

## Informe General

# Evaluación Intermedia de los **Compromisos** del **Noveno Aumento**





## **Informe General**

# **Evaluación Intermedia de los Compromisos del Noveno Aumento General de Capital**

OFICINA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN, OVE



**Banco Interamericano de Desarrollo**

Marzo de 2013



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



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



**No comercial** - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



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

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

**Diseño:** Vanessa Hahn

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2013**

Oficina de Evaluación y Supervisión  
1350 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)



En 2010, los Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, o el Banco) aprobaron dos acuerdos formales —la “Declaración de Cancún” y el “Informe sobre el Noveno Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo”— que condujeron al Noveno Aumento General de Capital del Banco (Noveno Aumento). Estos acuerdos vincularon el Noveno Aumento a una serie de reformas globalmente encaminadas a reforzar el enfoque estratégico, la efectividad en el desarrollo y la eficiencia del Banco para ayudar a este a seguir siendo pertinente y competitivo en años futuros. Se encomendó a la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID (OVE) llevar a cabo una evaluación intermedia para determinar si tales reformas se estaban ejecutando en forma integral y efectiva. En este informe general se resumen los hallazgos de la evaluación de OVE y se formulan 10 recomendaciones prioritarias para ayudar al Banco a avanzar efectivamente en esta amplia gama de frentes. Los 22 documentos de antecedentes que se adjuntan a este informe contienen observaciones y sugerencias más pormenorizadas en ámbitos específicos.

La evaluación constata que la Administración del BID ha realizado intensos esfuerzos por llevar a la práctica los mandatos del Noveno Aumento, y que el requisito de “implementación integral” se ha cumplido o está en vías de cumplirse en la mayoría de los ámbitos. Más matizados han sido los avances hacia la “implementación efectiva”. Aunque aún es demasiado pronto para hacer una valoración definitiva de resultados, la evaluación puede ayudar a detectar aspectos en que puedan requerirse cambios para asegurar la efectividad en lo sucesivo.

Los avances resultan evidentes en múltiples esferas. La focalización del Banco en los resultados se ha incrementado, especialmente al nivel de los proyectos, y el despliegue de continuos esfuerzos contribuirá a completar la implementación del Marco de Efectividad en el Desarrollo y ahondar en la presupuestación por resultados. Se han tomado medidas para fortalecer las salvaguardias, las iniciativas contra la corrupción, y el uso de los sistemas nacionales, si bien subsisten algunas dificultades de implementación. Asimismo, se ha adoptado una nueva política sobre divulgación de información, aunque ésta requiere una mayor claridad a fin de evitar potenciales vacíos y asegurar que se cumplan sus objetivos. En relación con los instrumentos operacionales, el financiamiento del Banco se ha estructurado con relativa eficacia, pero mucho queda por hacer en cuanto a los instrumentos no crediticios (principalmente la cooperación técnica). Las reformas en el ámbito financiero, entre ellas la adopción de nuevas normas gestión de ingresos y suficiencia de capital, se han ejecutado conforme a lo previsto, y la continua vigilancia e introducción de ajustes ayudará a asegurar el uso óptimo del capital del Banco y el mantenimiento de la calificación crediticia AAA de la institución. También las reformas dirigidas a apuntalar los procesos operativos y la gestión de recursos humanos del Banco registran progresos, aunque con notorios retrasos en lo que concierne al proceso operativo y la tecnología de información (TI).

En cambio, la efectividad ha sido limitada en algunas esferas. Un ejemplo es el conjunto de reformas ideadas para promover la selectividad estratégica del Banco, como el marco de resultados institucionales, las metas de financiamiento (incluidas las transferencias a Haití dispuestas por mandato), las estrategias sectoriales, y las estrategias y la programación de país. Estas reformas presentan tensiones inherentes con la orientación del Banco basada en la demanda; de ahí la necesidad de criterios que ayuden a identificar efectivamente los puntos de convergencia entre las capacidades del Banco y la demanda de los prestatarios. Los ámbitos que suponen mayores desafíos hasta la fecha, en los que OVE recomienda un importante rediseño, son la estrategia y coordinación de las operaciones en apoyo del desarrollo del sector privado, las evaluaciones de sostenibilidad macroeconómica y el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación.

## ACRÓNIMOS

## AGRADECIMIENTOS

## RESUMEN EJECUTIVO

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN Y VISIÓN DE CONJUNTO .....</b>	<b>1</b>
	A. Alcance de la evaluación .....	2
	B. Hallazgos generales: Implementación integral y efectiva .....	5
<b>2</b>	<b>ESTRATEGIA INSTITUCIONAL .....</b>	<b>7</b>
	A. Metas de financiamiento .....	7
	B. Estrategias sectoriales .....	10
	C. Países pequeños y vulnerables (incluidos FOE y Haití) .....	13
	D. Desarrollo del sector privado .....	16
	E. Resumen: Estrategia Institucional .....	18
<b>3</b>	<b>INSTRUMENTOS Y PROCESOS OPERACIONALES .....</b>	<b>21</b>
	A. Instrumentos de financiamiento .....	21
	B. Productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad .....	25
	C. Programación de país .....	26
	D. Sistemas nacionales .....	29
	E. Resumen: Instrumentos y procesos operacionales .....	30
<b>4</b>	<b>MEDICIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS .....</b>	<b>33</b>
	A. Marco de Resultados del Banco .....	33
	B. Marco de Efectividad en el Desarrollo .....	36
	C. Resumen: Medición y seguimiento de resultados .....	37
<b>5</b>	<b>MECANISMOS DE SALVAGUARDIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS .....</b>	<b>39</b>
	A. Sostenibilidad macroeconómica .....	39
	B. Salvaguardias ambientales, sociales y de género .....	43
	C. Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación .....	45
	D. Lucha contra el fraude y la corrupción .....	46
	E. Divulgación de información .....	47
	F. Resumen: Mecanismos de salvaguardia y rendición de cuentas .....	49
<b>6</b>	<b>GESTIÓN DE RECURSOS .....</b>	<b>51</b>
	A. Desempeño organizacional y presupuestación .....	51
	B. Desarrollo de recursos humanos .....	53
	C. Soluciones operativas integradas (Programa Optima) .....	54
	D. Gestión financiera y de riesgos .....	55
	E. Resumen: Gestión de recursos .....	57
<b>7</b>	<b>RESUMEN Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>59</b>
	A. Implementación integral y efectiva .....	59
	B. Recomendaciones .....	62

## NOTAS FINALES

## DOCUMENTOS DE ANTECEDENTES

ACCESO A LA INFORMACIÓN

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL FAVORABLE A LA IGUALDAD Y LA PRODUCTIVIDAD

LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN

INTEGRACIÓN COMPETITIVA INTERNACIONAL A LOS NIVELES REGIONAL Y MUNDIAL

MARCO DE RESULTADOS CORPORATIVOS DEL BID

PROGRAMACIÓN DE PAÍS

SISTEMAS NACIONALES

MARCO DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO Y PANORAMA DE LA EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO

SALVAGUARDIAS AMBIENTALES Y SOCIALES, INCLUIDA LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO

EVALUACIÓN DEL MECANISMO INDEPENDIENTE DE CONSULTA E INVESTIGACIÓN

GESTIÓN FINANCIERA Y DE RIESGOS

HAITÍ

PROCESOS DE RECURSOS HUMANOS

ESTRATEGIA INTEGRADA DEL BID SOBRE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y MITIGACIÓN DE SUS EFECTOS Y SOBRE ENERGÍA SOSTENIBLE Y RENOVABLE

SOLUCIÓN OPERATIVA INTEGRADA: “PROGRAMA OPTIMA”

PRODUCTOS DE CONOCIMIENTO

INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO

EVALUACIONES DE SOSTENIBILIDAD MACROECONÓMICA

DESEMPEÑO OPERACIONAL Y PRESUPUESTO

MARCO PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO

REVISIÓN DE LA ESTRATEGIA DEL BID SOBRE INSTITUCIONES DE PROMOCIÓN DEL CRECIMIENTO Y EL BIENESTAR SOCIAL

ENCUESTA SOBRE EL NOVENO AUMENTO: SÍNTESIS DE RESULTADOS

## ACRÓNIMOS

APP	Asociación público-privada
ASM	Análisis de Sostenibilidad Macroeconómica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CPO	Comité de Políticas Operativas
CT	Cooperación técnica
DEF	Marco de Efectividad en el Desarrollo
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
DPP	Documento de Programa de País
EMI	Evaluación Macroeconómica Independiente
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
GAI	Grupo Asesor Independiente
ISP	Informe de seguimiento de proyecto
MGI	Modelo de gestión de ingresos
MICI	Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación
Noveno Aumento	Noveno Aumento General de Capital
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PED	Panorama de la Efectividad en el Desarrollo
PMR	Informe de seguimiento de proyecto
PPR	Presupuestación por resultados
PSC	Política de Suficiencia de Capital
PYME	Pequeñas y medianas empresas
TI	Tecnología de Información
VPC	Vicepresidencia de Países
VPS	Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento
XPSR	Informe ampliado de supervisión de proyecto

Esta evaluación fue realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID (OVE) bajo la dirección de Cheryl Gray. Alejandro Soriano y Monika Huppi contribuyeron a la organización y coordinación globales de la evaluación, con la asistencia de Marco Velarde y Tatiana Soares. Cabe destacar las valiosas contribuciones de fondo hechas por numerosos empleados y consultores de OVE en ámbitos específicos: Silvia Raw (estrategia social y revisión general); Yuri Soares, Ron Myers, Chloe Fevre y Agustina Schijman (estrategia sobre instituciones); Verónica González-Diez, John Redwood y Lourdes Álvarez (estrategia sobre medio ambiente, cambio climático y energía renovable); Juan Manuel Puerta y Laura Atuesta (estrategia de integración); María Elena Corrales, Verónica González-Diez, Yuri Soares y Lourdes Álvarez (Haití); José Claudio Pires, Claudio Frischtak, Simón Lodato, Tulio Cravo y Caio Piza (desarrollo del sector privado); Basil Kavalsky, Diether Beuermann, Monika Huppi y José Ignacio Sembler (instrumentos financieros y de conocimiento); Carlos Elías y José Ignacio Sembler (programación de país); Salvatore Schiavo-Campo y Monika Huppi (sistemas nacionales); John Eriksson y Marco Velarde (Marco de Resultados del Banco); Anna Crespo, Nelson Ruiz, Kris Hallberg, Lucia Martin, Daniel Alonso, Daniel Broid, Patricio Zambrano y Thiago Dal-Toe (Marco de Efectividad en el Desarrollo); Juan Manuel Puerta, Juan Carlos de Tata, Thomas Reichmann y David Suárez (evaluaciones de sostenibilidad macroeconómica); Monika Huppi, Andrés Liebenthal y Lynn Scholl (salvaguardias); Victoria Elliott, Elena Costas-Perez y Karl Truong (MICI); Salvatore Schiavo-Campo, Laura Atuesta y Agustina Schijman (fraude y corrupción); Alejandro Guerrero, Catherine Gwin y Saleema Vellani (divulgación de información); George West y Marco Velarde (gestión presupuestaria); Pablo Alonso y Agustina Schijman (recursos humanos); Miguel Soldano (tecnología de información); Alejandro Soriano, Alexis Smith-Juvelis y Tatiana Soares (gestión financiera y de riesgos), y Oliver Azuara (encuesta del personal). El apoyo administrativo estuvo a cargo de Alicia Eckenrode, Andrea Florimon, Giselle Larmer, Angelica McNerney, Ana Ramírez-Goldin, Mayra Ruiz y Patricia Sadeghi.

OVE desea agradecer a todos los gerentes y miembros del personal del BID que fueron entrevistados para esta evaluación y proporcionaron insumos y comentarios de gran provecho durante el proceso de evaluación. La interacción con la Administración del Banco ha sido profesional y constructiva, y la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo aseguró una excelente coordinación general del proceso de revisión gerencial para los documentos de antecedentes y el informe general. OVE también quisiera agradecer a los miembros del Directorio Ejecutivo del BID, quienes aportaron valiosas perspectivas sobre un gran número de asuntos, así como a las contrapartes en los ámbitos de gobierno, sector privado, sociedad civil y círculos académicos con quienes OVE se entrevistó durante las visitas a más de una docena de países de América Latina y el Caribe en el proceso de evaluación. Por último, deseamos expresar nuestra gratitud a los 505 miembros del personal del Banco que respondieron a la encuesta del personal de operaciones realizada en el marco de la evaluación.



En la Reunión Anual de 2010, los Gobernadores vincularon el Noveno Aumento General de Capital a una serie de reformas en el BID. Las reformas pretendían fortalecer el enfoque estratégico, la efectividad en el desarrollo y la eficiencia del BID a fin de que continúe siendo competitivo y relevante en los próximos años.  
© BID, 2010



# Resumen Ejecutivo

En la Reunión Anual de 2010 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID o el Banco), la Asamblea de Gobernadores del BID emitió la “Declaración de Cancún”, mediante la cual se acordó un proceso conducente al Noveno Aumento General de Capital del Banco (Noveno Aumento). Los Gobernadores vincularon este proceso a una serie de reformas del Banco, que se exponen en mayor detalle en el “Informe sobre el Noveno Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo” (Informe sobre el Noveno Aumento o Acuerdo sobre el Noveno Aumento), preparado mayormente por la Administración del Banco y aprobado por los Gobernadores como parte de la resolución en que se invitaba a los países miembros a votar sobre el Noveno Aumento. Las reformas tenían por propósito general reforzar el enfoque estratégico, la efectividad en el desarrollo y la eficiencia del Banco para ayudarlo a seguir siendo pertinente y competitivo en años futuros.

Como parte del Informe sobre el Noveno Aumento, se encomendó a la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID (OVE) llevar a cabo una evaluación intermedia para determinar si las reformas dispuestas en el Noveno Aumento se estaban ejecutando en forma integral y efectiva. En este informe general se resumen los hallazgos de la evaluación de OVE, en tanto que en 22 documentos de antecedentes que se adjuntan al informe se presentan observaciones más pormenorizadas. El objetivo primordial de la evaluación es brindar a los Gobernadores, el Directorio y la Administración del Banco una visión más amplia para apoyar los esfuerzos del BID dirigidos a la promoción del crecimiento económico y la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe.

## A. IMPLEMENTACIÓN INTEGRAL Y EFECTIVA

La conclusión general de esta evaluación es que la Administración no ha escatimado esfuerzos en el cumplimiento de los requisitos del Noveno Aumento. El requisito de “implementación integral” se ha cumplido o está en vías de cumplirse en casi todos los frentes. La labor del Banco a todos los niveles se ha visto afectada por este empeño y muchas cosas han cambiado en la institución.

Más matizado ha sido el avance hacia la “implementación efectiva”. La efectividad probable varía sustancialmente entre los distintos ámbitos; así, algunos avanzan satisfactoriamente, otros con más lentitud y otros más tienen escaso impacto o incluso suponen costos para la institución. Algunos mandatos del Noveno Aumento pueden ser poco compatibles con la orientación de las actividades del Banco hacia la demanda; por ejemplo, las estrategias del BID demasiado prescriptivas a nivel nacional o sectorial difícilmente pueden articularse con la demanda de los países, aunque, en el otro extremo, unas estrategias que no incluyan prioridades o que meramente expongan lo que el Banco ya está haciendo, tampoco serán provechosas ni efectivas.

En otros casos, un grado insuficiente de atención o control de calidad por parte de la Administración puede haber sido el origen de problemas de implementación. No está claro en qué medida puedan haber influido en ello el gran número de requisitos del Noveno Aumento y los cortos plazos previstos para su implementación. Pocas veces ha acometido una organización internacional tantas iniciativas complejas de forma simultánea en un período tan relativamente breve.

### 1. Ámbitos que registran avances en materia de efectividad

Las iniciativas emprendidas en varios ámbitos parecen avanzar en la dirección indicada. En la categoría general de instrumentos y procesos operacionales, la combinación de **instrumentos de préstamo** del BID ofrece gran flexibilidad a los clientes y en general es adecuada para satisfacer la demanda de los prestatarios. La reciente adición de instrumentos de financiamiento contingente para responder a situaciones de crisis y desastres naturales también constituye una medida positiva. Otros instrumentos que cabe considerar incluyen un instrumento más robusto de préstamo en función del desempeño, junto con instrumentos de inversión de capital e inversión en moneda local dirigidos al sector privado. Por otra parte, el Banco está avanzando en el uso de **sistemas nacionales** para la gestión financiera y las adquisiciones, si bien a ritmo más lento en la utilización de los sistemas nacionales para seguimiento y evaluación y para salvaguardias ambientales y sociales.

Con respecto a la medición y el seguimiento de resultados, se ha avanzado sustancialmente en el desarrollo y la implementación de buena parte de los elementos del **Marco de Efectividad en el Desarrollo**. Cabe destacar la adopción por el Banco de un avanzado sistema para determinar la evaluabilidad de los proyectos en el momento



de su aprobación y efectuar el seguimiento de los avances durante la ejecución de los proyectos. Estos marcos, si bien están en fase temprana de su implementación, permiten prever una orientación mucho más clara hacia los resultados en toda la cartera de préstamos del BID. Otros elementos del Marco de Efectividad en el Desarrollo aún requieren sustanciales esfuerzos, como la notificación de resultados en etapas posteriores para el financiamiento con garantía soberana, la medición de la evaluabilidad en el momento de la aprobación para el financiamiento sin garantía soberana y un mayor uso del Panorama de la Efectividad en el Desarrollo (PED) para informar sobre los resultados.

En cuanto a los mecanismos de salvaguardia y rendición de cuentas, el trabajo del Banco sobre **salvaguardias ambientales, sociales y de género** se ha reforzado en los últimos años aunque, debido a limitaciones de tiempo y al aumento del número de proyectos de alto riesgo, el Banco parece haber transferido de la etapa de preparación a la de supervisión parte de la labor básica de debida diligencia sobre salvaguardias, un cambio para el que el sistema de supervisión del Banco no está bien equipado. La adopción de una nueva política sobre **divulgación de información** ha modernizado el marco de transparencia de la institución, aunque es preciso abordar importantes excepciones y resquicios que podrían restar eficacia al marco, y también es preciso ultimar los mecanismos de cumplimiento y mejorar el sitio virtual para hacer más accesible la información. Asimismo, se han tomado acciones decididas para fortalecer el marco interno de **ética** y proteger los proyectos del Banco contra **el fraude y la corrupción**. El apoyo a los países en su lucha contra los problemas de corrupción no ha sido una prioridad explícita en años recientes, si bien el constante apoyo para la gestión del sector público y algunas iniciativas de transparencia focalizadas, como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas promovida en el Noveno Aumento, merecen destacarse.

Por lo que respecta a la gestión de recursos, el Banco ha avanzado resueltamente hacia un sistema de **presupuestación por resultados**. Un sentido de identificación al más alto nivel y un cambio de cultura serán esenciales para que arraigue esta orientación hacia los resultados. Recientemente se han adoptado múltiples iniciativas para optimizar la **gestión de recursos humanos** y se ha avanzado sustancialmente en el cumplimiento de las metas del Noveno Aumento sobre diversidad de género en el Banco y profesionalización de las Representaciones mediante la descentralización. Tras casi tres años de tentativas frustradas, se ha puesto en marcha el **Programa Optima** para responder a la necesidad urgente de soluciones operativas integradas y sistemas de información gerencial para el Banco (como los que existen desde hace algún tiempo en otros bancos multilaterales de desarrollo homólogos). El **modelo de gestión de ingresos**, la **Política de Suficiencia de Capital** y el **Marco de Gestión de Riesgos**, todos ellos de reciente adopción, se han implementado plenamente y en general operan según lo previsto; la introducción de mejoras adicionales podría redundar en una mayor flexibilidad, asegurar que el Banco mantenga la calificación crediticia AAA y aumentar el apalancamiento obtenido con base en el capital del Banco.

## 2. Ámbitos que registran una implementación menos efectiva

A la fecha parece haberse dado una implementación menos efectiva en un reducido número de ámbitos cuya reformulación OVE considera necesaria para alcanzar en el futuro los objetivos del Noveno Aumento. En primer lugar, las cuatro **estrategias sectoriales** dispuestas en el Noveno Aumento (Política Social para la Igualdad y la Productividad; Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social; Integración Competitiva Internacional a los Niveles Regional y Mundial; Medio Ambiente, Cambio Climático, Energía Renovable y Seguridad Alimentaria) se han implantado pero no cumplen las expectativas de un documento de estrategia, y en la práctica parecen tener poco impacto.

En segundo lugar, el enfoque estratégico en los países pequeños y vulnerables afronta desafíos. La sostenibilidad financiera del **Fondo para Operaciones Especiales** (FOE) hasta 2020 (según las proyecciones del Noveno Aumento) parece poco probable sin la adopción de nuevas medidas de refuerzo de liquidez. El monto requerido de US\$200 millones anuales en financiamiento no reembolsable se está transfiriendo a la Facilidad No Reembolsable del BID para Haití, pero el programa de país para Haití parece haber generado resultados relativamente insuficientes desde el punto de vista del desarrollo. Dada la magnitud de los desafíos y la importancia del programa del BID para dicho país, es importante asegurar que los incentivos del personal del Banco se orienten plenamente al logro de resultados de desarrollo, más que al imperativo de aprobar y desembolsar fondos.

En tercer lugar, el Banco cuenta con un complejo entramado de fuentes de financiamiento y mecanismos de asignación para las **actividades de cooperación técnica y fortalecimiento de capacidad**, lo que genera considerables ineficiencias, costos de transacción y demoras en la ejecución. La asignación de los recursos para cooperación técnica se ha traducido en un reducido nivel de utilización de los mismos, pese a la existencia de una demanda no satisfecha en cuanto a actividades y estudios potencialmente útiles. La Administración está desplegando esfuerzos para crear un repositorio de productos no crediticios del Banco, aunque la accesibilidad de los informes de la institución sigue planteando dificultades. Tampoco se hace un seguimiento adecuado de la efectividad de dichos productos.

En cuarto lugar, el proceso de **programación** del Banco funciona de manera menos sistemática y transparente de lo previsto en el Acuerdo sobre el Noveno Aumento. Muchas estrategias de país revelan una falta de contenido estratégico y evitan fijar prioridades, dejando en general opciones abiertas para ajustarse a la demanda futura. Asimismo, tienen un limitado contenido analítico, aunque los recientes esfuerzos encaminados a mejorar la calidad de las notas sectoriales de referencia son un paso en la buena dirección. Los documentos anuales de programa de país no están en plena convergencia con las estrategias de país y a menudo incluyen proyectos en sectores no previstos en dichas estrategias. En ocasiones se presentan a aprobación del Directorio

incluso proyectos que no figuraban en los documentos de programa de país. Por lo general, las actividades no crediticias, en especial la cooperación técnica, no tienen cabida en las estrategias de país y sólo se mencionan en los documentos de programa de país, sin aportar una visión clara de los vínculos estratégicos y contribuciones de los productos crediticios y no crediticios. El financiamiento sin garantía soberana rara vez se incluye de forma significativa en las estrategias de país o en los documentos de programa de país. Estas características del proceso de programación reflejan en parte la orientación de las actividades del Banco hacia la demanda y el deseo comprensible de flexibilidad por parte de los prestatarios, aspectos que sin embargo pueden no encajar del todo con los mandatos estratégicos del Noveno Aumento.

Por último, el **Marco de Resultados** del Banco se ha adoptado pero no está guiando las acciones de la institución de la manera prevista; y, como se ha señalado antes, el **PED** aún no está cumpliendo a cabalidad su objetivo designado de dar cuenta de los resultados del BID.

### 3. Ámbitos que requieren reformulación

En unos pocos casos, para cumplir de manera efectiva los objetivos del Noveno Aumento es necesaria una reformulación a fondo del diseño de los requisitos. Por una parte, las actividades del Grupo del Banco con el **sector privado** tienen un fundamento estratégico incierto y adolecen de una coordinación deficiente entre cuatro ventanillas diferentes (pese a los grandes intentos de la Administración en este sentido). En estas actividades rara vez se aprovechan las sinergias potenciales con la labor del Banco en el sector público, lo que acarrea costos en forma de oportunidades desaprovechadas, ya sea para estimular la formación de alianzas público-privadas (que resulta vital para captar la inversión privada necesaria en infraestructura en América Latina y el Caribe), fortalecer los sistemas financieros o realizar otras reformas que se requieran en las esferas pública y privada.

