados hacia los pobres. El análisis muestra que

sólo el 24% de los desembolsos reales efectuados mediante la utilización de PBL e instrumentos de emergencia habrían sido necesarios para impedir que la pobreza aumentara durante la crisis, suponiendo que el gasto esté perfectamente focalizado hacia los pobres. Utilizando el estándar de pobreza de ingresos diarios de US\$1 ó US\$2 el Banco desembolsó entre US\$12.900 millones y US\$5.500 millones más de lo que habría sido necesario para proteger a los pobres (lo que en el cuadro se identifica como “excedentes de desembolsos”).

Cuadro 5.6

Crisis, suma necesaria para impedir el aumento de la pobreza y desembolsos del BID											
	Ciclo PIB	Ciclo de pobreza		Monto, en millones, necesario para impedir el aumento de la pobreza		Desembolsos del BID PBL, PBP y EME		Exced. de desemb.: desembolsado / monto necesario (%)		Exced. de desemb. desembolsado - monto necesario, millones de US\$	
		Pob. US\$1	Pob. US\$2	Pob. US\$1	Pob. US\$2	Desembolso	Período	Pob. US\$1	Pob. US\$2	Pob. US\$1	Pob. US\$2
Argentina	1998-2005	1998 a la fecha	1999 a la fecha	\$ 554.7	\$ 3,111.3	\$ 5,930.0	1998-2005	10.7	1.9	5,375.34	2,818.74
Bolivia	1997-2004	1997-2005	1997-2005	\$ 293.2	\$ 610.3	\$ 302.4	1997-2005	1.0	0.5	9.27	(307.87)
Brasil	1998-2002	1998-2002	1998-2002	\$ 293.7	\$ 904.0	\$ 3,896.4	1998-2002	13.3	4.3	3,602.69	2,992.42
Chile	1998-2000	1999-2001	no	\$ 0.5	\$ -	\$ -	1998-2000	-	-	(0.50)	-
Colombia	1998-2001	1999 to date	1999 a la fecha	\$ 707.8	\$ 1,775.7	\$ 3,661.0	1999-2005	5.2	2.1	2,953.18	1,885.34
Costa Rica	1997-2005	1997-2005	1997-2004	\$ 14.8	\$ 26.1	\$ 55.8	1998-2002	3.8	2.1	41.01	29.67
República Dominicana	2002-2004	2002 - to date	2002 a la fecha	\$ 33.2	\$ 209.7	\$ 389.1	2002-2005	11.7	1.9	355.91	179.43
Ecuador	1998-2001	1994-2001	1994-2001	\$ 113.0	\$ 138.5	\$ 352.3	1994-2000	3.1	2.5	239.34	213.80
Guatemala	1998-2000	2000 a la fecha	2000 a la fecha	\$ 189.9	\$ 358.3	\$ 199.8	2000-2005	1.1	0.6	9.86	(158.45)
Honduras	1998-2000	1999 a la fecha	1999 a la fecha	\$ 113.2	\$ 270.4	\$ 118.5	1999-2005	1.0	0.4	5.27	(151.91)
Jamaica	1996-2001	1999 a la fecha	1999 a la fecha	\$ 601.9	\$ 947.0	\$ 217.8	1999-2005	0.4	0.2	(384.12)	(729.21)
Panamá	1997-2002	1998-2002	1998-2002	\$ 10.3	\$ 15.7	\$ 127.0	1997-2002	12.3	8.1	116.67	111.25
Paraguay	1998-2003	2001-2003	2001-2004	\$ 13.0	\$ 67.3	\$ 39.7	2001-2004	3.1	0.6	26.71	(27.63)
Perú	1997-1999	1997-2000	1997-2000	\$ 49.0	\$ 269.0	\$ 746.5	1997-2000	15.2	2.8	697.51	477.52
Uruguay	1998-2005	2001 a la fecha	2001 a la fecha	\$ 2.4	\$ 37.3	\$ 985.0	2001-2005	418.6	26.4	982.65	947.74
Venezuela, RB de	2001-2005	2001 a la fecha	2001 a la fecha	\$ 1,173.8	\$ 2,811.2	\$ -	2001-2005	-	-	(1,173.79)	(2,811.19)

Nota: i) en el gráfico no se tiene en cuenta a Haití, El Salvador, México y Nicaragua, países para los que no se disponía de un ciclo de pobreza identificable; las fechas de los ciclos del PIB y de la pobreza son identificables si existen puntos de recuperación máximo-mínimo y si del máximo a la recuperación transcurren más de dos años; el excedente se determina calculando la brecha de ingresos de Foster, Greer y Thorbeck y tomando esa cantidad de los desembolsos reales del BID.

