



## Evaluación Corporativa

# Evaluación del fondo para operaciones especiales durante el Octavo Aumento General de Recursos (1994-2010)-*Parte II*



**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)

## SINOPSIS

En octubre de 2010, OVE presentó la Evaluación del Fondo para Operaciones Especiales durante el Octavo Aumento General de Recursos (1994-2010) – Parte I (documento RE-376), en previsión de la reposición del Fondo mediante el Noveno Aumento. El documento se centró fundamentalmente en las implicaciones de la evolución de las metodologías para asignar los recursos del FOE. El objetivo de la Parte II es completar la evaluación del desempeño del programa de financiamiento concesional del Banco, como se declara en la Parte I, sobre los resultados financieros y de desarrollo.

Según lo constatado por la evaluación, durante el Octavo Aumento, el BID siguió siendo la fuente más importante de financiamiento concesional para los cinco países más pobres de la región, a pesar de la creciente escasez de recursos. Asimismo, el Banco fue la principal fuente de alivio de la deuda gracias a su decisión de participar en las dos iniciativas que se llevaron a cabo durante el período objeto de análisis: la Iniciativa para los PPME (países pobres muy endeudados) y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM). Esa participación tuvo un costo. A fin de asegurar la continua sostenibilidad del Fondo, el número de países beneficiarios y, después de 2007, los niveles de condicionalidad proporcionados (exceptuando Haití) disminuyeron considerablemente.

El análisis de los resultados a nivel agregado y de país para los países del FOE indica avances sustanciales, sobre todo en infraestructura y desarrollo social durante el período, pero estos avances han sido insuficientes para dar lugar a una reducción considerable de la brecha entre los países del FOE y el promedio regional. Aunque los resultados son desiguales y varían de un país y otro, un hallazgo sistemático es que los resultados en cuanto a la reducción de la pobreza han sido desalentadores con respecto al promedio regional. Es improbable que los países del FOE alcancen el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la proporción de población que vive en la pobreza extrema. Aunque los resultados identificados en la evaluación no son atribuibles a proyectos del Banco, sino más bien a los esfuerzos de desarrollo desplegados por los propios países, la importancia del Banco en cuanto a la transferencia de recursos y el diálogo continuo que mantiene con las autoridades de los países hace pensar que la institución fue un importante socio en el desarrollo, que contribuyó a estos resultados.

El análisis en el presente documento demuestra que el sistema de autoevaluación del Banco puede ser fundamental para evaluar el Fondo en el futuro. Por consiguiente, OVE recomienda que (a) los indicadores incluidos en el marco de resultados del Noveno Aumento General de Recursos se desglosen, lo cual permitirá al Banco llevar un seguimiento de la evolución de los objetivos regionales de desarrollo en los países del FOE, de la contribución del BID en términos de productos para la consecución de los objetivos de desarrollo regionales, así como de la eficacia operativa y la efectividad en el desarrollo del FOE; y que (b) una vez que se haya implantado la nueva plantilla del informe de terminación de proyecto y las calificaciones sean validadas por OVE, los resultados a nivel de proyecto correspondientes a los países del FOE se notifiquen periódicamente.

## ÍNDICE

### RESUMEN DEL PROYECTO

I.	INTRODUCCIÓN .....	1
II.	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL FOE DURANTE EL OCTAVO AUMENTO GENERAL DE RECURSOS .....	2
	A. Modificaciones de las reglas del FOE .....	2
	B. Resultados de las iniciativas de alivio de la deuda .....	5
III.	PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO DEL FOE .....	9
	A. Magnitud del programa .....	9
	B. Distribución sectorial y focalización en la pobreza .....	11
IV.	RESULTADOS .....	14
	A. Consideraciones metodológicas .....	14
	B. Resultados agregados de los países del FOE .....	16
	C. Eficacia del BID en los países del FOE .....	24
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	25

### ANEXO

La presente evaluación estuvo a cargo de Silvia Raw, bajo la dirección general de Cheryl W. Gray. El equipo estuvo integrado por José Ignacio Sembler y Patricia Sadeghi.
--

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

AIF	Asociación Internacional de Fomento
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CO	Capital Ordinario
CPIA	Evaluación Institucional y de Políticas por País
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
EPIN	Evaluación de Políticas e Instituciones Nacionales
IADM	Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral
IDH	Índice de desarrollo humano
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PPME	Países pobres muy endeudados
SMABD	Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño

## RESUMEN EJECUTIVO

En octubre de 2010, OVE presentó la *Evaluación del Fondo para Operaciones Especiales durante el Octavo Aumento General de Recursos (1994-2010) – Parte I* (documento RE-376), en previsión de la reposición del Fondo mediante el Noveno Aumento. El documento se centró fundamentalmente en las implicaciones de la evolución de las metodologías para asignar los recursos del FOE. El objetivo de la Parte II es completar la evaluación del desempeño del programa de financiamiento concesional del Banco, como se declara en la Parte I, sobre los resultados financieros y de desarrollo. Es probable que la focalización en los resultados de desarrollo adquiera cada vez más pertinencia si en el futuro se procura incrementar la capitalización del Fondo. Según las propias proyecciones financieras del Banco, el FOE no contará con suficientes recursos para sostener su programa de financiamiento después de 2020.

Es importante señalar desde un inicio que pese a la importancia que reviste la medición de los resultados de desarrollo, este proceso se ve limitado por el hecho de que el FOE se ha tratado exclusivamente como fuente específica de fondos, y que la presentación de información se ha centrado principalmente en las aprobaciones. Los proyectos del FOE, al igual que la mayoría de los proyectos del Banco ejecutados antes de la aprobación e implementación del Marco de Efectividad en el Desarrollo suelen carecer de parámetros para medir los resultados e impactos. Los informes de terminación de proyecto, que constituyen el principal instrumento para recopilar datos sobre productos y efectos directos, no están cumpliendo esa función. A la luz de esas restricciones, la presente evaluación se centra en resultados agregados y a nivel de países, no en los resultados de los proyectos.

Durante el Octavo Aumento, el BID siguió siendo la fuente más importante de financiamiento concesional para los cinco países más pobres de la región, a pesar de la creciente escasez de recursos. Asimismo, el Banco fue la principal fuente de alivio de la deuda gracias a su decisión de participar en las dos iniciativas que se llevaron a cabo durante el período objeto de análisis: la Iniciativa para los PPME y la IADM. Esa participación tuvo un costo. A fin de asegurar la continua sostenibilidad del Fondo, el número de países beneficiarios y, después de 2007, los niveles de condicionalidad proporcionados (exceptuando Haití) disminuyeron considerablemente.

Desde el punto de vista de los países prestatarios, el FOE contribuyó a importantes reducciones del saldo de la deuda y del servicio de la deuda como proporción del PIB. El desembolso de préstamos siguió siendo una importante fuente de fondos, como se desprende del nivel de los desembolsos como proporción del PIB y la formación bruta de capital fijo. Los préstamos abarcaron todos los sectores, observándose un énfasis importante en el transporte y la inversión social. Los préstamos en apoyo de reformas de política se utilizaron para respaldar la implementación de estrategias de reducción de la pobreza relacionadas con los PPME e iniciativas de modernización del sector público.

El análisis de los resultados a nivel agregado y de país para los países del FOE indica avances sustanciales, sobre todo en infraestructura y desarrollo social durante el período, pero estos avances han sido insuficientes para dar lugar a una reducción considerable de la brecha entre los países del FOE y el promedio regional. Aunque los resultados son

desiguales y varían de un país y otro, un hallazgo sistemático es que los resultados en cuanto a la reducción de la pobreza han sido desalentadores con respecto al promedio regional. Es improbable que los países del FOE alcancen el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la proporción de población que vive en la pobreza extrema.

Aunque los resultados identificados en la evaluación no son atribuibles a proyectos del Banco, sino más bien a los esfuerzos de desarrollo desplegados por los propios países, la importancia del Banco en cuanto a la transferencia de recursos y el diálogo continuo que mantiene con las autoridades de los países hace pensar que la institución fue un importante socio en el desarrollo, que contribuyó a estos resultados.

El análisis en el presente documento demuestra que el sistema de autoevaluación del Banco puede ser fundamental para evaluar el Fondo en el futuro. Por consiguiente, OVE recomienda que (a) los indicadores incluidos en el marco de resultados del Noveno Aumento General de Recursos se desglosen, lo cual permitirá al Banco llevar un seguimiento de la evolución de los objetivos regionales de desarrollo en los países del FOE, de la contribución del BID en términos de productos para la consecución de los objetivos de desarrollo regionales, así como de la eficacia operativa y la efectividad en el desarrollo del FOE; y que (b) una vez que se haya implantado la nueva plantilla del informe de terminación de proyecto y las calificaciones sean validadas por OVE, los resultados a nivel de proyecto correspondientes a los países del FOE se notifiquen periódicamente.

## RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN A LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN

Recomendaciones	Respuesta de la Administración
Los indicadores incluidos en el marco de resultados del Noveno Aumento General de Recursos se desglosen, lo cual permitirá al Banco llevar un seguimiento de la evolución de los objetivos regionales de desarrollo en los países del FOE, de la contribución del BID en términos de productos para la consecución de los objetivos de desarrollo regionales, así como de la eficacia operativa y la efectividad en el desarrollo del FOE.	
Una vez que se haya implantado la nueva plantilla del informe de terminación de proyecto y las calificaciones sean validadas por OVE, los resultados a nivel de proyecto correspondientes a los países del FOE se notifiquen periódicamente.	



## I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 El Convenio de 1959 en virtud del cual se constituyó el Banco Interamericano de Desarrollo creó también el Fondo para Operaciones Especiales (FOE), con objeto de suministrar financiamiento concesional a los países miembros prestatarios. El establecimiento simultáneo de la institución y su ventanilla concesional fue un hecho singular entre los organismos multilaterales<sup>1</sup>. Desde entonces, el Banco ha mantenido su compromiso con el financiamiento concesional. Durante el período del Octavo Aumento General de Recursos (1994-2010), que es el abarcado por la presente evaluación, el Banco aprobó 313 proyectos en los cinco países más pobres, con recursos concesionales por un valor total de US\$8.300 millones<sup>2</sup>. Sin embargo, el Noveno Aumento General de Recurso solo proporciona un monto adicional equivalente de unos US\$200 millones en nuevas contribuciones al FOE, con el objetivo de hacer frente a catástrofes naturales y otras emergencias ambientales<sup>3</sup>.
- 1.2 OVE ha realizado dos evaluaciones del FOE. La primera, titulada Nota de Supervisión sobre los Criterios de Desempeño para la Asignación de Recursos Concesionales (documento RE-279), se presentó al Directorio Ejecutivo en 2003 y constituyó una revisión preliminar de los nuevos criterios de asignación relacionados con el desempeño que se habían adoptado en 2002. En octubre de 2010, OVE presentó la Evaluación del Fondo para Operaciones Especiales durante el Octavo Aumento General de Recursos (1994-2010) – Parte I (documento RE-376), en previsión de la reposición del Fondo mediante el Noveno Aumento. Dicho documento también se centró fundamentalmente en las implicaciones de la evolución de las metodologías para asignar los recursos del FOE. Se consideró que este énfasis en la metodología de asignación era particularmente pertinente en relación con la adopción de decisiones en el Banco respecto de la forma de utilizar los nuevos recursos previstos del Noveno Aumento.
- 1.3 El objetivo de esta evaluación es completar la evaluación del desempeño del programa de financiamiento concesional<sup>4</sup> del Banco durante el período del Octavo Aumento General de Recursos (1994-2010) centrando la atención, como se declara en la Parte I, en los resultados financieros y de desarrollo. Es probable que la focalización en los resultados de desarrollo adquiriera cada vez más pertinencia si en el futuro se procura incrementar la capitalización del Fondo. Según las propias proyecciones financieras del Banco, el FOE no contará con suficientes recursos para sostener su programa de financiamiento después de 2020<sup>5</sup>.
- 1.4 Es importante señalar desde un inicio que pese a la importancia que reviste la medición de los resultados de desarrollo, este proceso se ve limitado por el hecho de que el FOE se ha tratado exclusivamente como fuente específica de fondos, y que la presentación de información se ha centrado principalmente en las aprobaciones. No se consideró que el FOE requiriera de un sistema separado de seguimiento y evaluación para los proyectos. Como consecuencia, los proyectos del FOE, al igual que la mayoría de los proyectos del Banco ejecutados antes de la aprobación e implementación del Marco de Efectividad en el Desarrollo suelen carecer de parámetros para medir los resultados e impactos. A la luz de esas

restricciones, la presente evaluación se centra en resultados agregados y a nivel de países, no en los resultados de los proyectos.

- 1.5 El presente informe se organiza de la siguiente forma: en la siguiente sección se presentan las principales características del FOE durante el período del Octavo Aumento General de Recursos. En la Sección III se examina el programa de financiamiento durante el período. En la Sección IV se analizan los resultados de desarrollo a los niveles agregado y de los países. En la última sección se presentan los hallazgos y recomendaciones. Cuando resulta pertinente, se resumen algunos de los hallazgos de la Parte I.