En segundo lugar, las **evaluaciones de sostenibilidad macroeconómica** han adolecido de objetivos confusos y un proceso poco transparente, además de problemas inherentes de metodología. OVE propone una profunda reformulación de la metodología para ayudar a lograr el doble objetivo de gestión del riesgo crediticio y efectividad en el desarrollo.

Por último, el **Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI)** ha sido ineficaz debido a una política y una estructura inherentemente inviables desde el principio, y al cabo de la etapa piloto de dos años no ha logrado alcanzar los resultados previstos. Aunque sus objetivos subyacentes son encomiables, es preciso proceder a un profundo rediseño del mecanismo.

## B. Objetivos de mayor amplitud

Con una perspectiva más amplia, las entrevistas de OVE para esta evaluación pusieron de relieve varias metas fundamentales del Noveno Aumento y de la gobernanza del Banco en general, a saber: promover la capacidad de respuesta ante los países miembros, la efectividad en el desarrollo y la selectividad estratégica de la institución, y afianzar su sostenibilidad financiera, sus funciones de supervisión y su desempeño organizacional. Al parecer, la implementación del Noveno Aumento está coadyuvando al logro de algunas de estas metas, aunque aún es demasiado pronto para hacer una valoración definitiva. La implementación del Marco de Efectividad en el Desarrollo parece estar promoviendo la **efectividad en el desarrollo** al nivel de los proyectos, y es probable que la transición hacia la presupuestación por resultados (aunque menos avanzada que el Marco de Efectividad en el Desarrollo) refuerce paulatinamente esta tendencia. Las reformas relativas a salvaguardias y controles internos contra el fraude y la corrupción, al igual que el modelo de gestión de ingresos y la Política de Suficiencia de Capital, parecen haber fortalecido la **sostenibilidad financiera** y las **funciones de supervisión** del BID. A su vez, los constantes esfuerzos dirigidos a la reforma de las políticas de recursos humanos y la adopción de soluciones para los procesos operativos en todo el Banco pueden contribuir al **desempeño organizacional**, si bien queda mucho por hacer en los dos ámbitos. Aunque el balance ha sido menos favorable para las evaluaciones de sostenibilidad macroeconómica y el MICI, estos tipos de mecanismos, si se los estructura de manera adecuada, tienen un fuerte potencial para hacer una contribución positiva a la rendición de cuentas y la efectividad en el desarrollo.

Según se desprende de las consultas de OVE con los países prestatarios, éstos consideran que el Banco **tiene capacidad de respuesta a los clientes**. A ello contribuyen la amplia combinación de instrumentos de préstamo y las actividades para fortalecer los sistemas nacionales y promover su uso. La reformulación del proceso de programación y de estrategia de país, junto con la racionalización del uso de recursos para las actividades de conocimiento y fortalecimiento de capacidad, podrían redundar en una capacidad aún mayor de respuesta a los clientes.

El ámbito en el cual hasta ahora el Noveno Aumento parece haber tenido menos éxito es el de la promoción de la **selectividad estratégica**. Aunque es importante que el Banco responda a las necesidades de los países miembros, también es necesario centrarse en actividades en las que genere un claro valor agregado. Ello requiere un análisis lúcido de los puntos fuertes y débiles de la institución, además del deseo de establecer prioridades, algo poco común en las estrategias del Banco a nivel institucional, sectorial y nacional. Las metas de financiamiento y las consiguientes presiones en cuanto a aprobaciones y desembolsos probablemente no contribuyan de manera significativa a la selectividad, e incluso podrían obstaculizar los avances del Banco hacia la consecución de la efectividad en el desarrollo.

## C. RECOMENDACIONES

Los documentos de antecedentes que se adjuntan a esta evaluación ofrecen análisis y sugerencias detallados en cada uno de los ámbitos antes señalados. Partiendo de este conjunto amplio de observaciones, OVE considera que las siguientes 10 recomendaciones revisten máxima prioridad para los Gobernadores, el Directorio y la Administración del BID. Las recomendaciones se ordenan por orden de especificidad, de la más general a la más específica:

1. **Poner en marcha un proceso para actualizar las estrategias institucionales y sectoriales del BID y reconsiderar el Marco de Resultados del Banco con vistas a promover su simplificación, mejorar la precisión de sus datos y lograr un pleno conocimiento y sentido de identificación por parte del personal del Banco y otras partes interesadas.**

Una visión estratégica clara y medios para medir el desempeño son elementos fundamentales para el éxito de cualquier organización. A fin de que la estrategia institucional y las estrategias sectoriales conexas (con marcos sectoriales o planes de acción adjuntos) tengan la fuerza y la credibilidad necesarias para guiar la labor de la organización, es preciso que se asienten en la experiencia anterior, tengan en cuenta las fortalezas y debilidades institucionales y sean comprendidas y asimiladas como propias por importantes grupos de partes interesadas. En este sentido, un marco de resultados relativamente simple provisto de un número limitado de indicadores ampliamente aceptados y medidos de manera exacta resulta más apto para hacer un seguimiento eficaz del desempeño institucional que un marco complejo con un escaso grado de comprensión, sentido de identificación o calidad de los datos. Sin un firme anclaje en la experiencia pasada o las capacidades actuales del Banco, las estrategias sectoriales no podrán identificar con verosimilitud en dónde radican las ventajas verdaderamente competitivas de la institución. Y sin una comprensión amplia y un firme consenso en todo el Banco, las actuales estrategias sectoriales y el marco de resultados en vigor parecen ser de poco provecho para la organización. Además, algunos indicadores del marco actual —entre ellos las metas de financiamiento específicas— pueden distorsionar las actividades del Banco en un modo imprevisto y deben ser reconsiderados.

2. **Reconsiderar la función formal y el contenido de las estrategias de país y los documentos de programación de país para equilibrar la necesidad de selectividad estratégica con la naturaleza del Banco de institución movida esencialmente por la demanda.**

La definición de prioridades estratégicas, aun siendo adecuada para una institución de desarrollo, puede ir en menoscabo del deseo comprensible de

los países prestatarios de disponer de flexibilidad y autonomía al seleccionar las actividades que ha de respaldar el BID. El objetivo de las estrategias de país y de los documentos de programación de país ha de ser el de delimitar el terreno en que la demanda de los países converge con las prioridades de desarrollo y las capacidades del Banco, lo cual requiere que las últimas se consideren con el mismo cuidado que la primera. El actual proceso del BID para la programación de país es más flexible que el contemplado en el Noveno Aumento, pero esa flexibilidad se ha conseguido a expensas de la selectividad estratégica, que mayormente se ha perdido. Las estrategias de país pueden ser instrumentos útiles para explorar en profundidad importantes desafíos de desarrollo, lecciones aprendidas (incluidas las derivadas de la experiencia del Banco), las capacidades y esferas prioritarias del Banco para futuras intervenciones del mismo (crediticias y no crediticias, con garantía soberana y sin ella) e indicadores generales de éxito. Ello permitiría articular luego sobre la estrategia un proceso continuo de programación de país de carácter bienal (con carácter vinculante para el primer año y carácter indicativo para el segundo) a fin de proporcionar la máxima cobertura posible de productos del Banco —crediticios y no crediticios, con garantía soberana y sin ella— a fin de estimular la coherencia y el logro de sinergias. Si bien es útil observar los avances en materia de desarrollo a nivel de país, los resultados precisos de las actividades del Banco sólo pueden medirse a escala de los proyectos y la cooperación técnica, en vista de las dificultades que supone la atribución en niveles más altos de agregación.

### **3. Reestructurar las ventanillas del Banco para el sector privado a fin de integrarlas mucho mejor entre sí y con el ámbito del Banco dedicado al sector público.**

Una mejor coordinación resulta esencial y sólo podrá conseguirse si la estructura y los incentivos del Banco confluyen firmemente en esa dirección. Hay dos opciones viables para la integración: (i) integrar plenamente las ventanillas del sector privado del Banco dentro de los departamentos sectoriales de la institución, con lo cual se tendría una sola división del BID encargada del manejo del financiamiento con garantía soberana y sin dicha garantía en cada sector; o (ii) fusionar las ventanillas del sector privado en una sola entidad al tiempo de asegurar simultáneamente la coordinación asignando para ello facultades, recursos y un mandato integral a un Gerente de País o un Representante para cada país. Cada una de esas opciones de integración (a través de unidades sectoriales o de país) tiene ventajas y desventajas, y cualquiera de ambas exigirá un cambio fundamental en cómo trabaja el Banco.

**4. Emprender nuevas reformas para racionalizar los procesos de asignación de recursos y el seguimiento de resultados para las actividades de cooperación técnica y fortalecimiento de capacidad.**

Los actuales procesos de asignación de recursos del Banco para actividades no crediticias (especialmente las de cooperación técnica) son demasiado complejos y ocasionan retrasos y posibles errores de asignación. La asignación de recursos de cooperación técnica parece haber llevado a una situación en la que esos recursos no se utilizan plenamente, a pesar de la demanda no satisfecha de actividades y estudios potencialmente útiles.

**5. Completar la implementación del Marco de Efectividad en el Desarrollo según lo previsto en la Declaración de Cancún y el Noveno Aumento.**

Es necesario completar la labor en los ámbitos que registran retrasos — especialmente la provisión de información precisa sobre los resultados de los proyectos— y asegurar que el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo ofrezca una imagen equilibrada y fidedigna de los resultados de desarrollo del BID.

**6. Centrar de manera intensiva el programa para Haití en la reducción sostenible de la pobreza y en el crecimiento económico, moderando las presiones a corto plazo para la aprobación y el desembolso de préstamos a fin de tener en cuenta la capacidad de absorción del país, y suministrando un margen adecuado para actividades de importancia crítica pero de menor magnitud o de desembolso más lento.**

El BID debe seguir desempeñando una función destacada en Haití, dada la magnitud de los desafíos de desarrollo del país y la posición privilegiada del Banco en tanto socio a largo plazo en el ámbito del desarrollo. La preocupación básica del trabajo del Banco en Haití ha de estar puesta en el crecimiento económico y la reducción sostenible de la pobreza, y los esfuerzos analíticos y operativos del BID han de centrarse totalmente en el logro de esa finalidad. Las transferencias financieras, aun siendo importantes, no bastan por sí solas para asegurar la efectividad en el desarrollo. También un cuidadoso trabajo analítico y el desarrollo de instituciones son fundamentales y pueden requerir tiempo. En consecuencia, OVE recomienda que las transferencias anuales a la Facilidad No Reembolsable dispuestas en el Noveno Aumento se mantengan, propiciando al mismo tiempo una mayor adecuación de las aprobaciones y desembolsos anuales a la capacidad de absorción del país.

**7. Rediseñar el proceso de las evaluaciones de sostenibilidad macroeconómica.**

El proceso tiene dos objetivos (gestión del riesgo crediticio y apoyo al desarrollo) que presumiblemente pueden manejarse mejor valiéndose de diferentes instrumentos, como ocurre en otros bancos multilaterales de desarrollo. El Banco debería afianzar la capacidad de sus unidades de gestión financiera y de riesgos para evaluar el riesgo crediticio de la cartera soberana, reforzando a la vez la labor analítica de la institución (incluidas las evaluaciones macroeconómicas independientes y otros estudios económicos y sectoriales) en apoyo del desarrollo en los países prestatarios. Contando con incentivos adecuados, el Banco podría a todas luces potenciar su papel en la provisión de asesoramiento y análisis de políticas que sean de utilidad para sus países prestatarios.

**8. Reformar el mecanismo del MICI.**

La política y los arreglos institucionales actuales no han permitido alcanzar los resultados previstos y deben reformularse. Tal como se indica en una evaluación complementaria efectuada por OVE, se ha de poner término a la etapa piloto de dos años mediante la suspensión de la oficina en su forma actual e instaurar un mecanismo provisional por un período máximo de un año para supervisar las actividades del MICI mientras se procede a esta reformulación.

**9. Revisar la política sobre divulgación de información.**

Si bien la nueva política representa un gran avance, el texto contiene una excepción que permite a los países bloquear la divulgación de información específica de los mismos, lo cual puede desvirtuar el propósito de la política. OVE recomienda que el Banco desarrolle un proceso de consulta con los países que deje en manos del mismo las decisiones finales sobre el manejo de información e incluya una opción de edición selectiva en vez de la no divulgación del documento en su totalidad. También es necesario prestar atención a la divulgación de los resultados a nivel de proyecto de las operaciones sin garantía soberana.

**10. Emprender nuevos análisis y pruebas de hipótesis para el modelo de gestión de ingresos y las normas de suficiencia de capital.**

El objetivo debe ser determinar si la modificación de determinados parámetros (como las normas sobre cobertura de gastos del modelo de gestión de ingresos y los coeficientes de reserva de la Política de Suficiencia de Capital para financiamiento con garantía soberana y sin ella) puede incrementar la



flexibilidad y la capacidad de financiamiento del Banco sin comprometer su estabilidad financiera a largo plazo ni su calificación crediticia AAA.

Además de las 10 recomendaciones arriba enumeradas, OVE sugiere que el Banco y sus accionistas tomen medidas para imprimir renovada energía al FOE, habida cuenta de que es una ventanilla importante a través de la cual el BID responde a las necesidades de desarrollo de los países más pobres de América Latina y el Caribe. OVE no incluyó una recomendación formal sobre el FOE en la presente evaluación porque el Noveno Aumento no se centró en ese ámbito.

OVE reconoce que las recomendaciones expuestas más arriba, al igual que otras sugerencias contenidas en esta evaluación, representan un trabajo ambicioso. Sin embargo, es importante llamar la atención sobre la amplia trayectoria que ya se ha recorrido. Se trata de ajustes destinados a incrementar la efectividad y repercusión de las grandes medidas ya adoptadas. Todas estas reformas son valiosas y, si se diseñan y aplican debidamente, pueden contribuir a fortalecer al Banco como institución de desarrollo por muchos años.



El objetivo primordial de la evaluación intermedia del IDB-9 es brindar orientaciones a los Gobernadores, el Directorio y la Administración del Banco para ayudar a apoyar los esfuerzos del BID orientados a promover el crecimiento económico y la reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe.

© IDB, 2012

# 1 Introducción y Visión de Conjunto

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, o el Banco) atraviesa un período de rápida transformación en el que debe responder al dinamismo económico de la región para la cual trabaja y a la creciente competencia en los mercados financieros internacionales. En el último decenio, los países de América Latina y el Caribe han ampliado su acceso a fuentes alternativas de financiamiento y adquirido una capacidad creciente para generar y compartir conocimientos entre sí. Al igual que otros bancos multilaterales de desarrollo, el BID procura adaptarse a este cambiante paisaje internacional, asegurando su capacidad de respuesta a las necesidades de los países prestatarios y haciendo gran hincapié en la eficacia en el uso de sus limitados recursos.

En la Reunión Anual de 2010 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID o el Banco), la Asamblea de Gobernadores del BID emitió la “Declaración de Cancún” (documento AB-2728), mediante la cual se acordó un proceso conducente al Noveno Aumento General de Capital del Banco (Noveno Aumento). Los Gobernadores vincularon este proceso a una serie de reformas del Banco, que se exponen en mayor detalle en el “Informe sobre el Noveno Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo” (documento AB-2764 o Acuerdo sobre el Noveno Aumento), que adoptaron como parte de la resolución en que se invitaba a los países miembros a votar sobre el Noveno Aumento. Las reformas tenían por propósito general reforzar el enfoque estratégico, la efectividad en el desarrollo y la eficiencia del Banco para ayudarlo a seguir siendo pertinente y competitivo en años futuros.



Como parte de dicho informe, se encomendó a la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID (OVE) llevar a cabo una evaluación intermedia para establecer los avances del BID en la implementación de esas reformas:

*En el punto intermedio para efectivizar la suscripción del Noveno Aumento General de Recursos, OVE llevará a cabo una evaluación para determinar que las reformas se están ejecutando íntegra y eficazmente conforme se consigna en el Marco Global de la Declaración de Cancún (documento AB-2728) y se indica en mayor detalle en el presente informe. Esta evaluación será considerada por los Gobernadores a más tardar el 31 de marzo de 2013. Los Gobernadores determinarán formalmente que las reformas se han implementado.*

El objetivo primordial de la evaluación es brindar a los Gobernadores, el Directorio y la Administración del Banco una visión más amplia para apoyar los esfuerzos del BID dirigidos a la promoción del crecimiento económico y la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. El Banco tiene buena imagen y gran prestigio en la región; sin embargo, debe seguir mejorando e innovando para preservar su pertinencia y competitividad como fuente de recursos y conocimientos.

## **A. ALCANCE DE LA EVALUACIÓN**

Las reformas que subyacen del Noveno Aumento, inicialmente especificadas en la Declaración de Cancún, se desarrollaron y ampliaron en el Informe sobre el Noveno Aumento. La Declaración incluía 13 mandatos específicos en su “Marco Global” más el mandato general contenido en el texto de “modificar la Facilidad No Reembolsable vigente para apoyar la reconstrucción y el desarrollo de Haití y asegurar la plena reposición del FOE [Fondo para Operaciones Especiales] para la próxima década”. El Informe sobre el Noveno Aumento desarrolló y amplió detalles sobre estos mandatos, agrupándolos en las dos categorías generales de “Estrategia Institucional” y “Agenda para un Banco Mejor”, esta última dividida a su vez en “Qué hace el Banco” y “Cómo trabaja el Banco”.

Según lo estipulado en el Informe sobre el Noveno Aumento, se prevé que esta evaluación abarque todos los ámbitos y mandatos recogidos en la Declaración de Cancún y en el Informe sobre el Noveno Aumento. Ambos documentos tienen carácter legal vinculante, y ninguno tiene prelación sobre el otro<sup>1</sup>. El Cuadro 1 presenta en su columna izquierda los temas del Informe sobre el Noveno Aumento, y en su columna derecha los 13 mandatos de la Declaración de Cancún más el decimocuarto mandato general incluido en este marco más amplio del Noveno Aumento. Tal como puede apreciarse, en ninguno de los dos documentos los temas se organizan estrictamente en torno a temas comunes.

**CUADRO I. TEMAS DEL INFORME SOBRE EL NOVENO AUMENTO Y  
MANDATOS DE LA DECLARACIÓN DE CANCÚN**

Temas del Informe sobre el Noveno Aumento	Principales mandatos de Cancún
<b>Estrategia Institucional</b>	
Marco	
Estrategia Institucional y Marco de Resultados del Banco	1. Prioridades institucionales
Sector Priorities and Strategies	
Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad Infraestructura para la Competitividad y el Bienestar Social Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social Integración Competitiva Internacional a los Niveles Regional y Mundial Medio Ambiente, Cambio Climático, Energía Renovable y Seguridad Alimentaria	2. Estrategias sectoriales y metas de financiamiento
Metas estratégicas	
Países pequeños y vulnerables, Haití, y FOE Desarrollo del sector privado	10. Desarrollo del sector privado 14. FOE/Facilidad No Reembolsable para Haití
<b>Agenda para un Banco Mejor</b>	
Qué hace el Banco	
Marco de Efectividad en el Desarrollo y PED Sostenibilidad macroeconómica Instrumentos de financiamiento Productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad Salvaguardias ambientales, sociales, de género y otras Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación	4. Información a nivel de proyecto 5. Calidad de cartera de préstamos 6. Efectividad en el desarrollo 7. Mecanismo Indep. de Inspección 9. Salvaguardias ambient. y sociales 13. Salvaguardias macroeconómicas
Salvaguardias macroeconómicas	
Programación de país Gestión de ingresos y riesgos Presupuestación por resultados Sistemas nacionales Soluciones operativas y Tecnología de Información Desarrollo de recursos humanos Divulgación de información Lucha contra el fraude y la corrupción	3. Modelo de gestión de ingresos 8. Política de Divulgación de Información y procedimiento 11. Presupuestación por resultados 12. Política de Suficiencia de Capital

A fin de facilitar el análisis y la comunicación de los hallazgos, OVE ha decidido agrupar los diversos temas arriba enumerados en cinco grandes categorías: Estrategia institucional; instrumentos y procesos operacionales; medición y seguimiento de resultados; mecanismos de salvaguardia y rendición de cuentas, y gestión de recursos. Cada una de estas categorías se aborda por separado en los Capítulos II a VI. Para cada uno de los temas, el informe describe los requisitos pertinentes del Noveno Aumento, procurando responder a dos grupos de preguntas:

1. **Implementación integral:** ¿En qué medida se han implementado los requisitos del Noveno Aumento, y es probable que el Banco alcance la implementación integral en los plazos previstos?
2. **Implementación efectiva:** ¿Cuán efectiva ha sido la implementación hasta la fecha, y qué medidas adicionales podrían aumentar la probabilidad de lograr de manera efectiva los objetivos de las reformas?

Los 22 documentos de antecedentes que se adjuntan a la evaluación contienen un análisis más profundo de cada tema<sup>2</sup>, en el que se incluyen preguntas de evaluación, fuentes de datos, hallazgos y sugerencias a futuro.

Luego, el Capítulo VII presenta un resumen de los hallazgos de la evaluación y las vincula a cuatro objetivos generales que surgieron de las entrevistas y deliberaciones con el Directorio Ejecutivo sobre el documento de enfoque de la evaluación<sup>3</sup>:

- ¿Está ayudando el Noveno Aumento a fortalecer la capacidad de respuesta del BID a los países miembros?
- ¿Está ayudando el Noveno Aumento a fortalecer la selectividad estratégica del BID?
- ¿Está ayudando el Noveno Aumento a fortalecer la efectividad en el desarrollo del BID?
- ¿Está ayudando el Noveno Aumento a fortalecer la sostenibilidad financiera, las funciones de supervisión y el desempeño organizacional del BID?

El Capítulo VII también ofrece un conjunto selectivo de recomendaciones, centradas en los aspectos más importantes que surgen de la evaluación. Los distintos documentos de antecedentes contienen sugerencias adicionales sobre cada uno de los ámbitos evaluados.

En todas las secciones de la evaluación OVE ha procurado incorporar los puntos de vista de las partes interesadas del BID, además de examinar la cartera de actividades del Banco y los documentos de antecedentes pertinentes. OVE realizó cientos de entrevistas a gerentes, funcionarios y Directores Ejecutivos del Banco. Asimismo, viajó a 12 países para escuchar las opiniones de las autoridades de gobierno, la sociedad civil, centros de estudio y el sector privado sobre temas destacados en el Noveno Aumento, lo cual se suma a sus visitas recientes a muchos otros países de América Latina y el Caribe —incluidos todos los del FOE— durante sus evaluaciones de los programas de país. OVE encuestó a 722 funcionarios de operaciones de nivel no gerencial. Por último, siempre que fue posible, OVE estableció parámetros como base de comparación entre las prácticas del BID y las de las organizaciones homólogas.

Esta evaluación se está realizando relativamente pronto, coincidiendo aproximadamente con el punto intermedio del período del Noveno Aumento<sup>4</sup>. Éste concluye en 2015, y un objetivo primordial de la evaluación es identificar nuevas lecciones que puedan ayudar a llevar adelante la implementación.

## B. HALLAZGOS GENERALES: IMPLEMENTACIÓN INTEGRAL Y EFECTIVA

El Cuadro 2 ofrece una síntesis visual de los hallazgos de la evaluación sobre el avance y la efectividad de la implementación hasta la fecha por tema en cada una de las cinco categorías generales. Los puntajes se basan en la información empírica expuesta en los documentos de antecedentes detallados que acompañan al presente informe. Es importante recalcar que los puntajes no reflejan mediciones precisas, sino valoraciones generales basadas en las observaciones y las perspectivas que OVE ha extraído del proceso de evaluación. Dado que la mayoría de los temas engloban diversos requisitos del Noveno Aumento, algunos de los cuales pueden haberse implementado de modo más integral y eficaz que otros, los puntajes representan la valoración de OVE teniendo en cuenta todo el conjunto.

