



Evaluación Corporativa

Financiamiento en apoyo de reformas de política en el Banco Interamericano de Desarrollo

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>) Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las

Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo, 2024

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

RE-582-2
Marzo 2024

Evaluación Corporativa
Financiamiento
en apoyo
de reformas
de política
en el Banco
Interamericano
de Desarrollo

Oficina de Evaluación y Supervisión



Índice

Reconocimientos	vi
Siglas y Abreviaturas	vi
Resumen ejecutivo	viii
Introducción.....	xvi
Financiamiento en apoyo de reformas de política en el BID	06
Financiamiento en apoyo de reformas de política en el BID	
2005-2022.....	10
A. Distribución por tipo de operación en apoyo de reformas de política.....	11
B. Distribución por país	13
C. Distribución por sector.....	14
Financiamiento en apoyo de reformas de política en los bancos multilaterales de desarrollo.....	16
A. Uso del financiamiento en apoyo de reformas de política en los bancos multilaterales de desarrollo	17
B. Modalidades del financiamiento en apoyo de reformas de política en los bancos multilaterales de desarrollo.....	17
C. Hallazgos sobre el uso de instrumentos en apoyo de reformas de política en los bancos multilaterales de desarrollo	21
Uso y diseño del financiamiento en apoyo de reformas de política en el BID.....	24
A. Uso del instrumento	25
B. Programación de operaciones en apoyo de reformas de política	27
C. Selección de la modalidad.....	29
D. Medidas de política	30
E. Instrumentos complementarios (operaciones de cooperación técnica y préstamos de inversión)	35
F. Coordinación con otros bancos multilaterales de desarrollo.....	36
Ejecución y resultados	38
A. Truncamiento	39
B. Eficacia	43
Conclusiones y recomendaciones	50
Referencias.....	56
Anexo I	Cuadros, gráficos y hallazgos adicionales
Anexo II	Costo e impacto en los ingresos
Anexo III	Profundidad de las medidas de política: enfoque de aprendizaje automático
Anexo IV	Ciclos económicos y liquidez
Anexo V	Estudio de caso de Barbados
Anexo VI	Estudio de caso de Honduras
Anexo VII	Estudio de caso de México
Anexo VIII	Estudio de caso de Paraguay
Anexo IX	Estudio de caso de Perú

[Comentarios de la Administración del BID y de BID Invest](#)

Reconocimientos

Este documento fue preparado por Cesar P. Bouillon (jefe de equipo), Pablo Fleiss, Jorge Gallego, Roxana Pedraglio, Gunnar Gotz, Luis Fernando Corrales, Catalina Mican y Melisa Wong, bajo la dirección de Ivory Yong-Prötzel, Directora de OVE.

Siglas y Abreviaturas

BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
Cat DDO	Opción de retiro diferido de los fondos en casos de catástrofe
CDF	Financiamiento contingente para desastres
CPE	Evaluación del programa de país
CRBS	Apoyo presupuestario para la respuesta a crisis
CSF	Mecanismo de apoyo anticíclico
DDO	Opción de retiro diferido de los fondos
ECG	Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación
FMI	Fondo Monetario Internacional
FPD	Financiamiento de apoyo para políticas de desarrollo
G20	Grupo de los 20
IDEV	Departamento de Evaluación Independiente del Desarrollo (BAfD)
INV	Préstamo de inversión
LBR	Préstamo basado en resultados
OPR	Informe sobre el Programa de Operaciones
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Préstamo en apoyo de reformas de política
PBP	Préstamo programático en apoyo de reformas de política
PCR	Informe de terminación del proyecto
SDL	Financiamiento especial para el desarrollo
SPBL	Préstamo especial en apoyo de reformas de política
SPD	Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo

Resumen ejecutivo

El financiamiento en apoyo de reformas de política se introdujo en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1989 para apoyar la agenda de reformas que se había iniciado en muchos de sus países clientes en el marco de las reformas del Consenso de Washington, que contaban con el respaldo de todos los bancos multilaterales de desarrollo. Este tipo de financiamiento ha seguido siendo pertinente a lo largo de los años para los gobiernos de América Latina y el Caribe que, en decenios recientes, han buscado un equilibrio entre políticas orientadas al mercado y políticas socialmente incluyentes mediante una reevaluación y adaptación de sus estrategias económicas a fin de promover el crecimiento inclusivo para atender las diversas necesidades de su población.

Objetivo y métodos

El objetivo de esta evaluación es determinar en qué medida el financiamiento en apoyo de reformas de política en el BID ha contribuido a su doble objetivo de (i) mejorar la gestión de la deuda y la liquidez ofreciendo a los países beneficiarios el financiamiento flexible, líquido y oportuno que necesiten, y (ii) fortalecer la gestión fiscal, los marcos económicos y sectoriales, y la prestación de servicios públicos mediante el apoyo a reformas políticas e institucionales en los países clientes (véase BID, 1989). Resulta oportuno hacer una evaluación de este tipo de financiamiento en el BID en vista de la importancia y la creciente necesidad de fomentar reformas y mejorar la efectividad en el desarrollo de las operaciones del BID, así como los cambios que se propone introducir al instrumento.

En la evaluación se ha usado una combinación de distintos métodos, entre ellos (i) una revisión documental a nivel institucional; (ii) una revisión de proyectos; (iii) entrevistas semiestructuradas con contrapartes en los países y con personal del Banco y de otros bancos multilaterales de desarrollo (virtuales y presenciales); (iv) un análisis de las bases de datos de carteras del BID; (v) estudios de casos en países con misiones; (vi) un análisis de evaluaciones de este instrumento en otros bancos multilaterales de desarrollo; y (vii) un análisis de las evaluaciones de país realizadas por OVE. Se tuvieron en cuenta también las deliberaciones del Directorio del BID sobre las propuestas de la Administración para mejorar el instrumento. El documento de enfoque de la evaluación (OVE, 2023b) contiene más detalles sobre las fuentes de información y los métodos. La evaluación abarca todas

las operaciones en apoyo de reformas de política aprobadas entre 2005 y 2022. Se eligió 2005 como punto de partida porque es el año en que se introdujeron los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política (PBP).