## **II. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL FOE DURANTE EL OCTAVO AUMENTO GENERAL DE RECURSOS**

- 2.1 La totalidad del período del Octavo Aumento se caracterizó por problemas con respecto a la sostenibilidad financiera del FOE, que pusieron en peligro su capacidad de financiamiento<sup>6</sup>. El compromiso inicial de reponer el Fondo en el equivalente de US\$1.000 millones no se materializó totalmente y la escasez de recursos se vio exacerbada por la aprobación de los préstamos de rápido desembolso en apoyo de reformas de política. En 1998 se llegó a un acuerdo para permitir que el Fondo mantuviera su programa de financiamiento: los países miembros prestatarios acordaron convertir US\$2.500 millones de sus tenencias en moneda local en el FOE en dólares estadounidenses a lo largo de un período de 15 años, en tanto que los no prestatarios convinieron en acelerar los pagos restantes de las conversiones en efectivo que habían prometido. No obstante, la participación del Banco en la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y, posteriormente, la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) ejercieron nuevas presiones sobre los recursos. Como se señala en el informe del Noveno Aumento General de Recursos: *“Los recursos disponibles para otorgar financiamiento concesional ... disminuyeron considerablemente entre 1994 y 2000. La disminución es más pronunciada después de la aplicación de las iniciativas de alivio de la deuda ...”*<sup>7</sup>. A fin de hacer frente a la escasez de recursos, se efectuaron distintas modificaciones en las reglas que rigen al FOE.

### **A. Modificaciones de las reglas del FOE**

- 2.2 Los criterios de elegibilidad del FOE, el grado de concesionalidad, y la formula para asignar recursos han sido objeto de varios cambios desde que se creó el Fondo; dichos cambios se acentuaron durante el Octavo Aumento para hacer frente a la escasez de recursos<sup>8</sup>. Con respecto a la elegibilidad de los países, a diferencia de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), originalmente todos los países miembros del BID eran elegibles para recibir recursos del FOE, pero se otorgaba preferencia a los países menos desarrollados y a los de acceso limitado a los mercados de capital. En cuanto a la elegibilidad sectorial, desde fines de los años setenta se exigió que los proyectos realizaran una evaluación de los beneficios finales para los grupos de bajo ingreso, asignando prioridad a las inversiones en

infraestructura social, desarrollo rural y urbano y agricultura. No obstante, a medida que la disponibilidad de recursos concesionales fue disminuyendo, el Banco empezó a dejar de financiar operaciones específicas en un país determinado optando, en su lugar, por proporcionar recursos a un número limitado de países en cualquier sector. Inicialmente, los recursos se concentraron en los países menos desarrollados del grupo D, pero el Octavo Aumento restringió aún más la elegibilidad, limitando el uso **exclusivo** de recursos concesionales a los cinco países de ingreso más bajo: Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua, que conforman el grupo D2 (véase el Cuadro 1)<sup>9</sup>. No se estableció ningún mecanismo de graduación<sup>10</sup>.

**Cuadro 1: Países del FOE: PIB per cápita y población (1994 y 2010)**

País	PIB per cápita (en dólares constantes de 2000) (a)		Población (total)	
	1994	2010	1994	2010
<b>Países del grupo D2 (con Haití)</b>	<b>769</b>	<b>1.029</b>	<b>25.731.965</b>	<b>34.066.276</b>
<b>Países del grupo D2 (sin Haití)</b>	<b>867</b>	<b>1.194</b>	<b>18.007.275</b>	<b>24.073.029</b>
Bolivia	927	1.233	7.304.230	9.929.849
Guyana	817	1.201	726.552	754.493
Honduras	1.081	1.392	5.440.691	7.600.524
Nicaragua	641	948	4.535.802	5.788.163
Haití	381	371	7.724.690	9.993.247
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>3.526</b>	<b>4.629</b>	<b>458.388.497</b>	<b>572.657.339</b>

(a) Promedios simples

Fuente: Indicadores del desarrollo mundial

- 2.3 El grado de concesionalidad se redujo sustancialmente tras varias rondas de alivio de la deuda. La participación del Banco en la Iniciativa de Alivio de la Deuda Multilateral (IADM), lanzada por los países del G-8 en 2005, requirió un cambio en la forma en que se otorgaban los recursos concesionales a fin de asegurar la sostenibilidad. En consecuencia, en 2007 el Banco implementó una estructura “combinada”, reuniendo en ella recursos del FOE y recursos del Capital Ordinario destinados a los cuatro países que habían alcanzando el punto de decisión de la Iniciativa PPME. El coeficiente específico para cada país y, por lo tanto, el nivel de concesionalidad pasaron a quedar definidos en función del riesgo de sobreendeudamiento determinado por el Marco de Sostenibilidad de la Deuda (MSD), elaborado por el Banco Mundial y el FMI. Como se indica en el Cuadro 2, al final de 2010, ello significó un nivel reducido de concesionalidad, pasando de 87,1% si los países hubiesen seguido recibiendo exclusivamente recursos del FOE, a 48,8% para Guyana y Nicaragua y 33,5% para Bolivia<sup>11</sup> y Honduras<sup>12</sup>. A Haití,

que solo pasó a ser elegible para la Iniciativa para los PPME en 2006, se le aplicó un régimen único. Habida cuenta del elevado riesgo de sobreendeudamiento bajo el MSD, Haití pasó a ser elegible para el financiamiento no reembolsable exclusivamente en todo el período 2007-2010.

**Cuadro 2: Niveles de concesionalidad por país (final de 2010)**

País	Composición del financiamiento combinado		Concesionalidad
	FOE	CO	
Bolivia	30%	70%	33,5%
Guyana	50%	50%	48,8%
Haití	operaciones no reembolsables únicamente		100,0%
Honduras	30%	70%	33,5%
Nicaragua	50%	50%	48,8%
<b>Comparadores</b>			
Sólo FOE	100%	0%	87,1%
Sólo CO	0%	100%	10,6%

Fuente: documento FN-656-2

- 2.4 La metodología de asignación de los recursos del FOE a los países elegibles también se modificó sustancialmente durante el período del Octavo Aumento. Entre 1994 y 2001, se adoptó un enfoque basado en las necesidades en que la asignación se determinaba en función de la población y el PIB per cápita, variables sustitutivas tanto de la necesidad como de la equidad, en vista de la heterogeneidad de los cinco países elegibles. En 2002, los indicadores de desempeño de los países y de cartera se combinaron con los indicadores de necesidad. La Evaluación de Políticas e Instituciones Nacionales (EPIN), similar al instrumento utilizado por la AIF (la Evaluación Institucional y de Políticas por País, o CPIA), se introdujo con objeto de medir el desempeño de los países. Desde 2007, en el contexto de la Iniciativa de Alivio de la Deuda Multilateral, la metodología de asignación combina dos elementos: (i) el Marco de Sostenibilidad de la Deuda (MSD), utilizado para medir la capacidad de endeudamiento de cada país y, por ende, la combinación de recursos que utilizan del FOE y del CO y (ii) el Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño (SMABD), que combina población, RNB per cápita, desempeño de la cartera y desempeño de las políticas en una fórmula exponencial para determinar la distribución de los recursos a los países<sup>13</sup>.
- 2.5 En la Parte I de esta evaluación se observó que la introducción de criterios basados en el desempeño contenía un sesgo no deliberado contra los países con niveles de necesidad más elevados: a igualdad de todos los demás factores, las mejoras en el desempeño se traducen en aumentos relativamente más pequeños en el porcentaje de recursos que reciben los países de menores ingresos y/o mayor población. La

nueva fórmula de asignación tampoco crea incentivos para mejorar el desempeño de las políticas o de la cartera porque emplea niveles con respecto a otros países, en lugar de recompensar también los cambios producidos internamente en los países. OVE señaló también la subjetividad y falta de transparencia de los criterios de desempeño. El BID publica las calificaciones de la EPIN solamente para las cuatro agrupaciones (gestión económica, políticas estructurales, políticas para la inclusión social y la equidad, y gestión e instituciones del sector público), en tanto que publica las calificaciones para los 16 criterios que conforman cada una de las agrupaciones. Sobre la base de esas comprobaciones, OVE recomendó que en la asignación se tuvieran en cuenta las mejoras dentro de los propios países en materia de desempeño institucional y de políticas; que los indicadores de desempeño fueran más objetivos y se basaran en mayor medida en datos; y que se divulgaran los resultados de las evaluaciones.

- 2.6 En conclusión, la mayor parte de los cambios en la elegibilidad, el grado de condicionalidad y la metodología de asignación de los recursos del FOE tuvieron su origen en la necesidad de asignar recursos concesionales escasos de la manera más eficaz posible, a fin de elevar al máximo el desarrollo social y económico. Sin embargo, el Banco no estableció un sistema para medir la eficacia del uso de los recursos del FOE a nivel agregado, a nivel de países ni a nivel de proyectos. A falta de un sistema de autoevaluación aplicable en todo el Banco para evaluar la efectividad en el desarrollo, que solo comenzó a establecerse en años recientes, los informes sobre el FOE se han limitado fundamentalmente al monto de los recursos utilizados en un período determinado.

## **B. Resultados de las iniciativas de alivio de la deuda**

- 2.7 Aunque las iniciativas de alivio de la deuda contribuyeron a que disminuyeran los recursos del FOE y dieron lugar a una considerable reducción de la concesionalidad, el accionar del Banco fue plenamente acorde con los mandatos del Octavo Aumento. En las justificaciones del financiamiento concesional se hizo hincapié en consideraciones macroeconómicas y, sobre todo, de deuda: (a) evitar que la situación de la deuda externa de los países siga deteriorándose, lo cual ocasionaría repercusiones adversas para el crecimiento económico y la inversión y, por ende, los programas de desarrollo social; (b) la probabilidad de que los beneficios netos generados por los proyectos financiados con recursos externos puedan, durante un período inicial, no ser suficientes para atender al servicio de la deuda; y (c) la necesidad de fortalecer la incipiente recuperación económica que se está gestando en estos países<sup>14</sup>.
- 2.8 El costo para el Banco de la Iniciativa para los PPME fue de US\$1.700 millones medido en valores actuales de fines de 2010. Las cifras correspondientes para la IADM, conocida también como BID-07, fue de US\$2.900 millones por concepto de principal e intereses no percibidos<sup>15</sup>. Aunque el FMI y el Banco Mundial encabezaron ambas iniciativas, en la mayoría de los casos el BID fue el principal contribuidor de alivio de la deuda para los cinco países elegibles para recibir recursos del FOE, como se indica en los Cuadros 3 y 4. En el caso de la IADM,

más reciente, en que, a diferencia de la Iniciativa para los PPME, solo participan organismos multilaterales, el BID representa 48% de la asistencia total otorgada; con la excepción de Bolivia, su participación excede de 50% de la asistencia otorgada a cada uno de los países beneficiarios, alcanzando 66,5% en el caso de Guyana.

**Cuadro 3: Asistencia comprometida en el marco de la Iniciativa para los PPME**

PPME	Asistencia comprometida en el Punto de Decisión en valores actuales netos			BID/total Iniciativa para los PPME	Punto de decisión	Punto de culminación
	BID	Banco Mundial	Total de la Iniciativa para los PPME (b)			
Bolivia (a)	477,1	197,4	1.330,0	35,9%	Feb, 2000	Jun, 2001
Haití	60,4	52,8	140,0	43,1%	Nov, 2006	Jun, 2009
Honduras	133,8	97,8	556,0	24,1%	Jun, 2000	Abr, 2005
Guyana (a)	120,5	70,2	610,0	19,8%	Nov, 2000	Dic, 2003
Nicaragua	391,2	190,9	3.308,0	11,8%	Dic, 2000	Ene, 2004
<b>PPME (5)</b>	<b>1.183,0</b>	<b>609,1</b>	<b>5.944,0</b>	<b>19,9%</b>		

(a) También alcanzó el punto de culminación en el marco de la iniciativa original para los PPME. La asistencia total incluye el alivio de la deuda recibido originalmente.

(b) Incluye a todos los donantes.