**CUADRO 2. SÍNTESIS DE LOS HALLAZGOS SOBRE IMPLEMENTACIÓN Y EFECTIVIDAD PROBABLE (POR TEMA DEL NOVENO AUMENTO)**

Tema del Noveno Aumento	Avance en la implementación	Efectividad hasta la fecha
<b>Estrategia Institucional</b>		
Prioridades y estrategias sectoriales	4	2
Países pequeños y vulnerables, Haití, y FOE	4	2
Desarrollo del sector privado	3	2
<b>Instrumentos y procesos operacionales</b>		
Instrumentos de financiamiento	4	3
Productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad	3	2
Programación de país	3	2
Sistemas nacionales	3	3
<b>Medición y seguimiento de resultados</b>		
Marco de Resultados del Banco	4	2
Marco de Efectividad en el Desarrollo y PED	3	3
<b>Mecanismos de salvaguardia y rendición de cuentas</b>		
Sostenibilidad macroeconómica	4	1
Salvaguardias ambientales, sociales, de género y otras	3	3
Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación	4	1
Lucha contra el fraude y la corrupción	3	3
Divulgación de información	4	3
<b>Gestión de recursos</b>		
Desempeño y presupuestación organizacionales	3	3
Soluciones operativas integradas (Programa Optima)	2	2
Desarrollo de recursos humanos	3	3
Gestión financiera y de riesgos	4	4
	High	4
	Medium	3
	Low	2
	Negligible	1





El Informe del IDB-9 definió una dirección estratégica para el Banco en América Latina y el Caribe, orientada a la persecución de dos objetivos amplios: el crecimiento económico y la reducción de la pobreza y desigualdad.  
© Günyay Mutlu, 2011

International boundary  
Road  
Railway  
Airport  
Peak (metres)

0 100 200 300 400 500 600 Miles



# 2 Estrategia Institucional

La orientación estratégica acordada por los Gobernadores para el Banco queda plasmada en el Informe sobre el Noveno Aumento, donde se definieron dos objetivos generales (crecimiento económico y reducción de la pobreza y la desigualdad), cinco sectores prioritarios (política social; infraestructura; instituciones; integración regional y mundial; medio ambiente, cambio climático, energía renovable y seguridad alimentaria) y dos temas subyacentes (países pequeños y vulnerables, Haití, y FOE; y desarrollo a través del sector privado).

El Informe incluía metas de financiamiento expresadas en porcentaje del total de financiamiento con garantía soberana y sin ella, las cuales debían cumplirse para fines de 2015 en cuatro esferas: (i) países pequeños y vulnerables; (ii) reducción de la pobreza y promoción de la igualdad; (iii) cambio climático, energía sostenible (incluida la de fuentes renovables) y sostenibilidad ambiental; y cooperación e integración regional. El Informe también dispuso que la Administración preparara cuatro estrategias sectoriales (una por cada uno de los cinco sectores prioritarios distintos de la infraestructura), así como una estrategia sobre desarrollo del sector privado, un plan operativo para operaciones sin garantía soberana y directrices complementarias en materia de educación, energía renovable y acceso de las pequeñas y medianas empresas (PYME) al financiamiento.

## A. METAS DE FINANCIAMIENTO

El Acuerdo del Noveno Aumento exige que el Banco cumpla para 2015 las siguientes cuatro metas de financiamiento: 35% de su volumen de financiamiento debe destinarse a países pequeños y vulnerables; 50%, a la reducción de la pobreza y la promoción de la igualdad; 25% al respaldo a iniciativas sobre cambio climático, energía sostenible y sostenibilidad ambiental; y 15% al respaldo a la cooperación e

integración regional. Formalmente, estas metas se deben cumplir para 2015, aunque el Banco está procurando cumplirlas antes de esa fecha. La evaluación de OVE permitió constatar que la atención prestada por el Banco al cumplimiento de estas metas ha generado algunas distorsiones imprevistas y en ocasiones contraproducentes, tanto en la categorización de actividades como en la prioridad asignada a otras labores.

Las categorías de objetivos del Noveno Aumento no corresponden a las que el Banco ha utilizado tradicionalmente para clasificar los proyectos<sup>5</sup>, por lo cual el BID ha tenido que trazar directrices para determinar qué préstamos se encuadran en qué categorías del Noveno Aumento. Aun cuando los objetivos estratégicos se definen de forma bastante precisa en el Acuerdo sobre el Noveno Aumento, las directrices son amplias (como se detalla en los documentos de antecedentes), lo cual favorece la capacidad del Banco para cumplir los objetivos. En algunos casos, sectores enteros se clasifican automáticamente para inclusión; por ejemplo, virtualmente todos los préstamos en el sector social se inscriben automáticamente en la categoría de financiamiento para reducción de la pobreza<sup>6</sup>. En otros casos, los criterios exceden considerablemente las definiciones dadas en las publicaciones especializadas; así, por ejemplo, puede considerarse que un proyecto promueve la integración regional aun si sólo beneficia a un país y sólo tiene un vínculo remoto con el logro de un bien público mundial o regional<sup>7</sup>.

Usando esas definiciones amplias, el reciente Documento de Programa y Presupuesto para 2013 del BID informa que el Banco está bien encaminado para cumplir la mayoría de las metas de financiamiento para 2015 (Cuadro 3): las correspondientes a países pequeños y vulnerables, cambio climático y cooperación e integración regional ya se han cumplido, y la relativa a reducción de la pobreza muy próxima a cumplirse (pese al descenso registrado en 2012)<sup>8</sup>.

**CUADRO 3. PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO DEL BID POR METAS DE FINANCIAMIENTO DEL NOVENO AUMENTO (PORCENTAJE DEL FINANCIAMIENTO DEL BANCO)**

Mandatos del Noveno Aumento	Situación de base (2006-2009)	2011	2012	Metas para 2015
Países pequeños y vulnerables	27	36	41	35
Reducción de la pobreza y aumento de la igualdad	20	49	36	50
Cambio climático, energía sostenible y sostenibilidad ambiental	5	33	33	25
Cooperación e integración regionales	10	12	17	15

Fuente: Propuesta de Programa y Presupuesto para 2013, documento GA-252-1. En algunas columnas los totales suman más de 100 debido a que algunos proyectos corresponden a más de una meta

**CUADRO 4. PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO PROYECTADO DEL BID POR SECTORES PRIORITARIOS DEL NOVENO AUMENTO**

Sector	2010		2011		2012	
	millones de US\$	% del total	millones de US\$	% del total	millones de US\$	% del total
Política social favorable a la igualdad y la productividad	2.124	16	4.000	31	3.873	36
Infraestructura para la competitividad y el bienestar social	5.925	45	5.800	45	3.974	36
Instituciones de promoción del crecimiento y el bienestar social	3.823	29	2.200	17	2.696	25
Integración competitiva internacional a los niveles regional y mundial	30	0	100	1	47	0
Medio ambiente, cambio climático, energía renovable y seguridad alimentaria	855	6	400	3	300	3
Total prioridades sectoriales	12.757	97	12.500	97	10.890	100
Total financiamiento previsto (millones de US\$)	13.177		12.840		10.891	

Fuente: Informes sobre el Programa de Operaciones de 2010, 2011 y 2012 (documentos GN-2576, GN-2617 y GN-2661-2).

La definición de las metas de financiamiento difiere con respecto al conjunto de cinco sectores prioritarios que se indican en el Noveno Aumento, aunque existen claras superposiciones. Un proyecto puede contribuir a más de una meta de financiamiento (y el total de todas las metas de financiamiento puede sumar más de 100%) pero solamente puede encuadrarse en un sector (dado que el total para todos los sectores no puede exceder de 100%). El Cuadro 4 muestra la cartera proyectada, tal como se presenta en los informes anuales sobre el Programa de Operaciones<sup>9</sup>, divididos en los cinco sectores prioritarios. Así, a efectos de las metas de financiamiento, un tercio de los préstamos de 2012 se clasifica como de apoyo al área de medio ambiente y cambio climático y 17% como de apoyo a la integración regional, en tanto que las proporciones proyectadas originalmente eran mucho más bajas en su clasificación por sector prioritario.

Los esfuerzos por cumplir metas numéricas crean incentivos que bien pueden distorsionar la toma de decisiones en el Banco. Además del incentivo ya señalado de definir las categorías en términos amplios, las metas también pueden generar sesgos no intencionales en la combinación general de actividades. Por ejemplo, las metas de financiamiento del Noveno Aumento no abarcan actividades esenciales del Banco en materia de política económica y fiscal, reforma y gobernanza institucional o clima de inversión para el desarrollo del sector privado, pese al hecho de que el Banco viene trabajando activamente en estas esferas desde hace muchos años y de que tanto las

publicaciones sobre desarrollo<sup>10</sup> como el Noveno Aumento definen claramente estos temas como parte central de la problemática del desarrollo. El enfoque operacional del BID en la gobernanza pública básica ha declinado en años recientes<sup>11</sup>, y algunos miembros de la Administración y del personal consideran que la falta de una meta específica de financiamiento ha reducido la prioridad de esta labor.

Las metas de financiamiento pueden igualmente influir en las decisiones sobre el uso de instrumentos dentro de un ámbito prioritario. Por ejemplo, llama la atención el marcado incremento que se ha producido desde el Noveno Aumento en los préstamos de desembolso rápido (para reformas de política) para el sector de medio ambiente y desastres naturales (Cuadro 5) clasificados bajo la meta para cambio climático y sostenibilidad ambiental. Los préstamos de desembolso rápido, que en el período 2000-2008 supusieron menos del 20% del financiamiento total en este tema, entre 2009 y 2012 aumentaron a alrededor de tres cuartos del financiamiento total en dicho tema y un quinto del total de préstamos de desembolso rápido en el Banco. Aunque quizá existan múltiples explicaciones para el incremento en los préstamos de desembolso rápido, existe una correlación evidente entre esta tendencia y los incentivos internos del Banco para incrementar los préstamos clasificados como financiamiento en apoyo del área de cambio climático.

**CUADRO 5. FINANCIAMIENTO PARA EL ÁREA DE MEDIO AMBIENTE Y DESASTRES NATURALES (PA) POR INSTRUMENTO DE FINANCIAMIENTO (MILLONES DE US\$)**

Categoría	2000-008			2009-012		
	Prést. para inversión y garantías	Prést. en apoyo de reformas de política	Total financiamiento	Prést. para inversión y garantías	Prést. en apoyo de reformas de política	Total financiamiento
Financiamiento PA	770	200	970	598	2.000	2.598
Financiamiento BID	46.085	18.255	64.340	33.178	9.913	43.091
Proporción de PA en financiamiento total del BID	1,7%	1,1%	1,5%	1,8%	20,2%	6,0%

Notas: Incluye el financiamiento aprobado para operaciones con garantía soberana y sin dicha garantía al 24 de julio de 2012. El financiamiento para inversión incluye préstamos para inversión, Facilidad para la Preparación de Proyectos, cooperación técnica reembolsable, pequeños proyectos y préstamos suplementarios para el sector privado. Excluye financiamiento no reembolsable y operaciones del FOMIN.

Fuente: OVE, utilizando sistemas del Banco.

## B. ESTRATEGIAS SECTORIALES

En el Acuerdo del Noveno Aumento se instó Banco a preparar estrategias en cuatro de los cinco sectores prioritarios (política social; instituciones; integración regional; cambio climático, energía sostenible y renovable). El único sector prioritario para el que no se puso como requisito una estrategia fue el de infraestructura. El Acuerdo no especificó el alcance y contenido exacto de estas estrategias, limitándose a indicar

que la formulación de las mismas “definirá las principales prioridades en un sector y orientará al personal respecto al diseño y la ejecución de programas y proyectos”<sup>12</sup>. OVE examinó las publicaciones referentes a prácticas y estrategias operativas en otros bancos multilaterales de desarrollo para definir parámetros con los cuales evaluar las estrategias sectoriales del BID.

Una estrategia puede definirse en términos generales como un documento que define objetivos y expone un plan para su consecución. Aunque las publicaciones especializadas difieren en cuanto a qué componentes clave ha de tener una estrategia, dos elementos fundamentales son la capacidad de orientar las acciones y la coherencia interna de dichas acciones. Por lo tanto, al examinar las cuatro estrategias sectoriales estipuladas en el Noveno Aumento, OVE se planteó las dos preguntas siguientes: ¿posee la estrategia un sentido? y ¿marca la estrategia una diferencia?

En cuanto a la primera pregunta, OVE consideró si cada una de las estrategias contiene (i) un diagnóstico, lo que abarca una comprensión de las necesidades y capacidades regionales y un análisis de la experiencia y la ventaja comparativa del BID; (ii) un plan de acción, que incluya objetivos y acciones del Banco para su consecución (que podrían formar parte de la estrategia o de un plan de acción consignado en un documento separado); (iii) una identificación de riesgos; indicadores para el seguimiento de los avances; y (v) una metodología de seguimiento y evaluación. Para la segunda pregunta, OVE tuvo en cuenta las respuestas de la encuesta al personal de operaciones sobre su conocimiento y uso de la estrategia, así como el contenido del programa operativo reciente del Banco.

Con respecto a la implementación integral, la Administración del Banco cumplió todos los requisitos formales, dado que todas las estrategias fueron aprobadas por el Directorio al 22 de marzo de 2011, esto es, una semana antes del plazo límite establecido en el Noveno Aumento. Con respecto a la implementación efectiva, OVE constata que las estrategias sectoriales sólo son parcialmente eficaces en el suministro de orientación estratégica, según la definición dada anteriormente. Los hallazgos específicos para cada una de las cuatro estrategias se exponen en detalle en los respectivos documentos de antecedentes y se resumen más adelante.

Las estrategias sectoriales se destacan sobre todo en la identificación de los actuales temas de pertinencia en América Latina y el Caribe. La estrategia social, por ejemplo, analiza los beneficios y desafíos del desarrollo de la primera infancia, mientras que las estrategias sobre cambio climático y de integración revelan una aguda comprensión de las consideraciones ambientales y de comercio exterior en la región. Con todo, el diagnóstico de desafíos es desparejo entre subsectores y países. Así, la estrategia de instituciones hace un análisis mucho más profundo de los retos que encara el sector privado que de la transparencia y la lucha contra la corrupción, y la estrategia social es más débil en materia de salud que en cuanto a otros temas. Aunque parte de esta disparidad es comprensible, ante la amplitud de alcance de las estrategias y

ante la heterogeneidad de la región, también es probable que su origen radique en las diferencias existentes en el BID en cuanto a la disponibilidad de estudios de referencia y la atención prestada a los mismos. Aunque las estrategias tienen por propósito capitalizar el amplio acervo de conocimientos sectoriales del Banco, no siempre lo hacen de forma sistemática y uniforme.

Las estrategias acusan generalmente deficiencias en otras dimensiones evaluadas por OVE. Apenas si se realizan esfuerzos por incorporar las lecciones de experiencias previas del Banco o por analizar la ventaja comparativa del BID en forma provechosa. Ninguna de las estrategias y ninguno de los planes de acción posteriores enuncia claramente objetivos del Banco y los enfoques para darles cumplimiento, y tampoco presenta indicio alguno de posibles cronogramas o necesidades de recursos. Rara vez se hace mención de los riesgos. Los marcos e indicadores de resultados son inadecuados, están asociados a indicadores problemáticos en el Marco de Resultados del Noveno Aumento (véase más adelante), y prácticamente no se han hecho esfuerzos para dar seguimiento a los avances.

Más importante aún es el hecho de que las estrategias no parecen haber significado mayor diferencia en la práctica. Tienden a reflejar, antes que a orientar, las actividades actuales del Banco, mientras que la selección y la organización de los temas reproducen la organización burocrática del Banco<sup>13</sup>. Además, en determinados ámbitos representan más bien aspiraciones y no corresponden a las actividades que el Banco tiene en curso con los prestatarios. La encuesta del personal realizada por OVE revela que los funcionarios pertinentes de las Vicepresidencias de Sectores (VPS), de Países (VPC) y del Sector Privado (VPP) tienen un conocimiento despereado del contenido de las estrategias, cuando no de su misma existencia (Cuadro 6), las utilizan poco en su trabajo cotidiano (Cuadro 7) y tienen poca confianza en que se usarán en el futuro<sup>14</sup>. En la mayoría de los casos, los insumos aportados por las contrapartes nacionales han sido limitados, al igual que la divulgación a dichas contrapartes.

**CUADRO 6. CONOCIMIENTO DE LAS ESTRATEGIAS, POR VICEPRESIDENCIA**

Estrategia	VPC	VPS	VPP
Política social para la igualdad y la productividad	0,27	0,77	
Adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos	0,25	0,49	
Integración a los niveles regional y mundial	0,23	0,85	
Instituciones de promoción del crecimiento	0,28	0,25	
Sector privado	0,17	0,18	0,36

**CUADRO 7. USO ACTUAL DE LAS ESTRATEGIAS, POR VICEPRESIDENCIA (COMO PORCENTAJE DE LOS QUE LAS CONOCEN SEGÚN EL CUADRO 8)**

Estrategia	VPC	VPS	VPP
Política social para la igualdad y la productividad	0.10	0.41	
Adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos	0.11	0.22	
Integración a los niveles regional y mundial	0.09	0.05	
Instituciones de promoción del crecimiento	0.08	0.39	
Sector privado	0.05	0.04	0.19

Fuente (Cuadros 6 y 7): Estimación del autor con base en la encuesta sobre el Noveno Aumento.

Un valor igual a 1 significa que los encuestados leen el documento y lo usan en su trabajo actual, respectivamente. El personal de VPC fue encuestado sobre todas las estrategias sectoriales, mientras que el personal de VPS y el de VPP sólo fueron encuestados sobre las estrategias de pertinencia directa para el trabajo de su unidad. Véanse mayores detalles en el documento de antecedentes *Encuesta sobre el Noveno Aumento General*.

En síntesis, parece como si las estrategias sectoriales se hubieran elaborado en gran medida para responder a las exigencias del Noveno Aumento, más que para abordar una necesidad percibida de orientación estratégica, definición de prioridades o guía para la Administración y el personal. Fueron concebidas más como documentos conceptuales que como documentos de la Administración para orientar el trabajo del Banco. Elaboradas bajo estrictas limitaciones de tiempo y recursos, no reflejaron el acopio de experiencias anteriores del BID ni la expectativa de rendición de cuentas por resultados en el futuro. El grado de consulta varió según la estrategia, pero en general fue limitado, especialmente entre el personal del Banco. La Administración realizó encomiables esfuerzos por cumplir en tiempo oportuno los requisitos del Noveno Aumento, pero será necesario un esfuerzo más profundo para que las estrategias sectoriales del Banco (y sus directrices y planes de acción conexos) puedan orientar las actividades del Banco e identificar de manera significativa la intersección entre las capacidades del Banco y la demanda de los países.

### **C. PAÍSES PEQUEÑOS Y VULNERABLES (INCLUIDOS FOE Y HAITÍ)**

Una de las dos prioridades estratégicas transversales que los Gobernadores destacaron en el Noveno Aumento fue el apoyo a los países pequeños y vulnerables, lo que incluye los objetivos de asegurar la sostenibilidad del Fondo para Operaciones Especiales (FOE) e incrementar el financiamiento no reembolsable para Haití. La definición de países pequeños y vulnerables es amplia, ya que comprende 19 de los 26 países prestatarios de América Latina y el Caribe: Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago y Uruguay. Para este conjunto de países, el principal requisito del Noveno Aumento tiene que ver con la meta de financiamiento que se ha señalado en el Cuadro 3, la cual se ha cumplido. El Acuerdo pone de relieve dos ámbitos pertinentes para subconjuntos de



Gran parte de la atención a países pequeños y vulnerables bajo IDB-9 fue a Haití.

© Riess, 2010



países de este grupo: (i) el FOE, que ofrece recursos concesionales a los países de mayor pobreza relativa de América Latina y el Caribe (actualmente Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua), y (ii) el apoyo especial a Haití.

Al formularse el Noveno Aumento, la situación financiera del FOE ya acusaba tensiones críticas. Con todo, el Noveno Aumento no abordó este tema de forma directa, dejando el asunto de su reposición para una fecha posterior. Tan sólo se previeron acciones de corto plazo y alcance limitado, ya ejecutadas en su totalidad. Si bien en el Noveno Aumento se prevé que el FOE sea financieramente sostenible hasta 2020, es poco probable que ello pueda cumplirse a menos que se tomen medidas de refuerzo de su liquidez. El FOE precisa una redefinición estratégica, incluido el estudio de opciones para su revitalización.

El apoyo a los países pequeños y vulnerables previsto en el Noveno Aumento se destinó en su mayor parte a Haití. En el Acuerdo del Noveno Aumento se estipuló que el FOE condonara el 100% de la deuda de Haití<sup>15</sup> y cancelara la obligación del país respecto de la conversión de moneda local. Se estableció el requisito de que el BID concediera recursos no reembolsables a Haití por un monto de

US\$200 millones y transfiriera anualmente US\$200 millones a la Facilidad No Reembolsable del BID para dicho país durante los siguientes 10 años (2011-2020), con sujeción a la aprobación anual de la Asamblea de Gobernadores. También se dispuso que el Banco ayudara a catalizar recursos de otras fuentes y asumiera el liderazgo en la coordinación de donantes.



Los requisitos financieros se han cumplido en gran medida. El Banco condonó un monto de US\$479 millones de la deuda de Haití y aprobó recursos no reembolsables cifrados en US\$231,6 millones en 2010. Las transferencias previstas de al menos US\$200 millones a la Facilidad No Reembolsable del BID se efectuaron en 2011 y 2012. En ambos años, las aprobaciones de proyectos para Haití superaron la suma de US\$240 millones; y en 2010, 2011 y 2012, los desembolsos ascendieron a US\$182 millones, US\$180 millones y US\$147 millones respectivamente. En consecuencia, la cartera no desembolsada aumentó de unos US\$500 millones antes del terremoto (en diciembre de 2009) a casi US\$740 millones para finales de 2012. El BID ha cumplido una importante función de coordinación técnica a nivel sectorial, si bien los recursos provenientes de otros donantes han disminuido desde 2010 y la coordinación de donantes ha sido menos eficaz de lo previsto debido a los ingentes desafíos que afronta el país.

En cambio, la eficacia en la implementación de los requisitos del Noveno Aumento parece limitada hasta el momento. OVE emprendió en 2011 una evaluación del programa de país para Haití<sup>16</sup>, que examinó de nuevo para esta evaluación del Noveno Aumento, realizando dos visitas al país a mediados de 2012 con el fin de repasar los resultados recientes. Trabajar en Haití supone enormes desafíos, y no cabe duda de que el personal del Banco y la Administración han hecho grandes esfuerzos por estructurar un programa de apoyo en el país. No obstante, ha sido muy difícil asegurar la pertinencia y alcanzar resultados. El Banco no ha centrado suficientemente sus esfuerzos en los ingentes desafíos de la reconstrucción después del terremoto, pese a que se estima que unas 400.000 personas aún viven en tiendas de campaña en Puerto Príncipe y que la mayoría de los edificios públicos y viviendas siguen pendientes de reconstrucción. En los sectores en que el Banco ha participado, el logro de las metas se ha visto limitado por problemas de ejecución, sobrecostos y demoras. Aunque la educación ha recibido atención prioritaria, los ambiciosos objetivos expuestos en la estrategia contrastan claramente con los amplios retrasos que registra la ejecución, por ejemplo en la reconstrucción de miles de escuelas destruidas. Asimismo, los proyectos del Banco en los sectores de agricultura, energía y agua potable también exhiben resultados limitados hasta la fecha. Aunque en el sector de caminos se observan avances, los sobrecostos siguen siendo un gran problema y cabría cuestionar la pertinencia de invertir en carreteras ante los acuciantes desafíos de reconstrucción de Haití. El Banco ha desistido del todo de brindar apoyo básico a la gestión pública básica, incluso en esferas tradicionales en las que ha prestado apoyo como la gestión financiera y la administración de ingresos, y la prioridad se ha trasladado al fortalecimiento institucional en sectores donde el BID está llevando a cabo proyectos de inversión. Por último, el Banco financió un ambicioso proyecto para financiar la construcción de un parque industrial en el norte del país, una zona carente de infraestructura. El proyecto ha atraído a dos compañías (una internacional y una local) y a finales de 2012 había generado alrededor de 1.500 empleos; al parecer, otras empresas también están interesadas, atraídas por el acceso preferencial de las exportaciones del parque al mercado de los Estados Unidos.

Con respecto a las metas de financiamiento, las presiones para mantener los niveles actuales de aprobaciones o desembolsos pueden tener consecuencias imprevistas. La percepción del imperativo de aprobar y desembolsar US\$200 millones anuales puede dirigir el financiamiento hacia sectores —como grandes programas de infraestructura u operaciones de desembolso rápido— en que los desembolsos pueden hacerse con relativa rapidez, al margen de que dichos sectores sean o no los de carácter más crucial para la reducción de la pobreza o para el crecimiento económico. Es interesante señalar que, de hecho, el Noveno Aumento no exige de manera explícita efectuar aprobaciones o desembolsos por US\$200 millones, sino tan sólo transferir US\$200 millones para Haití a la Facilidad No Reembolsable del BID. Quizá cabría considerar los recursos no reembolsables más bien como una dotación para la reconstrucción y el desarrollo de Haití, en cuyo marco las aprobaciones y los desembolsos se harían según un cronograma juzgado más conducente a una implementación efectiva.