Cartera de operaciones de financiamiento en apoyo de reformas de política en el BID

Desde que se crearon los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, el financiamiento con esta finalidad ha representado el 32% de las aprobaciones del BID con garantía soberana, porcentaje que ha ido aumentando con el tiempo. Durante este período, el BID aprobó 331 operaciones en apoyo de reformas de política por un total de US\$58.400 millones. Este tipo de financiamiento se multiplicó durante la crisis financiera mundial de 2009-2010 y la pandemia de COVID-19.

Todos los países miembros prestatarios, excepto Venezuela, recurrieron al financiamiento en apoyo de reformas de política entre 2005 y 2022, pero su importancia relativa en la cartera de los países fue variada. Los países de los grupos A y B (excepto Argentina y Brasil) tienden a ser destinatarios de una mayor proporción de aprobaciones (por volumen) de esas operaciones. En lo que se refiere al volumen, Colombia y México combinados representaron el 36% del financiamiento aprobado en apoyo de reformas de política durante ese período. Más del 40% del programa de financiamiento para Colombia y Jamaica ha consistido sistemáticamente en operaciones en apoyo de reformas de política. Entre 2005 y 2022 predominaron las operaciones en apoyo de reformas de política en los ámbitos de la gobernanza del sector público y la gestión económica en lo que se refiere al número de operaciones (32,1% del total) y el volumen aprobado (37,3% del total).

Financiamiento en apoyo de reformas de política en los bancos multilaterales de desarrollo

La mayoría de los bancos multilaterales de desarrollo usan instrumentos en apoyo de reformas de política para proveer financiamiento de desembolso rápido, responder a emergencias y promover agendas de reforma. El financiamiento en apoyo de reformas de política y su participación en el total del financiamiento han aumentado en todos los bancos multilaterales de desarrollo, especialmente durante las crisis y con posterioridad. Muchos de estos bancos tienen límites para el financiamiento en apoyo de reformas de política que se sitúan entre el 15% y el 30%. El Banco Mundial no aplica un límite explícito al porcentaje de estos préstamos (financiamiento de apoyo para políticas de desarrollo), que han representado siempre un porcentaje inferior o cercano al 30% del total de su cartera de financiamiento. Sin embargo, igual que la mayoría de los bancos multilaterales de desarrollo, el Banco Mundial asigna más financiamiento, incluido

el destinado a apoyar reformas de política, a países con niveles de ingresos relativamente más altos y mayor capacidad institucional. Durante el período abarcado por la evaluación, el Banco Mundial canalizó el 48,6% de su financiamiento para América Latina y el Caribe en forma de préstamos en apoyo de reformas de política y asignó una proporción menor a otras regiones.

En evaluaciones recientes del instrumento se ha observado una tendencia general a responder menos a reformas críticas y más a proporcionar financiamiento de desembolso rápido, en vez de apoyar reformas. Entre los bancos multilaterales de desarrollo, la escala de las operaciones en apoyo de reformas de política depende del financiamiento necesario, pero, en la mayoría de los casos, el objetivo es anclar los programas en una reforma sustancial o en más de una. El financiamiento en apoyo de reformas de política ha evolucionado. La mayoría de los bancos multilaterales de desarrollo han ampliado la gama de instrumentos que ofrecen, desde operaciones independientes de un solo tramo, instrumentos centrados únicamente en la liquidez (como los préstamos de emergencia) e instrumentos preventivos. El BID, en cambio, ofrece una gama más limitada de instrumentos en apoyo de reformas de política. Desde que se introdujeron los PBP, la demanda de la mayoría de los países del BID se ha desplazado de los PBL de varios tramos a los PBP debido a su flexibilidad. En la actualidad, solo Perú y Uruguay están usando operaciones en apoyo de reformas de política con una opción de retiro diferido de los fondos (DDO). El uso de préstamos híbridos y garantías en apoyo de reformas de política también ha sido limitado.

Uso del financiamiento en apoyo de reformas de política en el BID

El financiamiento del BID en apoyo de reformas de política ha cumplido su objetivo de proveer financiamiento de desembolso rápido con fines de apoyo presupuestario, gestión de la deuda, diversificación y seguro. El Banco ha tratado también de alcanzar su objetivo de apoyar la creación o la ejecución de agendas de reforma. No obstante, no siempre lo ha logrado, debido a fallas en el diseño y la ejecución de operaciones en apoyo de reformas de política. La falta de profundidad de las matrices de política ha afectado la lógica vertical de estos programas, y el truncamiento de series programáticas ha afectado la realización de reformas.

La demanda de financiamiento en apoyo de reformas de política en los países miembros prestatarios del BID ha sido elevada en los últimos años (en lo cual influyó en parte la pandemia de COVID-19) y, en la mayoría de los países, ha sobrepasado la oferta del Banco. En el lado de la oferta, desde una perspectiva financiera, el BID tiene un fuerte incentivo para maximizar estos préstamos, especialmente en los países con calificación crediticia alta.

Aunque la mayoría de los países solicitan PBP y PBL porque necesitan financiamiento de desembolso rápido para atender necesidades presupuestarias, gestionar o diversificar la deuda o tomar medidas preventivas, también valoran sobremanera la capacidad del Banco para apoyar el diseño y la ejecución de reformas por medio de su papel de asesor de confianza y proveedor de asistencia técnica. En estudios de casos de distintos países, OVE observó que el Banco había hecho un trabajo analítico, había aumentado la capacidad y había participado en un diálogo sobre políticas en la mayoría de las áreas en las cuales se realizaron operaciones en apoyo de reformas de política.

El financiamiento en apoyo de reformas de política solo debería usarse cuando se necesite apoyo tanto para reformas como para liquidez, a fin de que esté alineado con sus dos objetivos. Si se necesita apoyo solo para reformas, se puede recurrir a asistencia técnica y financiamiento para inversión, incluidos los préstamos basados en resultados (LBR), para facilitar su diseño y ejecución. Si lo que más se necesita es liquidez o apoyo presupuestario, el financiamiento especial para el desarrollo (SDL), que es un instrumento para emergencias, puede proveer liquidez sin vincularla forzosamente a reformas. Sin embargo, en la actualidad los SDL son más costosos y requieren la participación en un programa del Fondo Monetario Internacional (FMI), razón por la cual el instrumento de liquidez pura es menos interesante para los clientes.