Fuente: HIPC Initiative and MDRI - Status of Implementation and Proposals for the Future of the HIPC Initiative (AIF y FMI, 2011)

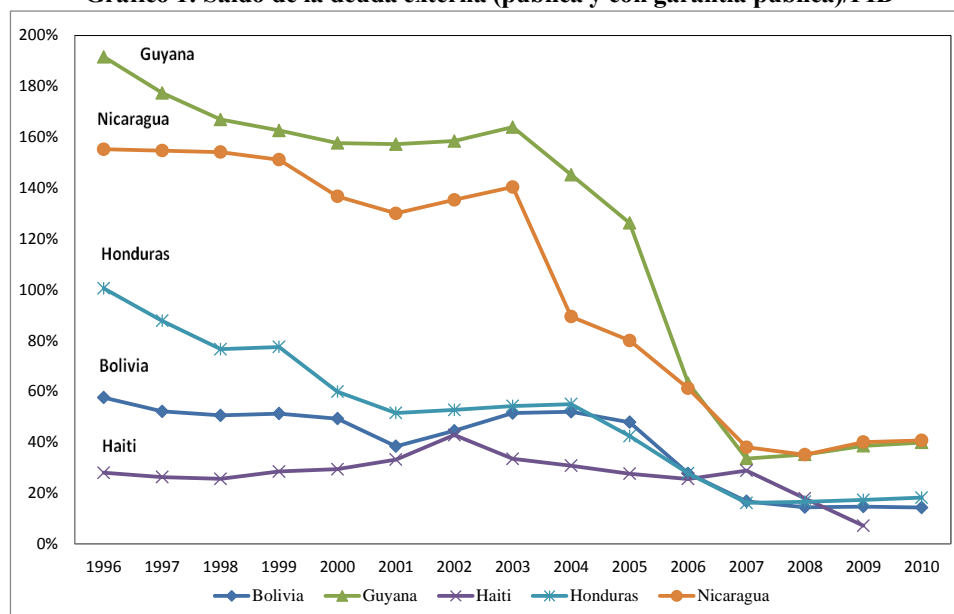
**Cuadro 4: Asistencia otorgada en el marco de la IADM**

IADM	Asistencia otorgada en valores nominales			BID/Total de la IADM
	BID	Banco Mundial	Total de la IADM	
Bolivia	1.050,2	1.554,7	2.816,0	37,3%
Haití	492,3	470,2	959,0	51,3%
Honduras	1.367,1	1.214,2	2.714,0	50,4%
Guyana	469,9	193,7	707,0	66,5%
Nicaragua	989,5	791,1	1.904,0	52,0%
<b>IADM (5)</b>	<b>4.369,0</b>	<b>4.223,9</b>	<b>9.100,0</b>	<b>48,0%</b>

Fuente: HIPC Initiative and MDRI - Status of Implementation and Proposals for the Future of the HIPC Initiative (AIF y FMI, 2011)

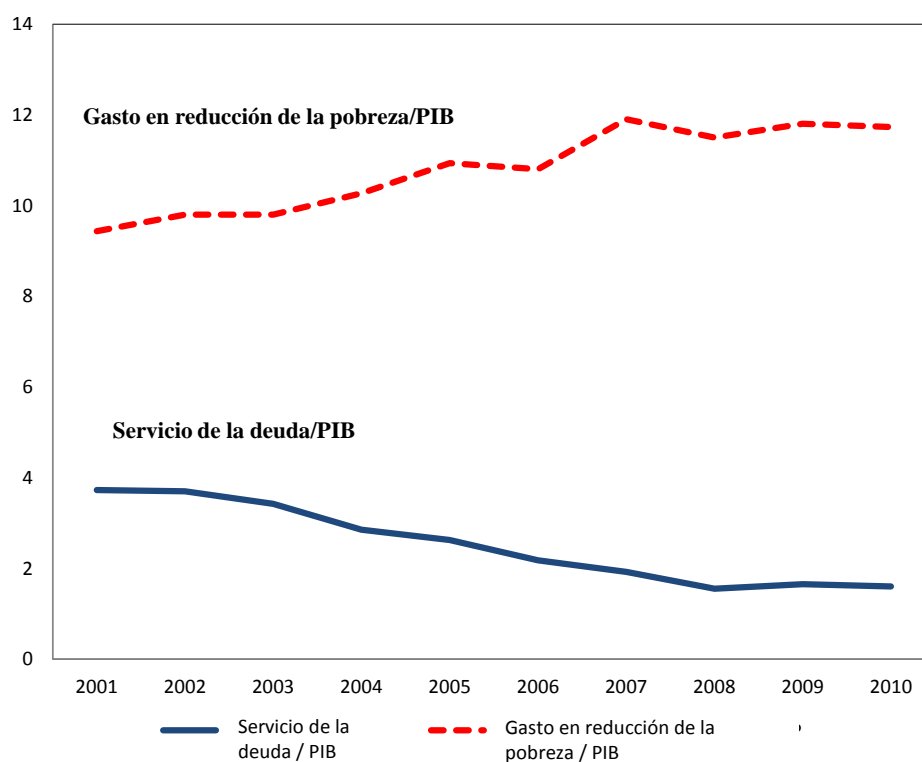
- 2.9 Como se constata en los Gráficos 1 y 2, los beneficios directos para los países elegibles se pueden captar en reducciones considerables de la deuda pública y del servicio de la deuda como porcentaje del PIB.

**Gráfico 1: Saldo de la deuda externa (pública y con garantía pública)/PIB**



Fuente: Indicadores del desarrollo mundial.

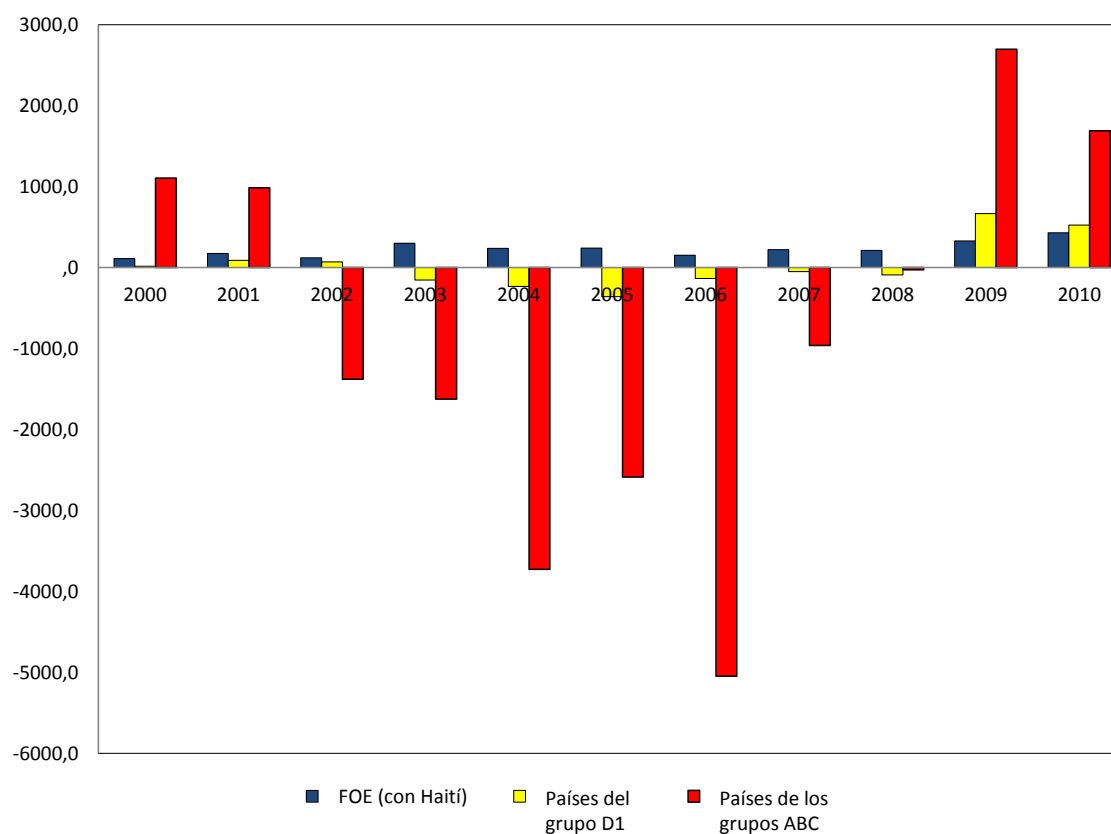
**Gráfico 2: Gasto promedio en reducción de la pobreza y servicio de la deuda promedio de los países del FOE**



Véanse datos desagregados por país en los Gráficos 1 y 2 del Anexo. Servicio de la deuda promedio: Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua. Gasto promedio en reducción de la pobreza incluye: Bolivia, Honduras y Nicaragua.  
Fuente: *HIPC Initiative and MDRI - Status of Implementation and Proposals for the Future of the HIPC Initiative* (AIF y FMI, 2011).

- 2.10 Asimismo, el alivio de la deuda contribuyó a flujos de efectivo positivos del Banco a los países receptores. Como se indica en el Gráfico 3, los países elegibles para obtener recursos del FOE representan el único grupo que recibió constantemente flujos netos positivos durante la última década, en comparación con los países de los grupos D1 y ABC que registraron flujos negativos hasta 2009<sup>16</sup>.

**Gráfico 3: Flujos de efectivo neto - Perspectiva de los países (en US\$ millones)**



Fuente: *Net Flow of Convertible Currencies by Country Report* (Departamento de Finanzas, BID)

- 2.11 Más allá del alivio de la deuda, ambas iniciativas se diseñaron también para contribuir a la reducción de la pobreza en los países receptores. La Iniciativa para los PPME se supeditó explícitamente a la preparación de un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y condicionó el uso de los recursos ahorrados a la ampliación del gasto social. Como se indica en el Gráfico 2, todos los países incrementaron su gasto en reducción de la pobreza, según lo establecido en el DELP en valores nominales y como proporción del PIB.
- 2.12 El Banco respaldó la implementación de los DELP en Bolivia, Honduras y Nicaragua, principalmente a través de préstamos en apoyo de reformas de política<sup>17</sup>. Sin embargo, se ha cuestionado la eficacia de algunos de esos aumentos.



En el caso Nicaragua, por ejemplo, en 2003 el Banco Mundial concluyó lo siguiente: *“Una reseña reciente de programas seleccionados de lucha contra la pobreza en la cartera de la ERCERP de Nicaragua indica que es probable que menos de un tercio de los recursos programados para los próximos cinco años (US\$232 millones) vaya a beneficiar a los pobres al abordar los riesgos y vulnerabilidades identificados. Alrededor de la mitad del total de las inversiones de la muestra de programas (US\$372 millones) carece ya sea de la información de respaldo adecuada para determinar su pertinencia, o necesita modificarse para mejorar su eficacia en cuanto a abordar determinados riesgos o llegar realmente a los pobres. Aproximadamente 14% de los gastos en el período (US\$114 millones) no beneficiará en absoluto a los pobres”*<sup>18</sup>. Según una evaluación similar preparada como parte del examen del DELP de Guyana, aunque el gasto social, definido en sentido “amplio”, aumentó de 5,4% del PIB en 2000 a 7,5% en 2005, los gastos sociales “básicos” (salud, educación y programas relacionados con la pobreza) se mantuvieron prácticamente constantes durante el período, en un nivel de 3,6% del PIB<sup>19</sup>. En Honduras, OVE observó que si bien el país logró mantener niveles elevados de gasto social, ese gasto adicional no llegó a producir los resultados deseados en educación, salud y pobreza<sup>20</sup>.

- 2.13 Los resultados a mediano plazo de las iniciativas de la alivio de la deuda siguen siendo inconcluyentes. Aunque un mayor nivel de endeudamiento puede tener un efecto negativo sobre el gasto social, la pregunta clave de si el alivio de la deuda trae aparejado un aumento del número y la calidad de las políticas de reducción de la deuda sigue sin contestarse<sup>21</sup>. Los resultados en cuanto a los niveles de pobreza alcanzados por los países elegibles del FOE durante el Octavo Aumento se analizan en la Sección IV.

### III. PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO DEL FOE

#### A. Magnitud del programa

- 3.1 Durante el período correspondiente al Octavo Aumento, el BID aprobó US\$8.300 millones en proyectos a favor de los países elegibles del FOE, consolidando su situación como el mayor proveedor de financiamiento concesional a los países más pobres de la región (véase el Cuadro 5). Ello se complementó con US\$132 millones en operaciones de asistencia técnica no reembolsable financiadas con el ingreso neto del FOE<sup>22</sup>. El programa de financiamiento representó 22% del número y 6,5% del monto total del programa del Banco durante el período. Aproximadamente 73% del total (US\$6.000 millones) se aprobó entre 1994 y 2007 y constó exclusivamente de recursos del FOE. Una vez adoptada la estructura de financiamiento combinado en 2007, 61% de las aprobaciones se financiaron con cargo al Capital Ordinario y 39% con cargo al FOE. Además, Haití recibió US\$398 millones en financiamiento no reembolsable entre 2007 y 2010.
- 3.2 La distribución de recursos a los países elegibles también se presenta en el Cuadro 5. Guyana recibió la menor proporción de fondos debido al tamaño

reducido de su población (el tamaño de la población es el indicador de necesidad utilizado en la fórmula de asignación), pero fue el mayor beneficiario en valores per cápita.

**Cuadro 5: Aprobaciones concesionales del BID y la AIF; 1994-2010**

País	Aprobaciones totales (en millones de US\$)			Aprobaciones per cápita (US\$ per cápita) (a)		
	BID	AIF	BID + AIF	BID	AIF	BID + AIF
Bolivia	<b>2.049</b>	1.210	3.259	<b>237</b>	140	377
Guyana	<b>772</b>	114	887	<b>1.046</b>	155	1.201
Honduras	<b>1.997</b>	1.526	3.524	<b>308</b>	236	544
Nicaragua	<b>2.112</b>	1.304	3.416	<b>405</b>	250	655
Haití	<b>1.320</b>	626	1.946	<b>148</b>	70	218
<b>Total/Promedio</b>	<b>8.250</b>	<b>4.781</b>	13.031	<b>429</b>	<b>170</b>	<b>599</b>

(a) Utilizando el valor medio de población (1994-2010)

Fuente: OVE, utilizando el almacén de datos del BID y la cartera del Banco Mundial

- 3.3 La magnitud relativa del financiamiento del FOE, desde el punto de vista de los países elegibles, se presenta en el Cuadro 6. Los desembolsos anuales del BID se situaron en un promedio de aproximadamente 1,8% del PIB durante el período 1997-2010. Los desembolsos del Banco fueron especialmente importantes en el caso de Guyana, en que ascendieron en promedio a 3,6% del PIB, alcanzando un máximo de 5,9% en 2005. El financiamiento concesional del BID se situó en un nivel promedio equivalente a 8% de la formación bruta de capital fijo por año en los cuatro países, excluido Haití. Este indicador también fue especialmente importante en Guyana, en que alcanzó un promedio de 14,9% y un máximo de 24,6% en 2005. No se dispone de datos pormenorizados sobre el gasto público de cada uno de los países durante el período 1994-2010 para cuantificar la magnitud relativa del financiamiento del BID a nivel sectorial.