- 5.91 Estos cálculos son sólo hipotéticos. Una perfecta focalización de los programas sociales no es una realidad en ninguno de los países miembros del Banco, y no es realista creer que los desembolsos puedan traducirse en un aumento de los ingresos para los pobres sin considerables pérdidas friccionales.
- 5.92 Los cálculos demuestran, sin embargo, que los objetivos de desarrollo establecidos para las operaciones de PBL de emergencia podrían perseguirse también utilizando otros instrumentos. De hecho, algunos programas de transferencia de efectivo actualmente respaldados por el Banco a través de préstamos basados en el gasto podrían ser más apropiados para esos fines. Trabajando con esos programas durante períodos sin crisis, el Banco podría ayudar a los países a mejorar el gasto social en cuanto a la eficiencia de la fijación de objetivos, y a establecer mecanismos para incrementar rápidamente los desembolsos en períodos de crisis. Ese enfoque garantizaría el incremento real del gasto destinado a los pobres durante las crisis, en contraposición con el objetivo, más ambiguo, de “proteger” esos gastos, adoptado en anteriores operaciones de emergencia.
- 5.93 A la luz de este hallazgo, OVE recomendaría al Directorio y la Administración que estudien la posibilidad de diseñar mecanismos de promoción de estabilidad durante una crisis, mediante el aumento acelerado de los desembolsos a través de instrumentos que realicen el seguimiento del gasto destinado a los pobres en forma

directa, en lugar de limitar ese objetivo a las operaciones de préstamos de emergencia.

E. Sistemas a nivel institucional

- 5.94 En esta sección de la evaluación se pasará revista a las actividades reales llevadas a cabo a nivel institucional desde la aprobación del NMF. No obstante, en el momento en el que se estaba dando forma final a esta sección, la Administración produjo un nuevo Marco de Efectividad en el Desarrollo (DEF), en que se abordan cuestiones relacionadas con el nuevo enfoque de la Administración en materia de efectividad en el desarrollo. OVE ofrecerá comentarios sobre el nuevo DEF cuando el documento correspondiente se ponga a consideración del Directorio, pero este tema no se tratará en este capítulo, por dos razones. Primero, porque a la fecha en que se escribe el presente informe de evaluación no ha finalizado la redacción del nuevo documento de la Administración, por lo cual sería prematuro realizar comentarios evaluativos. Segundo, en el documento se describen actividades que la Administración se propone realizar; no medidas ya realizadas. Si el Directorio aprueba el enfoque de la Administración, OVE estará en condiciones de evaluar los logros que se alcancen en ese ámbito, pero por el momento OVE carece de evidencias sobre resultados potenciales de esta iniciativa.
- 5.95 Al examinar medidas realmente adoptadas para “consolidar un sistema institucional focalizado en resultados”, OVE desearía resaltar tres ámbitos específicos: el enfoque en resultados prevista en la Realineación; la presupuestación por resultados, y la orientación hacia resultados del Marco de Desempeño Corporativo.
- 5.96 **Realineación.** Según el documento inicial de la Realineación (GA-232), centrar en mayor medida el enfoque en los resultados era uno de los dos “objetivos básicos” de la Realineación:
- i) Aumentar la efectividad en el desarrollo de las actividades del Banco mediante un mayor enfoque de país, un conocimiento sectorial más profundo y una mejor gestión basada en el manejo de riesgos y la obtención de resultados. Esta será la vía por la cual el Banco aumentará su relevancia en la Región.*
- 5.97 Al mismo tiempo, en el documento de la Realineación mismo no se definió nítidamente un marco de resultados para las actividades en él previstas. Sólo en unos pocos ámbitos –principalmente los relacionados con el tiempo que requiere el procesamiento y la aprobación de los préstamos– el documento de la Realineación, definió en términos medibles, la naturaleza de los problemas experimentados por el Banco, y aun en esos ámbitos no especificó claramente el nivel definido como objetivo para mejorar esos indicadores.
- 5.98 Como parte del proceso de aprobación de la propuesta de Realineación, el Directorio solicitó la opinión de OVE sobre un apropiado marco de resultados para esa actividad. Como respuesta, OVE preparó el documento RE-329, en que recomendó 21 indicadores para medir los resultados de la Realineación.
- 5.99 El concepto básico del informe RE-329 fue que el Directorio debería estar en condiciones de hacer responsable a la Administración por el logro de un mejor

desempeño institucional en relación con un conjunto de indicadores de desempeño previamente acordados. Esto representa ventajas para la Administración y el Directorio. Este último obtiene un conjunto de indicadores de desempeño institucional en relación con las cuales pueden evaluarse “resultados”, y la Administración amplía su grado de libertad para administrar la organización del modo que considere adecuado para proporcionar tales resultados.

- 5.100 En el documento RE-329 se sostuvo que el Banco necesitaba indicadores de desempeño en tres ámbitos “críticos para su misión”: mejorar la comprensión de la situación de los países prestatarios; lograr que las operaciones del Banco generen mayor valor agregado, e incrementar la productividad del Banco en la entrega de valor a sus clientes.
- 5.101 **Marco de Desempeño Corporativo.** Al aprobar la propuesta de la Realineación, el Directorio no adoptó ninguno de los indicadores propuestos en el informe RE-329 ni ningún otro indicador específico de desempeño. No obstante, en abril de 2008 la Administración presentó al Directorio un proyecto de “Marco de Desempeño Corporativo”, destinado a “*servir a los accionistas para dar seguimiento al desempeño general del Banco mediante objetivos e indicadores claramente definidos*”.⁶²
- 5.102 En el recuadro 1 aparecen los indicadores propuestos para el Marco de Desempeño Corporativo.