Los ministros de finanzas valoran el sello de aprobación y el papel que desempeñan los programas en apoyo de reformas de política en la obtención de compromisos de los ministerios técnicos para llevar a cabo reformas por medio de las operaciones. La mayoría de las reformas contaban con suficiente respaldo en el poder ejecutivo, pero algunas necesitaban la aceptación de la legislatura, lo cual afectó la profundidad de las medidas de política y aumentó el riesgo de que la serie programática no se completara según lo previsto.

OVE ha observado que por lo menos una quinta parte de las operaciones en apoyo de reformas de política consiste, principalmente, en medidas de política que no tienen la suficiente criticidad para respaldar la ejecución de agendas de reforma significativas. Estas medidas de política no bastan para desencadenar la aplicación de las reformas necesarias para alcanzar los objetivos previstos en las operaciones que las respaldan. OVE también ha encontrado programas que incluían medidas imprecisas de poca profundidad, parecidas a los hitos de un préstamo de inversión basado en resultados (LBR), lo cual pone en tela de juicio los instrumentos seleccionados por el BID para alcanzar los objetivos de sus programas con los países. Estas deficiencias observadas en programas del Banco en lo que se refiere a la selección de medidas de política pueden atribuirse en parte a que el personal del Banco no recibe suficiente orientación para preparar matrices de política, especialmente en las nuevas áreas en las que se está usando

el financiamiento en apoyo de reformas de política. Otro factor que podría explicar este hallazgo es que el suministro de financiamiento de desembolso rápido tiene primacía con respecto a los objetivos de reforma en el proceso de programación de algunas operaciones.

La mayoría de las evaluaciones del financiamiento en apoyo de reformas de política en bancos multilaterales de desarrollo coinciden en la conclusión de que el financiamiento de desembolso rápido como incentivo para ejecutar agendas de reforma posiblemente no sea suficiente para llevar a buen término las reformas. Por esa razón, la mayoría de los programas deben complementarse con asistencia técnica para que sean eficaces. El BID usa su cooperación técnica y la pericia de sus especialistas sectoriales para ayudar a los países a diseñar y llevar a cabo los procesos de reforma. Las contrapartes del Banco en los países valoran estos aportes, que constituyen una contribución decisiva de este tipo de financiamiento. Sin embargo, en los sistemas del BID no siempre se capta sistemáticamente información sobre operaciones de cooperación técnica vinculadas a operaciones en apoyo de reformas de política. Además, OVE encontró deficiencias y un uso limitado de préstamos de inversión para complementar el financiamiento en apoyo de reformas de política, lo cual a veces reduce la probabilidad de que se alcancen los objetivos de los programas.

Ejecución y resultados

La interrupción de una serie de PBP (truncamiento) es un fenómeno común que varía mucho entre países. Entre 2005 y 2022, se truncó alrededor de un tercio de las series de PBP. El truncamiento es más común cuando una serie de PBP comienza al final del mandato de un gobierno, cuando abarca más operaciones o cuando el primer préstamo no tiene suficiente criticidad. La concentración de la agenda de reformas en la última operación de la serie es menos problemática. La evaluación realizada por OVE de las series truncadas de PBP muestra que muchas medidas de política respaldadas por las series siguieron avanzando en cierto grado después del truncamiento. Sin embargo, ningún gobierno concluyó el conjunto completo de medidas de política previstas en el programa en apoyo de reformas de política.

Las autoevaluaciones de las operaciones en apoyo de reformas de política realizadas por la Administración y validadas por OVE muestran que en el 62% de las series de PBP y los PBL no se pudo demostrar que hubieran obtenido los resultados de reforma. En las autoevaluaciones del desempeño de estos programas, se observó que casi la mitad presentaba deficiencias en el seguimiento y la evaluación debido a las cuales no se contaban con datos completos para determinar si se habían alcanzado los objetivos. Este desempeño mixto se observó también en estudios de casos de países. Las razones por las cuales

se alcanzaron pocos objetivos estaban vinculadas a riesgos políticos de la ejecución de reformas que no se tuvieron debidamente en cuenta en el momento de la aprobación, deficiencias institucionales de los sectores a cargo de la ejecución de reformas, fallas del diseño de las operaciones, medidas de política que no eran suficientemente críticas para contribuir a los objetivos expresos del programa, falta o insuficiencia de instrumentos complementarios —como préstamos de inversión— y factores imprevistos, entre ellos la pandemia de COVID-19.

Con base en los hallazgos de esta evaluación, OVE recomienda:

1. Fortalecer los procesos de programación y aprobación del BID a fin de que se cumplan los dos objetivos del instrumento y se evite el uso de operaciones en apoyo de reformas de política cuando se necesite solo liquidez.

- a. Las operaciones en apoyo de reformas de política se deberían programar solo para países donde el Banco haya agregado valor al mejorar el diseño o la ejecución de reformas transformadoras y deben estar ancladas en una reforma o en más de una que puedan producir un cambio permanente en la política, la normativa o las instituciones para abordar importantes objetivos de desarrollo.
- b. La Administración debería cerciorarse de que se haga un análisis sólido de la economía política y considerar cuidadosamente los riesgos vinculados al ciclo político cuando se programen las primeras operaciones de una serie de PBP, proveer asistencia técnica antes de la primera operación de un PBP o junto con ella y mantener un diálogo sobre políticas durante toda la duración de los programas plurianuales.
- c. En la programación se debería tener en cuenta la trayectoria de los países en el uso de financiamiento en apoyo de reformas de política. En los países que no tengan una buena trayectoria con la ejecución (truncamiento) o donde el financiamiento haya sido poco eficaz, el Banco debería reducir el financiamiento hasta que se resuelvan los factores relacionados con estas deficiencias.

2. Revisar el uso del financiamiento en apoyo de reformas de política en comparación con otros instrumentos complementarios y considerar el establecimiento de instrumentos alternativos y la ampliación del menú de modalidades de operaciones en apoyo de reformas de política.