**Cuadro 6: Magnitud relativa del financiamiento del FOE (1997-2010)**

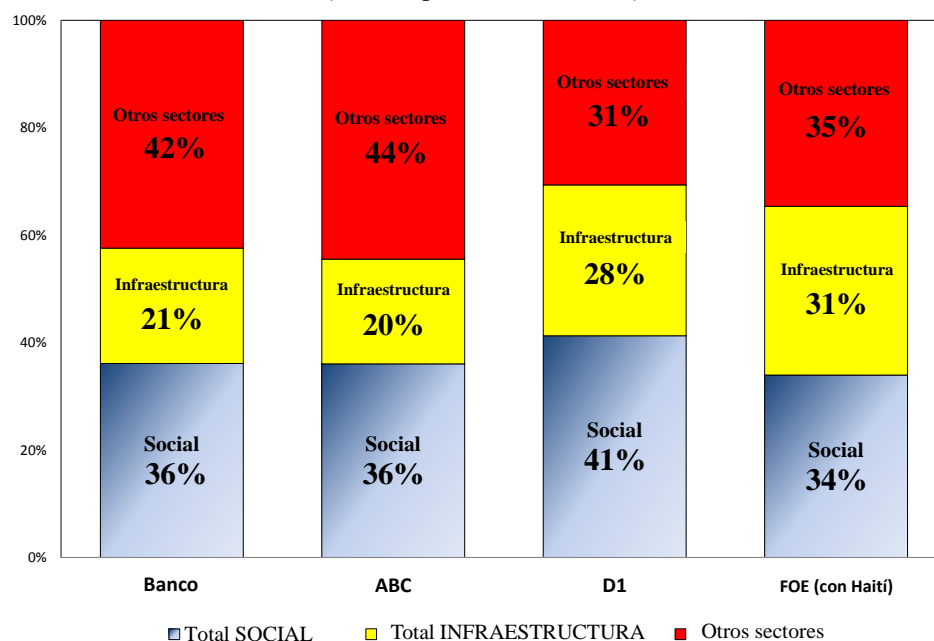
<b>Índice</b>	<b>País</b>	<b>Período</b>	<b>Min.</b>	<b>Max.</b>	<b>Promedio</b>
<b>Desembolsos / PIB</b>	Bolivia	1997-2010	0,3%	2,4%	<b>0,9%</b>
	Guyana	1997-2010	0,4%	5,9%	<b>3,6%</b>
	Haití	1997-2010	0,1%	2,6%	<b>1,3%</b>
	Honduras	1997-2010	0,2%	1,5%	<b>0,9%</b>
	Nicaragua	1997-2010	1,2%	3,1%	<b>2,2%</b>
<b>Desembolsos / Formación bruta de capital fijo</b>	Bolivia	1997-2010	1,5%	18,6%	<b>6,0%</b>
	Guyana	1997-2010	1,5%	24,6%	<b>14,9%</b>
	Haití	NA	NA	NA	<b>NA</b>
	Honduras	1997-2010	1,1%	5,7%	<b>3,3%</b>
	Nicaragua	1997-2010	4,0%	11,8%	<b>8,2%</b>

Fuente: Indicadores del desarrollo mundial y OVE, utilizando el almacén de datos del BID

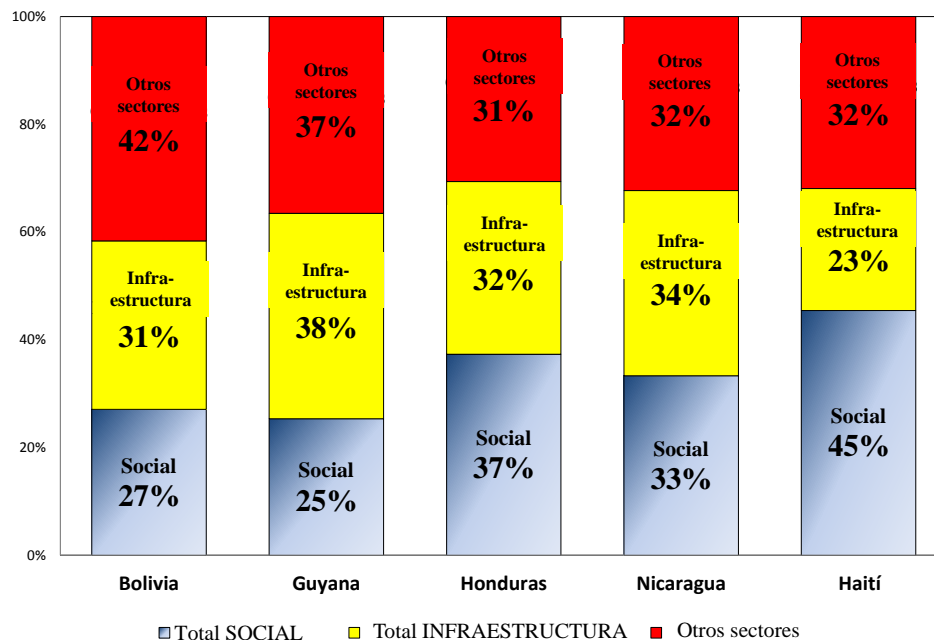
## **B. Distribución sectorial y focalización en la pobreza**

- 3.4 Como se señaló anteriormente, llegado el Octavo Aumento General de Recursos, el financiamiento del FOE ya se había desvinculado del tipo de proyectos a financiarse, que en un período anterior exigía un análisis de los beneficios que los proyectos reportarían para grupos de bajo ingreso, en cuyo marco se favorecían ámbitos como la infraestructura social y el desarrollo agrícola, entre otros. En los Gráficos 4 y 5 se presenta una comparación del financiamiento con fines de inversión otorgado a países elegibles del FOE y el de otras agrupaciones de prestatarios durante el período objeto de análisis. Apunta a que los países del FOE tendieron a utilizar moneda fuerte de costo relativamente bajo para financiar inversiones de infraestructura relativamente grandes en energía y transporte. El préstamo promedio del FOE ascendió a US\$24,5 millones, en tanto que el valor promedio de los proyectos de transporte fue de US\$42,5 millones y el de los de energía, de US\$31,6 millones.

**Gráfico 4: Distribución sectorial de los préstamos de inversión, por grupos de países (monto aprobado 1994-2010)**



**Gráfico 5: Distribución sectorial de los préstamos de inversión de países elegibles para recibir recursos del FOE (monto aprobado 1994-2010)**



Infraestructura (transporte y energía); Social (educación, salud, inversión social y saneamiento)

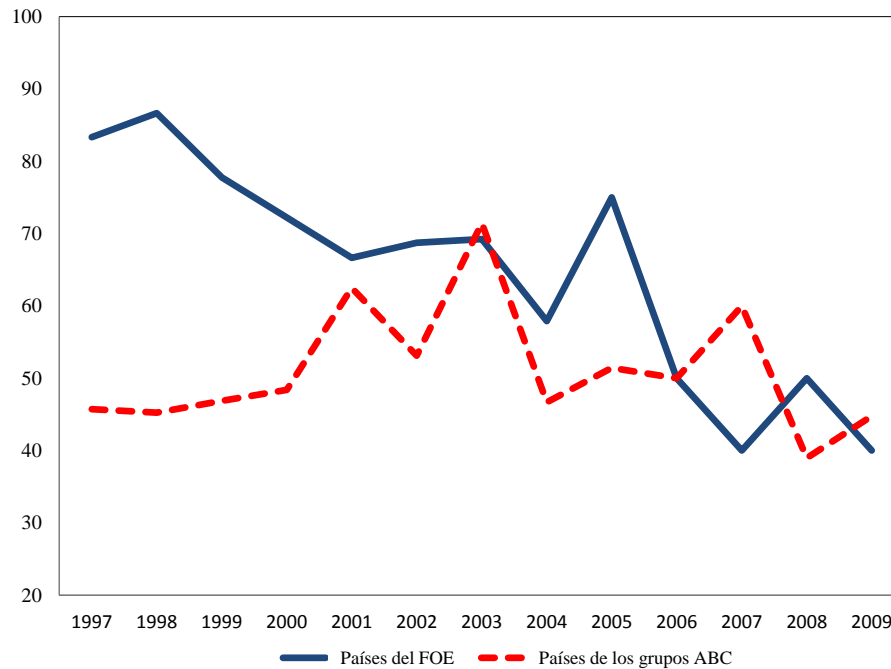
Otros sectores (desarrollo urbano y vivienda, desarrollo agrícola y rural, medioambiente y catástrofes naturales, reforma y modernización del Estado, turismo, desarrollo de mercados financieros y de capital, industria, tecnología de la información y telecomunicaciones, microempresas, crédito multisectorial y preinversión, comercio exterior, desarrollo del sector privado, y ciencia y tecnología.

Véanse datos sectoriales desagregados por país en los Cuadros 3 y 4 del Anexo.

Fuente: OVE, utilizando el almacén de datos del BID.

- 3.5 El crédito concedido para infraestructura presenta una gradiente de acuerdo con el nivel de ingreso del país, lo cual apunta a mayores déficit de infraestructura: pese a que 21,5% del monto total aprobado por el Banco durante el período correspondió a este sector, representó 19,5% en los países del grupo ABC, 28,1% en los países del grupo D1, y alcanzó 31,4% en el grupo de países del FOE. La proporción es particularmente importante en el caso de Guyana, en que representó 38,1% de las aprobaciones totales. Haití constituye un caso atípico con una proporción mucho más pequeña de proyectos de infraestructura (22,6%) y una mayor proporción en sectores sociales, incluido saneamiento (45,4%). Este panorama no cambia cuando se tiene en cuenta el financiamiento en apoyo de reformas de política. Aunque da lugar a una aumento importante de la proporción de proyectos de reforma y modernización del Estado en todas las agrupaciones, el gradiente de la infraestructura se mantiene invariable: 15,3% de las aprobaciones globales del Banco, 13,9% en el caso de los países ABC, 17,7% para los países D1 y 26,1% para el grupo de países del FOE. Los proyectos de reforma y modernización del Estado también absorbieron gran parte (44%) de los recursos de asistencia técnica.
- 3.6 Quizás más sorprendente sea la tendencia de los proyectos de inversión para aumento de la equidad social (SEQ), que se establecieron como prioridad en el Octavo Aumento. Entre 1995 y 1997, el Banco adoptó una clasificación geográfica de los países en que todos los proyectos en los países del FOE se consideraban como inversiones focalizadas en la pobreza y, por ende, pertenecientes a la categoría SEQ. Una vez eliminado esto, se puede verificar la tendencia de los proyectos SEQ para el conjunto del Banco y para los países del FOE. Como se indica en la Parte I de esta evaluación y en el Gráfico 6, aunque no parece existir una tendencia para la proporción de proyectos SEQ aprobados por el Banco, en el caso de los países del FOE la proporción presenta una tendencia decreciente.

**Gráfico 6: Proporción de proyectos de inversión para aumento de la equidad social (SEQ)**



Fuente: OVE, utilizando el almacén de datos del BID

## **IV. RESULTADOS**

### **A. Consideraciones metodológicas**

- 4.1 La falta de un conjunto específico de objetivos, resultados previstos y metas en el programa de financiamiento del FOE (aparte de las aprobaciones), así como la ausencia de un sistema específico de seguimiento y evaluación, plantea limitaciones para la evaluación. La divulgación de efectos directos durante el período 1994-2010 se ve limitada por las deficiencias de los informes de terminación de proyecto, ampliamente reconocidas. Los datos sobre los productos de los proyectos se empezaron a recopilar sistemáticamente tan solo después de adoptado el Marco de Efectividad en el Desarrollo, y el proceso se encuentra en una etapa incipiente. Además, no hay parámetros de referencia para el conjunto del programa de financiamiento del Banco que permitan comparar el desempeño relativo de los países que reciben recursos del FOE; tampoco existe una metodología que permita atribuir diferencias a las fuentes de financiamiento.
- 4.2 A la luz de estas limitaciones, la evaluación examina los efectos directos a nivel agregado y a nivel de países, y valora si la brecha entre los países del FOE y el promedio regional disminuyó durante el período del Octavo Aumento. La metodología se basa en el sistema de medición de resultados de la AIF (RMS) adoptado en el contexto de la Decimotercera Reposición de la AIF en 2002 y reforzado en 2006<sup>23</sup>. El RMS cuantifica los resultados en dos niveles:

- a. **Efectos directos agregados de los países.** El sistema realiza automáticamente un seguimiento de los indicadores de desarrollo económico y social a nivel de país a lo largo del tiempo, y presenta los resultados agregados de los países de la AIF con los de su respectiva región. Los indicadores se agrupan en cuatro ámbitos: crecimiento y reducción de la pobreza, gobernanza y clima de inversión, infraestructura para fines de desarrollo, y desarrollo humano. Es fundamental señalar que los resultados no se atribuyen a la AIF. Esos efectos directos están diseñados para reflejar los esfuerzos desplegados por los propios países en aras del desarrollo, con respaldo de una serie de socios en el desarrollo. No se procura vincular el efecto directo observado con un proyecto específico de la AIF. El supuesto es que la AIF “ha estado a la vanguardia del suministro de apoyo a esos resultados a través de financiamiento, diálogo de políticas y labor analítica y en el ámbito del conocimiento”<sup>24</sup>.
  - b. **Contribución de la AIF a los efectos directos de los países.** El sistema evalúa la eficacia operativa e institucional de la AIF como variable sustitutiva de su contribución a los efectos directos logrados en los países. El proceso examina las calificaciones de las estrategias y proyectos de los países, incluidos los indicadores de calidad inicial, el seguimiento y los informes de terminación de proyecto. Estas calificaciones son validadas por el Grupo de Evaluación Independiente (GEI) y se complementan con la presentación de los productos básicos agregados en cuatro sectores clave (salud, educación, transporte por carretera y suministro de agua potable), sobre la base de los proyectos en la cartera activa.
- 4.3 El enfoque adoptado en el RMS presenta muchas similitudes con el marco de resultados del Noveno Aumento. De hecho, el sistema de la AIF se cita entre los que el Banco utilizó para construir su propio marco. Los resultados agregados de los países de la AIF se ven reflejados en los indicadores de los objetivos de desarrollo regional del Noveno Aumento, con la salvedad de que estos últimos se organizan de acuerdo con las prioridades sectoriales del propio Banco y reflejan en mayor medida la realidad de América Latina y el Caribe. En ambos casos, los efectos directos no son atribuibles a los proyectos que financian los bancos. El BID también identifica su contribución a los efectos directos de los países a través de la definición y medición de dos conjuntos de indicadores. El primero abarca los indicadores de productos sectoriales de proyecto que contribuyen a la consecución de los objetivos regionales. El segundo abarca un conjunto de indicadores de eficacia operativa basados en el Marco de Efectividad en el Desarrollo con respecto al cual el Banco rinde cuentas<sup>25</sup>.
- 4.4 La metodología de la AIF y la metodología semejante del Noveno Aumento se replican a continuación para los efectos directos obtenidos por el FOE a nivel agregado y de país. La evaluación emplea indicadores similares a los que utiliza la AIF y determinados objetivos de desarrollo regionales identificados en el marco de resultados del Noveno Aumento, sobre la base de los datos disponibles para el período del Octavo Aumento o desde 1990, año de referencia de los Objetivos de

Desarrollo del Milenio. A diferencia de la AIF y el BID, en el análisis luego se evalúa explícitamente si el progreso económico y social registrado por los países del FOE ha reducido la brecha con respecto a la región. Aunque el progreso o los avances globales en sectores específicos no son atribuibles al FOE, la importancia y el peso relativo del FOE en cada país, en su calidad de principal socio en el desarrollo, puede interpretarse como una variable sustitutiva de la contribución del BID a los esfuerzos desplegados por los propios países.

- 4.5 El enfoque en las brechas de desarrollo dentro de la región encuentra sustento en uno de los objetivos primordiales del Noveno Aumento: *“Para lograr la equidad y el desarrollo sostenible en el conjunto de la región de América Latina y el Caribe es esencial ocuparse de las necesidades de los países pequeños y de menor desarrollo relativo. Así como los países de la región están rezagados en varias dimensiones con respecto a los del mundo desarrollado y a los países emergentes más dinámicos, existen, además, grandes brechas de desarrollo dentro de la región. Países como Bolivia, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay tienen un PIB per cápita que representa tan sólo la cuarta parte del promedio regional, y sus tasas de pobreza son casi el doble del promedio de la región en su totalidad. Esas brechas se ponen de manifiesto en la mayoría de los indicadores de bienestar social y acceso a servicios”*<sup>26</sup>.
- 4.6 Sin embargo, no es posible reproducir la segunda parte del proceso llevado a cabo bajo la AIF y el marco de resultados del Noveno Aumento, que entrañaría cuantificar los productos de los proyectos durante el período objeto de evaluación y otros indicadores de la eficacia operativa e institucional del BID validados por OVE. Aunque el Banco ha avanzado considerablemente en el desarrollo de su sistema de autoevaluación, dicho sistema no estaba disponible para el Octavo Aumento. Hay amplio consenso de que la versión actual del informe de terminación de proyecto, el principal instrumento para informar acerca de productos y efectos directos, no está cumpliendo esta función adecuadamente<sup>27</sup>. La presente evaluación utiliza el Marco de Efectividad en el Desarrollo, que ha estado disponible desde 2008, como indicador ex ante para comparar proyectos en los países del FOE con el promedio del Banco en cuanto a evaluabilidad.

## **B. Resultados agregados de los países del FOE**

- 4.7 En general, los países del FOE lograron avances sustanciales durante el período del Octavo Aumento General de Recursos, pero los resultados varían de un país a otro, y en muchos casos el avance fue insuficiente para reducir en modo sustancial la brecha entre dichos países y el promedio regional. En el Cuadro 7 se presentan indicadores de avance en los cuatro ámbitos ya mencionados: crecimiento y reducción de la pobreza; gobernanza y clima de inversión; infraestructura para el desarrollo; y desarrollo humano. El cuadro no incluye Haití debido a la enorme brecha entre sus indicadores y los de los países del FOE, brecha que sin duda aumentó tras el terremoto de 2010. En los Cuadros 5 a 9 del Anexo figuran los resultados desagregados por país, incluido Haití.



Cuadro 7. Indicadores de avances en los países del FOE y la región

FOE (sin Haití)	FOE (a)			América Latina y el Caribe (Banco) (b)			Razones relativas (c)		Brecha Región-FOE		Período de los datos (niveles inicial y final) y fuente de la información
	Nivel inicial	Nivel final	Avance	Nivel inicial	Nivel final	Avance	Razón (nivel final)	Razón (nivel final)	¿Reducción de la brecha absoluta?	¿Reducción de la brecha relativa?	
Crecimiento y reducción de la pobreza											
PFB per cápita (en US\$ constantes de 2000)	866,6	1193,7	SÍ	3526,2	4628,8	SÍ	4,07	3,88	NO	SÍ	1994 y 2010 (VWD) FOE: (Bolivia:1997-2007; Honduras: 1997-2007; Nicaragua: 1993-2005), América Latina y el Caribe: 1994-2007 (CEPAL, 2010)
Población que vive en la pobreza extrema – nacional (d)	71,2	61,6	SÍ	45,8	34,0	SÍ	0,64	0,55	NO	NO	
Pobreza extrema – nacional (ODM) (d)	50,6	36,2	SÍ	25,9	17,7	SÍ	0,51	0,49	SÍ	-	1990 y 2008 (CEPAL, 2010)
Clima de inversión y gobernanza											
Tiempo que tarda crear un negocio nuevo (en días)	53,5	33,3	SÍ	75,5	68,6	SÍ	1,41	2,06	SÍ	SÍ	2003 y 2010 (VWD)
Costo de crear un negocio nuevo (% del ingreso per cápita)	117,2	68,7	SÍ	68,0	43,0	SÍ	0,58	0,63	SÍ	SÍ	2005 y 2010 (Doing Business)
CPPIA – Políticas estructurales (conjunto B) (1 = bajo; 6 = alto)	3,75	3,63	NO								2005 y 2010 (Banco Mundial)
CPPIA – Administración e instituciones del sector público (conjunto D) (1=bajo, 5=alto)	3,35	3,20	NO				No Disponible				2005 y 2010 (Banco Mundial)
Infraestructura con fines de desarrollo											
Líneas telefónicas y suscripciones de servicio móvil (por cada 100 personas)	3,5	94,4	SÍ	10,3	123,9	SÍ	2,95	1,31	NO	SÍ	1994 y 2010 (VWD)
Consumo de energía eléctrica (kWh per cápita) (d)	302,78	565,4	SÍ	1050,2	1712,5	SÍ	3,47	3,03	NO	SÍ	1994 y 2009 (VWD)
Pérdidas en la transmisión y distribución de energía eléctrica, (% del producto) (d) (bases (% of output) (d)	23,7	19,1	SÍ	18,6	15,3	SÍ	0,79	0,80	SÍ	-	1994 y 2009 (VWD)
Caminos, pavimentados (% de los caminos totales)	10,6	11,5	SÍ	29,4	30,8	SÍ	2,77	2,68	NO	SÍ	1994 y 2001 (VWD)
Desarrollo Social											
Índice de desarrollo humano (0-1)	0,54	0,62	SÍ	0,62	0,70	SÍ	1,14	1,12	-	-	1995 y 2010 (PNUD)
Tasa de mortalidad niños de menos de 5 años (por cada 1.000 niños) (ODM)	67,5	33,9	SÍ	44,8	27,3	SÍ	0,66	0,81	SÍ	SÍ	1994 y 2010 (VWD)
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000 nacimientos vivos) (ODM)	50,7	27,5	SÍ	35,2	20,4	SÍ	0,69	0,74	SÍ	SÍ	1994 y 2010 (VWD)
Tasa de mortalidad materna (estimación, por cada 100.000 nacimientos vivos) (ODM)	252,5	165,0	SÍ	139,2	99,9	SÍ	0,55	0,61	SÍ	SÍ	1995 y 2008 (VWD)
Tasa de escolarización, enseñanza primaria (% neto) (ODM)	88,7	90,5	SÍ	91,1	92,3	SÍ	1,03	1,02	SÍ	-	1999 y 2009 (VWD)
Proporción de estudiantes que comienzan el primer grado y alcanzan el último grado de la enseñanza primaria (ODM) (d)	63,0	82,1	SÍ	80,1	89,9	SÍ	1,27	1,09	SÍ	SÍ	Nivel 1992-1999 y Nivel 2004-2008 (CEPAL, 2010)
Acceso mejorado a agua potable (% de la población con acceso) (ODM)	78,75	87,75	SÍ	85,2	91,2	SÍ	1,08	1,04	SÍ	-	1995 y 2008 (VWD)
Instalaciones de saneamiento mejoradas (% de la población con acceso) (ODM)	49,25	57,25	SÍ	72,8	78,6	SÍ	1,48	1,37	SÍ	SÍ	1995 y 2008 (VWD)

Véanse datos detallados sobre los países en el Anexo. Nivel inicial y nivel final basados en la disponibilidad de datos (a nivel de país y promedio de la región)

(ODM): Objetivos de desarrollo del Milenio

(a) Promedio simple: Bolivia, Guyana, Honduras, Nicaragua

(b) Promedio simple países del BID

(c) Razón relativa (año t) = valor de la región (año t) / valor del país (año t)

(d) Datos no comparables en el caso de Guyana

Fuente: WDI (Indicadores del desarrollo mundial), Doing Business, PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)

## **1. Crecimiento y reducción de la pobreza**

- 4.8 Durante el período del Octavo Aumento, entre 1994 y 2010, el PIB per cápita de los países del FOE aumentó 38% en dólares estadounidenses constantes del año 2000, frente a la tasa de crecimiento de 31% registrada por el ingreso per cápita de la región. No obstante, ese mayor ritmo de crecimiento fue insuficiente para reducir la brecha absoluta del ingreso entre los países del FOE y la región, pero sí redujo en cierta medida la brecha relativa: el PIB per cápita de la región fue cuatro veces mayor que el de los países del FOE al principio del período, reduciéndose a 3,9 veces llegado el final del período.
- 4.9 Los resultados en cuanto a reducción de la pobreza son menos favorables, sobre todo si se tiene presente que ello era un objetivo tanto del Octavo Aumento como de la Iniciativa para los PPME. La tasa de pobreza en los países del FOE se redujo 15% durante el período, en tanto que la cifra comparable para el conjunto de la región fue de 26%<sup>28</sup>. Por consiguiente, hubo un aumento tanto de la brecha absoluta como de la brecha relativa de la pobreza entre los países del FOE y la región. Al final del período, la tasa de pobreza en los países del FOE era 1,8 veces mayor que el de la región (61,6% frente a 34%).
- 4.10 Los países del FOE lograron reducir la pobreza extrema a una tasa más alta de 28%, pero esa tasa también fue inferior a la reducción de 32% en el promedio regional. En consecuencia, aunque la brecha absoluta en el porcentaje de personas que vive en la pobreza extrema se redujo, la brecha relativa aumentó ligeramente.
- 4.11 El desempeño de los países fue heterogéneo. Bolivia registró el menor avance en la reducción de la pobreza extrema, de solo 13%, tasa insuficiente para reducir la brecha absoluta con respecto al promedio regional. Nicaragua obtuvo los mejores resultados de todos los países del FOE y superó el promedio regional, reduciendo la pobreza extrema en 34% entre 1990 y 2008.