#### **D. DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO**

Una segunda prioridad transversal que se consigna en el Noveno Aumento es el desarrollo a través del sector privado. Varios requisitos del Noveno Aumento tenían por objeto incrementar la focalización y efectividad del Banco en esta esfera. Desde una perspectiva estratégica, se dispuso que el Banco formulara una nueva estrategia de desarrollo del sector privado, un plan operativo para proyectos sin garantía soberana y un conjunto de directrices para las PYME, y que revisara las directrices relativas a operaciones sin garantía soberana para las entidades con participación pública. A fin de estimular las actividades con el sector privado, el Banco estaba llamado a ampliar gradualmente los límites prudenciales en operaciones sin garantía soberana y prestar apoyo a la Corporación Interamericana de Inversiones mediante préstamos subordinados. Con vistas a reforzar la efectividad, el Banco debía mejorar la coordinación entre las ventanillas de operaciones para el desarrollo del sector privado, adaptar la combinación entre los sectores público y privado a las necesidades de los países y aumentar la contribución de las operaciones sin garantía soberana al desarrollo. Conjuntamente, estos esfuerzos estaban llamados a incrementar el aporte al desarrollo derivado de las actividades del Banco con el sector privado “aprovechando las ventajas comparativas del BID en forma congruente con sus objetivos institucionales”.

La Administración del Banco ha adoptado todas las medidas formales para responder a los requisitos de estrategias del Noveno Aumento, ultimando todos los documentos y directrices previstos. Los obstáculos al desarrollo del sector privado se señalan acertadamente en los documentos clave (Estrategia de Desarrollo del Sector Privado, Plan Operativo para las Operaciones sin Garantía Soberana y Directrices para las PYME). Estos documentos analizan los factores que explican la baja productividad en el sector privado, describen las iniciativas del Banco en favor de la inclusión financiera y del desarrollo de mercados de capitales locales y regionales, y señalan la necesidad de acciones del Banco orientadas a superar la infraestructura inadecuada. Por otra

parte, las directrices revisadas para operaciones sin garantía soberana flexibilizan determinados requisitos anteriores sobre propiedad del sector privado, para facilitar la creación de alianzas público-privadas e impulsar el financiamiento a nivel subnacional.

OVE constata, empero, que estos documentos no son eficaces a la hora de ofrecer un marco y una “hoja de ruta” categóricos para las iniciativas y políticas de financiamiento del Grupo del Banco vinculadas al desarrollo del sector privado. Los documentos no abordan algunas consideraciones estratégicas fundamentales, por ejemplo, bajo qué circunstancias las empresas maximizan su aporte al desarrollo, cómo deben armonizarse los objetivos privados y el interés público, o de qué modo han de aprovecharse las ventajas comparativas del Banco para ayudar a los países y las empresas a potenciar los beneficios de unos mercados más abiertos y competitivos. Por lo tanto, las nuevas estrategias no han influido mayormente en la forma de preparar los proyectos. La encuesta de OVE al personal del Banco confirmó que dicho personal posee un conocimiento escaso de la Estrategia de Desarrollo del Sector Privado y, en los casos en que ese conocimiento existe, una visión generalmente escéptica sobre el impacto de la estrategia en el diálogo con los países y en la selección y el diseño de los proyectos.

En la bibliografía sobre economía se destaca el impacto positivo que el sector privado puede ejercer sobre el desarrollo cuando tanto los agentes nuevos como aquellos que son innovadores pueden acceder a los mercados para promover la competencia, y cuando el régimen de políticas favorece la actividad empresarial y asegura la igualdad de condiciones al suprimir barreras normativas para la movilidad y el crecimiento y al desalentar las actividades orientadas a la búsqueda del provecho propio. La capacidad del Banco para respaldar tanto al sector público como al sector privado es una importante ventaja comparativa potencial. Es posible que los mayores impactos en el desarrollo del sector privado se logren en los casos en que las operaciones del Banco para los sectores público (con garantía soberana) y privado (sin garantía soberana) se coordinan adecuadamente con el doble objetivo de mejorar el entorno de negocios a través de mejores políticas y reglamentos y dar respaldo a una respuesta de las empresas en términos de oferta. Este planteamiento depende de una colaboración entre las ventanillas para el desarrollo del sector privado —tanto en las vertientes pública y privada del Banco como entre las distintas ventanillas del Grupo del Banco para el sector privado<sup>17</sup>— que sea mucho más estrecha que la que se registra actualmente.

OVE sugiere que el Banco considere dos opciones estructurales para reforzar la coordinación. Una consistiría en *integrar plenamente las ventanillas para el sector privado dentro de los departamentos sectoriales del Banco*. Esto daría por resultado la existencia de una sola división del BID para cada sector, que manejaría el financiamiento con y sin garantía soberana, tal como ocurre, por ejemplo, en la Corporación Andina de Fomento y en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. Los gerentes de los sectores serían responsables de ejecutar el programa, valiéndose de toda la gama disponible de instrumentos con y sin garantía soberana para brindar apoyo a gobiernos nacionales y subnacionales, compañías estatales y empresas privadas. Esto permitiría concentrar

conocimientos fundamentales (por ejemplo sobre alianzas público- privadas) que al presente se encuentran fragmentados. Una segunda opción sería *fusionar las ventanillas para el sector privado en una sola dependencia (tal como ocurre en el Grupo del Banco Mundial), asegurando la coordinación mediante la asignación de facultades, recursos y un mandato pleno a un Gerente de País o Representante para cada país*. Este Gerente de País o Representante, actuando en estrecha cooperación con los gobiernos nacionales, tendría que contar con suficiente poder y autoridad para integrar las actividades y compromisos del Grupo del Banco en las dimensiones pública y privada. Cada una de estas modalidades (una en que la integración se haría mediante la vertiente de sectores de la matriz, y otra en que la integración se haría mediante la vertiente de países) posee claras ventajas que conviene estudiar con mayor detalle en determinadas dimensiones, como flexibilidad, autonomía, uso de la base de capital del BID y efectividad en el desarrollo (esta última de máxima importancia, pues es la razón de ser misma del Grupo del BID).

En lo concerniente a la efectividad en el desarrollo, aunque todavía es demasiado pronto para evaluar los resultados de los proyectos aprobados con posterioridad al Noveno Aumento, el análisis del diseño de algunos proyectos recientes evidencia ciertas mejoras de diseño frente al período 2008-2012. En un número creciente de documentos de proyecto se identifican fallas de mercado y se proponen soluciones claras para superarlas, y alrededor de dos tercios de los proyectos contienen indicadores para medir sus resultados.

## **E. RESUMEN: ESTRATEGIA INSTITUCIONAL**

La implementación de los elementos estratégicos del Acuerdo sobre el Noveno Aumento ha sido razonablemente completa. Es probable que en 2015 se declaren cumplidas las metas de financiamiento, con ayuda de una normas de categorización liberales; se han preparado y presentado al Directorio las estrategias sectoriales y documentos estratégicos sobre desarrollo del sector privado que se habían dispuesto por mandato. Asimismo, se están realizando a la Facilidad No Reembolsable del BID para Haití las transferencias no reembolsables estipuladas, en el nivel establecido de US\$200 millones anuales.

Sin embargo, según indican los datos empíricos recogidos en esta evaluación, es poco probable que estas acciones sean plenamente eficaces en cuanto al cumplimiento de los objetivos subyacentes. Las estrategias sectoriales no son demasiado conocidas ni utilizadas por el personal del Banco, y en muchos casos no guían sino que reflejan la acción del Banco. Las metas de financiamiento son instrumentos categóricos que pueden distorsionar la toma de decisiones en el Banco en modos imprevistos. Pese a los esfuerzos diligentes desplegados por personal dedicado del Banco para prestar asistencia en el contexto de Haití, que presenta grandes desafíos, los niveles de asistencia dispuestos para ese país generan incentivos para que el Banco se centre en ámbitos en

los que se puedan efectuar desembolsos rápidos, y hasta la fecha se han registrado relativamente pocos resultados. Los requisitos del Noveno Aumento sobre desarrollo del sector privado no han abordado en lo sustancial una serie de consideraciones fundamentales en cuanto a la estrategia para las operaciones sin garantía soberana y la coordinación interna del BID. En suma, la experiencia lleva a preguntarse acerca de la función y la eficacia de los procesos y las metas numéricas derivados de mandatos externos en un Banco impulsado esencialmente por la demanda. La estrategia institucional del BID debe emanar de un análisis pormenorizado y franco de sus capacidades y su ventaja comparativa en un contexto regional cada vez más competitivo, algo que aún no se ha realizado.





Bajo el Acuerdo del IDB-9, se le requirió al BID responder de manera efectiva y eficiente a las necesidades de los prestatarios en las áreas de instrumentos de financiamiento, productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad, estrategias de país y programación de país, y en el uso de los sistemas nacionales

© José Luis Gutiérrez, 2012.



# 3 Instrumentos y Procesos Operacionales

Si bien el Marco Global de la Declaración de Cancún no incluyó requisitos específicos con respecto a los instrumentos y procesos operacionales, en el Acuerdo sobre el Noveno Aumento se hizo un examen de estos aspectos y diversos requisitos conexos. Dichos requisitos tienen por objetivo responder de manera efectiva y eficiente a las necesidades de los prestatarios en cuatro áreas: instrumentos de financiamiento, (ii) productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad, (iii) estrategias de país y programación de país y (iv) uso de los sistemas nacionales.

## A. INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO

El Acuerdo del Noveno Aumento dispuso que la Administración efectuara una revisión de los instrumentos de financiamiento para eliminar los innecesarios, identificar vacíos o nuevos instrumentos cuya adopción el Banco debiera considerar, actualizar las políticas administrativas y adaptar los instrumentos a necesidades específicas. OVE considera que la Administración ha tomado medidas para cumplir estos requisitos, aunque con cierta lentitud. La eficacia en la implementación ofrece características mixtas pero parece avanzar en dirección positiva.

Desde 2000 el Banco ha creado un gran número de nuevos instrumentos de financiamiento. Esta proliferación de instrumentos obedeció en parte a los esfuerzos emprendidos por el BID a comienzos de la década del 2000 para incrementar su competitividad y reducir los costos de transacción de sus préstamos mediante la racionalización de los tiempos de tramitación y los requisitos fiduciarios y la introducción de nuevos instrumentos para obviar determinadas restricciones. Estos nuevos instrumentos han adoptado dos formas: algunos han usado un criterio “programático” para facilitar el otorgamiento de múltiples préstamos cuando se cumplen metas provisionales u otros criterios, mientras que otros han hecho hincapié en la flexibilidad para apoyar iniciativas piloto o de carácter innovador con mayor rapidez que en el caso de los préstamos estándar.

Como consecuencia de esta proliferación, el Banco ahora ofrece a sus prestatarios una gama de instrumentos igual o mayor que la de otros bancos multilaterales de desarrollo (Cuadro 8). La mayoría de los especialistas y de los prestatarios entrevistados por OVE considera que esto representa una ventaja, no un problema, dado que disponer de un amplio “menú” del que los prestatarios pueden escoger es una cosa positiva. La experiencia sugiere que la selección de instrumentos se guía por las necesidades y características de los países. En la práctica, los países prueban una nueva modalidad de financiamiento y, si su experiencia es positiva, tienden a mantener esa modalidad como principal forma de interacción con el BID.

Las consideraciones en torno a los instrumentos de financiamiento variaron algo con el inicio de la crisis financiera internacional en 2008. Ya no se trataba de saber si existía o no demanda para el financiamiento del Banco, sino de determinar si el Banco podía proveer recursos con la celeridad y en los montos que la crisis requería. El volumen de financiamiento aumentó a US\$10.000 millones en 2008 y a US\$15.000 millones en 2009, haciendo imperiosa la necesidad de un aumento general de capital. Sin embargo, los instrumentos de financiamiento existentes no eran ideales para el financiamiento en tiempos de crisis<sup>18</sup>. A su vez, una sucesión sin precedentes de desastres naturales entre 2008 y 2010 también generó demandas de que el Banco desarrollara productos crediticios para propiciar una respuesta rápida.

**CUADRO 8. COMPARACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO DE  
BANCOS MULTILATERALES DE DESARROLLO**

Instrumentos de financiamiento/modalidades	Instrumentos de financiamiento de los bancos multilaterales de desarrollo			
	BID	Banco Asiático de Desarrollo	Banco Mundial	Banco Africano de Desarrollo
Financiamiento para inversión				
Préstamo para inversiones específicas	√	√	Consolidados en el “Préstamo para inversión”	√
Facilidad de Respuesta Inmediata para Emergencias Causadas por Desastres	√	√		√
Préstamo para cooperación técnica	√	√		√
Enfoque sectorial amplio (SWAp) (modalidad)				√
Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos	√	√		√
Operación de múltiples fases	√	√		
Préstamo de crédito global	√	√		
Préstamo sectorial		√		√
Préstamo para innovación	(eliminado)	(eliminado)	(dropped)	
Facilidad Sectorial	(eliminado)			
Préstamos para obras múltiples	√			
Préstamo en función del desempeño	(prueba piloto 2003-2009)			
CCLIP (modalidad)	√			
Financiamiento para reformas de política/Emergencias/Contingente (*)				
Préstamos en apoyo de reformas de política	√	√	√	√
Financiamiento para emergencias/ Contingente	√	√	√	√
Programa para resultados (PforR)			√	

Fuente: Documento de antecedentes del Noveno Aumento sobre instrumentos operacionales. El Banco Mundial acaba de simplificar sus instrumentos de financiamiento consolidándolos en tres tipos: Financiamiento en apoyo de reformas de política para el desarrollo, Programa para resultados y Financiamiento para inversión. Banco Mundial, “Investment Lending Reform: Modernizing and Consolidating Operational Policies and Procedures”, 1 de noviembre de 2012.

En respuesta a los requisitos del Noveno Aumento y la experiencia durante la crisis financiera internacional, la Administración del Banco emprendió en 2011 un análisis de los instrumentos del Banco con garantía soberana. En diciembre de ese año, el Directorio aprobó una Propuesta de Reforma de los Instrumentos de Financiamiento del Banco con Garantía Soberana (documento GN-2564-3), en virtud de la cual se eliminaron dos instrumentos, a saber, los préstamos para innovación y el marco de la facilidad sectorial. En 2012, el Directorio aprobó dos instrumentos: la Línea de Crédito para la Sostenibilidad del Desarrollo (DSL), diseñada para proteger los programas vinculados con la pobreza ante situaciones de conmoción externa, y la Línea de Crédito Contingente para Desastres Naturales (CCL), diseñada para complementar la actual Línea de Crédito Contingente para Emergencias Causadas por Desastres Naturales y proveer recursos adicionales ante el advenimiento de desastres naturales<sup>19</sup>. También se aprobó el uso de la opción de retiro diferido para operaciones regulares en apoyo de reformas de política, a fin de dar a los países la posibilidad de aprobación de su asignación de préstamos en apoyo de reformas de política en un año dado, pero acceder a los recursos en los momentos y por los montos que más eficazmente respondan a sus necesidades<sup>20</sup>.

Además de esta gama de instrumentos de financiamiento, el Banco ofrece garantías a sus prestatarios. Hasta 2005 el uso de garantías estaba restringido al sector privado. En 2004, el Directorio aprobó un conjunto de directrices para las garantías en moneda local a entidades del sector público. Sólo se han emitido dos de esas garantías, en ambos casos para ofrecer a los participantes privados en operaciones de alianzas público-privadas la seguridad de que el sector público cumpliría sus obligaciones contractuales, lo que hizo posible atraer a empresas internacionales altamente calificadas para construir y operar infraestructura en Perú y Guyana. En noviembre de 2012, el Directorio aprobó un instrumento de garantía para respaldar la reestructuración de la deuda del sector público en Panamá.

Una brecha que subsiste en la combinación de instrumentos del Banco parece ser la ausencia de un instrumento cuyos desembolsos se realicen en función de los resultados de los proyectos. El préstamo en función del desempeño, puesto a prueba entre 2003 y 2009, fue objeto de una demanda escasa por parte de los prestatarios debido a su requisito de vincular los desembolsos no sólo a los resultados sino también a la selección y verificación de gastos específicos en insumos mediante las normas habituales de adquisiciones y gestión financiera del Banco. Sería conveniente que el Banco examinara la experiencia reciente de otros bancos multilaterales de desarrollo con el financiamiento en función de resultados para determinar si el préstamo en función del desempeño podría rediseñarse con miras a incrementar su utilidad<sup>21</sup>.

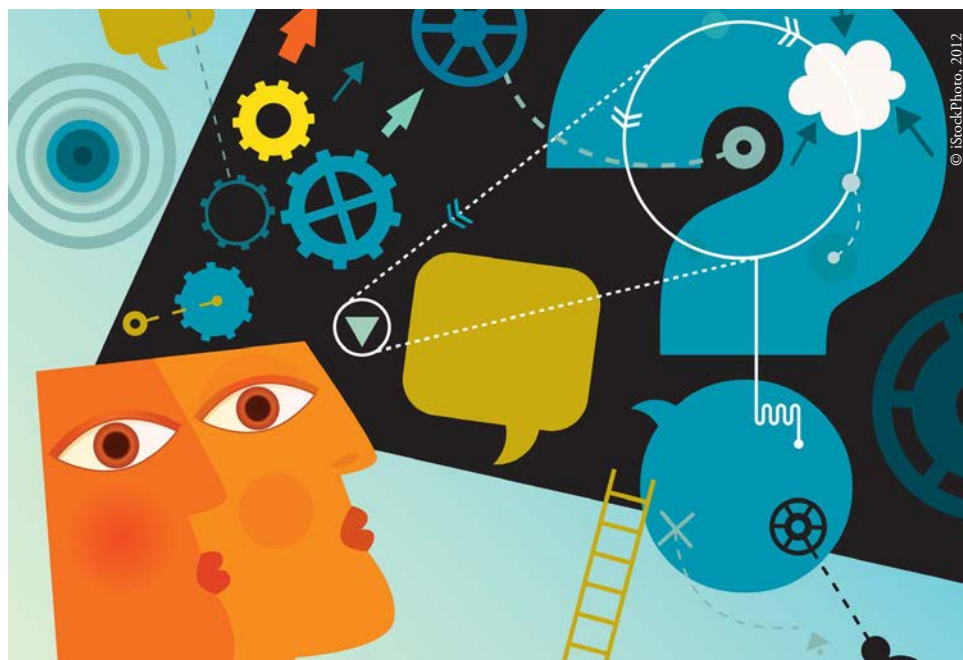


## B. PRODUCTOS DE CONOCIMIENTO Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDAD

Las evaluaciones realizadas durante sucesivos años para determinar la efectividad en el desarrollo asociada a los productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad del BID (en especial la cooperación técnica no reembolsable) han sido críticas de la capacidad del Banco para orientar, coordinar y administrar estos productos<sup>22</sup>. Para remediar estas carencias, el Banco formuló en el contexto del Acuerdo sobre el Noveno Aumento diversos compromisos generales y fundados en aspiraciones, a saber: asegurar una combinación pertinente de productos mediante la mejora del marco del Banco para la provisión de productos no financieros de valor agregado; consolidar su papel como canalizador de fondos externos no atados de múltiples donantes para financiar operaciones de cooperación técnica; y considerar una opción de servicios remunerados para aprovechar el potencial no aprovechado de recuperación sustancial de costos y satisfacer la demanda de los clientes en cuanto a productos de alta calidad, rápida entrega y gran pertinencia.

El grueso del trabajo del Banco en el área de conocimiento y fortalecimiento de capacidad se financia por medio de operaciones de cooperación técnica, las cuales tienen múltiples objetivos y fuentes de financiamiento. Algunas se usan para preparar proyectos, otras para prestar asistencia técnica a mediano plazo o para llevar a cabo estudios analíticos, y otras más para atender solicitudes a corto plazo de los prestatarios. Gran parte de los recursos para cooperación técnica (US\$100 millones anuales) proviene de las ganancias retenidas del Capital Ordinario del Banco, mientras que otra parte importante proviene de fondos fiduciarios bilaterales. El financiamiento está sujeto a una asignación sustancial a determinados países, sectores, subsectores y grupos. Ante esta complejidad en cuanto a objetivos y fuentes de financiamiento no resulta fácil idear sistemas para asignar las operaciones de cooperación técnica y llevar su seguimiento y su gestión en una manera que permita mantener los costos de transacción en niveles manejables y no genere un efecto disuasivo considerable para el uso de estos instrumentos.

Pese a los intensos esfuerzos desplegados para mejorar el marco de ejecución y seguimiento de las operaciones de cooperación técnica —incluidas varias revisiones y modificaciones desde que se ultimó el Informe sobre el Noveno Aumento en 2010—, aún queda trabajo por hacer en este ámbito. La mayor parte del personal de operaciones entrevistado por el equipo de evaluación se refirió a los altos costos de transacción asociados a las operaciones de cooperación técnica, incluidos los requisitos del proceso, las distintas acciones necesarias para evaluar si es factible financiar las operaciones a través de fondos fiduciarios de donantes, y los arreglos sobre adquisiciones (que, por ejemplo, hacen excesivamente engorroso contratar empresas consultoras en vez de consultores individuales). La complejidad de estos mecanismos ha demorado considerablemente la aprobación y la ejecución de las operaciones de cooperación técnica. Además, todavía no se ha establecido un sistema de seguimiento y evaluación para la cooperación técnica<sup>23</sup>.



Otro reto consiste en asegurar la integración y la sinergia entre la labor de conocimiento del Banco y sus actividades de financiamiento, idealmente por medio de estrategias y programas bien estructurados para países prestatarios individuales. Aunque los estudios analíticos del Banco ayudan a nutrir la preparación de las estrategias de país mediante notas sectoriales, las estrategias en sí rara vez mencionan la contribución del trabajo analítico o de las operaciones de cooperación técnica al programa de país.

El Noveno Aumento propugnó el desarrollo de servicios de conocimiento remunerados como una opción para los prestatarios. Hasta la fecha, el único país que ha recibido servicios remunerados del Banco ha sido Chile, en el marco de un acuerdo especial. El Acuerdo del Noveno Aumento dispuso específicamente que el Banco desarrollara un marco de servicios remunerados, aunque éste apenas parece estar tomando forma ahora. En la nueva Estrategia de País con Perú se plantea la posibilidad de establecer servicios remunerados, y también en el caso de Colombia se están estudiando opciones en este sentido. Se prevé que el Banco contará con un marco general a principios de 2013.

En síntesis, queda trabajo por hacer en el área del conocimiento. La mayoría de los gerentes y empleados del Banco entrevistados opinaron que todavía no se ha llegado a un consenso institucional sobre el nivel de servicios de conocimiento que la institución podría ofrecer a sus clientes, dadas las limitaciones presupuestarias y de personal, y sobre el modo en que dichos servicios se habrían de administrar, supervisar y ordenar por prioridad. La opinión generalizada es que se está avanzando en la dirección acertada, al observarse una mayor transparencia y capacidad de seguimiento de los procesos internos para el suministro de conocimiento. No obstante, los avances se han

visto dificultados por la complejidad que supone tener que cumplir objetivos distintos e incompatibles y equilibrar las diversas concesiones que ello entraña. Las frecuentes revisiones de las directrices y los procesos de asignación de recursos para los productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad dan a entender que el Banco está “experimentando” en este terreno y que aún se requiere un esquema más simple, claro y efectivo.

### C. PROGRAMACIÓN DE PAÍS

El proceso de programación de país es fundamental para asegurar que el Banco esté haciendo lo que corresponde. El resultado del proceso de programación de país es el programa de trabajo del Banco, que incluye préstamos, operaciones no reembolsables, operaciones de cooperación técnica y estudios analíticos. Un proceso de programación eficaz conduce a un programa de trabajo que aprovecha las fortalezas y ventajas competitivas del Banco, es altamente pertinente en la identificación y eliminación de los obstáculos al desarrollo y refleja la demanda de los países.

El proceso de programación de país del Banco comprende dos etapas y dos documentos: la estrategia de país, que tiene por finalidad ofrecer una visión plurianual de las actividades del Banco, y un documento anual donde se resume el programa para ese año. Las más recientes directrices para la elaboración de esos documentos fueron aprobadas por el Directorio en 2009<sup>24</sup>, y desde entonces el proceso ha variado un poco con la sustitución del memorando de programación y cartera por el documento de programa de país, que se centra en la programación pero sin incluir ya una revisión de la cartera.