- a. Estudiar la posibilidad de complementar las series de PBP con pequeños préstamos de inversión y usar LBR en vez de PBP para respaldar reformas en curso.

- b. Analizar cuidadosamente la posible demanda, los incentivos para el personal y los clientes, los costos, los beneficios y los riesgos de establecer nuevos instrumentos, como las operaciones de un solo tramo, otras operaciones contingentes en apoyo de reformas de política y préstamos de emergencia adicionales o más flexibles para proporcionar liquidez (SDL).

3. Mejorar el diseño de los PBL con medidas de política más austeras y críticas, mejor orientación para el personal del Banco y mayor control de calidad en la preparación de operaciones en apoyo de reformas de política. Para abordar las deficiencias en la combinación de medidas respaldadas por las matrices de política, ya sea por una profundidad insuficiente o una falta de precisión en la formulación de las medidas, que incidieron en la eficacia de las operaciones en apoyo de reformas de política, la Administración debería asegurarse de que las medidas respaldadas por operaciones en apoyo de reformas de política sean suficientemente claras y profundas para alcanzar los objetivos previstos en las operaciones.

4. Mejorar el seguimiento, los informes y la autoevaluación del financiamiento en apoyo de reformas de política.

- a. La Administración debería informar anualmente al Directorio sobre la ejecución de su programa y examinar el truncamiento de series de PBP y las repercusiones en los procesos de reforma respaldados por sus operaciones.
- b. La Administración debería hacer una profunda autoevaluación retrospectiva del instrumento cada cuatro años, en consonancia con el ciclo del tope del financiamiento en apoyo de reformas de política. Esa evaluación profunda debería abordar las dificultades de ejecución y los resultados del programa.
- c. En las autoevaluaciones (informes de terminación del proyecto o PCR) de operaciones en apoyo de reformas de política, se deberían analizar explícitamente las causas y consecuencias del truncamiento, así como los factores que puedan influir en la poca eficacia de las operaciones.
- d. Para facilitar el seguimiento y el diseño de medidas de política, la Administración debería mantener una base de datos de medidas de política (por objetivo, sector y grado de profundidad) aprovechando la base de datos creada por OVE para esta evaluación y una base de datos de operaciones de cooperación técnica.



01

Introducción

- 1.1 Tras la crisis de la deuda de los años ochenta, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe llevaron a cabo reformas de gran alcance con resultados mixtos. Las reformas del Consenso de Washington, en las cuales influyeron el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Grupo BID, pusieron de relieve políticas de mercado para liberalizar las economías, privatizar empresas públicas, aumentar la disciplina fiscal, mejorar los mercados financieros y laborales, fortalecer los sistemas de pensiones, reducir la reglamentación excesiva, fortalecer los derechos de propiedad y el Estado de derecho, mejorar el clima de negocios y fomentar el comercio y la inversión extranjera. Aunque la intención de estas reformas era fomentar el crecimiento económico y la estabilidad, su ejecución fue muy dispar en los distintos países. Los resultados fueron mixtos, debido en parte a que algunas reformas no se completaron; no se abordaron importantes asuntos estructurales, tales como la escasez de capital humano, la baja productividad, la informalidad y la falta de diversificación de la economía; no se prestó atención a la eficiencia y la capacidad institucional del sector público; la gobernanza era débil; no había redes de protección adecuadas; algunas reformas se revirtieron y hubo conmociones externas, entre otras razones.
- 1.2 En este contexto, el BID introdujo el financiamiento en apoyo de reformas de política en 1989 para apoyar la agenda de reformas emprendida en muchos de sus países clientes (véase BID, 1989). Estas operaciones se basaban en el modelo de apoyo presupuestario condicional creado por el Banco Mundial casi 10 años antes. Denominadas originalmente préstamos sectoriales, las operaciones del BID en apoyo de reformas de política tenían el doble objetivo de promover reformas de política o institucionales y ayudar a los países a atender sus necesidades de financiamiento y, al mismo tiempo, apoyar los programas de ajuste macroeconómico y reformas estructurales.
- 1.3 En años más recientes, los gobiernos de América Latina y el Caribe han buscado un equilibrio entre políticas orientadas al mercado y políticas socialmente incluyentes mediante una reevaluación y adaptación de sus estrategias económicas a fin de promover el crecimiento inclusivo para atender las diversas necesidades de su población. En este contexto, todavía se están llevando a cabo reformas para mejorar las políticas fiscales; mejorar la capacidad institucional del sector público y la eficiencia del gasto público, las inversiones y el suministro de servicios de infraestructura; fortalecer los sistemas de pensiones; mejorar la normativa y reforzar el funcionamiento de los mercados financieros, entre otros fines. Asimismo, han surgido nuevas áreas de reformas para mejorar la gobernanza, reducir la corrupción, aumentar

la seguridad ciudadana, fortalecer las redes de protección social, abordar la informalidad, descarbonizar la economía, tomar medidas de adaptación al cambio climático, fomentar la economía digital y promover la igualdad de género y la inclusión social. En los últimos 40 años, la finalidad del financiamiento en apoyo de reformas de política ha sido respaldar procesos de reforma y proporcionar financiamiento externo en América Latina y el Caribe y en otras regiones del mundo. A raíz de la epidemia de COVID-19, hay una necesidad creciente de financiamiento de liquidez de bancos multilaterales de desarrollo debido al alza de las tasas de interés y la contracción de la liquidez en los mercados financieros internacionales. La necesidad de reformas fiscales también es mayor tras el crecimiento de los déficits como consecuencia del imperativo de responder a la pandemia y a sus efectos económicos.