Recuadro 1: Indicadores del desempeño corporativo del Banco

1. Asociarse con clientes que puedan tener un impacto positivo sobre el desarrollo	
Enfoque de país	1. % de estrategias de país que obtienen una puntuación satisfactoria en dimensiones de evaluabilidad
	2. % de estrategias de país que tienen resultados que pueden ser validados en: (i) las áreas de acción prioritarias identificadas (ii) los flujos financieros acordados (iii) los avances en mejorar la capacidad y alineación de los sistemas del país
Resultados de desarrollo	3. % de nuevos proyectos que tiene puntuación satisfactoria en dimensiones de evaluabilidad
	4. % de proyectos completados que validan sus resultados
	5. % de proyectos completados que demuestran resultados positivos
	6. % de proyectos con riesgos ambientales y sociales elevados cuya clasificación en términos de implementación de medidas de mitigación es satisfactoria

⁶² GN-2480, “Marco de Desempeño Corporativo”, 24 de abril de 2008, párrafo 1.

2. Ofrecer productos y servicios relevantes a nuestros clientes	
Satisfacción del cliente	7. <i>Clasificación promedio del BID con respecto a otros socios de desarrollo en términos de:</i> (i) <i>pertinencia de ideas y productos;</i> (ii) <i>capacidad de respuesta a cambios en las prioridades de los clientes;</i> (iii) <i>efectividad como socio en la implementación</i>
Participación de mercado	8. <i>Cambio en la participación del Grupo BID en:</i> (i) <i>saldo de la deuda multilateral;</i> (ii) <i>la cartera activa de operaciones sin garantía soberana;</i> (iii) <i>recursos concesionales (recursos no reembolsables, cofinanciamiento, fondos de cooperación técnica) desembolsados a la Región</i>
3. Utilizar eficientemente los recursos del Banco	
Eficiencia	9. <i>Asignación eficiente de los recursos administrativos del Banco:</i> (i) <i>Gastos totales en productos relacionados con el cliente / Gastos totales</i> (ii) <i>Gastos totales en productos corporativos / Gastos totales</i> (iii) <i>Gastos totales en funciones de apoyo / Gastos totales</i>
	10. <i>Las medidas de eficiencia del capital se definirán en el Nuevo Marco Operativo.</i>
4. Promover una cultura institucional que sea consecuente con sus valores	
Excelencia en la gestión	11. <i>% de supervisores y jefes de equipo que registran puntajes favorables en las competencias de liderazgo</i>
Entorno laboral positivo	12. <i>% de personal que consideran que el Banco (encuesta de compromiso):</i> (i) <i>tiene un entorno laboral ético;</i> (ii) <i>es una meritocracia;</i> (iii) <i>ofrece oportunidades de crecimiento profesional;</i> (iv) <i>cuenta con un entorno que promueve el trabajo colaborativo entre unidades organizacionales.</i>
Diversidad	13. <i>% de mujeres en cargos gerenciales (E, R, Grado 1) y grados senior (2 y 3)</i>
	14. <i>% de personal de origen indígena y afrodescendiente</i>

5.103 En sus comentarios a la Administración sobre este documento, OVE señaló que la intención parecía haber sido la de proporcionar un marco de indicadores de desempeño que la Administración pudiera utilizar para realizar una “gestión por resultados”, y que el Directorio pudiera utilizar como marco para hacer responsable a la Administración por los resultados logrados. No obstante, los indicadores planteados no sirven como base para ninguno de esos dos objetivos. Una gestión basada en resultados requiere definir y realizar el seguimiento de los resultados críticamente importantes para la institución, en tanto que la rendición de cuentas requiere una clara medición del avance en relación con los objetivos propuestos. Los indicadores que aparecen en este documento no permiten realizar el seguimiento de resultados decisivamente importantes (como el valor proporcionado a la Región, cuyo seguimiento sólo puede hacerse a través del indicador No. 5),

sino que reflejan cuestiones tales como la “cultura institucional” (cuatro de los 14 indicadores), cuya contribución a la misión del Banco es menos evidente. Además el conjunto de indicadores no establece una base adecuada de responsabilidad, ya que para ninguno de los indicadores elegidos se especifican datos de línea de base (la situación actual) ni las intenciones futuras para cada indicador escogido.

- 5.104 Cuando el Directorio consideró este Marco de Desempeño Corporativo se analizaron muchos de esos temas, y el Comité de Organización, Recursos Humanos y Asuntos del Directorio no aprobó el documento, sino que se decidió combinar el análisis del Marco de Desempeño Corporativo con el venidero Marco de Efectividad en el Desarrollo.
- 5.105 Aproximadamente en el mismo período en que una unidad de la Administración estaba preparando el Marco de Desempeño Corporativo, otra unidad abordó el mismo problema general desde una perspectiva muy diferente. Siguiendo la orientación establecida por la CII, la unidad del Banco responsable del financiamiento sin garantías soberanas elaboró una “Matriz de Efectividad en el Desarrollo” (DEM) para la aprobación y el seguimiento de esas operaciones.⁶³
- 5.106 La DEM se distinguió del Marco de Desempeño Corporativo porque hizo hincapié en el logro de resultados reales en la Región. En ella se proponen 29 indicadores específicos agrupados en siete áreas, tal como surge del recuadro 5.3. Como allí se indica, cinco de las amplias áreas temáticas y 20 de los 29 indicadores están vinculados de algún modo con los resultados de desarrollo logrados en los países miembros prestatarios, en comparación con tan sólo uno de 14 indicadores correspondientes al Marco de Desempeño Corporativo.