El Acuerdo del Noveno Aumento dispone requisitos relativos tanto a las estrategias de país como a los documentos de programa de país. En él se establece que las estrategias de país han de incluir marcos de desarrollo amplios y marcos macroeconómicos y fiscales más específicos, aprovechar ese análisis (y el diálogo de país conexo) para armonizar el programa de país del Banco con las necesidades del país, y reflejar la demanda nacional en cuanto a productos crediticios y no crediticios del Banco. Para abarcar toda la gama de productos del Banco y la demanda del país, el Acuerdo del Noveno Aumento establece que los productos no crediticios y el financiamiento del Banco sin garantía soberana se incorporen en la estrategia de país y el proceso de programación. Luego, requiere que el documento anual de programación desarrolle el programa expuesto en la estrategia para que los proyectos financiados por el Banco respondan a las necesidades del país.

OVE constata que las estrategias de país del Banco cumplen en parte los mandatos del Noveno Aumento. Por lo general, las estrategias de país ofrecen una descripción general de las características y desafíos de desarrollo del país, incluido el desempeño macroeconómico reciente medido a través de indicadores agregados como crecimiento

del PIB, pobreza, precios y comercio exterior. Asimismo, contienen diagnósticos resumidos de las necesidades sectoriales y posibles esferas de intervención del Banco. Sin embargo, no suelen articular un enfoque estratégico para el BID en sectores clave ni examinar las implicaciones del análisis macroeconómico y fiscal sobre el papel de la institución o el tamaño de las asignaciones de financiamiento del Banco<sup>25</sup>. Las estrategias incluyen solo en contadas ocasiones un análisis adecuado de los éxitos y fracasos anteriores del Banco o de su ventaja comparativa, y no siempre aprovechan debidamente los análisis pertinentes llevados a cabo por especialistas de la institución.

Las estrategias de país tampoco cumplen plenamente las expectativas del Noveno Aumento en otros dos aspectos. Por una parte, como ya se ha señalado, prestan muy poca atención a las actividades no crediticias, trátase de productos de conocimiento o de la cooperación técnica; por otra parte, ofrecen poca o ninguna información sobre el financiamiento global sin garantía soberana o la respectiva cartera. De modo más general, la mayoría de ellas brinda muy poca información sobre el papel que el financiamiento del Banco para el sector privado cumple en la promoción del desarrollo, o sobre las sinergias reales o potenciales entre los instrumentos con garantía soberana y sin ella.

Por su parte, los documentos anuales de programación no convergen del todo con las estrategias de país. Es bastante común que se aprueben y pongan en marcha proyectos en sectores no previstos en la estrategia de país, o a veces ni siquiera en el documento de programa de país; y no siempre está clara la relación entre las asignaciones anuales de financiamiento y el volumen total de financiamiento incluido en las estrategias de país. De hecho, los criterios usados para determinar los montos de financiamiento globales y las asignaciones anuales no son transparentes y, al parecer, guardan relación principalmente con los desembolsos anteriores y en menor medida con la participación del país en el capital del Banco. A diferencia de las estrategias de país, los documentos de programa de país mencionan las operaciones de cooperación técnica en curso o propuestas para el año siguiente, pero aportando pocos detalles aparte del nombre de la operación y el respectivo monto.

La evolución del proceso de programación de país desde el Noveno Aumento constituye en gran medida una respuesta al deseo de los prestatarios de contar con una flexibilidad mayor de un año a otro que la que sería factible a través de una estrategia de país selectiva y vinculante de tres o cuatro años de vigencia. No obstante, es importante que la flexibilidad no se genere a expensas de la selectividad estratégica si se quiere que el apoyo proporcionado por el Banco contribuya a necesidades de desarrollo críticas y aproveche lo que la institución hace mejor. Las estrategias de país y los documentos de programación anuales deben complementarse entre sí y procurar conjuntamente identificar la confluencia entre demanda de los países, prioridades de desarrollo y capacidades del Banco, prestando una atención especial a cada una de esas dimensiones.

El carácter anual del proceso de programación impone limitaciones de tiempo en la preparación de los préstamos, lo cual puede precipitar el proceso y llevar a la acumulación de aprobaciones al final del año, posiblemente reduciendo el tiempo necesario para la labor analítica requerida y las oportunidades para una deliberación y revisión de fondo. El Banco podría considerar ventajosamente la posibilidad de un proceso continuo de programación de carácter bienal (con un primer año vinculante y un segundo año que reflejaría asignaciones y programas de trabajo conceptuales) a fin de brindar más tiempo para la planificación y ejecución de préstamos y otras actividades de apoyo del Banco.

#### **D. SISTEMAS NACIONALES**

El Acuerdo del Noveno Aumento confirmó el compromiso del Banco de fortalecer los sistemas nacionales e incrementar su uso en las operaciones que financia. De un modo general, el término “sistemas nacionales” engloba todo el conjunto de normas, reglamentos, procedimientos y estructuras nacionales para la gestión del sector público. Los sistemas “fiduciarios” incluyen las adquisiciones y la gestión financiera, mientras que los sistemas de “efectividad en el desarrollo” incluyen los de planificación, seguimiento y evaluación, estadísticas, y salvaguardias ambientales y sociales. La estrategia del BID sobre sistemas nacionales cubre los sistemas fiduciarios de adquisiciones y gestión financiera, y, entre los sistemas de efectividad en el desarrollo, los de planificación, seguimiento y evaluación, y salvaguardias ambientales y sociales.

El planteamiento del Banco, tal como se recoge en la estrategia sobre sistemas nacionales aprobada por el Directorio en 2010, combina la adhesión a normas internacionales uniformes con un criterio guiado por la demanda y adaptado a cada país para avanzar hacia la implantación de esas normas. Se distingue entre el “fortalecimiento” y el “uso” de los sistemas nacionales, entendiéndose que las actividades de fortalecimiento se realizan principalmente con miras a avanzar hacia la “validación” de esos sistemas, de modo que puedan utilizarse en proyectos financiados por el Banco. En el marco de la estrategia, el Banco se compromete a promover un mayor uso de los sistemas nacionales en cada uno de los 26 países clientes, y no sólo en los más avanzados.

OVE considera que el enfoque del BID sobre sistemas nacionales está bien fundado y aborda efectivamente los factores primordiales que han impedido hacer un mayor uso de dichos sistemas en el pasado. El avance en la implementación de los aspectos fiduciarios de la estrategia ha sido globalmente satisfactorio; así, aunque se ha avanzado menos de lo previsto en el uso de los sistemas de presentación de información y de la auditoría externa, ello se ha visto compensado por resultados mejores que los previstos en lo que respecta al uso de los sistemas de contabilidad y de adquisiciones. En lo sucesivo, será importante que el Banco introduzca mecanismos para asegurar la coordinación entre las tres divisiones que se ocupan (i) del diagnóstico y la validación



de sistemas nacionales específicos y (ii) de la gestión de proyectos y otras actividades del Banco diseñadas para fortalecer la gestión pública.

Es importante señalar que con frecuencia el uso de los sistemas nacionales fiduciarios suele verse limitado por la demanda, dado que algunos prestatarios prefieren usar los procedimientos del BID para velar por la integridad y precaverse contra riesgos de reputación o corrupción. La renuencia de algunos gobiernos a aceptar la responsabilidad de basarse en sus sistemas nacionales podría disminuir conforme la buena experiencia inicial se prolonga.

A diferencia de los sistemas fiduciarios, los avances en cuanto al fortalecimiento y la promoción del uso de los sistemas nacionales de seguimiento y evaluación en actividades financiadas por el Banco han sido mínimos o no han estado vinculados con la estrategia sobre sistemas nacionales. Es necesario revisar la metodología de trabajo del Banco en esta esfera para asegurar un firme liderazgo y una clara rendición de cuentas. Del mismo modo, la labor asociada al uso de los sistemas nacionales de salvaguardias ambientales y sociales está en fase incipiente.

Dos aspectos que hay que tener muy en cuenta en cualquier iniciativa para usar los sistemas nacionales son, por un lado, el riesgo de fallos y retrocesos después de haberse validado el uso de un sistema fiduciario y, por otro lado, el grado de flexibilidad que debe darse a la Administración en la validación de sistemas en países específicos. En cuanto al primer aspecto, el Banco podría quizá considerar la opción de validaciones sujetas a un plazo, renovado automáticamente por períodos subsiguientes salvo que se produzca algún hecho adverso importante; con respecto al segundo punto, el Directorio podría considerar la opción de autorizar a la Administración para aprobar la validación de un sistema nacional de adquisiciones en un país dado, sujeto a ratificación ex post por el Directorio, tal como se hace en el caso de la gestión financiera.

Aunque este ámbito del Noveno Aumento está avanzando mayormente con eficacia en los aspectos fiduciarios, es importante mantener expectativas realistas. La transición al uso de los sistemas nacionales en proyectos financiados por el Banco es importante pero entraña posibles riesgos y demoras, y es probable que la mejora en la eficiencia de los proyectos sólo se obtenga gradualmente.

## **E. RESUMEN: INSTRUMENTOS Y PROCESOS OPERACIONALES**

Con respecto a los instrumentos y procesos operacionales, los requisitos del Noveno Aumento eran más generales que en otros ámbitos. Por tal motivo, estos instrumentos no han recibido el mismo grado de atención y escrutinio por parte del Directorio, y su implementación ha sido matizada. El Banco cuenta con una amplia oferta de instrumentos de financiamiento, reforzada mediante la reciente adopción de instrumentos contingentes para hacer frente a crisis financieras y desastres naturales. Asimismo, está avanzando satisfactoriamente en la definición y adopción de una metodología para fortalecer los sistemas nacionales, aunque más en los aspectos fiduciarios que en los de seguimiento y evaluación o de salvaguardias ambientales y sociales. En cambio, los mecanismos para la asignación de recursos y la ejecución de operaciones de cooperación técnica aún parecen ser complejos y confusos, pese a las reiteradas tentativas recientes dirigidas a reformarlos. Además, la función y el contenido de las estrategias de país y los documentos de programa de país varían en cierta medida de lo previsto en el Noveno Aumento. Si bien ello obedece en parte al comprensible deseo de los prestatarios de contar con más flexibilidad, ha limitado las posibilidades de dichos instrumentos de identificar y aprovechar las fortalezas del Banco. El logro de una mayor efectividad de los instrumentos y procesos del Banco en estas dos esferas —cooperación técnica y programación de país— exigirá una atención constante y una cuidadosa revisión y consideración de modalidades alternativas.





# 4 Medición Y Seguimiento de Resultados

El Noveno Aumento asignó gran prioridad al establecimiento de mecanismos para dar seguimiento a los resultados y promover la efectividad en el desarrollo en todo el trabajo del Banco. Con miras a supervisar los avances en la implementación de la estrategia y las prioridades institucionales analizadas en el Capítulo II, el Acuerdo sobre el Noveno Aumento expuso un Marco de Resultados detallado para el Banco y dispuso que la Administración le diera seguimiento e informara periódicamente al Directorio, y anualmente a través del Panorama de la Efectividad en el Desarrollo (PED).

En cuanto al seguimiento de resultados a nivel de los proyectos, el Acuerdo encomendó al Banco la tarea de aplicar un Marco de Efectividad en el Desarrollo para medir la evaluabilidad de los proyectos al momento de la aprobación y sus resultados al momento del cierre, así como la tarea de informar sobre la evaluabilidad y los resultados de los proyectos en el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo.

## A. MARCO DE RESULTADOS DEL BANCO

El Noveno Aumento llevó al Banco a instaurar un Marco de Resultados general en toda la institución, para facilitar su uso de datos empíricos a fin de asegurar la gestión orientada al logro de resultados de desarrollo y rendir cuenta de dichos resultados. El Marco de Resultados, que se adjuntó al propio Acuerdo en forma de anexo, consta de cuatro niveles (metas regionales de desarrollo; contribuciones a las metas regionales mediante productos; prioridades del programa de financiamiento, y eficacia y eficiencia operacionales) organizados en la medida de lo posible según las categorías de prioridades institucionales del Noveno Aumento (véase el Recuadro 1). Las metas de desarrollo regionales incluyen parámetros de referencia, mientras que los demás niveles tienen tanto parámetros de referencia (promedio del período 2006-2009) como metas para finales de 2015.

**RECUADRO I. ESTRUCTURA EN CUATRO NIVELES DEL MARCO DE RESULTADOS  
DEL NOVENO AUMENTO**

**Primer nivel: Metas regionales de desarrollo.** Da seguimiento a los principales indicadores regionales de desarrollo en las cinco prioridades institucionales del Banco. En el Acuerdo del Noveno Aumento se señala que el avance en estos indicadores no puede atribuirse sólo a las intervenciones del Banco, ya que el BID puede cumplir un papel relativamente pequeño a nivel de país. (El primer nivel era el segundo nivel hasta el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo de 2011.)

**Segundo nivel: Contribuciones a las metas regionales mediante productos.** Permite seguir la “contribución directa” de las intervenciones del Banco a las metas regionales de desarrollo y promueve la rendición de cuentas en el uso de los recursos del Banco. Se prevé que los indicadores estén desagregados por género, grupos indígenas y comunidades afrodescendientes, cuando corresponda. (El segundo nivel era el tercer nivel hasta el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo de 2011.)

**Tercer nivel: Prioridades del programa de financiamiento.** Constituye una expresión de los “más altos mandatos y prioridades del Banco”. Consta de las cuatro metas de financiamiento que se describen en el Capítulo II. (El tercer nivel era el primer nivel hasta el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo de 2011.)

**Cuarto nivel: Eficacia y eficiencia operacionales.** Incluye indicadores sobre (i) eficacia de las intervenciones del Banco —empleando indicadores de evaluabilidad, resultados al momento de la terminación y otros indicadores de desempeño— y satisfacción de los clientes a través del sistema de retroinformación externa; (ii) eficiencia, incluidos los costos de preparación y ejecución de proyectos y la descentralización de la toma de decisiones hacia las Representaciones; y (iii) recursos humanos, incluidos los temas de género y la descentralización del personal profesional.

OVE constata que el Banco ha avanzado sustancialmente desde mayo de 2010 en la implementación de su Marco de Resultados, aunque este último no se ha convertido aún en una herramienta integral para orientar la estrategia general y las operaciones del Banco y aumentar la rendición de cuentas, como lo preveía el Noveno Aumento. El Banco todavía se halla en una etapa relativamente incipiente de implementación, dado que las metas sólo cobran efecto formalmente en 2012 con la primera ronda de suscripciones al aumento de capital. Por lo tanto, esta evaluación identifica una serie de consideraciones que pueden abordarse provechosamente de cara al futuro.

En primer lugar, el Marco de Resultados presenta incoherencias y vacíos en su contenido, el cual se determinó mediante un proceso de negociación entre las partes interesadas cuando se estaba ultimando el Noveno Aumento y refleja muchas de las carencias de este esquema relativamente fragmentado. Con frecuencia el fundamento y el significado preciso de los indicadores son poco claros. El proceso de definición de parámetros de referencia y metas no es transparente, y muchas veces los valores son poco coherentes o realistas. Según se ha indicado en el Capítulo II, las metas de financiamiento no concuerdan plenamente con las prioridades institucionales y los



indicadores de productos no convergen sistemáticamente con las estrategias sectoriales (aunque las estrategias hacen referencia a estos indicadores tal como se dispuso que hicieran). A su vez, la información incluida en el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo ha sido incompleta hasta la fecha, como se expone en mayor detalle en la siguiente sección.

En segundo lugar, la dificultad de vincular los productos de los proyectos del Banco (segundo nivel) a los resultados de nivel superior reducen la utilidad del Marco de Resultados de la institución. Este desafío se les plantea a todos los bancos multilaterales de desarrollo y donantes que procuran avanzar hacia una práctica más sistemática de gestión para el logro de resultados de desarrollo; en este sentido, los bancos multilaterales de desarrollo están aprendiendo de las experiencias de sus homólogos.

Además, aparentemente el Marco de Resultados es poco conocido y usado por el personal del Banco, y la institución utiliza poco la información del Marco de Resultados para orientar las decisiones sobre presupuesto y personal. El proceso de recopilación de datos todavía no es del todo transparente ni está plenamente institucionalizado. Existen pocos mecanismos para controlar la calidad de la información y los datos; y la participación de las contrapartes nacionales es mínima, excepto en el suministro de datos. La gestión para el logro de resultados parece algo más institucionalizada en algunos departamentos específicos del Banco (como el de la Región Andina), lo cual puede brindar un modelo a partir del cual toda la organización podría aprender.

Por último, en el Banco el Marco de Resultados y la Estrategia Institucional son una y la misma cosa. Esto tiene la ventaja de asegurar la convergencia de los sistemas institucionales de medición con la Estrategia Institucional. Sin embargo, los objetivos de una estrategia difieren de los de un marco de resultados, y el uso más efectivo de estas herramientas requeriría algún grado de diferenciación. La Estrategia Institucional está concebida para ser un enunciado de propósitos para el futuro y un plan para alcanzar dichos propósitos, fundado en la consideración de las necesidades de los clientes, las ventajas competitivas del Banco y el análisis de costos y beneficios de opciones alternativas para lograr los mismos resultados. En cambio, el Marco de Resultados tiene por finalidad ofrecer una instantánea, o una sucesión de instantáneas, que refleje el avance del Banco por una trayectoria dada. La completa equiparación de la Estrategia Institucional y el Marco de Resultados priva al proceso estratégico del dinamismo necesario para considerar opciones y reaccionar ante acciones competitivas.

Las entrevistas realizadas para este estudio indican que la cultura del BID está avanzando hacia una orientación a los resultados. No obstante, las dificultades resumidas más arriba limitan el valor del Marco de Resultados en este proceso — esto es, en la definición de objetivos y metas institucionales, el seguimiento de los avances institucionales, la evaluación del desempeño institucional, el refuerzo de la rendición de cuentas en la institución y el apoyo a la toma de decisiones en la organización.

## B. MARCO DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO

Reflejando la prioridad asignada por los Gobernadores a la gestión para el logro de resultados, la Declaración de Cancún y el Acuerdo sobre el Noveno Aumento incluyeron un conjunto de requisitos para completar la implementación de un marco integral —el Marco de Efectividad en el Desarrollo— con el cual medir los resultados de los proyectos del Banco, tomando como base las deliberaciones e iniciativas que habían ido cobrando fuerza durante varios años. Los proyectos que se presentan para aprobación del Directorio deben tener una Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) en la que se califique la evaluabilidad de los proyectos empleando criterios uniformes. Es preciso reforzar el Comité de Políticas Operativas para conseguir que todos los proyectos que se presenten a aprobación del Directorio posean un puntaje mínimo de evaluabilidad de 5 en una escala de 1 a 10. Una vez obtenida la aprobación, debe presentarse periódicamente un informe de seguimiento del proyecto (PMR) para supervisar la ejecución y el logro de los resultados previstos. Al finalizar, todos los proyectos deben tener informes de terminación en los que se midan los resultados reales frente a los resultados previstos en la DEM —un informe ampliado de seguimiento del avance (XPMR) para los proyectos con garantía soberana y un informe ampliado de supervisión (XPSR) para los proyectos sin garantía soberana—. Anualmente, el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo debe informar sobre esos resultados, en aspectos como la evaluabilidad de la cartera, el análisis económico contenido en la cartera y los resultados de las actividades de seguimiento.

El análisis de OVE indica que el Banco ha cumplido muchos, mas no todos, los requisitos del Noveno Aumento relacionados con el Marco de Efectividad en el Desarrollo. La DEM para operaciones con garantía soberana se ha implementado a cabalidad y probablemente haya propiciado mejoras en la evaluabilidad inicial de los proyectos, mientras que la DEM para operaciones con garantía soberana todavía no ha adquirido forma definitiva. El Comité de Políticas Operativas ha aumentado su enfoque en la evaluabilidad y actualmente ya no acepta para su examen proyectos con un puntaje de evaluabilidad inferior a 5, si bien no ha logrado identificar problemas de evaluabilidad en operaciones sin garantía soberana. El PMR para operaciones con garantía soberana se ha implementado plenamente y se está revisando para superar algunos de los desafíos que han surgido en el proceso, como la baja aceptación y la comprensión globalmente insuficiente del índice de desempeño por parte del personal, las dificultades que experimentan los equipos para hacer una planificación adecuada y las deficiencias de los datos recibidos de los organismos ejecutores. Según se desprende de la encuesta del personal de operaciones, es posible que los requisitos de la DEM y el PMR estén produciendo algunas mejoras en la medición de resultados de los proyectos, aunque aún se precisa una mayor racionalización de los procesos del Banco.

El nuevo Informe de Terminación de Proyecto para notificar los resultados de los proyectos todavía no se ha implementado, lo cual constituye una falencia fundamental en el actual sistema. El informe está en elaboración, y la Administración se ha comprometido a lanzarlo a comienzos de 2013. Esta demora ha tenido un alto costo,

ya que el Banco sigue sin tener un registro fiable de los logros de los proyectos, algo con lo que otros bancos multilaterales de desarrollo cuentan desde hace muchos años.

Por último, el análisis de OVE sobre el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo arroja luz sobre varias consideraciones. La arquitectura incompleta del Marco de Efectividad en el Desarrollo (patente en las falencias de información sobre resultados de los proyectos con garantía soberana y en la incapacidad de la DEM de las operaciones sin garantía soberana para medir la evaluabilidad) reduce la capacidad del Panorama de la Efectividad en el Desarrollo para proporcionar una imagen cabal del desempeño del BID. Hasta la fecha, esta publicación se ha basado en gran medida en descripciones puntuales de proyectos seleccionados, que, sin carecer de interés, no son generalizables ni ofrecen una visión precisa de los resultados globales del Banco. Durante varios años, el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo se ha referido a evaluaciones de impacto prometidas, pero hasta ahora no ha presentado una descripción del programa de evaluación del impacto ni ha notificado hallazgos (reconociendo que la mayoría de las evaluaciones de impacto todavía están en curso). Por otro lado, tampoco ha incluido información sobre el análisis económico en los proyectos del Banco, información ésta requerida por el Noveno Aumento. Así pues, el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo no cumple todavía las funciones de información y rendición de cuentas estipuladas en el Acuerdo sobre el Noveno Aumento, aunque la posibilidad de realizar nuevos avances en este sentido está al alcance, una vez que los diversos componentes del Marco de Efectividad en el Desarrollo se hayan implementado de forma integral.

### C. RESUMEN: MEDICIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS

El Banco está avanzando considerablemente en la implementación de la DEM y mejorando por consiguiente la medición y el seguimiento de los resultados a nivel de proyectos. El sistema se habrá completado en gran medida si, tal como se prevé, en 2013 se instaura un modelo para notificar con precisión los resultados de los proyectos. Menos marcados son los avances en la medición y el seguimiento de resultados a nivel institucional, ya que el Marco de Resultados no parece ser ampliamente conocido por el personal ni utilizado para orientar las actividades del Banco. El Marco de Resultados guarda estrecha relación con las estrategias institucionales y sectoriales examinadas en el Capítulo II, por lo que los problemas en el primero se reflejan en problemas en las segundas, y viceversa. Para ser una herramienta valiosa que guíe la acción del Banco, el Marco de Resultados debe reflejar una estrategia institucional basada en un amplio sentido de identificación que surja de un minucioso análisis del papel del Banco y sus ventajas comparativas en América Latina y el Caribe.



El BID está logrando progresos significativos en mejorar la medición y monitoreo de resultados a nivel de proyecto, aunque el progreso en la medición y seguimiento de resultados a nivel corporativo no es tan sólido.

© OVE, 2013



La Declaración de Cancún y el Acuerdo del IDB-9 establecieron una serie de requisitos para fortalecer los mecanismos de salvaguardia y rendición de cuentas en el BID.

© IDB, 2010



# 5 Mecanismos de Salvaguardia y Rendición de Cuentas

Varios requisitos clave de la Declaración de Cancún y del Acuerdo sobre el Noveno Aumento se formularon para fortalecer los mecanismos de salvaguardias y rendición de cuentas en el BID. Ambos documentos incluyeron disposiciones específicas encaminadas a evitar la concesión de préstamos en situaciones macroeconómicas insostenibles; adoptar un sistema reforzado de salvaguardias ambientales, sociales y de género para los proyectos del Banco; instituir el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) para manejar reclamos sobre la adhesión del BID a sus propias políticas; y fortalecer la política del Banco sobre divulgación de información.

El Acuerdo del Noveno Aumento también dispuso que el Banco adopte las recomendaciones de una revisión externa independiente sobre los mecanismos de la institución para combatir el fraude y la corrupción en sus proyectos, en la región y entre el personal del Banco.