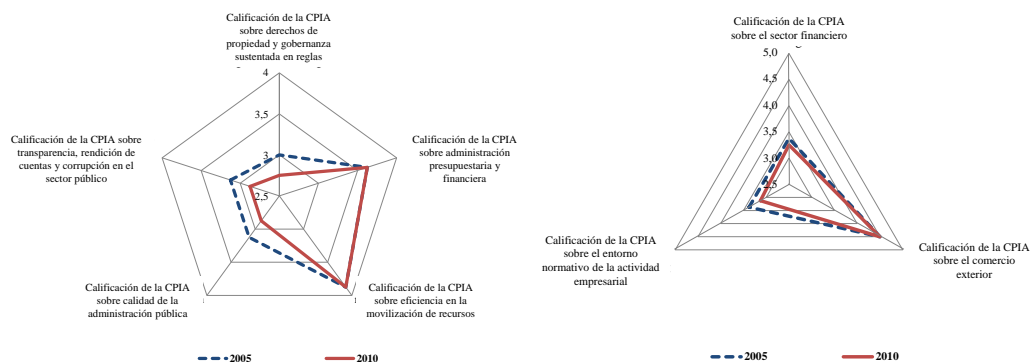
## **2. Clima de inversión y gobernanza**

- 4.12 Los indicadores seleccionados en cuanto a clima de inversión y a gobernanza son menos objetivos que los de otros ámbitos, y tienden a presentarse como índices compuestos que no son comparables a lo largo del tiempo. Por lo tanto, el análisis se centra principalmente en políticas e instituciones, sobre la base de las calificaciones CPIA de la AIF, que como ya se señaló se divulgan para cada una de las variables del desempeño<sup>29</sup>. A nivel de agrupación, las calificaciones según la CPIA y la EPIN tienen una alta correlación. Los indicadores de países específicos se presentan en los Cuadros 10 y 11 del Anexo.
- 4.13 Con respecto al clima de inversión, el número de días que tarda crear un negocio nuevo es considerablemente menor que el promedio regional, en tanto que el costo es sustancialmente mayor, pero ambas cifras mejoraron durante el período. Entre 2005 y 2010, sin embargo, se registró una ligera disminución en determinados ámbitos de política que afectan el clima de inversión. Los resultados se derivan de la evolución de la calificación CPIA de la AIF correspondiente a políticas

estructurales, que se redujo de un promedio de 3,75 a 3,63 (de un máximo de 6). Como se desprende de sus componentes en el Gráfico 7, la calificación correspondiente al marco de política del comercio exterior se mantuvo constante en 4,5, lo cual indica un arancel promedio de menos de 16%, solo casos extraordinarios y temporales de tributación interna discriminatoria y un número limitado de denuncias de corrupción en la administración aduanera. La calificación correspondiente a políticas y normas que afectan al sector financiero disminuyó ligeramente, de 3,38 a 3,25. Ese nivel indica que el sector bancario es vulnerable a conmociones a mediano plazo, y que los mercados financieros están subdesarrollados, pero que están creciendo en magnitud y alcance. La calificación correspondiente al entorno normativo de la actividad empresarial bajó ligeramente de 3,38 a 3,13, lo cual indica que persisten requisitos complejos para la obtención de licencias para muchas actividades, que las normas sobre la propiedad y la divulgación de información financiera son inadecuadas y que la normativa sobre empleo es rígida.

- 4.14 Con respecto a gobernanza, la calificación promedio del conjunto administración e instituciones del sector público disminuyó de 3,35 (de un total de 6) en 2005 a 3,20 en 2010. Como se muestra en el Gráfico 7, las calificaciones correspondientes a la calidad de la administración pública y la eficiencia de movilización del ingreso se mantuvieron constantes, en niveles de 3,63 y 3,88 respectivamente, lo cual indica que en general las políticas y las prioridades se ven reflejadas en el presupuesto, pero que el gasto varía entre 10% y 20% con respecto a los montos presupuestados; las cuentas son auditadas en forma oportuna y profesional, pero que se toma un número escaso de medidas sustanciales. En cuanto a la movilización de recursos, se recauda un monto considerable a través de impuestos de reducida distorsión. Los indicadores correspondientes a derechos de propiedad y gobernanza sustentada en reglas, calidad de la administración pública y transparencia, rendición de cuentas y corrupción del sector público obtuvieron calificaciones inferiores al promedio del conjunto gestión del sector público y disminuyeron durante el período.

**Gráfico 7. Conjunto D: Gestión e instituciones del sector público y Conjunto B: Políticas estructurales - Promedio FOE (excluido Haití): 2005 y 2010 (CPIA)**



Fuente: Banco Mundial

### 3. Infraestructura para el desarrollo

- 4.15 Como se analizó anteriormente, la inversión en infraestructura, incluidos el transporte y la energía, absorbió la mayor proporción de recursos del FOE entre los diferentes sectores durante el período objeto de la evaluación. Sin embargo, son pocos los indicadores adecuados en cuanto a efectos directos para infraestructura, y los datos sobre productos no son fáciles de obtener. El consumo de energía eléctrica per cápita aumentó marcadamente en los países del FOE, a razón del 82% durante el período, en tanto que una medida de eficiencia del servicio, pérdidas en la transmisión y distribución disminuyó 19%. Aunque el aumento del consumo fue insuficiente para reducir la brecha absoluta frente a la región, la brecha relativa se redujo ligeramente: el consumo promedio per cápita de la región, que en 1994 representaba 3,5 veces el consumo de los países del FOE, para 2009 había disminuido a un nivel equivalente a 3 veces.
- 4.16 El número per cápita de líneas telefónicas y suscripciones a servicio móvil aumentó más de 4.000% en los países del FOE, frente a 1.553% para el conjunto de la región; en este caso la brecha absoluta entre los dos grupos se amplió, pero la brecha relativa disminuyó.
- 4.17 El transporte, que recibió más de US\$1.300 millones en préstamos de inversión durante el período del Octavo Aumento, excluido Haití, fue el principal sector financiado por los recursos del FOE. Aunque el porcentaje de caminos pavimentados, un indicador estándar para este sector, aumentó 8% en los países del FOE durante el período, frente a 3% en la región, dicho aumento también fue insuficiente para reducir la brecha absoluta entre los dos grupos de países, y la disminución de la brecha relativa no fue sino marginal. No se dispone de cifras sobre cobertura pavimentada (kilómetros por kilómetro cuadrado), que constituye un indicador mejor. Pese a la fuerte presencia del Banco en este sector, es difícil cuantificar el impacto que los proyectos correspondientes tienen sobre el desarrollo. Como se señala en la evaluación de OVE sobre la acción del Banco en el desarrollo de carreteras principales, *“El aumento de la competitividad, la integración regional y nacional, y el impulso al desarrollo socio-económico, son mencionados en casi todas las operaciones como los objetivos de desarrollo perseguidos. Sin embargo, la inexistencia de un modelo que permita correlacionar efectivamente las acciones emprendidas en los proyectos con los OD propuestos y la falta de indicadores apropiados, da cuenta de una baja evaluabilidad de las operaciones aprobadas”*<sup>30</sup>.

### 4. Desarrollo social

- 4.18 El Índice de Desarrollo Humano (IDH) puede utilizarse para proporcionar una visión amplia del desarrollo económico y social general. No es de sorprender que, si el análisis se restringe a América Latina y el Caribe, los cinco países del FOE obtienen los valores más bajos, aunque solo Haití tiene una calificación más baja que Guatemala. Todos los países del FOE registraron avances entre 1995 y 2010, pero ello resultó insuficiente para cambiar su calificación dentro de la región de América Latina.

- 4.19 El FOE proporcionó US\$1.300 millones en préstamos de inversión para proyectos de salud, educación e inversión social durante el período. Muchos de los indicadores de los objetivos de desarrollo social son, además, indicadores de los ODM. Con respecto a la salud, la mayoría de los países de la región registraron marcadas mejoras en cuanto a mortalidad infantil y de niños de menos de cinco años, indicadores que se situaban en niveles muy altos al principio del período. Las mejoras en los países del FOE superaron los avances de América Latina y el Caribe, lo cual dio lugar a reducciones de la brecha tanto absoluta como relativa. No obstante, las tasas de mortalidad infantil y de niños de menos de cinco años en Bolivia, 41,7 y 54,2 por cada 1.000 nacidos vivos, respectivamente, siguen siendo muy altas. Las tasas de Nicaragua, 20,3 y 24, respectivamente, son actualmente más bajas que el promedio regional.
- 4.20 Con respecto a la educación, la tasa neta de escolarización en la enseñanza primaria también aumentó más rápidamente en los países del FOE, alcanzando 90,2%, frente a 91,5% para la región. La proporción de estudiantes que comienzan el primer grado y alcanzan el último año de la escuela primaria también aumentó más rápidamente en los países del FOE, dando lugar a una reducción en la brecha absoluta con respecto a la región.
- 4.21 También se han registrado aumentos considerables en el porcentaje de la población con acceso a fuentes de agua potable e instalaciones de saneamiento mejoradas en los países del FOE, los cuales recibieron financiamiento del BID con fines de inversión por un valor de US\$408 millones. Ello se tradujo en una reducción tanto de la brecha absoluta como de la brecha relativa con respecto al promedio regional. No obstante, en ambos queda mucho por hacer. La cifra de 58% de la población con acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas en los países del FOE en 2008 sigue estando 15 puntos porcentuales por debajo del nivel alcanzado por la región en 1995.

## **5. Objetivos de Desarrollo del Milenio**

- 4.22 El objetivo declarado de la IADM fue proporcionar respaldo a los PPME para que alcanzaran los ODM. Un análisis de los avances en la consecución de los ODM ofrece tanto una medida del éxito de la IADM como un resumen práctico de la situación de los países de la región con respecto al desarrollo humano. Hay varias limitaciones para la realización de este análisis, entre otras, falta de datos de referencia para 1990, datos poco fiables o contradictorios, y los diferentes métodos utilizados para determinar si es probable que las regiones y los países alcancen las metas. Asimismo, para ciertos objetivos las metas no se han fijado en forma precisa. A fin de intentar resolver algunos de estos problemas, los datos y los juicios de la presente sección se derivan del Informe de las Naciones Unidas de 2010, *El Progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para Lograrlos con Igualdad*, elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que refleja un consenso técnico entre los diversos organismos de derivar datos comparables a escala internacional. Las conclusiones de la CEPAL se presentan en el Cuadro 8. Es

importante señalar que los juicios enunciados en el informe reflejan el período anterior a la crisis.

**Cuadro 8: Síntesis de los avances hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

País	Nivel actual/ Avance ODM (*)	Objetivo 1			Objetivo 2	Objetivo 3	Objetivo 4	Objetivo 5	Objetivo 7	
		Meta 1.A	Meta 1.C		Meta 2.A	Meta 3.A	Meta 4.A	Meta 5.A	Meta 7.C	
		Pobreza extrema	Desnutrición	Subnutrición	Conclusión de la enseñanza primaria	Mujeres en los parlamentos	Mortalidad infantil	Mortalidad materna mortality	Acceso a agua potable	Acceso a saneamiento
América Latina y el Caribe	Nivel actual	Moderada	Moderada	Moderada	Alta	Moderada	Moderada	Alta	Alta	Baja
	Avance ODM	Bien encaminado	Bien encaminado	No bien encaminado	No bien encaminado	No bien encaminado	Bien encaminado	No bien encaminado	Bien encaminado	Bien encaminado
Haití	Nivel actual	Muy alta	Muy alta	Muy alta	-	Muy baja	Muy alta	-	Muy baja	Muy baja
	Avance ODM	No hay datos	No bien encaminado	No bien encaminado	No hay datos	No bien encaminado	No bien encaminado	No hay datos	No Bien encaminado	No progress
Nicaragua	Nivel actual	Muy alta	Alta	Muy alta	Baja	Baja	Moderada	Alta	Baja	Muy baja
	Avance ODM	No bien encaminado	Bien encaminado	Logrado	No bien encaminado	No bien encaminado	Bien encaminado	Bien encaminado	No bien encaminado	No bien encaminado
Bolivia	Nivel actual	Muy alta	Alta	Muy alta	Muy alta	Muy baja	Muy alta	-	Baja	Muy baja
	Avance ODM	No bien encaminado	Bien encaminado	No bien encaminado	Bien encaminado	No bien encaminado	No bien encaminado	No hay datos	Logrado	No bien encaminado
Honduras	Nivel actual	Muy alta	Muy alta	Alta	Baja	Moderada	Alta	-	Baja	Baja
	Avance ODM	No bien encaminado	Bien encaminado	Bien encaminado	No bien encaminado	No bien encaminado	No bien encaminado	No hay datos	Bien encaminado	Bien encaminado
Guyana	Nivel actual	Alta	Muy alta	Moderada	Baja	Moderada	Muy alta	Muy alta	Alta	Moderada
	Avance ODM	No hay datos	Bien encaminado	Logrado	No hay Avance	No hay Avance	No bien encaminado	No data	Achieved	Bien encaminado

(\*) Logrado (el país ya logró la meta o está muy cerca de lograrla); Bien encaminado (el país se encuentra Bien encaminado y, de prevalecer la tendencia observada, alcanzaría la meta); No Bien encaminado (el país no se encuentra Bien encaminado y, de prevalecer la tendencia observada, no alcanzaría la meta); No hay datos (el país presenta un retroceso o no hay Avance hacia la meta); No hay Avance (sin información o información insuficiente)

Fuente: El Progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con Igualdad. (CEPAL, 2010)

**4.23 Erradicar la pobreza extrema y el hambre.** La región de América Latina y el Caribe está bien encaminada para cumplir el primer objetivo, la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, que se ha de alcanzar reduciendo a la mitad el porcentaje de la población que vive en la pobreza extrema y la prevalencia de niños de menos de cinco años de bajo peso. Entre los países del FOE, aunque ninguno está bien encaminado para reducir a la mitad la pobreza extrema, Nicaragua ha logrado avances sustanciales. No obstante, incluso si todos los países alcanzaran la meta, la tasa de pobreza extrema seguiría siendo muy alta, por encima del nivel de 20%<sup>31</sup>. Todos los países están bien encaminados para reducir a la mitad la prevalencia de niños de bajo peso, pero, también en este caso, la tasa seguirá siendo muy alta en Honduras y Bolivia.