- 1.4 El objetivo de esta evaluación es determinar en qué medida el financiamiento en apoyo de reformas de política en el BID ha contribuido a su doble objetivo de (i) mejorar la gestión de la deuda y la liquidez ofreciendo a los países beneficiarios el financiamiento flexible, líquido y oportuno que necesitan, y (ii) fortalecer la gestión fiscal, los marcos económicos y sectoriales, y la prestación de servicios públicos mediante el apoyo a reformas de política e institucionales en los países clientes (BID, 1989). Para responder a este interrogante, OVE analizó el uso del instrumento, su pertinencia para la obtención de sus objetivos, sus procesos de programación y los factores determinantes de la demanda. Asimismo, OVE examinó la ejecución, la eficacia y la sostenibilidad de operaciones en apoyo de reformas de política.
- 1.5 Resulta oportuno realizar una evaluación del financiamiento en apoyo de reformas de política en el BID en vista de la importancia y la creciente necesidad de fomentar reformas y mejorar la efectividad en el desarrollo de las operaciones del BID, así como los cambios que se propone introducir al instrumento. Este tipo de financiamiento es uno de los elementos clave del catálogo de instrumentos financieros de que disponen los bancos multilaterales de desarrollo. En el contexto adecuado, puede mejorar la efectividad en el desarrollo mediante la aplicación de los Principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda —a saber, apropiación, previsibilidad, uso de los sistemas nacionales, concentración en los resultados y armonización (Fardoust et al., 2023)— y las recomendaciones de 2021 del G20¹ para mejorar el instrumento. El financiamiento en apoyo de reformas de política es un componente fundamental del conjunto de herramientas del BID para apoyar a los países

1 Tercera Reunión de Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales del G20, 9 y 10 de julio de 2021, Anexo II, *G20 Recommendations for the Use of Policy-Based Lending*.

clientes. En las Reuniones Anuales celebradas en Panamá en marzo de 2023, los Gobernadores encomendaron al Directorio Ejecutivo del BID solicitar a la Administración que propusiera una nueva estrategia institucional y una serie de reformas operativas (BID, 2023a). La nueva Estrategia Institucional fue aprobada por los Gobernadores del BID en las últimas Reuniones Anuales celebradas en Punta Cana en marzo de 2024 ([GN-3159-12](#)). En ese contexto, el Banco está revisando sus instrumentos de financiamiento y explorando cómo se podría fortalecer el financiamiento en apoyo de reformas de política (véase BID, 2022b, Resolución de Washington). La Administración del BID ha propuesto cambios en el instrumento, que requieren la aprobación del Directorio y la Asamblea de Gobernadores [véase Propuesta para Mejorar la Calidad y el Impacto de las Operaciones de Apoyo a Reformas de Política en el Banco Interamericano de Desarrollo. Nueva versión, documento GN-3191-1, que contiene la versión más reciente de los cambios propuestos].

- 1.6 En la evaluación se ha usado una combinación de distintos métodos, entre ellos (i) una revisión documental a nivel institucional; (ii) una revisión de proyectos; (iii) entrevistas semiestructuradas con contrapartes en los países y con personal del Banco y de otros bancos multilaterales de desarrollo (virtuales y presenciales); (iv) un análisis de las bases de datos de carteras del BID; (v) estudios de casos en países con misiones; (vi) un análisis de evaluaciones de este instrumento en otros bancos multilaterales de desarrollo; y (vii) un análisis de las evaluaciones de país realizadas por OVE. Se tuvieron en cuenta también las deliberaciones del Directorio del BID sobre las propuestas de la Administración para mejorar el instrumento. El documento de enfoque de la evaluación (OVE, 2023b) contiene más detalles sobre las fuentes de información y los métodos.
- 1.7 La evaluación abarca todas las operaciones en apoyo de reformas de política aprobadas entre 2005 y 2022. Se eligió 2005 como punto de partida porque es el año en que se introdujeron los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política (PBP). La evaluación, que aprovecha el trabajo anterior de OVE (véase la nota técnica de OVE, 2023c), consiste en (i) un análisis de la cartera de todas las operaciones en apoyo de reformas de política aprobadas entre 2005 y 2022, a fin de comprender la evolución, el enfoque y el uso de la cartera; (ii) un análisis detallado de los préstamos con una autoevaluación validada por OVE (informe de terminación del proyecto o PCR) completados entre 2018 y 2023, a fin de analizar la pertinencia, eficacia y sostenibilidad de las operaciones; y (iii) un examen detallado de las operaciones en apoyo de reformas de política realizadas en cinco países (Barbados, Honduras, México, Paraguay y Perú)

en el período 2015-2022, a fin de comprender los factores determinantes del uso y la eficacia del instrumento a nivel de país (el párrafo 4.15 y el Anexo III del documento de enfoque de la evaluación —OVE, 2023b— contienen más detalles sobre la selección de los estudios de casos de países).

- 1.8 El resto del informe está organizado como se explica a continuación. En el Capítulo II, se describe la evolución del financiamiento en apoyo de reformas de política en el BID. En el Capítulo III, se presenta la cartera de operaciones de esta categoría aprobadas entre 2005 y 2022 y su distribución por país y sector. En el Capítulo IV, se examina el uso del financiamiento en apoyo de reformas de política en otros bancos multilaterales de desarrollo en un ejercicio de evaluación comparativa que abarca sus modalidades y las conclusiones de informes recientes de evaluación del instrumento. En el Capítulo V, se analiza el uso de este tipo de financiamiento en el BID, su programación, el diseño de medidas de política, el uso de instrumentos complementarios y la coordinación con otros bancos multilaterales de desarrollo. En el Capítulo VI, se abordan su ejecución y eficacia en el BID. Por último, en el Capítulo VII, se presentan conclusiones, así como recomendaciones de OVE para la Administración y el Directorio Ejecutivo del Banco.