## **A. SOSTENIBILIDAD MACROECONÓMICA**

Uno de los requisitos más exigentes establecidos en el Acuerdo sobre el Noveno Aumento es el concerniente a la preparación anual por parte del Banco de evaluaciones de sostenibilidad macroeconómica para todos los países prestatarios, sumado al requisito, también del Noveno Aumento, de no incrementar la exposición crediticia global ante un prestatario con una evaluación de sostenibilidad macroeconómica negativa. Aunque el Acuerdo sobre el Noveno Aumento no precisa el fundamento de este requisito, presumiblemente el mismo se basó en fundamentos atinentes al riesgo crediticio y al desarrollo. En relación con el riesgo crediticio, el requisito limitaría la exposición del Banco a países con un mayor riesgo de incumplimiento; por lo que respecta al desarrollo, se buscaría no agravar la carga de la deuda de los países, pudiendo asimismo promover mejores políticas macroeconómicas.



El requisito de las evaluaciones de sostenibilidad macroeconómica ha sido implementado de manera sustancial, pero enfrenta diversas dificultades que impiden de manera seria su potencial efectividad.

© OVE, 2013

OVE constata que el requisito de las evaluaciones de sostenibilidad macroeconómica se ha cumplido sustancialmente, pero afronta múltiples dificultades que afectan seriamente su probable eficacia. Un primer reto fundamental es de orden metodológico: no parece posible que el Banco haga lo que se espera que estas evaluaciones logren con eficacia, esto es, predecir el momento de una crisis macroeconómica. La metodología de evaluación usada por la Administración, aunque altamente profesional, no se adecua a esta tarea y no existe otra metodología que necesariamente resulte más apropiada. De hecho, el parecer generalizado de los economistas es que las predicciones a corto plazo conllevan una gran incertidumbre. El Fondo Monetario Internacional usa una metodología similar a la de las evaluaciones de sostenibilidad macroeconómica, pero con un propósito diferente y más adecuado, a saber, analizar y debatir con los gobiernos consideraciones de política a mediano plazo para asistirlos en sus iniciativas de reforma de políticas.

Habiendo examinado cada una de las 52 evaluaciones de este tipo que se han completado, OVE constata que, aunque su calidad es razonable teniendo en cuenta los recursos asignados, las evaluaciones carecen de profundidad en muchos ámbitos, especialmente los de sostenibilidad financiera e inflación. Estas evaluaciones se basan en gran medida en datos y análisis del FMI, particularmente de las consultas según el Artículo IV y de los documentos de evaluación del sector financiero. En unos pocos casos, OVE observó algunas incongruencias, tanto dentro de los documentos como entre documentos para el mismo país en 2011 (completados a principios de 2012) y en 2012.

Una vez que se ha completado la evaluación de sostenibilidad macroeconómica, es responsabilidad exclusiva del Economista Jefe extraer una conclusión y determinar si el país se caracteriza por la sostenibilidad macroeconómica y, por ende, puede recibir préstamos del Banco. El proceso de las evaluaciones contiene pocos sistemas de equilibrios y controles, y ninguno de ellos se aplica al papel del Economista Jefe. Es inusual que una organización asigne a un alto funcionario la responsabilidad de la toma de decisiones de tal importancia para ella y para sus países clientes sin ninguna oportunidad o requisito de revisión o apelación. Aunque esta amplia discrecionalidad podría haberse considerado necesaria para la independencia, la deficiencia inherente de la metodología y el carácter impreciso de cualquier valoración resultante la hacen especialmente riesgosa. A ello se suma la índole secreta del proceso, la cual no parece justificarse del todo habida cuenta de la información contenida en las evaluaciones de sostenibilidad macroeconómica, que en su mayor parte es pública y está disponible en Internet.

El proceso de las evaluaciones de sostenibilidad macroeconómica acarrea altos costos para el Banco. Aunque desde una perspectiva meramente financiera los costos no son tan altos para el conjunto de la institución, el proceso impone una carga inusual —no enmarcada en las responsabilidades laborales normales y previstas— para el Economista Jefe y el Departamento de Investigación del Banco. El alto grado



de superposición entre las evaluaciones de sostenibilidad macroeconómica y las evaluaciones macroeconómicas independientes llevadas a cabo por el Banco (otra herramienta de evaluación macroeconómica usada para los préstamos en apoyo de reformas de política) probablemente genere una duplicación innecesaria y un derroche de recursos. De un modo más general, las evaluaciones de sostenibilidad macroeconómica negativas pueden alterar el proceso de programación anual del Banco, al exigir esfuerzos para reordenar asignaciones de recursos y programas individuales. Esto también ha supuesto hasta la fecha considerables costos en cuanto a las relaciones con los países y la cohesión y colaboración en el Directorio del BID.

En cuanto a los beneficios, el proceso de las evaluaciones de sostenibilidad macroeconómica puede alcanzar el objetivo subyacente del Noveno Aumento de evitar otorgar financiamiento adicional en situaciones macroeconómicas insostenibles. Sin embargo, con las normas actuales también es posible que sólo tenga por efecto adelantar el financiamiento (al año en curso, puesto que las evaluaciones de sostenibilidad macroeconómica sólo cobran efecto al año siguiente) o postergarlo (a años posteriores), antes que limitar su magnitud en el tiempo. Además, las evaluaciones de sostenibilidad macroeconómica no conseguirán el objetivo más amplio de detener los incrementos en la exposición del Banco en el futuro previsible. Inicialmente se aclaró que los límites asociados a las evaluaciones se aplican únicamente a las nuevas aprobaciones, no a los desembolsos de préstamos ya aprobados; y los actuales calendarios de desembolsos del Banco y pagos de amortización generarán una creciente exposición en casi todos los países prestatarios de América Latina y el Caribe durante los próximos cinco a diez años.

Estos hallazgos indican que los puntos débiles y los costos institucionales del proceso de evaluaciones de sostenibilidad macroeconómica en su diseño actual son bastante elevados y pueden ser desproporcionados en relación con los beneficios obtenidos. A la luz de lo anterior, OVE propondría que los Gobernadores, el Directorio y la Administración reconsideren el diseño de este proceso para lograr un mayor equilibrio entre beneficios y costos. Un buen punto de partida para idear los cambios consiste en “desvincular” los dos fundamentos enunciados más arriba, a saber, los atinentes al riesgo crediticio y a la efectividad en el desarrollo. Ambos representan metas importantes y merecen una atenta consideración, pero el mejor modo de alcanzarlos no es necesariamente a través de un único instrumento.

El fundamento sobre riesgo crediticio justifica el tipo de enfoque de corto plazo y decisión dual (sí/no) que utilizan las evaluaciones de sostenibilidad macroeconómica. En consonancia con otras instituciones homólogas (especialmente el Banco Mundial), la Administración podría reforzar su capacidad de evaluar de forma independiente el riesgo crediticio de la cartera soberana. Esta evaluación sería realizada por las unidades de gestión financiera y gestión de riesgos del Banco, independientemente de la Administración, de manera confidencial y con el único propósito de proteger la solvencia crediticia del Banco. Además de sus implicaciones financieras (por ejemplo

en la constitución de provisiones), la evaluación de riesgos podría eventualmente orientar las deliberaciones sobre la asignación global para un programa de país durante la preparación de la estrategia de país.

El fundamento sobre desarrollo aboga por un instrumento de análisis de política más amplio y de mediano plazo. Muchos aspectos del marco institucional y de políticas públicas de un país son importantes para el desarrollo; la sostenibilidad macroeconómica es uno de ellos, pero no el único. Todos los aspectos de la asistencia crediticia y no crediticia del Banco deberían centrarse en los marcos de política para la efectividad en el desarrollo, de los cuales el más obvio es el financiamiento para reformas de política. OVE sugiere por lo tanto que el Banco considere la posibilidad de fortalecer las evaluaciones macroeconómicas independientes en vez de duplicarlas mediante las evaluaciones de sostenibilidad macroeconómica. Las evaluaciones macroeconómicas independientes se efectúan en un momento apropiado —antes de la aprobación y el desembolso de los préstamos en apoyo de reformas de política—, y su focalización en consideraciones de política a mediano plazo revela un alto grado de orientación al desarrollo, pero deben cumplir la función que les corresponde a fin de que puedan usarse de modo eficaz para alcanzar los objetivos de desarrollo expuestos en el Noveno Aumento. Es preciso definir mediante directrices claras los préstamos en apoyo de reformas de política —o quizá incluso una categoría algo más amplia de financiamiento que ha de quedar comprendido dentro del alcance de las evaluaciones macroeconómicas independientes— y excluir la posibilidad de que el Banco pueda obviar dichas directrices redenominando los préstamos de desembolso rápido como préstamos para inversión. Las evaluaciones macroeconómicas independientes también han de estar sujetas a la presunción de divulgación para generar incentivos de calidad y rendición de cuentas.

Si los Gobernadores no consideran que la combinación de análisis del riesgo crediticio y fortalecimiento de las evaluaciones macroeconómicas independientes es suficiente para alcanzar objetivos del Noveno Aumento, el Banco podría pensar en reforzar de manera más amplia su análisis macroeconómico y de políticas a través de estudios económicos y sectoriales corrientes. Una labor analítica económica y sectorial sólida puede hacer un aporte muy valioso al diseño de las estrategias de país, la priorización de los programas de país y el diseño de préstamos en apoyo de reformas de política y para inversión. Los Gobernadores, el Directorio y la Administración del Banco tendrían que considerar qué recursos consagrar a este ámbito de trabajo y cuál sería la mejor forma de aprovecharlos para brindar asesoramiento y apoyo en materia de desarrollo. En cualquier caso, es claramente factible que el Banco refuerce el papel que desempeña actualmente en el análisis de políticas y el asesoramiento a sus países prestatarios.

## B. SALVAGUARDIAS AMBIENTALES, SOCIALES Y DE GÉNERO

El compromiso del Banco con el principio de sostenibilidad queda plasmado en la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias y en las políticas que abordan temas sociales (reasentamiento involuntario, pueblos indígenas e igualdad de género). Cada una de estas políticas promueve la sostenibilidad mediante el doble principio de integrar las consideraciones ambientales y sociales en la labor del Banco y establecer salvaguardias (evitar daños). Los requisitos del Noveno Aumento impusieron al Banco la tarea de adoptar un nuevo conjunto de salvaguardias ambientales y sociales acorde con las conclusiones de una evaluación externa a cargo de un Grupo Asesor Independiente, y la de adoptar una nueva Política de Igualdad de Género.

La evaluación efectuada por el Grupo Asesor Independiente, terminada tras la adopción de los requisitos del Noveno Aumento, concluyó que no se justificaba una revisión de las políticas de salvaguardias del Banco, si bien recomendó acciones para ayudar al Banco a reforzar la integración institucional de las cuestiones de sostenibilidad y su aplicación de las salvaguardias. La Administración y el Directorio aceptaron esta conclusión. Así, por lo que respecta al mandato del Noveno Aumento, el Banco no ha revisado sus políticas de salvaguardias, pero ha adoptado la Política de Igualdad de Género. Asimismo, ha adoptado un plan de acción para abordar las consideraciones planteadas en la evaluación del Grupo Asesor Independiente. OVE considera que el plan de acción del Banco responde sustancialmente a dichas consideraciones y que la mayor parte de las acciones respectivas registran un avance sustancial. Asimismo, constata que el plan de acción de género ha tenido un inicio prometedor, con avances algo mayores en el aspecto proactivo que en el preventivo.

Aún se requiere avanzar más en la integración de las cuestiones de sostenibilidad y de género. El grupo de trabajo del Banco sobre sostenibilidad ha ayudado a generar una mayor conciencia general sobre este tema en la Administración, pero carece de un programa a largo plazo. Además, el Banco todavía no ha hallado un medio efectivo para incorporar la sostenibilidad en sus estrategias de país. Tampoco las notas sectoriales sobre género han redundado en una integración sistemática de la igualdad de género en las estrategias de país. La incorporación de la temática de género en los proyectos va en aumento; en efecto, el 19% de las operaciones de préstamo aprobadas en los tres primeros trimestres de 2012 incluía en su matriz de resultados un indicador de incorporación de temas de género, frente al 9% en 2011. Sin embargo, la revisión de estos proyectos y de sus marcos de resultados reveló amplias variaciones en la pertinencia y calidad de los indicadores de género.

Por lo que atañe a las salvaguardias, la integración de especialistas en salvaguardias dentro de los equipos de operaciones del sector privado registra avances, y el Banco ha adoptado un criterio más riguroso para supervisar la implementación de las salvaguardias. Recientemente se ha puesto a prueba la salvaguardia de género. Sin embargo, ante las presiones para reducir los tiempos de preparación de los proyectos



Los requisitos del IDB-9 pedían que el BID adoptara un conjunto nuevo de salvaguardias ambientales y sociales coherentes con los hallazgos de una evaluación externa llevada a cabo por un Grupo Asesor Independiente.

© Michael Zysman, 2012

y el aumento del número de operaciones de alto riesgo, el Banco parece haber transferido de la etapa de preparación a la de supervisión parte de la labor clave de debida diligencia sobre salvaguardias, un cambio para cuyo buen manejo el sistema de supervisión del Banco no está bien equipado. Al revisar una pequeña muestra de proyectos, OVE constató que las evaluaciones de impacto ambiental y social, si bien se habían realizado en la mayoría de los casos, no analizaban debidamente los efectos indirectos de los proyectos, carecían en ocasiones de parámetros de referencia y no siempre se completaban (junto con los planes conexos de gestión ambiental y social) antes de la aprobación del Directorio<sup>26</sup>.

Sería conveniente que el Banco tomara una serie de medidas encaminadas a fortalecer la implantación de las salvaguardias y la incorporación de las consideraciones ambientales, sociales y de género. Con respecto a las salvaguardias, es necesario completar sistemáticamente el proceso de evaluación ambiental y social antes de la aprobación del proyecto y reforzar la supervisión de salvaguardias. OVE sugiere que la Administración y el Directorio reconsideren la asignación de recursos disponibles para la labor de salvaguardias de modo que ésta pueda realizarse con arreglo a las políticas del Banco sobre sostenibilidad. Con respecto a la incorporación, pueden reforzarse los aspectos sociales de la sostenibilidad ampliando el enfoque de las notas sectoriales de país sobre medio ambiente y mejorando la divulgación de la política y el plan de acción de género, así como la orientación al respecto.

### **C. MECANISMO INDEPENDIENTE DE CONSULTA E INVESTIGACIÓN**

Los bancos multilaterales de desarrollo presentan diversas peculiaridades en lo que respecta a la rendición de cuentas. Estas instituciones sólo deben rendir cuentas formalmente a los gobiernos de sus países miembros, los cuales están representados en sus directorios ejecutivos; se rigen en sus operaciones principalmente por sus propias políticas, no por las leyes internacionales; otorgan financiamiento a gobiernos que deben responder ante sus ciudadanos por las actividades que apoyan los bancos multilaterales; financian asimismo proyectos del sector privado; desarrollan operaciones de gran escala y alta visibilidad; y se pretende que establezcan estrictos parámetros de gestión ambiental y responsabilidad social. Estas características singulares han llevado a la mayor parte de los bancos multilaterales de desarrollo a establecer órganos especiales conocidos como mecanismos independientes de rendición de cuentas, como un control externo sobre su cumplimiento de sus propias normas. Los bancos multilaterales de desarrollo reconocen que estos mecanismos independientes de recurso y observancia pueden contribuir a mejorar la calidad de sus operaciones.

El Directorio del BID aprobó la política de su mecanismo independiente de rendición de cuentas (el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación, MICI) en febrero de 2010, en momentos en que los Gobernadores estaban examinando el nuevo



OVE concluye que el Banco implementó plenamente los requisitos del IDB-9 sobre el establecimiento de un mecanismo de rendición de cuentas independiente. Sin embargo, el MICI ha sido en gran medida ineficaz en cuanto a la provisión de un recurso válido a los solicitantes individuales y en la generación de lecciones para ayudar al Banco a mejorar su desempeño.

© OVE, 2013

aumento de capital del BID. Con la creación del MICI, el Directorio procuraba situar al BID en la corriente dominante, cuando no a la vanguardia, de la práctica actual.

La Declaración de Cancún y el Acuerdo sobre el Noveno Aumento incluyeron apoyo a la creación del MICI y dispusieron que el Banco implementara plenamente la política. Como dicho requisito está incluido en el Noveno Aumento, OVE también ha incluido el MICI dentro del ámbito de esta evaluación. No obstante, a mediados de 2012 el Directorio pidió a OVE que emprendiera también una evaluación independiente integral del MICI; los resultados que se presentan a continuación proceden de esa evaluación.

OVE constata que el Banco cumplió en forma integral los requisitos del Noveno Aumento. El primer Secretario Ejecutivo fue designado en mayo de 2010, el Ombudsperson de Proyectos en julio de 2010, y los miembros del panel en septiembre de ese año. Se considera que el MICI entró en vigor en septiembre de 2010. Entre ese momento y el 30 de junio de 2012, el MICI recibió 41 solicitudes, de las cuales 19 se transformaron en casos (las otras 22 no lo hicieron debido a distintas razones, por ejemplo porque se situaban fuera del ámbito de alcance del MICI y en consecuencia podían ser manejados más adecuadamente por otros departamentos del Banco). El Mecanismo ofrece dos vías distintas para el examen de reclamos. La primera es un proceso de consulta a cargo del Ombudsperson de Proyectos; la segunda, una verificación de la observancia realizada por el Panel de Verificación de la Observancia. En cada caso existen diferentes determinaciones de elegibilidad. Hasta el momento, 14 casos han sido declarados elegibles para consulta y cinco han sido declarados no elegibles. Ocho casos han pasado a una verificación de la observancia, de los cuales



cinco se declararon elegibles y dos no elegibles; el octavo aún está en proceso de determinación de elegibilidad.

Sin embargo, OVE también constata que el MICI ha sido mayormente ineficaz en cuanto a la provisión de un recurso válido a los solicitantes individuales y en la generación de lecciones sistémicas para ayudar al Banco a mejorar su desempeño. Es poco probable que esta situación mejore con el transcurso del tiempo o el nombramiento de directivos diferentes, ya que la causa básica del fracaso radica en la política del MICI. Ésta refleja confusión en cuanto a los papeles y funciones de resolución de problemas y verificación de la observancia, así como cierta ambivalencia sobre el grado en que el Banco desea recibir reclamos y aprender de ellos. La política no ofrece una estructura que responsabilice al MICI por la provisión de resultados con integridad y eficiencia. Las falencias de la política se han visto exacerbadas por algunas acciones de los actuales directivos del MICI, quienes han dirigido las operaciones del Mecanismo con un grado insuficiente de transparencia y en claro desacuerdo entre sí.

Se requiere un nuevo enfoque, basado en el compromiso inequívoco de crear un mecanismo eficaz y sujeto a rendición de cuentas. OVE recomienda que el Directorio dé fin a la etapa piloto de dos años del MICI mediante la suspensión de la oficina actual, ponga en práctica un plan de transición y establezca una nueva Oficina Independiente de Rendición de Cuentas con funciones claramente definidas y una clara rendición de cuentas.

## **D. LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN**

El programa del Banco contra la corrupción, al igual que el de otros bancos multilaterales de desarrollo, se basa en los siguientes tres pilares estratégicos: proteger del fraude y la corrupción las actividades financiadas por el Banco; apoyar a los países miembros en el fortalecimiento de la buena gobernanza y la lucha contra la corrupción; y (iii) asegurar el máximo grado posible de integridad entre el personal. En 2008, el Banco encargó una revisión externa de la totalidad del marco contra la corrupción (el “Informe Thornburgh”). En esa revisión se llegó a la conclusión de que las actividades del Banco habían tenido un efecto positivo, aunque eran de carácter ad hoc, y se recomendó que la institución ampliara y coordinara mejor su apoyo para ayudar a los países a avanzar hacia un entorno de buena gobernanza e integridad pública. El Acuerdo del Noveno Aumento comprometió al Banco a poner en práctica las recomendaciones de la revisión.

OVE constata que estos requisitos del Noveno Aumento se han implementado en forma sustancial, especialmente en lo que atañe a los pilares primero y tercero. Entre las acciones del primer pilar (proteger del fraude y la corrupción las actividades financiadas por el Banco) cabe destacar la creación del Comité de Políticas contra la Corrupción, el afianzamiento de la independencia de la Oficina de Integridad Institucional, la

adopción de una estructura de sanciones más clara y sujeta a escrutinio, y la concertación de un acuerdo de inhabilitación mutua con otros bancos multilaterales de desarrollo. Como parte del tercer pilar (asegurar la integridad interna), se han revisado el código de ética y la política sobre denunciantes, se ha fortalecido la capacidad ejecutoria de la Oficina de Ética y se han emprendido diversas acciones para adaptar el sistema a las buenas prácticas internacionales. Aunque aún es demasiado pronto para juzgar su eficacia, estas acciones parecen estar avanzando en la dirección acertada, y la principal sugerencia de OVE es que el BID siga avanzando en su implementación y ayude a consolidar las reformas.

Comparativamente, se ha prestado una atención menos focalizada al segundo pilar (ayudar a los países miembros en su lucha contra la corrupción). A pesar de que muchas intervenciones del Banco para mejorar la gestión pública y fortalecer las instituciones tienen un impacto positivo en la integridad pública, este temario ha recibido menos reconocimiento y apoyo que en años anteriores<sup>27</sup>. El plan de acción elaborado por la Administración ha quedado virtualmente sin implementar. La promoción de la gobernanza y la lucha contra la corrupción en la región requerirán el apoyo de la Alta Administración del Banco, así como del Directorio y de los países prestatarios, además de una mayor coordinación multisectorial, un refuerzo de la labor analítica y del intercambio de conocimientos, y un mayor nivel de prioridad y recursos.

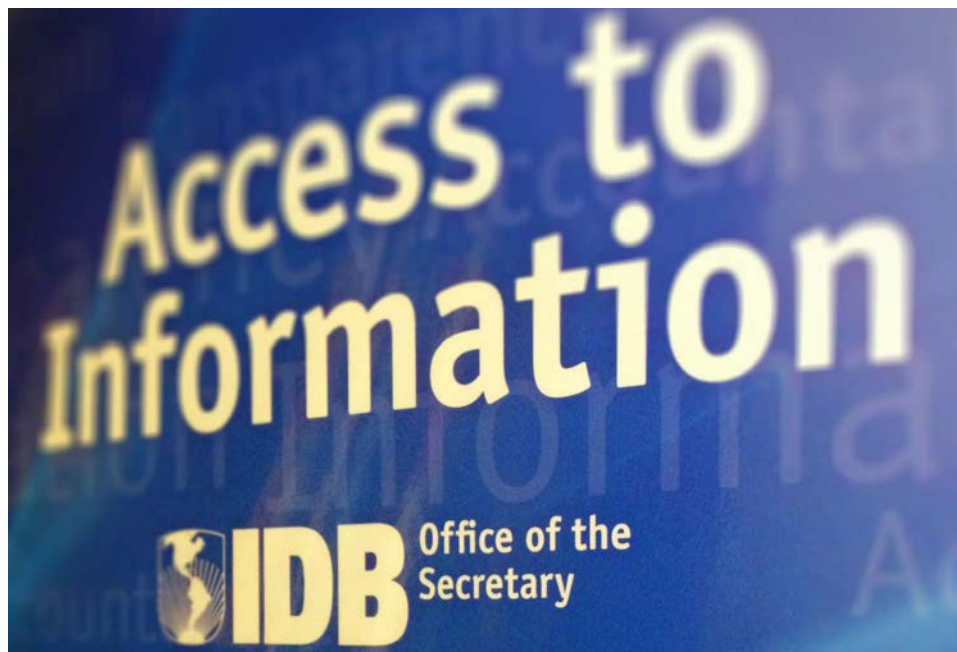
## **E. DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN**

El Noveno Aumento dispuso que el Banco adoptara una nueva política de mayor amplitud sobre divulgación de información, similar a las adoptadas por otras instituciones homólogas, y enunció una serie de requisitos específicos para dicha política. OVE constata que esos requisitos se han implementado en forma sustancial. La nueva Política de Acceso a Información, en vigor desde el 1 de enero de 2011, satisface en general los requisitos formales del Noveno Aumento y es globalmente congruente con las reformas introducidas en años recientes en las políticas de divulgación de información de otras importantes instituciones financieras internacionales. La nueva política reitera la “presunción de divulgación” del texto anterior e introduce varias reformas de gran importancia para facilitar el cumplimiento de ese principio. Así, en virtud de la nueva política, varias categorías de documentación se han de divulgar por primera vez, y muchas se divulgan de manera simultánea a su distribución al Directorio.