Recuadro 5.3
Marco de efectividad en el desarrollo para los proyectos de SFC

1. Desempeño del proyecto o la empresa	Resultados de desarrollo
2. Contribución al desarrollo económico	
3. Efectos ambientales y sociales	
4. Desarrollo del sector privado	
5. Objetivos estratégicos de desarrollo del BID	
6. Adicionalidad financiera del BID	Adicionalidad
7. Adicionalidad no financiera del BID	

- 5.107 Aunque algunos problemas técnicos referentes a la propuesta de SCF justifican un examen más cuidadoso, en la visión de OVE el enfoque de la DEM ofrece un vínculo más sólido y explícito con resultados clave, como la rentabilidad económica del proyecto, en comparación con lo previsto en el Marco de Desempeño Corporativo. OVE entiende que el enfoque de la DEM fue adoptado subsecuentemente por la Administración y servirá de base para la implementación del nuevo Marco de Efectividad en el Desarrollo.

⁶³ GN-2473-1 “Marco de efectividad en el desarrollo para los proyectos de SFC”, marzo de 2008.

5.108 **Presupuestación basada en resultados.** La tarea de consolidar una “cultura” focalizada en resultados depende en gran medida de los incentivos institucionales clave que se ofrezcan a los gerentes dentro de la institución. Para la mayoría de los gerentes el principal incentivo guarda relación con la asignación de recursos, por lo cual todo avance significativo en materia de “gestión por resultados” debe basarse en un sistema razonable de “presupuestación por resultados”. El Banco no cuenta con un sistema de ese tipo, lo que constituye un problema desde hace muchos años.

5.109 En 1998, un Grupo de Trabajo del Directorio, respaldado por la Administración, emitió un informe sobre “Presupuestación por Resultados en el Banco Interamericano de Desarrollo”. En él se examina la situación del Directorio y de la Alta Administración y se enuncia el problema en los términos siguientes:

En primer lugar, muchos de los encuestados no creían que el presupuesto asegura actualmente una verdadera responsabilidad de la Administración para obtener los resultados que encomienda al Directorio con los recursos aprobados por él. En parte como resultado de estas dudas, muchos directores se muestran renuentes a conceder a la Administración mayor flexibilidad para el uso de los recursos y el Directorio recurre, en su lugar, a la imposición de límites máximos a los insumos y otras formas de microadministración. Ni los directores ni los gerentes están satisfechos con este enfoque.⁶⁴

5.110 Para hacer frente a este problema el Grupo de Trabajo propuso organizar el presupuesto del Banco en torno a “acuerdos de desempeño”, considerados como “*contratos redactados durante la etapa de discusión del presupuesto que especifican los resultados que se compromete a obtener la Administración con los recursos acordados.*”

5.111 Aunque el problema es reconoció en términos amplios y existió un amplio acuerdo con los hallazgos del Grupo de Trabajo, la mayoría de las recomendaciones de 1998 nunca se llevaron a la práctica. Los indicadores de desempeño fueron siendo incluidos en los documentos presupuestarios, pero en general en una sección separada, no vinculada con la asignación de recursos. Nunca se diseñaron o ejecutaron acuerdos de desempeño. Ni en el Marco de Financiamiento de 2002 ni en el 2005 se hizo mención expresa a una presupuestación por resultados.

5.112 Procurando atender esas recomendaciones de larga data, en el documento del presupuesto del 2007 la Administración volvió a referirse al tema de la presupuestación por resultados, sosteniendo lo siguiente:

Se ha desarrollado un conjunto de indicadores clave para acompañar la implantación del presupuesto para 2007, los cuales incluirán no sólo metas cuantitativas de préstamos y desembolsos sino también parámetros de eficiencia interna y de desempeño cualitativo de la cartera. A su vez, estos indicadores ayudarán a guiar la redistribución de los recursos humanos y financieros durante el 2007 y servirán, en parte, como punto de partida para elaborar el presupuesto trienal sobre la base de resultados para el período 2008-2010.

⁶⁴ GN-2021, “Presupuestación por Resultados en el Banco Interamericano de Desarrollo”, julio de 1998, párrafo 3.51.