02

Financiamiento
en apoyo de
reformas de
política en el BID

- 2.1 Las categorías de financiamiento del BID con garantía soberana incluyen préstamos de inversión, financiamiento en apoyo de reformas de política y préstamos para emergencias financieras durante una crisis macroeconómica, denominados financiamiento especial para el desarrollo. Además, el BID garantiza préstamos concedidos por financistas privados para proyectos del sector público. El financiamiento en apoyo de reformas de política proporciona asistencia financiera de desembolso rápido o respaldo presupuestario a los países y está supeditado a que el país prestatario tome un conjunto de medidas institucionales y de política previamente convenidas. Por su parte, los préstamos de inversión (INV) se desembolsan para gastos específicos predefinidos de proyectos o para alcanzar resultados acordados en materia de desarrollo². El financiamiento especial para el desarrollo (SDL) provee apoyo condicional de desembolso rápido a un país sacudido por una crisis macroeconómica que tenga un acuerdo de financiamiento con el FMI. El SDL debe formar parte de un paquete de apoyo internacional (BID, 2017).
- 2.2 El financiamiento en apoyo de reformas de política se introdujo en el BID en 1989 (véase BID, 1989) para promover reformas políticas e institucionales y ayudar a los países a conseguir el financiamiento necesario. Los préstamos en apoyo de reformas de política de tramos múltiples se desembolsaban en varios tramos (véase en el Recuadro 2.1 y en BID [2018] una lista completa de instrumentos de préstamo del BID). Cuando se crearon los PBL, para aprobarlos se necesitaba un memorando de política del país a fin de comprobar que se cumplieran las medidas y se recurría a las evaluaciones macroeconómicas realizadas en el marco de programas apoyados por el FMI.
- 2.3 A mediados de la primera década del presente siglo, se modificaron los procesos internos del BID para el financiamiento en apoyo de reformas de política y se agregaron nuevas modalidades. En primer lugar, en 2005 se introdujo el denominado préstamo programático en apoyo de reformas de política (PBP) (BID, 2005; véase el Gráfico 2.1). Estos préstamos consisten en una serie de operaciones de un solo tramo en un marco de reformas a mediano plazo. En la primera operación de la serie, se establecen las medidas de política para la operación y los mecanismos indicativos para activar los préstamos subsiguientes de la serie. Como los mecanismos de activación pueden reverse al aprobar el préstamo, las medidas previstas en los PBP se pueden ajustar a medida que las circunstancias del país van cambiando. En segundo lugar, el límite inicial del 25%

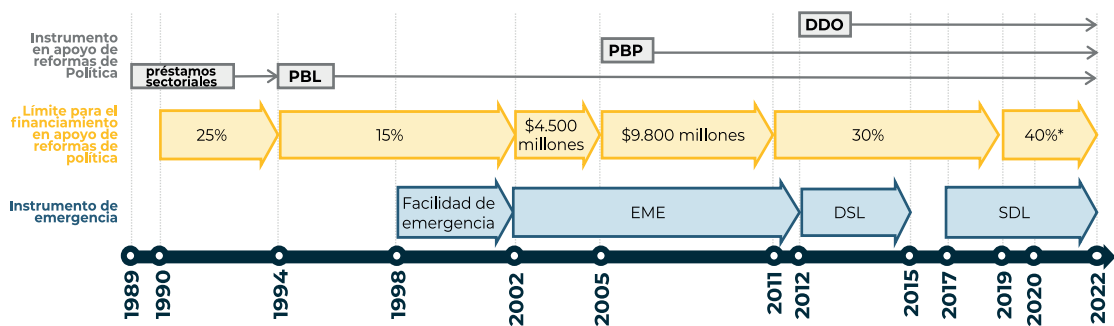
2 Estos son los préstamos basados en resultados (LBR), que son un instrumento especial de la categoría de inversión.

impuesto al financiamiento en apoyo de reformas de política como porcentaje del programa global de financiamiento del BID en el período 1990-1993, establecido con el fin de evitar el desplazamiento de los préstamos de inversión, se modificó en repetidas ocasiones hasta alcanzar el 30% del financiamiento sin carácter de emergencia (volumen cuatrienal) a partir de 2011. Hace poco, con la crisis de la COVID-19, se elevó el límite temporalmente al 40% para el período 2019-2022, aunque volvió al 30% para el cuatrienio que comienza en 2023. En 2012, el BID introdujo una opción de retiro diferido de los fondos (DDO) para sincronizar los recursos de los préstamos con las necesidades de financiamiento de los países (BID, 2012a).

Gráfico 2.1

Evolución de los instrumentos de financiamiento en apoyo de reformas de política y de emergencia en el BID

Fuente: OVE, 2023c.



Notas: *DDO = opción de retiro diferido de los fondos, DSL = línea de crédito para sostenibilidad del desarrollo, EME = préstamo de emergencia, PBL = préstamo en apoyo de reformas de política, PBP = préstamo programático en apoyo de reformas de política, SDL = financiamiento especial para el desarrollo. *Respuesta temporal a la pandemia de COVID-19.

Recuadro 2.1. Productos del BID en apoyo de reformas de política

Préstamos en apoyo de reformas de política de tramos múltiples (PBL): Son operaciones de dos o más tramos para las cuales se especifican las medidas de desembolso aplicables a cada tramo al comienzo de la operación (PR-301).

Préstamos programáticos en apoyo de reformas de política (PBP): Son una serie de operaciones relacionadas entre sí desde el punto de vista técnico, pero independientes en lo financiero y contractual. Las operaciones independientes de un solo tramo se aprueban por etapas (y tienen sus propios contratos de préstamo) para ayudar al prestatario a llevar a cabo el programa de reformas del país, con mecanismos de activación especificados para pasar de una operación a la siguiente (PR-301).

Préstamos híbridos: Proporcionan apoyo financiero para cambios de política en sectores o subsectores y fondos para inversiones de capital. Tienen un componente de reformas de política (desembolso rápido) para financiar diversos gastos vinculados a cambios de política y reformas institucionales, así como un componente de inversiones específicas en el sector, que ayuda a consolidar las nuevas políticas sectoriales (PR-301).

Opción de retiro diferido de los fondos (DDO): Se puede solicitar para todas las modalidades de préstamo en apoyo de reformas de política: de tramos múltiples, programático e híbrido (en ese caso, para el componente de política). El propósito de la DDO es que los recursos del préstamo puedan utilizarse durante un período determinado siempre que se mantengan las medidas que

llevaron a su aprobación. Esta opción permite a los países aprobar la asignación de financiamiento en apoyo de reformas de política en un año dado, pero usar los recursos cuando sus necesidades se puedan atender de forma más eficaz (BID, 2023c).

Garantías en apoyo de reformas de política: Son instrumentos que combinan elementos de una operación en apoyo de reformas de política y una garantía. Cuando el gobierno cumple con las reformas de política, el Banco emite una garantía para respaldar el instrumento garantizado (BID, 2013).