La política del BID carece de claridad y congruencia en algunos aspectos clave y, en particular, contiene una excepción (referente a “información específica de países”) que no aparece en forma comparable en instituciones homólogas. A tenor de esta excepción, el Banco “no divulgará información contenida en documentos relativos a países concretos preparados por la institución si el país correspondiente manifiesta por escrito que ésta es de carácter confidencial o podría dañar sus relaciones con el Banco”.

La nueva Política de Acceso a la Información ha modernizado el marco de transparencia de la institución, aunque es preciso abordar importantes excepciones y resquicios que podrían restar eficacia al marco, y también es preciso ultimar los mecanismos de cumplimiento y mejorar el sitio virtual para hacer más accesible la información.

© OVE, 2013



En su formulación actual, esta excepción de carácter general desvirtúa el objetivo de transparencia. El Banco debe cerrar este resquicio desarrollando un proceso de consulta con los países que deje en manos del Banco las decisiones finales sobre el manejo de información e incluya una opción de edición selectiva en vez de la no divulgación de un documento en su totalidad. Asimismo, en aras de la congruencia con el mandato del Noveno Aumento de dar a conocer los resultados de los proyectos, la lista de información sujeta a divulgación ha de incluir los resultados de proyectos correspondientes a préstamos sin garantía soberana (como ocurre en la Corporación Financiera Internacional), con las ediciones que proceda efectuar para la información propia de índole confidencial.

En todos los ámbitos de implementación se han dado avances sustanciales, aunque quizá algo más lentamente de lo previsto, lo que refleja en parte la adopción de un cronograma poco realista, influenciado por las presiones del Noveno Aumento. Aunque las cuestiones emergentes se abordan conforme se hacen evidentes, algunas acciones clave aún están en curso de realización. Para que la política sea de plena eficacia, es necesario crear y consolidar sistemas informáticos de seguimiento para asegurar el cumplimiento de la política, mejorar la facilidad de acceso en línea a la información y elaborar indicadores con los cuales medir la eficacia de la política en el tiempo.

## **F. RESUMEN: MECANISMOS DE SALVAGUARDIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

Los amplios mandatos enunciados en la Declaración de Cancún y el Acuerdo sobre el Noveno Aumento con miras a reforzar los regímenes de salvaguardias y los mecanismos de rendición de cuentas han demostrado ser algunos de los más controvertidos del Noveno Aumento. La Administración ha desplegado grandes esfuerzos en este ámbito, aunque con resultados diversos, en parte a causa de los ajustados calendarios dispuestos en el Noveno Aumento para diseñar y ejecutar este ambicioso conjunto de reformas.

El Banco ha avanzado en el fortalecimiento de su sistema de salvaguardias ambientales, sociales y de género, si bien la implementación integral parece correr cierto riesgo por las presiones de tiempo y las serias limitaciones de recursos. También se han registrado avances considerables en el fortalecimiento de los mecanismos del Banco para abordar el fraude y la corrupción en sus proyectos y las consideraciones de ética en la institución; empero, se ha prestado menos atención al otro componente del marco (ayudar a los países a abordar la corrupción).

La nueva política del Banco sobre divulgación de información ha aproximado a la institución a los regímenes, más transparentes y abiertos, de algunos bancos multilaterales de desarrollo, pero el propósito y la eficacia de las reformas podrían verse perjudicados por una excepción general sobre la información específica de países que pueda dañar las relaciones con los países. Por último, las fallas en el diseño del proceso de evaluaciones de sostenibilidad macroeconómica y del MICI se hacen cada vez más patentes, lo que requiere una reformulación para encauzar estos instrumentos en forma más adecuada.

6

ORDINARY CAPITAL  
INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK  
**BALANCE SHEET**  
*Expressed in millions of United States dollars*

La continuación de los esfuerzos reformando las políticas de recursos humanos y poniendo en práctica soluciones integrales para los procesos del Banco pueden contribuir a un mayor desempeño organizacional, aunque todavía queda mucho por hacer en las dos áreas.



# 6 Gestión de Recursos

En este último capítulo consagrado a los hallazgos de la evaluación se examinan los avances en los cuatro ámbitos del Noveno Aumento que tienen que ver con la gestión de recursos. El primero (eficacia organizacional y presupuestación) comprende el mandato específico de Cancún de adoptar un sistema de presupuestación en función de resultados. El segundo (recursos humanos) incluye una serie de objetivos indicativos y metas específicas de gestión y resultados en cuanto a la gestión de los recursos humanos del BID. El tercero (soluciones operativas integradas) cubre la implementación del Proyecto Optima, un importante programa del Banco sobre transformación operativa y tecnología de información (TI). El cuarto y último (gestión financiera y de riesgos) aborda la implementación del modelo de gestión de ingresos, el marco de suficiencia de capital, el FOE y los procesos del Banco para la gestión de riesgos.

## A. DESEMPEÑO ORGANIZACIONAL Y PRESUPUESTACIÓN

Un objetivo medular del Noveno Aumento era instaurar en el Banco una cultura de gestión para el logro de resultados. A tal efecto, se dispusieron tres medidas para apoyar y complementar el Marco de Resultados en la tarea de mejorar el desempeño organizacional y la presupuestación del Banco: (i) adopción de un proceso de presupuestación en función de resultados acorde con las prioridades del Marco de Resultados; (ii) introducción de un sistema de tarjeta de puntaje equilibrado para mejorar la gestión por resultados en el Banco; y (iii) fortalecimiento de los indicadores para llevar el seguimiento de la eficacia y la eficiencia organizacionales.

De los tres componentes, la presupuestación en función de resultados es el que está más adelantado. En 2010 el Banco conformó cuatro grupos de trabajo sobre presupuestación en función de resultados para crear el documento del marco para dicha presupuestación, que comprendía un plan de implementación trienal. Ese documento fue aprobado por el Directorio en diciembre de 2010. Se preveía centrar los esfuerzos en la definición de parámetros de medición para cuantificar el desempeño, aplicar dichos parámetros en el ciclo presupuestario, generar incentivos para el logro de resultados y asegurar las capacidades de la Administración para cumplir los objetivos. Se reconoció que el llamado hecho en el Noveno Aumento en cuanto a vincular directamente los presupuestos con las metas de efectos directos del Marco de Resultados no sería viable, y los esfuerzos se han dirigido en su mayor parte a modificar las cinco fases del ciclo presupuestario del Banco para mejorar la calidad de la información y el acceso en línea al programa de trabajo y los datos presupuestarios necesarios para vincular insumos y productos.

La implementación de la presupuestación en función de resultados está avanzando, y el Banco se halla en el segundo de los tres años previstos para la implementación. Se han dedicado grandes esfuerzos a la introducción de cambios, y diversos frentes registran avances. Sin embargo, la presupuestación en función de resultados todavía sigue en elaboración, y cabe preguntarse hasta qué punto ha mejorado la toma de decisiones. Para asegurar la eficacia del sistema en lo sucesivo, la Administración debe consagrar mayor atención al proceso de gestión del cambio para promover el cambio de cultura y de comportamiento que se requiere y tomarse el tiempo necesario para crear una organización cuya gestión se efectúe en función de resultados, todo ello dentro de un contexto de transparencia y clara responsabilización por los resultados, aunadas a la voluntad de experimentar, realizar ajustes continuos y aprender de los errores. Hasta el momento el patrocinio del proyecto se ha asignado a un nivel que no genera el impulso organizacional requerido para operar un cambio de comportamiento. Además, hasta ahora el Departamento de Recursos Humanos ha tenido poca participación en la elaboración de los incentivos necesarios para alentar y premiar el cambio de comportamiento. Estos desafíos generales de incentivos, comportamientos y liderazgo son cruciales para el éxito a largo plazo y deberán abordarse de cara al futuro.

Las otras dos partes contenidas en el mandato del Noveno Aumento no se han implementado. El proyecto de tarjeta de puntaje equilibrado se suspendió tras más de dos años de esfuerzos y aproximadamente US\$2,5 millones en gastos. Aunque esta actividad generó un alto grado de aprendizaje, el proyecto no alcanzó su principal objetivo de instituir un sistema de gestión y planificación estratégicas para armonizar las actividades operativas con la estrategia organizacional y ofrecer una perspectiva integral focalizada sobre el desempeño organizacional del Banco. Algunas unidades de las Vicepresidencias han adoptado el uso de “tableros de control”, pero éstos no ofrecen la perspectiva integral focalizada que brinda una tarjeta de puntaje convenientemente diseñada.

En cuanto al sistema de retroinformación externa, hace poco se reanudó el trabajo respectivo, habiéndose elaborado un proceso, una estructura de gobernanza y un plan de implementación, que están en las primeras fases de ejecución. La Administración es consciente de los desafíos asociados al sistema de retroinformación externa, a saber, la complejidad y los recursos que implica diseñar y realizar con éxito encuestas longitudinales, los riesgos de reputación relacionados con la divulgación de resultados desfavorables y la generación de expectativas sobre la capacidad del Banco para responder a las necesidades y sugerencias de sus socios. Alcanzar los múltiples objetivos del proyecto no será tarea fácil; de ahí la necesidad de calibrar de manera acorde las ambiciones.

## **B. DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS**

El Acuerdo del Noveno Aumento incluyó una variada gama de objetivos indicativos para el desarrollo de recursos humanos en el Banco. El marco de resultados del Noveno Aumento enunció una serie de metas en determinados ámbitos, principalmente la descentralización del personal y el equilibrio de género a distintos niveles en el Banco. En estos ámbitos es posible evaluar los resultados; en otros, empero, el Acuerdo propone objetivos a título indicativo pero sin citar indicadores específicos, con lo cual sólo es posible examinar la orientación general del cambio<sup>28</sup>.

OVE observa avances en la implementación de muchos de los compromisos del Noveno Aumento sobre el desarrollo de los recursos humanos. El Banco ha avanzado considerablemente en la descentralización del personal profesional, ha iniciado la implantación de un marco de desempeño en función de resultados y ha puesto en marcha iniciativas dirigidas mejorar la gestión del talento. Asimismo, ha reformado recientemente el proceso de contratación de consultores en la Sede y está trabajando en la adopción del nuevo marco en las Representaciones.

Con todo, el Banco se encuentra aún en una etapa relativamente incipiente del proceso. Mucho resta por hacer, y los resultados de muchos de los cambios ya efectuados tardarán tiempo en hacerse evidentes. Se ha producido un marcado incremento en la descentralización, en consonancia con el mandato del Noveno Aumento, y el Banco está a punto de cumplir la meta del 40% fijada para la proporción de personal profesional en las Representaciones. Con todo, no se ve claramente si esta profesionalización está rindiendo los resultados previstos en términos de relación costo-eficacia, satisfacción del cliente, reducción del tiempo de preparación y ejecución de los proyectos, mejora de la calidad y evaluabilidad de los proyectos, aumento del conocimiento sobre los países, originación de proyectos y mejora del diálogo técnico. Del mismo modo, aunque el Banco ha avanzado en la implementación de un marco de desempeño en función de resultados, no se han estudiado los efectos del nuevo sistema sobre la motivación y productividad del personal.

El Banco parece bien encaminado para cumplir dos de los tres objetivos del Noveno Aumento en materia de género. A fin de alcanzar la meta del 40% de mujeres entre el personal profesional y ejecutivo de grado 4 o superior, el Banco tendrá que mantener el ritmo anual de cambio del último par de años, y para cumplir la meta del 38% de mujeres en posiciones ejecutivas y de Representante, deberá esencialmente mantener el actual índice de contratación y promoción de personal femenino. Por último, para cumplir el límite inferior de la meta establecida para la proporción de mujeres como titulares de la Vicepresidencia Ejecutiva y de Vicepresidencias, al menos una Vicepresidencia tendrá que cambiar de titular en los próximos 2,5 años. Todavía existe una gran diferencia entre el número de hombres (20) y mujeres (6) que dirigen las Representaciones. Si bien no existe un compromiso en el Noveno Aumento sobre posiciones ocupadas por mujeres en las Representaciones, se recomienda investigar en mayor medida las causas de este desfase.

### **C. SOLUCIONES OPERATIVAS INTEGRADAS (PROGRAMA OPTIMA)**

En virtud del Acuerdo del Noveno Aumento, el Banco se comprometió a mejorar su eficiencia en la prestación de servicios mediante la culminación del Programa Optima, una iniciativa puesta en marcha en 2008 para reemplazar el conjunto ya obsoleto de soluciones operativas y sistemas de tecnología de información (TI) del Banco por una solución integrada. Los avances han sido lentos hasta la fecha. Ha habido tres tentativas de poner en marcha el Programa Optima, cada vez con nuevos equipos, estructuras de gobernanza diferentes y servicios de asesoría prestados por distintas empresas consultoras de prestigio. Al 1 de diciembre de 2012 el programa llevaba gastados más de US\$13 millones del presupuesto de mejoras, más US\$9,2 millones del presupuesto administrativo (incluidos gastos de personal) suman US\$17 millones, con resultados hasta ahora limitados. Se han desarrollado algunas aplicaciones focalizadas para usos particulares y se han invertido cuantiosos recursos en el desarrollo de MapAmericas, una herramienta de “geovisualización” para trazar un mapa de resultados del Banco<sup>29</sup>. Sin embargo, los trabajos en torno a un sistema integrado a escala de toda la institución todavía siguen en curso.

El Banco debe llevar adelante esta tarea. La mayoría de sus sistemas de TI, tanto operacionales como institucionales, son obsoletos y no permiten cubrir satisfactoriamente las necesidades operativas, lo que genera ineficiencias en todo el Banco. Al parecer, el nuevo equipo del Optima está estableciendo los mecanismos necesarios, y el programa registra avances. Para mantener este impulso es vital contar con el apoyo de todas las áreas del Banco. También será importante un activo esfuerzo de comunicación para aclarar cualquier confusión entre el personal respecto de la visión y el alcance del Programa Optima.





El nuevo Modelo de Gestión de Ingresos, la Política de Suficiencia de Capital y el nuevo Marco de Gestión de Riesgos han sido por lo general implementados conforme a lo estipulado en el IDB-9.

© Stephen Rees, 2012

## D. GESTIÓN FINANCIERA Y DE RIESGOS

Durante los meses previos al Noveno Aumento, el Banco introdujo nuevas herramientas de gestión financiera y gestión de riesgos para afrontar los efectos de la crisis financiera internacional. Los Gobernadores, reunidos en Cancún en marzo de 2010, recalcaron la necesidad de instrumentos de carácter conservador para proteger financieramente al Banco. El Noveno Aumento incluyó dos elementos novedosos (el modelo de gestión de ingresos y la Política de Suficiencia de Capital) para manejar los ingresos y gastos y guiar la gestión del Capital Ordinario del Banco, respectivamente. El modelo de gestión de ingresos es un esquema basado en reglas que vincula los ingresos derivados del financiamiento del Banco con el gasto presupuestario de la institución, en una perspectiva de planificación a largo plazo; en este sentido se aparta de la anterior práctica de fijación de cargos financieros para los préstamos del BID, al requerir que dichos cargos cubran el grueso de los gastos administrativos. La nueva Política de Suficiencia de Capital tiene por finalidad asegurar que haya suficiente capital disponible para sustentar las actividades del Banco que entrañan riesgos, principalmente su concesión de financiamiento. El nuevo Marco de Gestión de Riesgos se orienta a una medición y un seguimiento más integrales de los riesgos del Banco.

OVE constata que el Banco ha implementado de manera integral el modelo de gestión de ingresos, la Política de Suficiencia de Capital y el nuevo Marco de Gestión de Riesgos, conforme a lo estipulado. A la implementación integral ha contribuido la naturaleza altamente detallada y prescriptiva de los requisitos en este ámbito, considerando que los modelos se describen de manera exhaustiva como parte del Acuerdo sobre el Noveno Aumento. El enfoque riesgo por riesgo de la Política de



Suficiencia de Capital es más integral que el de la anterior política del Banco y más idóneo para los riesgos asociados a la expansión del financiamiento sin garantía soberana. Sin embargo, las normas actuales imponen coeficientes de reservas de capital casi equivalentes para el financiamiento con garantía soberana y sin ella, mientras que otros bancos multilaterales de desarrollo imponen coeficientes comparativamente más altos para el financiamiento sin garantía soberana. OVE sugiere que el BID revise dichos coeficientes y, en el caso del financiamiento con garantía soberana, considere las ventajas y desventajas de las calificaciones de riesgo crediticio generadas a nivel interno, para reemplazar las calificaciones externas de riesgo de país publicadas que se usan actualmente, o bien para combinarlas con ellas.

Como en los demás ámbitos comprendidos en esta evaluación, valorar la eficacia de la implementación es más complejo que valorar su magnitud. El modelo de gestión de ingresos y la Política de Suficiencia de Capital se articulan presumiblemente sobre varios objetivos amplios. Uno de ellos es el objetivo de eficiencia y control de costos; en este sentido, el modelo de gestión de ingresos impone al Banco restricciones estrictas, más severas que las de otros bancos multilaterales de desarrollo. Esto puede tener consecuencias imprevistas, como incrementar los cargos sobre los préstamos para apoyar un horizonte aún incierto de planificación a largo plazo, o inducir al Banco a reducir gastos más allá de lo que exige la provisión efectiva de sus programas. OVE propone que se efectúe una revisión periódica de la regla general, incluidos el horizonte de planificación, la norma de cobertura y la inclusión de determinados gastos, especialmente aquellos relacionados con la inversión. También sería útil emplear el modelo de gestión de ingresos más como una herramienta de toma de decisiones, identificando hipótesis de financiamiento (que tomen en cuenta cualquier fluctuación de los desembolsos) y vinculándolas con sus respectivos ingresos y costos.

Otro objetivo radica presumiblemente en el mantenimiento de la calificación crediticia AAA del BID. Los actuales cambios en los criterios de calificación de las agencias externas indican una creciente focalización en el patrimonio neto en comparación con el capital exigible. El monto relativamente reducido de capital pagadero en efectivo comprometido en el Noveno Aumento hace de la capacidad del Banco para generar ingresos un determinante clave de los niveles de capitalización. Si bien cuenta con una adecuada capitalización, el Banco debe revisar continuamente los parámetros del modelo de gestión de ingresos y de la Política de Suficiencia de Capital junto con las futuras hipótesis de financiamiento (incluida la concentración de país) a la luz de esa evolución de los criterios de calificación crediticia, para así asegurar una adecuada capitalización y el mantenimiento de la calificación AAA a largo plazo.

Un objetivo claro del Noveno Aumento consistía en incrementar el financiamiento a la región hasta un nivel sostenible de US\$12.000 millones anuales, lo que corresponde a la hipótesis más baja de demanda examinada en las negociaciones del Noveno Aumento. Es posible que la capacidad de financiamiento pueda incrementarse con el nivel actual de capital, eliminando gradualmente —con el respaldo de los inversionistas y las

agencias calificadoras— el límite de endeudamiento del Banco y reemplazándolo por una medida más flexible basada en el riesgo, como la que utilizan muchas instituciones homólogas. El límite autoimpuesto en cuanto a la facultad de endeudamiento del Banco se adoptó hace más de 50 años y ha dejado de ser un elemento subyacente en la calificación de la deuda del BID por parte de las agencias externas.

Otro objetivo expresado en términos generales en el Noveno Aumento fue el de la capacidad de otorgar financiamiento anticíclico, aunque no hubo acuerdo sobre su magnitud. Hasta ahora el Banco ha recurrido a medidas oportunistas, como la concentración inicial del financiamiento durante la última crisis o los instrumentos anticíclicos de reciente introducción que dependen de la acumulación de capital del Noveno Aumento hasta 2015. A fin de que el modelo de gestión de ingresos y la Política de Suficiencia de Capital puedan alcanzar el nivel requerido de reservas, se requiere una clara articulación de la cobertura anticíclica deseada y una voluntad de acumular capital en épocas “buenas” para apoyar el financiamiento anticíclico.

Por último, la competitividad financiera es un objetivo importante para el BID, especialmente teniendo en cuenta el aumento del número de fuentes de financiamiento a disposición de muchos prestatarios de América Latina y el Caribe. El modelo de gestión de ingresos y, en menor grado, la Política de Suficiencia de Capital definen los cargos para operaciones con garantía soberana mediante un proceso eminentemente introspectivo, dando poca consideración directa a las presiones competitivas. Probablemente el Banco seguirá siendo competitivo a corto plazo gracias a sus menores costos de financiamiento; no obstante, para evitar la erosión paulatina de esta ventaja comparativa, conviene considerar la integración de una orientación de mercado más decidida en la arquitectura financiera del Banco.

## **E. RESUMEN: GESTIÓN DE RECURSOS**

Aunque mucho resta por hacer, el Banco ahora está registrando avances sustanciales en todos los aspectos relativos a la gestión de recursos bajo el Noveno Aumento. Se están realizando grandes cambios en las políticas y procesos de presupuestación y de recursos humanos, y se observan claros progresos en materia de diversidad de género y descentralización del personal. El modelo de gestión de ingresos, la Política de Suficiencia de Capital y el Marco de Gestión de Riesgos, todos ellos de reciente adopción, constituyen avances en la dirección acertada, y la introducción de continuos ajustes al margen contribuirá a una asignación óptima de los escasos recursos presupuestarios y de capital del Banco para el desarrollo. Por su parte, al cabo de tres años de retrasos, el Programa Optima parece estar avanzando. En todas estas esferas se requerirá un decidido apoyo de la Alta Administración —posiblemente incluso mayor que el que se ha prestado hasta el presente— a fin de propiciar el sentido de identificación interno y el cambio de cultura que exige una implementación efectiva.





Las reformas del Noveno Aumento son valiosas y, si se diseñan e implementan debidamente, permitirán fortalecer al Banco en tanto institución de desarrollo. Tomadas en conjunto, estas reformas contribuirán a posicionar adecuadamente al BID para atender a las necesidades de América Latina y el Caribe por muchos años.

© OVE, 2013



# 7 Resumen y Recomendaciones

## A. IMPLEMENTACIÓN INTEGRAL Y EFECTIVA

La conclusión general de esta evaluación es que la Administración no ha escatimado esfuerzos en el cumplimiento de los requisitos del Noveno Aumento. El requisito de “implementación integral” se ha cumplido o está en vías de cumplirse en casi todos los frentes. Más matizado ha sido el avance hacia la “implementación efectiva”. La efectividad probable varía sustancialmente entre los distintos ámbitos; así, algunos avanzan satisfactoriamente, otros con más lentitud y otros más tienen escaso impacto o incluso suponen costos para la institución.

Es importante reconocer aquellos ámbitos que parecen estar avanzando en la dirección correcta, aunque con importantes puntos por resolver y tareas por completar para una implementación efectiva:

- La combinación de **instrumentos de financiamiento** del BID ofrece gran flexibilidad a los clientes y es en general adecuada para responder a la demanda de los prestatarios, particularmente tras los recientes cambios dirigidos a añadir instrumentos de financiamiento contingente para responder a crisis y desastres naturales.
- El uso de los **sistemas nacionales** está avanzando en las esferas de gestión financiera y adquisiciones, pero en menor grado en las de seguimiento y evaluación y salvaguardias.
- Se registran grandes avances en la elaboración e implementación de buena parte del **Marco de Efectividad en el Desarrollo**, y se están abordando los restantes desafíos de implementación.

- La labor del Banco sobre **salvaguardias ambientales, sociales y de género** se ha fortalecido en los últimos años, aunque es posible que la institución no esté dedicando tiempo y recursos suficientes en aras de la eficacia.
- La adopción de una nueva política sobre **divulgación de información** ha modernizado el marco de transparencia de la organización, aunque se precisan cambios adicionales para evitar que el marco se vea desvirtuado por las excepciones y resquicios de que adolece.
- Se han emprendido decididos esfuerzos para fortalecer el marco interno de **ética** y proteger los proyectos del Banco contra **el fraude y la corrupción**. En cambio, se ha registrado un énfasis menos focalizado en la ayuda a los países para que aborden los problemas de corrupción, si bien el apoyo constante a la gestión del sector público y algunas medidas focalizadas en materia de transparencia, incluida la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, merecen destacarse.
- El Banco desplegando esfuerzos resueltos para pasar a un sistema de **presupuestación en función de resultados**.
- Se están emprendiendo numerosas iniciativas para mejorar la **gestión de recursos humanos** y se ha avanzado sustancialmente en el cumplimiento de las metas del Noveno Aumento sobre **diversidad de género y descentralización** del personal profesional.
- El **modelo de gestión de ingresos**, la **Política de Suficiencia de Capital** y el **Marco de Gestión de Riesgos** se han implementado de forma integral y, en general, están funcionando según lo previsto.
- Tras varias tentativas frustradas, parece haberse puesto en marcha el **Programa Optima** para impulsar la muy necesaria creación de soluciones operativas integradas y sistemas de información gerencial para el Banco.