- 5.113 Como parte de su labor sobre gestión por resultados, OVE elaboró una nota de supervisión sobre la consecución de esos objetivos en el presupuesto de 2007. Concluyó que dicho presupuesto contenía 56 indicadores de desempeño, 42 de los cuales estaban vinculados con aprobaciones o desembolsos, lo que constituye un conjunto de prioridades institucionales extremadamente limitado. Prácticamente todos los indicadores guardaban relación con el comportamiento del Banco. Ningún indicador permitía realizar el seguimiento del valor proporcionado a los accionistas, la efectividad en el desarrollo o la consecución de metas externas, como los objetivos de desarrollo del milenio. Sólo vinculando el comportamiento del Banco con esas medidas de valor externas el BID puede conocer y mejorar su impacto en la Región.
- 5.114 Otro problema fundamental fue que en el presupuesto no se asignan responsabilidades de producción de resultados a las distintas unidades institucionales. En la práctica, con ello se hizo de los resultados previstos el producto de la totalidad del Banco, sin que se pusieran en práctica ninguno de los elementos de los contratos de desempeño planteados por el Grupo de Trabajo.
- 5.115 En respuesta a la nota de supervisión de OVE sobre “Presupuestación por Resultados en el Banco Interamericano de Desarrollo”, el Comité de Políticas y Evaluación solicitó a OVE sugerencias sobre las medidas que debían adoptarse a corto plazo para mejorar la capacidad del Banco en esa esfera. En su informe (documento RE-334) OVE formuló cinco recomendaciones específicas:
1. Seleccionar un conjunto reducido de indicadores de desempeño institucional que midan los objetivos básicos estratégicamente importantes.
 2. Seleccionar un sistema de medición del desempeño que incluya el impacto del Banco en la Región, así como información sobre el desempeño interno.
 3. Asignar claramente una corriente de recursos presupuestarios a la consecución de metas de desempeño clave.
 4. Asignar claramente responsabilidades institucionales sobre uso de recursos y entrega de resultados.
 5. Establecer procedimientos de utilización de la información sobre desempeño del 2008 para la preparación de los presupuestos en el 2009 y ejercicios ulteriores.
- 5.116 En su reunión del 29 de noviembre de 2007 el Comité de Políticas y Evaluación endosó esas recomendaciones. Reconociendo la dificultad de la tarea, el Directorio solicitó también a OVE que recomendara un enfoque gradual con respecto a este tema. En su respuesta, OVE señaló que inicialmente el Directorio y la Administración debían centrar la atención en las dos primeras recomendaciones, ya que todo el proceso de presupuestación basada en resultados requiere una clara especificación inicial de los resultados deseados. OVE recomendó específicamente la siguiente serie de medidas:

1. La Alta Administración debería proponer al Directorio a más tardar el 1 de marzo un conjunto de indicadores de desempeño institucional que sirvan de base para el seguimiento de los resultados en el proceso presupuestario. Ese conjunto de indicadores debería permitir el seguimiento del desempeño interno y externo y tener un vínculo plausible con las asignaciones de recursos dentro del Banco.
2. El Directorio debería examinar y aprobar esos indicadores como primer paso para la preparación del presupuesto de 2009.
3. La Administración debería presentar, como parte de su “documento sobre cuestiones presupuestarias”, a mediados del 2008, información de línea de base correspondiente a los indicadores específicos que hayan de usarse para medir el desempeño del Banco en su conjunto, y de cada una de las Vicepresidencias por separado. Esos datos establecerán el punto de partida a partir del cual han de medirse las futuras mejoras. Estas líneas de base, y junto con los restantes elementos contenidos en el documento sobre cuestiones presupuestarias, estarán sujetos a discusión con el Directorio.
4. La Alta Administración debería identificar en el documento sobre cuestiones presupuestarias, los productos institucionales clave que proporcionan valor a los clientes, e identificar los procesos internos usados para elaborar esos productos. Deberían prepararse estimaciones de los costos actuales de esos procesos como información de línea de base en relación con la cual se mida el futuro progreso.

5.117 En respuesta a este conjunto de recomendaciones la Administración señaló al Directorio que *...estaba preparándose para remitir, a más tardar al final del año, un proyecto de conjunto de indicadores de prioridades (Marco de Desempeño Corporativo) para el seguimiento de cuestiones clave tales como el costo de producción de diversas actividades del Banco.*⁶⁵ Como ya se señaló, no obstante, el Marco de Desempeño Corporativo, cuando se presentó, no proporcionó ningún indicador vinculado con utilización de recursos. Ninguna de las restantes recomendaciones de OVE ha sido implementada.

5.118 En junio de 2008, sin embargo, la Administración distribuyó a los miembros del Directorio un documento titulado “Normas para Coordinar la Asignación de Recursos para el Programa de Operaciones del Banco” (GA-238-6), que da los primeros pasos hacia una presupuestación basada en resultados. En este documento se propone un nuevo conjunto de procedimientos para la parte del presupuesto administrativo del Banco que respalda el programa operativo. Para esta parte del presupuesto los Gerentes Generales de los departamentos de países prepararán “planes de negocios de país y regionales” que servirán de base para la presentación del presupuesto al Directorio.

⁶⁵ Actas de la reunión del 11 de noviembre de 2007 del Comité de Políticas y Evaluación.