2.4 A lo largo de las décadas, los instrumentos de financiamiento en apoyo de reformas de política para ofrecer liquidez y apoyar reformas se han complementado con instrumentos dedicados exclusivamente a proveer liquidez en emergencias. Debido a los efectos de la crisis financiera de Asia en 1997-1998, resultó difícil atenerse al tope impuesto al financiamiento en apoyo de reformas de política. Por esa razón se introdujo una ventanilla de préstamos de emergencia a la que no se aplicaba el límite (BID, 2001). Esta ventanilla temporal de préstamos de emergencia se reemplazó con una serie consecutiva de instrumentos de financiamiento de emergencia, como la categoría de préstamos de emergencia (EME), la línea de crédito para sostenibilidad del desarrollo (DSL) y el actual SDL. Para un SDL, es preciso que el país esté atravesando una crisis macroeconómica y cuente con el apoyo de un programa en curso del FMI. Si se usan fondos nuevos, el SDL no puede exceder de US\$500 millones o el 2% del producto interno bruto (PIB) del país. Puede financiarse también con una reasignación de saldos de préstamos no comprometidos, con la condición de que por lo menos el 60% de los saldos restantes de préstamos no comprometidos corresponda a préstamos de inversión.



03

Financiamiento
en apoyo de
reformas de
política en el
BID 2005-2022

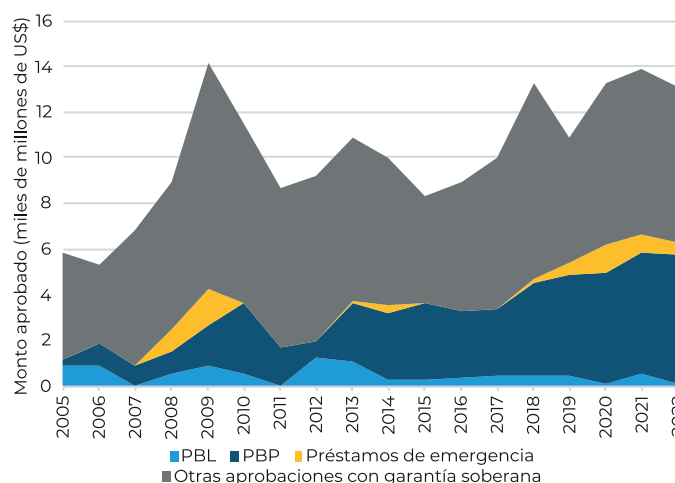
A. Distribución por tipo de operación en apoyo de reformas de política

3.1 Desde que se crearon los préstamos programáticos en 2005, el financiamiento en apoyo de reformas de política ha representado el 32% de las aprobaciones con garantía soberana³, porcentaje que ha ido aumentando con el tiempo. Entre 2005 y 2022, el BID aprobó 331 operaciones en apoyo de reformas de política por un total de US\$58.400 millones⁴. Alrededor del 85% (US\$49.500 millones) de estos recursos se aprobó en forma de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política (con DDO en el 6,5% de los casos) para 157 programas. Del resto, el 15% (US\$8.400 millones) se aprobó en forma de préstamos en apoyo de reformas de política de tramos múltiples, y alrededor del 1% (US\$400 millones) en forma de garantías en apoyo de reformas de política (véanse el Anexo I y el Gráfico I.3.1). La crisis financiera mundial de 2009-2010 condujo a un aumento considerable del número y el monto de las operaciones en apoyo de reformas de política. El BID aprobó 61 de estas operaciones por un total de US\$7.800 millones en 2008-2010, en comparación con solo 31 por un valor de US\$3.800 millones en los tres años precedentes. La importancia relativa de las operaciones en apoyo de reformas de política decayó un poco en 2011 y 2012, pero repuntó otra vez en 2013. Desde entonces, el BID ha aprobado un promedio de alrededor de 20 operaciones de este tipo por un total de US\$4.400 millones al año (véase el Gráfico 3.1).

Gráfico 3.1

Evolución del financiamiento en apoyo de reformas de política, 2005-2022

Fuente: OVE, con información obtenida de bases de datos del BID.



- 3 Las operaciones con garantía soberana aprobadas en este contexto incluyen todos los préstamos y garantías con garantía soberana, independientemente de la fuente de los fondos.
- 4 Monto efectivo aprobado, que podría diferir de la suma aprobada original debido a cancelaciones o modificaciones de proyectos. Este monto no incluye US\$900 millones cancelados de las operaciones BH-L1027, CH-L1022, PN-L1086 y UR-L1076 y US\$400 millones de la operación inactiva EC-U0002.

3.2 El financiamiento en apoyo de reformas de política y de emergencia del BID alcanzó su nivel máximo en los últimos años, a raíz de la pandemia de COVID-19 y sus efectos económicos (véase el Recuadro 3.1). Para facilitar la aprobación oportuna de operaciones a fin de ayudar a los países miembros prestatarios a responder a la pandemia de COVID-19 y a sus efectos sociales y económicos, el BID estructuró varias operaciones prototipo, entre ellas una en apoyo de reformas de política para la gestión fiscal y económica con el objetivo de suavizar el impacto de la crisis económica. De 2020 a 2022, el BID aprobó 65 operaciones en apoyo de reformas de política por un total de US\$16.600 millones, de los cuales US\$2.100 millones se destinaron a 13 operaciones prototipo para ocho países. Además, aprobó ocho operaciones de financiamiento especial para el desarrollo por un monto de US\$2.200 millones.

Recuadro 3.1. Financiamiento en apoyo de reformas de política y respuesta del BID a la pandemia de COVID-19

El financiamiento en apoyo de reformas de política fue un elemento central de la respuesta del BID a la pandemia de COVID-19 (BID, 2020e, 2020d). El Banco consideró que este instrumento era el más apropiado para sufragar gastos públicos y responder a las necesidades crecientes de financiamiento con un gran volumen de recursos de desembolso rápido. La Administración elaboró plantillas para propuestas de proyecto (denominadas prototipos) en cuatro ámbitos prioritarios (respuesta inmediata para salud pública, redes de seguridad para poblaciones vulnerables, productividad económica y empleo, y políticas fiscales para aliviar impactos económicos) con el fin de facilitar una aprobación más rápida y proporcionar financiamiento a los prestatarios sin grandes demoras. Los prototipos incluían programas para fortalecer la política pública y la gestión fiscal a fin de abordar la crisis sanitaria y económica.