**4.24 Lograr la educación primaria universal.** El acceso a la educación primaria en la región ha sido generalizado desde los años noventa, y la tasa neta de escolarización en la enseñanza primaria alcanzó 95% en 2007. Sin embargo, los avances en las tasas de progresión y retención, medidas según el porcentaje de niños que ingresan al primer grado y alcanzan, pero no necesariamente terminan, el último grado de la escuela primaria, han sido mucho más lentos. No se prevé que la región alcance esta meta, que en años recientes (2004-8) alcanzó 93%, como tampoco se prevé que la alcancen varios de los países del FOE, incluidos Nicaragua (70,8%) y Honduras (61,7%). La cifra correspondiente para Bolivia, 96.4%, es bastante alta, pero debe interpretarse con cautela ya que el indicador no refleja el número de niños que nunca han ido a la escuela.

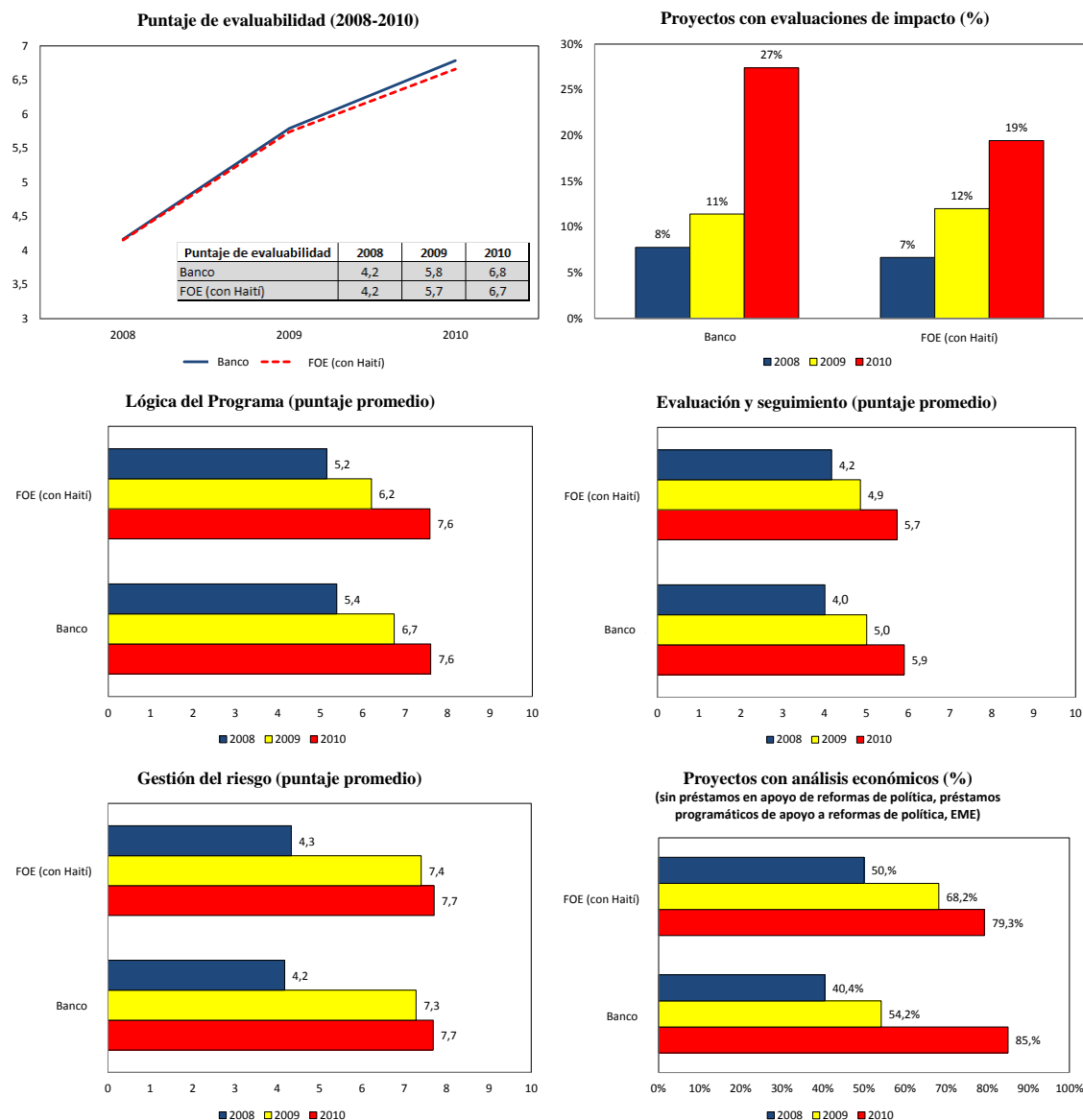
- 4.25 **Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer.** Las mujeres han registrado un avance importante en la región, y llegado 2007, la paridad en el acceso a la educación primaria, secundaria y terciaria se había logrado en la mayoría de los países. De hecho, las disparidades de género en la enseñanza primaria favorecen a las niñas en la mayoría de los países, incluidos Nicaragua y Honduras. Sin embargo, en países con una fuerte presencia indígena, como Bolivia, las disparidades de género tienden a favorecer a los varones.
- 4.26 La región no ostenta un desempeño tan bueno en otro indicador de la igualdad de géneros, a saber, la proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales. Aunque América Latina y el Caribe tiene una calificación favorable en relación con otras regiones del mundo, si se excluye el Caribe solo 16% de los miembros del parlamento son mujeres. Ni la región ni ninguno de los países del FOE están bien encaminados para alcanzar la meta.
- 4.27 **Reducir la mortalidad infantil y mejorar la salud materna.** En cuanto a salud infantil y materna, la región está bien encaminada para alcanzar la meta de reducir en dos tercios la tasa de mortalidad de los niños de menos de cinco años, y ha logrado reducciones más rápidamente que otras regiones. No obstante, entre los países del FOE, solo Nicaragua está en vías de alcanzar esta meta. Parece muy improbable que la tasa de mortalidad materna pueda reducirse en tres cuartas partes, tanto en el conjunto de la región como en los países del FOE en particular. No obstante, hay que obrar con cautela al analizar las tendencias de este indicador, dados los grandes errores de cuantificación atribuibles a la subdeclaración o clasificación errónea del número de fallecimientos, y la subdeclaración del número de nacimientos. Son pocos los países en que se han aplicado metodologías validadas como, por ejemplo, encuestas sobre la mortalidad de mujeres en edad reproductiva. Pese a estas salvedades, es importante subrayar que en varios países del FOE, la tasas de mortalidad materna siguen situándose en niveles inaceptables de más de 100 por cada mil nacimientos vivos, incluidos Guyana (280) y Bolivia (190).
- 4.28 **Reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso sostenible a agua potable confiable y saneamiento.** La situación de la región es mejor en cuanto a acceso a agua potable que en cuanto a saneamiento. Sin embargo, se observa una considerable disparidad entre las zonas urbanas y las rurales, así como dentro de las primeras, dado el elevado porcentaje de la población urbana que vive en tugurios. La región está bien encaminada para cumplir las metas con respecto a agua potable y saneamiento, si bien la situación con respecto a la primera meta es más favorable. Bolivia y Guyana ya han alcanzado la meta de agua potable, pero Nicaragua está rezagada en este sentido. Honduras y Guyana están bien encaminadas para alcanzar la meta de saneamiento. No obstante, en todos los casos sigue habiendo problemas de cobertura, calidad, desinfección, interrupción del servicio y tratamiento de aguas residuales urbanas, que suscitan preocupación.

### **C. Eficacia del BID en los países del FOE**

- 4.29 Como se señaló anteriormente, no se dispone de datos fiables sobre los productos y efectos directos de los proyectos del Banco durante el período del Octavo Aumento. Sin embargo, la eficacia potencial puede evaluarse empleando los datos del Panorama de la Efectividad en el Desarrollo del Banco correspondientes a los años 2008-2010. La Matriz de Efectividad en el Desarrollo, herramienta en que el Directorio Ejecutivo ha centrado la atención, se define como un indicador de la eficacia de los productos del Banco y, por lo tanto, puede interpretarse como una de una serie de variables sustitutivas de la eficacia operativa del BID. Los datos permiten comparar la evaluabilidad ex ante de todos los proyectos del Banco con los que se financiaron con recursos del FOE. Aunque OVE no ha validado las calificaciones obtenidas del Panorama de la Efectividad en el Desarrollo, no hay motivos para pensar que existen diferencias sistemáticas en este sentido entre los países del FOE y los países no elegibles para obtener recursos de dicho Fondo.
- 4.30 De hecho, los datos no presentan diferencias importantes en cuanto a las calificaciones que obtienen en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo los proyectos en los países del FOE y las de todos los proyectos del Banco. Como se indica en el Gráfico 8, el puntaje promedio de evaluabilidad de los proyectos financiados por el Banco es prácticamente idéntico al que obtienen los proyectos financiados por el FOE, y ha seguido la misma tendencia durante los tres últimos años. Sucede lo mismo con los principales componentes de la evaluabilidad: lógica del programa, evaluación y seguimiento, y análisis de riesgos. Tanto los puntajes como las tendencias de los países del FOE (incluido Haití) son idénticos a los de las aprobaciones globales del Banco. El porcentaje de proyectos con un análisis económico fue considerablemente más alto en los proyectos financiados por el FOE que para el conjunto del Banco en 2008; en años posteriores, el porcentaje mejoró para ambos grupos, pero llegado 2010, los países del FOE estaban a la zaga. Los proyectos financiados por el FOE también obtienen resultados menos satisfactorios en el ámbito de evaluación del impacto; aunque fueron comparables en años anteriores, en 2010 el 19% de los proyectos en países del FOE tenía prevista una evaluación de impacto, frente a 27% para el conjunto del Banco. Ello podría ser atribuible a la escasez de los recursos del FOE, ya que los préstamos siguen siendo la fuente de financiamiento más importante para las evaluaciones de impacto.
- 4.31 El hallazgo de que no existen diferencias importantes entre los países del FOE y el promedio del Banco en los puntajes de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo es congruente con los hallazgos de la Parte I de este informe, a saber, que pese a la limitada capacidad técnica y la menor solidez de las instituciones en los países del FOE, no se observaron diferencias importantes en los tiempos de preparación o el tiempo de ejecución promedio de los proyectos entre los dos grupos.



**Gráfico 9: Evaluabilidad; 2008-2010**



Fuente: OVE, utilizando la base datos de SPD

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 5.1 Durante el Octavo Aumento, el BID siguió siendo la fuente más importante de financiamiento concesional para los cinco países más pobres de la región, a pesar de la creciente escasez de recursos. Asimismo, el Banco fue la principal fuente de alivio de la deuda gracias a su decisión de participar en las dos iniciativas que se llevaron a cabo durante el período objeto de análisis: la Iniciativa para los PPME (países pobres muy endeudados) y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM). Esa participación tuvo un costo. A fin de asegurar la continua

sostenibilidad del Fondo, el número de países beneficiarios y, después de 2007, los niveles de condicionalidad proporcionados (excepto a Haití) disminuyeron considerablemente.

- 5.2 Desde el punto de vista de los países prestatarios, el FOE contribuyó a importantes reducciones del saldo de la deuda y del servicio de la deuda como proporción del PIB. El desembolso de préstamos siguió siendo una importante fuente de fondos, como se desprende del nivel de los desembolsos como proporción del PIB y la formación bruta de capital fijo. Los préstamos abarcaron todos los sectores, observándose un énfasis importante en los ámbitos de transporte e inversión social. Se utilizaron préstamos en apoyo de reformas de política para respaldar la implementación de estrategias de reducción de la pobreza relacionadas con los PPME e iniciativas de modernización del sector público.
- 5.3 Los efectos directos a nivel de los países apuntan a avances sustanciales durante el período, sobre todo en infraestructura y desarrollo social, pero esos avances han sido insuficientes para dar lugar a una reducción considerable de la brecha entre los países del FOE y el promedio regional. Aunque los efectos directos son desiguales y varían de un país y otro, una conclusión uniforme es que los resultados en cuanto a la reducción de la pobreza han sido desalentadores con respecto al promedio regional. Es improbable que los países del FOE alcancen el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la proporción de la población que vive en la pobreza extrema.
- 5.4 Si bien los efectos directos no son atribuibles a proyectos del Banco, sino más bien a los esfuerzos desplegados por los propios países en pos del desarrollo, la importancia del Banco en cuanto a la transferencia de recursos y el diálogo continuo que mantiene con las autoridades de los países hace pensar que la institución fue un socio en el desarrollo importante que contribuyó a estos efectos directos. Sin embargo, durante el período del Octavo Aumento no es posible documentar las contribuciones específicas del Banco a los efectos directos en los países. Desde que se creó, el FOE se ha tratado únicamente como una fuente específica de financiamiento y, por lo tanto, no se ha considerado que exige un sistema de seguimiento y evaluación aparte que permita documentar si sus escasos recursos se están utilizando eficazmente.
- 5.5 El análisis en el presente documento demuestra que el sistema de autoevaluación del Banco puede ser fundamental para evaluar el Fondo en el futuro. Por consiguiente, OVE recomienda que (a) los indicadores incluidos en el marco de resultados del Noveno Aumento General de Recursos se desglosen, lo cual permitirá al Banco llevar un seguimiento de la evolución de los objetivos regionales de desarrollo en los países del FOE, de la contribución del BID en términos de productos para la consecución de los objetivos de desarrollo regionales, así como de la eficacia operativa y la efectividad en el desarrollo del FOE; y que (b) una vez que se haya implantado la nueva plantilla del informe de terminación de proyecto y las calificaciones sean validadas por OVE, los resultados a nivel de proyecto correspondientes a los países del FOE se notifiquen periódicamente.