- 5.119 Según el documento, “[l]os planes de negocios de país y regionales] identifican los productos y servicios (financieros y no financieros) que se entregarán a un país o grupo de países específicos y que entrañan un acuerdo de desempeño entre VPC y VPS o VPP.” No se especifica el contenido exacto de esos “acuerdos de desempeño”, pero se deja en claro que los mismos servirán de base para hacer exigible la responsabilidad presupuestaria durante su ejecución.
- 5.120 En el documento se establece que los planes de negocios de país y regionales han de contener “metas de desempeño acordadas (hitos y resultados esperados)” y que los departamentos de sectores y conocimiento recibirán de la Vicepresidencia de Países asignaciones presupuestarias en tramos, y que la liberación de los tramos finales requerirá prueba del avance en la consecución de los objetivos de desempeño.
- 5.121 Se trata de un interesante nuevo punto de partida en la práctica presupuestaria, pero sería prematuro que OVE elaborara una opinión evaluativa sobre la iniciativa. Desde el punto de vista del diseño, la iniciativa es evidentemente parcial (se aplica exclusivamente a aproximadamente la mitad del presupuesto administrativo del Banco), y no resulta obvio que se base en la determinación de los costos de las actividades (aunque hay una vaga referencia a la aplicación de “parámetros para la determinación de costos” a los planes de negocios). Hasta que se preparen los planes de negocios reales y se elaboren los acuerdos de desempeño no resulta claro que los mismos vayan a permitir “realizar el seguimiento del desempeño interno y externo”, como lo había recomendado OVE. Y hasta que se adopten decisiones con respecto a la liberación de subsiguientes tramos presupuestarios no podrá saberse a ciencia cierta si están los contratos de desempeño están además siendo ejercidos.
- 5.122 Pese a estas salvedades, la introducción de algunos procedimientos de medición del desempeño en el proceso presupuestario representa un claro intento de la Administración de aplicar a sus propios procesos presupuestarios parte de la orientación de “gestión por resultados” que desde hace años recomienda a los prestatarios. OVE realizará un estrecho seguimiento de esa experiencia y seguirá proporcionando al Directorio notas de supervisión sobre la ejecución de esta iniciativa en el proceso presupuestario.

F. Recomendaciones

- 5.123 El desarrollo es la misión del Banco. El desarrollo que es nuestra misión tiene lugar en los países miembros prestatarios. Demostrar eficacia en el cumplimiento de esta misión debería ser el principal elemento de la rendición de cuentas del Banco a sus accionistas. Un aumento sostenido de la efectividad del Banco en su actividad de respaldo del desarrollo debería ser la principal meta de la Administración. Esos enunciados normativos gozan de amplio apoyo dentro de la institución y pueden encontrarse, en diversas formas, prácticamente en todos los documentos de orientación producidos por la Asamblea de Gobernadores.
- 5.124 La entrega de esos estados normativos requiere, sin embargo, que el Banco desarrolle capacidades que sólo ha adquirido en parte, como las de:

- Definir claramente, a través de una detallada labor analítica, el significado específico del “desarrollo” que ha de promoverse en cada país, sector o proyecto
 - Articular claramente la intención de desarrollo en cada intervención, con indicadores medibles para cada dimensión de esa intención (evaluabilidad)
 - Especificar claramente los resultados que se desea alcanzar a través de las intervenciones
 - Presentar evidencias creíbles de los resultados obtenidos
- 5.125 Esas capacidades no garantizan por sí mismas la efectividad en el desarrollo, pero son esenciales para generar la información necesaria para determinar en qué medida el Banco es efectivo en su labor de apoyo al desarrollo en la Región.
- 5.126 En este y otros documentos de evaluación OVE ha presentado evidencias de que los actuales sistemas, procedimientos y directrices del Banco aún no han creado las capacidades necesarias para demostrar efectividad en el desarrollo. OVE ha formulado también recomendaciones que han recibido aceptación general a nivel conceptual, pero cuyo proceso de implementación ha avanzado tan sólo en forma lenta.
- 5.127 Cuando se estaba dando forma final a este informe de evaluación la Administración elaboró un borrador del “Marco de Efectividad en el Desarrollo”, que al parecer ha sido aceptado y ampliado en función de recomendaciones anteriores formuladas en este ámbito. OVE no ha tenido la oportunidad de examinar el documento con detenimiento, pero éste al parecer sirve de base para una discusión sustantiva respecto a los próximos pasos que debe dar el Banco para fortalecer sus habilidades de respaldar el desarrollo.
- 5.128 En lugar de formular en este momento recomendaciones adicionales sobre efectividad en el desarrollo OVE desearía utilizar el examen de efectividad en el desarrollo del NMF para ofrecer algunas sugerencias sobre la manera de plantear la discusión sobre futuros esfuerzos tendientes a mejorar la efectividad de la institución.
- 5.129 **Primero**, si por desarrollo se entiende el que tiene lugar en los países miembros prestatarios, el enfoque del Banco con respecto al tema debe centrarse en los países, y no en el Banco. Las capacidades arriba señaladas deben estar presentes en el BID y en los países, y entre estos últimos habrá diferencias que será necesario reconocer y atender.
- 5.130 **Segundo**, los recursos que se requieren para desarrollar esas capacidades son significativos. Lleva tiempo preparar la elaboración de una base analítica para cada intervención, y se requieren recursos para recoger y analizar los tipos de información necesarios para establecer resultados. En el pasado, el lento ritmo de aplicación de recomendaciones anteriores ha obedecido en parte a restricciones de

tiempo y recursos presupuestarios, por lo cual sería prudente prever esas necesidades antes de poner en marcha una iniciativa ambiciosa.