La implementación ha sido menos efectiva en los siguientes ámbitos:

- Las cuatro **estrategias sectoriales** dispuestas en el Noveno Aumento (Política Social para la Igualdad y la Productividad; Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social; Integración Competitiva Internacional a los Niveles Regional y Mundial; Medio Ambiente, Cambio Climático, Energía Renovable y Seguridad Alimentaria) se han implantado pero no cumplen las expectativas de una estrategia, y en la práctica parecen tener poco impacto.
- La sostenibilidad financiera del FOE hasta 2020 (según las proyecciones del Noveno Aumento) parece poco probable sin la adopción de nuevas medidas de refuerzo de liquidez, y el monto requerido de US\$200 millones anuales en financiamiento no reembolsable se está asignando a la Facilidad No Reembolsable del BID para **Haití**, pero con un enfoque estratégico y unos resultados cuestionables.



- El Banco cuenta con un complejo entramado de fuentes de financiamiento y mecanismos de asignación para los **productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad**, lo que genera considerables ineficiencias y demoras en la ejecución. Esta labor recibe escaso seguimiento en cuanto a su efectividad en el desarrollo.
- El proceso de **programación** del Banco funciona de manera menos sistemática y transparente de lo previsto en el Acuerdo sobre el Noveno Aumento, lo que refleja en parte un deseo de flexibilidad. Las estrategias de país tienen relativamente poco contenido estratégico o analítico (aunque las notas sectoriales de antecedentes han mejorado), y en general dejan opciones abiertas para ajustarse a la demanda futura. Los documentos de programa de país anuales incluyen a menudo proyectos en sectores no previstos en la estrategia de país; y en ocasiones incluso se someten a la aprobación del Directorio proyectos que no figuraban en los documentos de programa de país. Las contribuciones de las actividades no crediticias y el financiamiento sin garantía soberana al programa de país no se integran bien en ninguno de los dos documentos.
- El **Marco de Resultados** del Banco se ha adoptado pero no constituye una guía estratégica para la institución de la manera que se había previsto. A su vez, el **PED** anual todavía no está cumpliendo a cabalidad su función originalmente designada de informar con precisión acerca de los resultados del BID.

Por último, en unos pocos casos el logro de la efectividad requerirá una reformulación fundamental del enfoque del Banco:

- Las actividades del Grupo del Banco con el **sector privado** tienen un fundamento estratégico incierto y adolecen de una coordinación deficiente entre las cuatro ventanillas correspondientes y con la labor del Banco en el sector público, lo cual se traduce en la pérdida de potenciales sinergias.
- Las **evaluaciones de sostenibilidad macroeconómica** han adolecido de objetivos confusos y un proceso poco transparente, además de problemas inherentes de metodología.
- El **Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI)** ha sido ineficaz debido a una política y una estructura inviables y al comportamiento de quienes ocupan sus cargos directivos. Sus objetivos subyacentes son encomiables, pero es necesario reconfigurar el mecanismo.

Como se señaló en la introducción a este informe, los objetivos fundamentales del Noveno Aumento y de la labor del Banco a nivel más general son amplios: promover la capacidad de respuesta a los países miembros, la efectividad en el desarrollo y la selectividad estratégica del Banco, y fortalecer su sostenibilidad financiera, sus funciones de supervisión y su desempeño organizacional. Aunque aún es pronto para extraer conclusiones, presumiblemente la implementación del Noveno Aumento contribuirá al logro de algunas de estas metas, principalmente la efectividad en el desarrollo, la sostenibilidad y supervisión financiera y el desempeño organizacional.

Según se desprende de las consultas de OVE con los países prestatarios, éstos consideran que el Banco tiene capacidad de respuesta a los clientes, y a ello coadyuvan la amplia combinación de instrumentos de financiamiento y las actividades para fortalecer y promover el uso de sistemas nacionales.

Sin embargo, el Noveno Aumento no parece haber contribuido aún a la promoción de la selectividad estratégica del BID. Si bien el Banco debe dar respuesta a las necesidades de sus países miembros, también tiene que centrarse en lo que hace bien, y la selectividad estratégica significa hallar el punto de convergencia entre estos dos vértices. Hasta el presente, el proceso de formulación de las estrategias institucionales, sectoriales y de país no ha buscado sistemáticamente ese punto de convergencia. Además, es poco probable que las metas de financiamiento puedan contribuir significativamente a la selectividad, e incluso podrían estar obstaculizando los avances del Banco hacia el logro de efectividad en el desarrollo en lugares como Haití.

## B. RECOMENDACIONES

Los documentos de antecedentes que se adjuntan a esta evaluación ofrecen análisis y sugerencias detallados en cada uno de los ámbitos antes señalados. Partiendo de este conjunto amplio de observaciones, OVE considera que las siguientes 10 recomendaciones revisten máxima prioridad para los Gobernadores, el Directorio y la Administración del BID. Las recomendaciones se ordenan por orden de especificidad, de la más general a la más específica:

### 1. **Poner en marcha un proceso para actualizar las estrategias institucionales y sectoriales del BID y reconsiderar el Marco de Resultados del Banco con vistas a promover su simplificación, mejorar la precisión de sus datos y lograr un pleno conocimiento y sentido de identificación por parte del personal del Banco y otras partes interesadas.**

Una visión estratégica clara y medios para medir el desempeño son elementos fundamentales para el éxito de cualquier organización. A fin de que la estrategia institucional y las estrategias sectoriales conexas (con marcos sectoriales o planes de acción adjuntos) tengan la fuerza y la credibilidad necesarias para guiar la labor de la organización, es preciso que se asienten en la experiencia anterior, tengan en cuenta las fortalezas y debilidades institucionales y sean comprendidas y asimiladas como propias por importantes grupos de partes interesadas. En este sentido, un marco de resultados relativamente simple provisto de un número limitado de indicadores ampliamente aceptados y medidos de manera exacta resulta más apto para hacer un seguimiento eficaz del desempeño institucional que un marco complejo con un escaso grado de comprensión, sentido de identificación o calidad de los datos. Sin un firme anclaje en la experiencia pasada o las capacidades actuales del Banco, las estrategias sectoriales no podrán identificar con verosimilitud en dónde radican las ventajas verdaderamente competitivas de la institución. Y sin una comprensión amplia y un firme consenso en todo el Banco, las actuales estrategias sectoriales y el marco de resultados en vigor parecen ser de poco provecho para la organización. Además, algunos indicadores del marco actual — entre ellos las metas de financiamiento específicas— pueden distorsionar las actividades del Banco en un modo imprevisto y deben ser reconsiderados.

**2. Reconsiderar la función formal y el contenido de las estrategias de país y los documentos de programación de país para equilibrar la necesidad de selectividad estratégica con la naturaleza del Banco de institución movida esencialmente por la demanda.**

La definición de prioridades estratégicas, aun siendo adecuada para una institución de desarrollo, puede ir en menoscabo del deseo comprensible de los países prestatarios de disponer de flexibilidad y autonomía al seleccionar las actividades que ha de respaldar el BID. El objetivo de las estrategias de país y de los documentos de programación de país ha de ser el de delimitar el terreno en que la demanda de los países converge con las prioridades de desarrollo y las capacidades del Banco, lo cual requiere que las últimas se consideren con el mismo cuidado que la primera. El actual proceso del BID para la programación de país es más flexible que el contemplado en el Noveno Aumento, pero esa flexibilidad se ha conseguido a expensas de la selectividad estratégica, que mayormente se ha perdido. Las estrategias de país pueden ser instrumentos útiles para explorar en profundidad importantes desafíos de desarrollo, lecciones aprendidas (incluidas las derivadas de la experiencia del Banco), las capacidades y esferas prioritarias del Banco para futuras intervenciones del mismo (crediticias y no crediticias, con garantía soberana y sin ella) e indicadores generales de éxito. Ello permitiría articular luego sobre la estrategia un proceso continuo de programación de país de carácter bienal (con carácter vinculante para el primer año y carácter indicativo para el segundo) a fin de proporcionar la máxima cobertura posible de productos del Banco —crediticios y no crediticios, con garantía soberana y sin ella— a fin de estimular la coherencia y el logro de sinergias. Si bien es útil observar los avances en materia de desarrollo a nivel de país, los resultados precisos de las actividades del Banco sólo pueden medirse a escala de los proyectos y la cooperación técnica, en vista de las dificultades que supone la atribución en niveles más altos de agregación.

**3. Reestructurar las ventanillas del Banco para el sector privado a fin de integrarlas mucho mejor entre sí y con el ámbito del Banco dedicado al sector público.**

Una mejor coordinación resulta esencial y sólo podrá conseguirse si la estructura y los incentivos del Banco confluyen firmemente en esa dirección. Hay dos opciones viables para la integración: (i) integrar plenamente las ventanillas del sector privado del Banco dentro de los departamentos sectoriales de la institución, con lo cual se tendría una sola división del BID encargada del manejo del financiamiento con garantía soberana y sin dicha garantía en cada sector; o (ii) fusionar las ventanillas del sector privado en una sola entidad al tiempo de asegurar simultáneamente la coordinación asignando para ello facultades, recursos y un mandato integral a un Gerente

de País o un Representante para cada país. Cada una de esas opciones de integración (a través de unidades sectoriales o de país) tiene ventajas y desventajas, y cualquiera de ambas exigirá un cambio fundamental en cómo trabaja el Banco.

**4. Emprender nuevas reformas para racionalizar los procesos de asignación de recursos y el seguimiento de resultados para las actividades de cooperación técnica y fortalecimiento de capacidad.**

Los actuales procesos de asignación de recursos del Banco para actividades no crediticias (especialmente las de cooperación técnica) son demasiado complejos y ocasionan retrasos y posibles errores de asignación. La asignación de recursos de cooperación técnica parece haber llevado a una situación en la que esos recursos no se utilizan plenamente, a pesar de la demanda no satisfecha de actividades y estudios potencialmente útiles.

**5. Completar la implementación del Marco de Efectividad en el Desarrollo según lo previsto en la Declaración de Cancún y el Noveno Aumento.**

Es necesario completar la labor en los ámbitos que registran retrasos — especialmente la provisión de información precisa sobre los resultados de los proyectos— y asegurar que el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo ofrezca una imagen equilibrada y fidedigna de los resultados de desarrollo del BID.

**6. Recentrar de manera intensiva el programa para Haití en la reducción sostenible de la pobreza y en el crecimiento económico, moderando las presiones a corto plazo para la aprobación y el desembolso de préstamos a fin de tener en cuenta la capacidad de absorción del país, y suministrar margen para actividades de importancia crítica pero de menor magnitud o de desembolso más lento.**

El BID debe seguir desempeñando una función destacada en Haití, dada la magnitud de los desafíos de desarrollo del país y la posición privilegiada del Banco en tanto socio a largo plazo en el ámbito del desarrollo. La preocupación básica del trabajo del Banco en Haití ha de estar puesta en el crecimiento económico y la reducción sostenible de la pobreza, y los esfuerzos analíticos y operativos del BID han de centrarse totalmente en el logro de esa finalidad. Las transferencias financieras, aun siendo importantes, no bastan por sí solas para asegurar la efectividad en el desarrollo. También un cuidadoso trabajo analítico y el desarrollo de instituciones son fundamentales y pueden requerir tiempo. En consecuencia, OVE recomienda que las transferencias anuales a la



Facilidad No Reembolsable dispuestas en el Noveno Aumento se mantengan, propiciando al mismo tiempo una mayor adecuación de las aprobaciones y desembolsos anuales a la capacidad de absorción del país.

**7. Rediseñar el proceso de las evaluaciones de sostenibilidad macroeconómica.**

El proceso tiene dos objetivos (gestión del riesgo crediticio y apoyo al desarrollo) que presumiblemente pueden manejarse mejor valiéndose de diferentes instrumentos, como ocurre en otros bancos multilaterales de desarrollo. El Banco debería afianzar la capacidad de sus unidades de gestión financiera y de riesgos para evaluar el riesgo crediticio de la cartera soberana, reforzando a la vez la labor analítica de la institución (incluidas las evaluaciones macroeconómicas independientes y otros estudios económicos y sectoriales) en apoyo del desarrollo en los países prestatarios. Contando con incentivos adecuados, el Banco podría a todas luces potenciar su papel en la provisión de asesoramiento y análisis de políticas que sean de utilidad para sus países prestatarios.

**8. Reformar el mecanismo del MICI.**

La política y los arreglos institucionales actuales no han permitido alcanzar los resultados previstos y deben reformularse. Tal como se indica en una evaluación complementaria efectuada por OVE, se ha de poner término a la etapa piloto de dos años mediante la suspensión de la oficina en su forma actual e instaurar un mecanismo provisional por un período máximo de un año para supervisar las actividades del MICI mientras se procede a esta reformulación.

**9. Revisar la política sobre divulgación de información.**

Si bien la nueva política representa un gran avance, el texto contiene una excepción que permite a los países bloquear la divulgación de información específica de los mismos, lo cual puede desvirtuar el propósito de la política. OVE recomienda que el Banco desarrolle un proceso de consulta con los países que deje en manos del mismo las decisiones finales sobre el manejo de información e incluya una opción de edición selectiva en vez de la no divulgación del documento en su totalidad. También es necesario prestar atención a la divulgación de los resultados a nivel de proyecto de las operaciones sin garantía soberana.

**10. Emprender nuevos análisis y pruebas de hipótesis para el modelo de gestión de ingresos y las normas de suficiencia de capital.**

El objetivo debe ser determinar si la modificación de determinados parámetros (como las normas sobre cobertura de gastos del modelo de gestión de ingresos y los coeficientes de reserva de la Política de Suficiencia de Capital para financiamiento con garantía soberana y sin ella) puede incrementar la flexibilidad y la capacidad de préstamo del Banco sin comprometer su estabilidad financiera a largo plazo ni su calificación crediticia AAA.

Además de las 10 recomendaciones arriba enumeradas, OVE sugiere que el Banco y sus accionistas tomen medidas para imprimir renovada energía al FOE, habida cuenta de que es una ventanilla importante a través de la cual el BID responde a las necesidades de desarrollo de los países más pobres de América Latina y el Caribe. OVE no incluyó una recomendación formal sobre el FOE en la presente evaluación porque el Noveno Aumento no se centró en ese ámbito.

Las reformas del Noveno Aumento son valiosas y, si se diseñan e implementan debidamente, permitirán fortalecer al Banco en tanto institución de desarrollo. Tomadas en conjunto, estas reformas contribuirán a posicionar adecuadamente al BID para atender a las necesidades de América Latina y el Caribe por muchos años.



- 1 Los Gobernadores redactaron y aprobaron la Declaración de Cancún, y posteriormente la Administración dirigió el proceso de elaboración del Acuerdo sobre el Noveno Aumento con los aportes y la supervisión del Directorio.
- 2 Existe un documento de antecedentes sobre cada ámbito temático del Noveno Aumento y uno sobre la encuesta del personal. La evaluación sobre el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (documento RE-416-1), que OVE realizó por aparte al mismo tiempo, sirve como documento de antecedentes sobre ese tema. Todos los documentos de antecedentes están disponibles en el sitio [www.iadb.org/evaluation](http://www.iadb.org/evaluation).
- 3 Documento de enfoque: OVE, Evaluación intermedia de los compromisos del Noveno Aumento General (documento RE-411-3).
- 4 El Acuerdo del Noveno Aumento se firmó en 2010 y entró en vigor con el depósito de las primeras suscripciones del Noveno Aumento a comienzos de 2012. Algunas acciones ya se estaban implementando en 2010 y otras se pusieron en marcha en ese momento. Se establecieron plazos específicos para algunos requisitos, mientras que otros cobraron efecto con la entrada en vigor del Noveno Aumento en 2012.
- 5 Los sistemas del Banco emplean 18 categorías a efectos de clasificación: Agricultura y desarrollo rural (AG), Agua y saneamiento (AS), Desarrollo urbano y vivienda (DU), Educación (ED), Energía (EN), Mercados financieros (FM), Industria (IN), Inversión social (IS), Otros (OT), Medio ambiente y desastres naturales (PA), Empresa privada y desarrollo de la PYME (PS), Integración regional (RI), Reforma y modernización del Estado (RM), Salud (SA), Ciencia y tecnología (ST), Comercio (TD), Transporte (TR), y Turismo sostenible (TU).
- 6 Las definiciones también han variado del Octavo al Noveno Aumento General. Por ejemplo, en el Octavo Aumento General sólo los proyectos de educación preescolar y primaria se contabilizaban automáticamente dentro de la meta de igualdad social y reducción de la pobreza; los préstamos para educación secundaria sólo se contabilizaban cuando era posible probar su pertinencia en relación con la pobreza.
- 7 Por ejemplo, numerosos proyectos de construcción de carreteras totalmente dentro del territorio de un país y sin claras externalidades transfronterizas (como la carretera de circunvalación de São Paulo) se clasifican como proyectos en apoyo de la cooperación e integración regional. También pertenece a esta categoría un proyecto de transmisión eléctrica para conectar la red nacional de Argentina. En fecha más reciente, varios proyectos de turismo y seguridad ciudadana, al igual que diversos préstamos en apoyo de reformas de política dirigidos a la consolidación fiscal, se han presentado al Directorio como proyectos de integración. De hecho, la categorización hecha por la Administración de los proyectos de apoyo a la cooperación e integración regional es mucho más amplia que la que figura en su propia estrategia de integración, lo que arrojaría para 2012 una cifra más próxima al 4% que al 17% notificado recientemente. Para un análisis más pormenorizado de los programas transnacionales del BID (un subconjunto de las actividades de integración), véase OVE, Evaluación de los Programas Transnacionales en el BID, documento RE-415, 2012.
- 8 Las cifras indicadas en varios documentos de la Administración difieren ampliamente. Con respecto a la meta de integración, por ejemplo, el financiamiento proyectado en esta categoría para 2012, de acuerdo con el Informe sobre el Programa de Operaciones de 2012 presentado en abril de 2012, era del 4%, mientras que la cifra suministrada seis meses después en el documento presupuestario fue, en cuanto a financiamiento real, del 17%. En el caso del cambio climático, los Informes sobre el Programa de Operaciones de 2011 y 2012 preveían para estos dos años metas de financiamiento del 13% y el 24%, respectivamente, mientras que el documento presupuestario dio para ambos años una cifra real de financiamiento del 33% en esa categoría.

- 9 Las cifras del Informe sobre el Programa de Operaciones son estimaciones preliminares presentadas por la Administración al Directorio alrededor de abril de cada año. OVE usó esas cifras estimativas en el Cuadro 4 porque el desglose definitivo del financiamiento por sector prioritario no se presenta en el documento anual del Panorama de la Efectividad en el Desarrollo.
- 10 D. Acemoglu y D. Robinson, *Why Nations Fail*, 2012.
- 11 Véanse los documentos de antecedentes sobre Lucha contra el fraude y la corrupción y Revisión de la estrategia del BID sobre instituciones de promoción del crecimiento y el bienestar social.
- 12 La Administración preparó un nuevo marco normativo para regir la función de las estrategias y las políticas (documento GN-2670-1), pero el mismo fue adoptado por el Directorio después de preparadas, y aprobadas por el propio Directorio, todas las estrategias contempladas en el contexto del Noveno Aumento. En consecuencia, dicho marco no estuvo disponible para orientar la elaboración de las estrategias dispuestas por mandato por el Noveno Aumento.
- 13 Así por ejemplo, los sectores prioritarios de la estrategia social se encuadran fácilmente dentro de las cuatro divisiones del Sector Social (SCL) del Banco: Educación, Protección Social y Salud, Ciencia y Tecnología, y Género y Diversidad. La estrategia de instituciones establece sectores prioritarios que se encuadran fácilmente en la estructura organizacional y las actividades en curso de ICF. La estrategia de integración se centra mucho más en temas de comercio —el eje central de enfoque del Sector de Integración y Comercio, que preparó la estrategia— que en la generación de bienes públicos regionales en sectores tales como infraestructura, medio ambiente o gobernanza.
- 14 Para mayor información, incluidos el contenido y la función de cada estrategia, véanse los diferentes documentos de antecedentes relativos a los cuatro sectores estratégicos y a la Encuesta sobre el Noveno Aumento General.
- 15 Haití había recibido alivio de la deuda (PPME e IADM) en 2006 para las aprobaciones de préstamos efectuadas hasta el 31 de diciembre de 2004. Al mismo tiempo se estableció que de 2007 a 2009 el país recibiría financiamiento no reembolsable de 2007 a 2009 (cosa que con el Noveno Aumento pasó a ser permanente). La nueva condonación de deuda correspondió a las aprobaciones realizadas durante el período 2005-2007, por un monto histórico máximo de US\$364 millones.
- 16 OVE, *Evaluación del Programa de País: Haití, 2007-2011* (documento RE-394).
- 17 Para obtener datos empíricos sobre la colaboración, véase el documento de antecedentes sobre desarrollo del sector privado y la Evaluación de la Iniciativa Oportunidades para la Mayoría de OVE (documento RE-414), de junio de 2012.
- 18 En 2008, el BID introdujo un Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento cuya finalidad era proporcionar liquidez a instituciones financieras intermediarias afectadas por la crisis financiera internacional (documento GN-2493-3). Este programa tenía por objeto ofrecer liquidez por un monto máximo de S\$500 millones por país a “instituciones financieras reglamentadas que tengan que hacer frente a una disminución del acceso a líneas de crédito externo y crédito interbancario”. El programa tuvo carácter transitorio y venció el 31 de diciembre de 2009. Se preveía que el financiamiento para el programa procedería de los recursos para préstamos de emergencia y que, por consiguiente, no se generarían costos de oportunidad en relación con el programa normal de préstamos del Banco para inversión y en apoyo de reformas de política. Entre 2007 y 2011, el Banco aprobó cinco operaciones de emergencia financiera, de las cuales tres se cancelaron posteriormente debido a su costo comparativamente alto.



- 19 El instrumento de respuesta ante crisis no está disponible en el marco del FOE, lo que supone una brecha importante en la combinación de instrumentos, como OVE señaló en recientes evaluaciones de programas de país para los países del FOE.
- 20 Véase “Propuesta para establecer Instrumentos de Financiamiento Contingente del Banco Interamericano de Desarrollo” (documento AB-2890).
- 21 Inicialmente estaba previsto que OVE realizara una evaluación de la fase piloto del instrumento de préstamo en función del desempeño; sin embargo, debido a demandas incompatibles, la evaluación se retiró del programa de trabajo de OVE, con el acuerdo del Directorio.
- 22 Por ejemplo, en la evaluación de OVE sobre el Nuevo Marco de Financiamiento para el período 2005-2008 se indicaba que “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.”
- 23 También la accesibilidad de los estudios y datos ha sido un asunto problemático. Muchos miembros del personal entrevistados indicaron que en muchos casos el único recurso que han tenido para encontrar un documento ha sido el de llamar al autor y obtenerlo directamente. El Banco está trabajando ahora en el desarrollo de nuevos sistemas para conseguir que los estudios que financia sean de fácil acceso y búsqueda.
- 24 Directrices para las Estrategias de País (documento GN-2468-6).
- 25 Las estrategias de país incluyen listas de los estudios analíticos usados en su preparación. En su mayor parte, esas listas comprenden evaluaciones macroeconómicas independientes, análisis de sostenibilidad de la deuda, diagnósticos de crecimiento u otros documentos que indican que el Banco invierte en el análisis de las economías de los países de la región. Sin embargo, a menudo no queda claro de qué modo el análisis se usa en la definición de prioridades para el Banco.
- 26 La muestra era demasiado reducida para extraer conclusiones estadísticamente válidas para toda la labor de salvaguardias del Banco; aun así, fue posible detectar algunos temas para un posible trabajo posterior.
- 27 Para un resumen de la información empírica de OVE acerca de las tendencias en esa labor, véanse los documentos de antecedentes “Combate al Fraude y la Corrupción” y “Revisión de la Estrategia del BID sobre Instituciones de Promoción del Crecimiento y el Bienestar Social”.
- 28 Muchos de estos temas se explorarán en la evaluación que OVE realizará en 2013 sobre la Realineación del BID de 2007.
- 29 MapAmericas entró en producción a mediados de 2011, con miras a su presentación durante la Reunión Anual del Banco celebrada en Montevideo en marzo de 2012.