- <sup>1.</sup> La Asociación Internacional de Fomento se estableció en 1960. La ventanilla concesional del Banco Asiático de Desarrollo (BASD) se creó en 1973, siete años después de la constitución de dicho banco. Análogamente, el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) fue establecido en 1964 y su ventanilla concesional en 1972.
- <sup>2.</sup> Estas cifras incluyen préstamos a Bolivia, Guyana, Honduras, Nicaragua y Haití. Después de 2007, el total incluye préstamos que utilizan una combinación de recursos del FOE y el Capital Ordinario a los primeros cuatro países y 19 financiamientos no reembolsables a Haití.
- <sup>3.</sup> El Noveno Aumento General de Recursos proporciona US\$479 millones en nuevas contribuciones al FOE, de las cuales US\$281 millones se transfieren a la Facilidad No Reembolsable. Véase “Fondo de Operaciones Especiales y Facilidad No Reembolsable del BID. Plan Financiero a Largo Plazo de 2011” (documento FN-656-2, 13 de abril de 2011).
- <sup>4.</sup> Al igual que la Parte I, la evaluación abarca el programa de financiamiento; no incluye la Facilidad de Financiamiento Intermedio ni el programa no reembolsable de cooperación técnica financiado con recursos del FOE.
- <sup>5.</sup> Documento FN-656-2.
- <sup>6.</sup> Véase un análisis más detallado de la evolución financiera del Fondo en el documento FN-656-2.
- <sup>7.</sup> “Informe sobre el Noveno Aumento de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo” (documento AB-2764, 21 de mayo de 2010), párrafo 2.6.
- <sup>8.</sup> Véase: Departamento de Planificación Estratégica y Presupuesto (DPP), “Reseña Histórica del FOE y de la FFI: Recursos Concesionales del BID” (marzo de 2000).
- <sup>9.</sup> Los países del grupo D incluyen los cinco países del grupo D2 de mencionados además de los países del grupo D1: Belice, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Paraguay. Estos países y Jamaica se mantuvieron elegibles para recibir recursos de la FFI.
- <sup>10.</sup> En cambio, en el caso de los países del grupo D2, la elegibilidad para recibir recursos de la FFI se ha fijado en un PIB per cápita inferior a US\$2.430 en dólares constantes de 2005.
- <sup>11.</sup> Bolivia pasó a ser elegible para la combinación de 20% FOE/80% CO en 2012.
- <sup>12.</sup> Documento FN-656-2. Las cifras se calcularon utilizando la metodología del FMI y una tasa de actualización de 4,91%. La concesionalidad cambia a lo largo del tiempo conforme cambian las tasas de actualización y conforme cambian también el tipo de interés sobre los préstamos del Capital Ordinario y el margen respectivo.
- <sup>13.</sup> En la Parte I de esta evaluación (documento RE-376) se examinan los cambios en la fórmula de asignación y sus repercusiones en detalle.
- <sup>14.</sup> “Propuesta relativa a los recursos concesionarios en el Octavo Aumento de Recursos”, (documento GN-1763-9, 19 de febrero de 1993).
- <sup>15.</sup> “*Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Status of Implementation and Proposals for the Future of the HIPC Initiative*”, (AIF y FMI, 8 de noviembre de 2011), página 63.
- <sup>16.</sup> Bolivia constituyó la excepción en el grupo del FOE; registró flujos negativos entre 2006 y 2008.
- <sup>17.</sup> Estos incluyeron las operaciones *Bolivia: Apoyo a la Estrategia de Reducción de la Pobreza* (BO-0203) por US\$40 millones aprobado en 2001; *Honduras: Implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza* (HO-0185) por US\$30 millones aprobado en 2001; y *Nicaragua: Reforma de la Política Social (NI-0169)* por US\$30 millones aprobado en 2002.
- <sup>18.</sup> Citado en “Evaluación del Programa de País: Nicaragua 2002-2007,” (documento RE-344, 8 de septiembre de 2008), página 39.
- <sup>19.</sup> “Evaluación del Programa de País: Guyana: 2002-2006” (documento RE-331-2, 22 de septiembre de 2008), página 30.
- <sup>20.</sup> “Evaluación del Programa de País: Honduras: 2001-2006” (documento RE-328, 26 de abril de 2009), páginas 26-29 y 40.
- <sup>21.</sup> La prueba teórica y empírica con respecto a la relación entre deuda y desarrollo, así como la necesidad de liberar recursos para incrementar el gasto social y el efecto negativo de una deuda elevada sobre el

- 
- crecimiento se analizan en el capítulo 10 de Vivir con Deuda. Cómo contener los riesgos del endeudamiento público (BID, 2007).
22. Aunque el programa no reembolsable de cooperación técnica financiado por el FOE no se focaliza exclusivamente en los países del FOE, estos reciben un trato preferencial. El monto aprobado para los países del FOE durante el período representó 19% de las aprobaciones totales; del total, 44% fue para la reforma y la modernización del Estado. Véanse los Cuadros 1 y 2 del Anexo.
  23. Las modificaciones del RMS se han adoptado como parte de la Decimosexta reposición de los recursos de la AIF y abarcan la adopción de indicadores adicionales de países agregados y un mayor énfasis en medidas de la eficacia de la asistencia. Algunas de las modificaciones propuestas ya se han incorporado al Marco de resultados del Noveno Aumento General de Recursos.
  24. *Report from the Executive Directors of the International Development Association to the Board of Governors, "IDA16: Delivering Development Results"* (marzo de 2011).
  25. Véase un análisis más detallado en el documento AB-2764, Anexo 1: "Marco de resultados del BID: 2012-2015", (20 de mayo de 2010).
  26. 26 Documento AB-2764, párrafo 3.10.
  27. Véase la reciente evaluación de OVE, "Revisión del Sistema de Informes de Terminación de Proyecto en Operaciones con Garantía Soberana" (documento RE-417, julio de 2012).
  28. La CEPAL omite las cifras sobre la pobreza de Guyana por no ser comparables a escala internacional. Sobre la base de las encuestas de ingreso y gasto familiares de 1992 y 2006, las cifras correspondientes de la pobreza moderada en Guyana fueron 43,2% y 36,3%, en tanto que las tasas de pobreza extrema fueron 28,7% y 18,6%. Véase "Guyana – Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza 2011-2015".
  29. Las clasificaciones de la Evaluación Institucional y de Políticas por País de la AIF también se emplean en lugar de la EPIN del FOE porque contienen más observaciones.
  30. OVE, "La Acción del Banco en el Desarrollo de Carreteras Principales", (documento RE-368, mayo de 2010), página iii.
  31. Guyana podría estar bien encaminada, véase la nota 27.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

EVALUACIÓN DEL FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES  
DURANTE EL OCTAVO AUMENTO GENERAL DE RECURSOS (1994-2010)  
PARTE II

OBSERVACIONES PREPARADAS POR LA ADMINISTRACIÓN

**EVALUACIÓN DEL FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES DURANTE EL OCTAVO AUMENTO  
GENERAL DE RECURSOS (1994-2010) – PARTE II (DOCUMENTO RE-409-1)**

**OBSERVACIONES PREPARADAS POR LA ADMINISTRACIÓN**

- 1.1 La Administración quisiera agradecer a la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) por la segunda parte de la evaluación del Evaluación del Fondo para Operaciones Especiales (FOE) durante el Octavo Aumento General de Recursos. A continuación se presentan las respuestas de las Administración a las dos recomendaciones específicas que se hacen en el documento.

<b>Recommendations</b>	<b>Management Response</b>
Los indicadores incluidos en el marco de resultados del Noveno Aumento General de Recursos se desglosen, lo cual permitirá al Banco llevar un seguimiento de la evolución de los objetivos regionales de desarrollo en los países del FOE, de la contribución del BID en términos de productos para la consecución de los objetivos de desarrollo regionales, así como de la eficacia operativa y la efectividad en el desarrollo del FOE.	<p>Con el fin de darle seguimiento a las metas de desarrollo en los países FOE, la Administración desagregará los indicadores en los que los datos de los países del FOE están disponibles y lo reportará en el Reporte del Panorama de Efectividad en el Desarrollo (DEO). Esto se puede realizar específicamente para los productos de la Tabla 3 del Marco de Resultados 2012-2015. La información sobre estos productos recogida en los PMR a nivel de proyecto se puede agregar por país.</p> <p>La Administración desagregará algunos de los indicadores de efectividad y eficiencia del Marco de Resultados para los países FOE: i) los cuatro indicadores relativos a la eficacia de las estrategias de país y los préstamos, ii) los dos indicadores de eficacia para la CT, en la medida en que los productos puedan ser claramente vinculado a un solo país (ya que la gran mayoría son de carácter regional), iii) los tres indicadores de eficacia del nivel de satisfacción de la contraparte, en la medida en que las tasas de respuesta permiten una desagregación válida, y iv) para todos los indicadores de eficiencia, con la excepción de los relativos a los recursos humanos.</p> <p>Dado que la mayoría de las metas regionales de desarrollo (Tabla 2) están basados en información de fuertes externas, como las Metas de Desarrollo del Milenio, que no se necesariamente se desagregan por país, no es posible para la Administración desagregarlos para evaluar el desempeño de los países FOE.</p>

Una vez que se haya implantado la nueva plantilla del informe de terminación de proyecto y las calificaciones sean validadas por OVE, los resultados a nivel de proyecto correspondientes a los países del FOE se notifiquen periódicamente.	Como se indicó en la respuesta de la Administración a las recomendaciones de OVE en la revisión al informe de terminación de proyecto (PCR), se difundirán los resultados de los proyectos terminados a través del Reporte del Panorama de la Efectividad para el Desarrollo. Los resultados de los países del FOE se incluirá si OVE los incorpora en la muestra representativa de PCRs para ser validada.
--	---

- 1.2 La Administración quisiera indicar que mientras la comparación con promedios regionales es útil para el análisis, concluir que los resultados en términos de reducción de la pobreza en países FOE han sido decepcionantes con respecto al promedio regional no parece apropiado en el contexto de una evaluación del FOE ya que el objetivo del Fondo se relaciona principalmente con la reducción de la pobreza en los países elegibles y no con cerrar la brecha de la pobreza entre éstos países y otros países más avanzados. Sin atribuir los resultados al Banco, el hallazgo clave a criterio de la Administración es que los resultados a nivel nacional indican progresos sustanciales durante el período de evaluación, especialmente en infraestructura y desarrollo social, los dos sectores que se beneficiaron principalmente del financiamiento del FOE.
- 1.3 Con respecto a las recomendaciones formuladas por OVE en la primera parte de la evaluación que se mencionan en el párrafo 2.5, y tal como la Administración comentara en esa ocasión, la Administración ha tomado medidas para que los indicadores de desempeño sean más objetivos y se basen en mayor medida en datos. En 2010, el Directorio Ejecutivo (Directorio) aprobó una propuesta de la Administración para introducir indicadores cuantitativos en la Evaluación de Políticas e Instituciones Nacionales (EPIN). Por otra parte, en las siguientes aplicaciones del Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño (SMABD) se utilizará el índice de desempeño del proyecto (PI) para determinar el indicador de cartera del componente de desempeño del SMABD. La ventaja del PI es que implica un enfoque cuantitativo para efectuar el seguimiento del logro de los productos de un proyecto. La recomendación de que se tuvieran en cuenta las mejoras dentro de los propios países en materia de desempeño institucional y de políticas también se discutió durante la primera parte de la evaluación. La Administración sostuvo que tal recomendación no tiene en cuenta la justificación subyacente de una asignación de recursos concesionales basada en políticas, a saber, que un dólar marginal de recursos concesionales será más efectivo en el mejor entorno de políticas, esto es, el entorno con las mejores políticas absolutas y no necesariamente las políticas que estén mejorando con más rapidez. De la misma manera, la información sobre las mejoras en las políticas ya se capta en estratos, de modo que el estrato actual en cualquier política dada refleja tanto los estratos históricos como los cambios ocurridos desde la última revisión. Finalmente, en cuanto a la divulgación de los resultados de las evaluaciones, y tal como se discutió durante la propuesta para la asignación de los recursos del FOE para el periodo 2011-2012, la Administración presentará al Directorio una propuesta para la divulgación de la calificación de las variables de la EPIN en el contexto del próximo ejercicio de asignación.
- 1.4 Con respecto a la disminución de la proporción de proyectos de inversión clasificados SEQ (aumento de la equidad social) en el total de proyectos financiados por el FOE durante el período de evaluación, es importante separar cuestiones relacionadas a la clasificación de

proyectos de cuestiones relacionadas al desempeño y resultados reales. ¿Hay evidencia específica que indica que países con una alta proporción de proyectos clasificados como SEQ han tenido un mejor desempeño reduciendo la pobreza que aquellos con una proporción menor? La clasificación podría ser engañosa; hay proyectos que no se clasifican como SEQ que pueden haber tenido, o no, impacto en la equidad social.