- 5.131 **Tercero**, los esfuerzos encaminados a aumentar la efectividad en el desarrollo pueden contraponerse a otros objetivos institucionales, como los del volumen de aprobaciones y la celeridad de los desembolsos. Esos conflictos son inevitables y deseables, y deberían reconocerse abiertamente las soluciones de compromiso correspondientes.
- 5.132 **Cuarto**, la búsqueda de mayor efectividad en el desarrollo debería ser un objetivo que abarque todos los ámbitos de la institución, pero probablemente requiere también un punto focal institucional. El control de calidad es una función gerencial clave, y se requiere algún mecanismo para asegurar que las intervenciones propuestas que posean las características arriba señaladas.⁶⁶

⁶⁶ En el informe RE-260 se efectuó una recomendación específica en esta esfera, consistente en la creación de "...una Dependencia de Evaluación de la Efectividad en el Desarrollo separada, que ... sometería todos los proyectos ... a un examen independiente de las cuestiones de efectividad en el desarrollo como parte del proceso de aprobación. ... esa dependencia podría también examinar documentos de países a fin de mejorar la atención que se presta a los resultados en la programación por países... y considerar la calidad de la supervisión para lograr mejores resultados durante el proceso de ejecución". (Párrafo 4.47)

VI. ENSEÑANZAS DE LA EVALUACIÓN PARA LOS FUTUROS MARCOS DE FINANCIAMIENTO

- 6.1 En los capítulos anteriores se han examinado en profundidad los logros del Banco respecto a las principales recomendaciones del acuerdo del Nuevo Marco de Financiamiento. En vista de que esta evaluación tiene como objetivo contribuir a los futuros acuerdos sobre marcos de financiamiento, este último capítulo aporta algunos comentarios más generales sobre la naturaleza de los marcos de financiamiento y su valor para la institución.
- 6.2 Los marcos de financiamiento son documentos históricos diseñados para orientar las actividades de la institución dentro de un contexto determinado. Su valor consiste en que indican los puntos de vista de los Gobernadores sobre en qué debe concentrarse el Banco en el futuro inmediato. Esto requiere un análisis más completo del ciclo económico de la Región y del comportamiento de otros factores financieros del que históricamente se ha proporcionado en anteriores marcos de financiamiento.
- 6.3 Por tratarse de documentos históricos, los marcos de financiamiento ayudan al Banco a ajustarse a las condiciones actuales. El ajuste es un proceso constante, pero los anteriores marcos de financiamiento han operado durante periodos de varios años con límites de préstamos fijos que no estimulan su ajuste continuo.
- 6.4 Durante los últimos años los marcos de financiamiento han tomado el lugar de los acuerdos de reposición de recursos. Ambos requieren que la Administración dé cuenta acerca de su desempeño anterior y ambos involucran a los Gobernadores en la determinación de la dirección que debe tomar la institución en el futuro. Para los accionistas hay mucho menos en juego en el caso de los acuerdos sobre los marcos de financiamiento y por consiguiente las negociaciones entre los gobernadores resultan menos intensas.
- 6.5 La sustitución de los acuerdos de reposición de recursos por los marcos de financiamiento también ha contribuido a desviar la atención de los accionistas del problema de la transferencia de recursos que se presenta en la Figura 1.8. Al no existir el incremento en la facultad crediticia que produce la reposición general de recursos, el Banco se ha convertido en un captador neto de recursos de la Región, ya que el pago del capital y los intereses supera con regularidad los nuevos desembolsos. Es difícil reconciliar la misión del Banco en el ámbito del desarrollo con la práctica de extraer recursos de la Región de manera sostenida.
- 6.6 La sustitución de los acuerdos de reposición de recursos por parte de los marcos de financiamiento también contribuye a explicar una característica común a los marcos de financiamiento tanto del periodo 2002-2004 como del periodo 2005-2008: un conjunto extremadamente amplio de enunciados normativos. Los marcos de financiamiento tienden a resolver las diferencias entre los accionistas por medio de la incorporación de metas que se deben alcanzar, pues esto se percibe como algo que no tiene costo. Sin embargo, una primera lección de esta evaluación es que la

proliferación de las metas no está exenta de costos. Cada enunciado normativo que emana de los Gobernadores exige la atención de la Administración, así sea sólo para producir un informe al cabo del periodo del marco de financiamiento. El tamaño y alcance temático de este informe de evaluación proporciona una indicación sobre la naturaleza de este problema.

- 6.7 Otro rasgo común que caracteriza a los acuerdos sobre marcos de financiamiento recientes es que no existe una jerarquía entre las metas y no se establecen prioridades. Ninguna cosa es claramente más importante que las otras y la principal diferencia entre los enunciados normativos es el grado de especificidad que contienen. Sin embargo, la especificidad no indica prioridad. Los límites de las categorías de préstamos del NMF anterior eran bastante específicos, mientras la efectividad en el desarrollo era bastante difusa, y sin embargo pocos afirmarían que un financiamiento ineficaz en términos del desarrollo pero que se ciñe a los límites de aprobación de su categoría constituye una indicación de un desempeño institucional sólido.
- 6.8 La proliferación de las metas y la carencia de prelación entre las prioridades también son reacciones al hecho de que no se resuelvan las diferencias entre los accionistas. Los accionistas no pudieron resolver sus diferencias sobre temas relacionados con la adopción de niveles sostenibles de préstamos en lugar de reposiciones periódicas de recursos, lo que con el tiempo tuvo consecuencias negativas para el Banco. Los accionistas tampoco pudieron resolver sus diferencias sobre el tema del uso de sistemas nacionales para administrar recursos del Banco, pero lograron apoyar enfoques programáticos de financiamiento que se vieron gravemente afectados por la incapacidad para usar los sistemas nacionales.
- 6.9 Existe además un conflicto recurrente entre el carácter de institución de cooperación que tiene el Banco y el deseo analítico de discriminar entre situaciones distintas. Obviamente, el Banco trata a diferentes países de manera distinta, como lo pone en evidencia el uso de los nuevos instrumentos de financiamiento. Sin embargo, cuando se establece que una discriminación clara y transparente es necesaria (la certificación de los sistemas nacionales, el establecimiento de parámetros de financiamiento por país) el Banco ha tenido grandes dificultades y ha tendido a regresar a la solución propia de la cooperación de considerar iguales a todos los países.
- 6.10 Una tercera característica es que los marcos de financiamiento exigen esfuerzos de la Administración, y no resultados. En ninguno de los dos últimos marcos de financiamiento existían metas de desempeño, y prácticamente todos los enunciados normativos eran exhortaciones a “trabajar” sobre determinado objetivo. Al sustituir los resultados por los esfuerzos se crea un sistema de incentivos perverso desde el punto de vista institucional: se puede felicitar a la Administración por realizar esfuerzos en un ámbito determinado, inclusive si tales esfuerzos son completamente ineficaces.
- 6.11 Por ultimo, los últimos marcos de financiamiento han operado dentro de lo que el economista Dani Rodrik llama el enfoque de desarrollo “que parte de

suposiciones”.⁶⁷ Suponen que ciertas actividades o arreglos institucionales son deseables para todos los países y ordenan al Banco que se aproxime a esas “prácticas óptimas”. Suponen que la tarea consiste en generalizar lo que ya sabemos, en lugar de descubrir cosas que no sabemos. Un modo de pensar que “parte de suposiciones”, es una de las razones por las cuales la calidad del trabajo analítico, económico y sectorial del Banco ha sido baja y la naturaleza de la programación por país ha sido poco precisa y demasiado generalizante.

6.12 De estas observaciones a los anteriores marcos de financiamiento surgen las siguientes sugerencias que deberían considerarse durante el proceso de estructuración del próximo acuerdo del marco de financiamiento.

- **Primero**, el próximo marco de financiamiento debe establecer una jerarquía entre los objetivos, comenzando por el de agregar valor al desarrollo económico y social de la Región. Las recomendaciones específicas deben detallar y profundizar en este objetivo central. Los marcos de financiamiento que se centran en los instrumentos del Banco o en los límites al volumen de préstamos desvían la atención de la misión central del Banco.
- **Segundo**, al marco de financiamiento se le debe dar un enfoque en los resultados, por medio de la determinación de objetivos específicos de desempeño para la institución durante el horizonte pertinente de planificación. La Administración debe tener flexibilidad para lograr esos resultados por cualquier medio que determine. Esto coloca el énfasis de los Gobernadores en los resultados, en lugar del esfuerzo, y contribuye a reforzar el avance del Banco hacia la meta de convertirse en una institución que se basa en el desempeño.
- **Tercero**, el Directorio Ejecutivo debe examinar cuidadosamente las diferencias entre los puntos de vista de los accionistas e incluir en los acuerdos sobre los marcos de financiamiento sólo aquellos enunciados normativos sobre los cuales exista un consenso claro, tanto respecto a la meta misma como a las precondiciones que se requieren para lograrla de manera eficaz. La inclusión de enunciados normativos sobre cuyos prerequisites técnicos no existe un nivel suficiente de consenso es una receta para el fracaso.
- **Cuarto**, la Realineación comprometió al Banco a aplicar un “modelo de administración que se base en lograr resultados y administrar los riesgos”. Como consecuencia de esto, los marcos de financiamiento brindan a los Gobernadores la oportunidad tanto de definir los resultados previstos como de proporcionar directrices sobre el nivel y los tipos de riesgo que el Banco debe asumir. Obviamente, esto comprende directrices sobre el equilibrio entre financiamiento con garantía soberana y sin ella (que no se menciona en los dos últimos marcos de financiamiento), pero también incluye temas tales

⁶⁷ Rodrik, Dani, “Spence Christens a New Washington Consensus”, *Economists’ Voice*: Berkeley Electronic Press, 2008.

como el nivel de liquidez deseado, la RPTP deseada y los parámetros de riesgo para la cartera de inversión del Banco.

- **Por último**, el próximo marco de financiamiento debe tratar de abordar el tema del “riesgo de desarrollo”, que consiste en el riesgo de que las intervenciones del Banco no produzcan los resultados que se proponían en términos del desarrollo económico y social. Es necesario aceptar un cierto riesgo de desarrollo si la institución desea ayudar a la Región a ir más allá del antiguo enfoque que parte de “suposiciones” y experimentar con soluciones nuevas. Pero esto también requiere que se preste todavía más atención al trabajo analítico y a los indicadores de desempeño, a fin de aprender tanto de las situaciones en las que se asumen riesgos y que resultan exitosas, como de aquellas que no lo son. Asumir un riesgo de desarrollo también implica diferenciar entre una situación y otra y tener la capacidad de decir que lo que es probable que funcione “aquí” es probable que no funcione “allá”. Un enfoque como ese requiere del apoyo de los gobernadores para tratar a los países miembros de maneras distintas y hacerlo de modo explícito y transparente.