En vista del aumento previsto del uso de este instrumento, el tope se elevó al 40%^b. Además, se establecieron normas menos estrictas para la aprobación, con un procedimiento de no objeción (en vez de una votación formal) en el Directorio Ejecutivo.

De 2020 a 2022, el BID aprobó 65 operaciones en apoyo de reformas de política por un total de US\$16.600 millones, de los cuales US\$2.100 millones se destinaron a 13 operaciones prototipo para ocho países. Todas las operaciones prototipo fueron para países de los grupos C y Dc. La mayoría (siete) se aprobó en 2020.

Para 2021 se entendía que toda la liquidez provista a los países formaba parte de la respuesta a los efectos de la pandemia. Ese año, el financiamiento en apoyo de reformas de política representó la mayor parte de la respuesta operacional del BID a la pandemia de COVID-19, ya que supuso el 71% de la respuesta a la pandemia y el 43% de las aprobaciones. Entre 2021 y 2022, solo la continuación de las cinco series programáticas aprobadas para Barbados, Guyana, Jamaica, Paraguay y Uruguay contó como respuesta a la pandemia de COVID-19.

En las revisiones independientes de los programas de país realizadas en 2022 para Chile, Ecuador, Guyana, Jamaica y Perú se observaron más aprobaciones y desembolsos de financiamiento en apoyo de reformas de política para responder a la pandemia en todos los países excepto Jamaica (véanse más detalles en el Anexo I).

Fuentes: tablero sobre la COVID-19 y Annual Business Reviews del BID.

Notas: El BID publicó un tablero (BID, 2022c) con información sobre todos los proyectos comprendidos en la respuesta operacional a la pandemia.

^a Véase BID, 2020b. Los prototipos de operaciones en apoyo de reformas de política se diseñaron exclusivamente para apoyar políticas fiscales.

^b En la Resolución AG-8/20 (BID 2020a), los Gobernadores resuelven: “Que el límite de treinta por ciento (30%), establecido en los párrafos 3 y 4 de la Resolución AG-9/11, sea aumentado a cuarenta por ciento (40%) para la aprobación de Préstamos de Apoyo a Reformas de Política financiados con cargo a recursos del Capital Ordinario del Banco y del CO Concesional hasta el 31 de diciembre de 2022”.

^c Bahamas, El Salvador, Guyana, Jamaica, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay (dos operaciones).

B. Distribución por país

3.3 Todos los países miembros prestatarios, excepto Venezuela, recurrieron al financiamiento en apoyo de reformas de política entre 2005 y 2022, pero su importancia relativa en la cartera de los países fue variada. Este tipo de financiamiento como porcentaje del total de aprobaciones con garantía soberana aumentó en todos los grupos de países del BID durante el período. Han predominado unos pocos países en cuanto al número y el monto en dólares de esas operaciones. Históricamente, se han aprobado más operaciones en apoyo de reformas de política para países de los grupos C y D⁵ (véase BID, 2022). No obstante, los países de los grupos A y B⁶ (excepto Argentina y Brasil) tienden a ser destinatarios de una mayor proporción de aprobaciones (por volumen) de esas operaciones. Colombia y México combinados representaron el 36% de los montos aprobados en apoyo de reformas de política durante ese período (véase el Cuadro I.1.1 en el Anexo I). Entre 2005 y 2022, más del 40% de los programas de financiamiento de Jamaica y Colombia correspondió sistemáticamente a operaciones de este tipo. Nueve países (Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay) recibieron casi la mitad de su monto global de recursos con garantía soberana en forma de financiamiento en apoyo de reformas de política en el período 2015-2018. El uso de este financiamiento ha seguido aumentando desde que comenzó la pandemia en 2020. En el período 2019-2022, por lo menos el 30% de las aprobaciones para 19 países consistió en operaciones en apoyo de reformas de política (solo Argentina, Brasil y Bolivia usaron este financiamiento de una manera más

5 Bahamas, Barbados, Belize, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago y Uruguay.

6 Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Venezuela es el único país que no hizo uso del financiamiento en apoyo de reformas de política entre 2005 y 2022.

limitada)⁷. Todos los países de los grupos C y D elegibles durante el período 2020-2022 recurrieron a este financiamiento, excepto Belize (véase el documento [GN-3079](#)). Solo dos países (Perú y Uruguay) han usado la opción de retiro diferido (en los dos últimos años, las aprobaciones ascendieron a US\$300 millones en el caso de Uruguay y a US\$900 millones en el caso de Perú).

C. Distribución por sector

- 3.4 En el período 2005-2022, predominaron los préstamos en apoyo de reformas de política para la gobernanza del sector público y la gestión económica. A fin de analizar la distribución por sector de estos préstamos, OVE agrupó la clasificación sectorial del BID en seis áreas temáticas: (i) gobernanza del sector público y gestión económica; (ii) reforma del sector financiero y desarrollo del sector privado (en el segundo caso principalmente con el apoyo a medidas para aumentar la competitividad); (iii) sectores sociales (salud, educación, protección social y género); (iv) infraestructura y servicios públicos (transporte, energía, agua y saneamiento, vivienda e infraestructura municipal); (v) medio ambiente, recursos naturales, ordenación territorial, gestión del riesgo de desastres y agricultura, y (vi) otros sectores (industria, integración regional, etc.). En el período 2005-2022 predominaron los préstamos en apoyo de reformas de política para la gobernanza del sector público y la gestión económica, en términos tanto del número de operaciones (32,1% del total) como del volumen de las aprobaciones (37,3% del total).
- 3.5 Desde 2010, el financiamiento en apoyo de reformas de política se ha vuelto más diverso y se ha extendido a otros sectores. La infraestructura es el segundo ámbito que más recursos en apoyo de reformas de política recibe. Las reformas de los servicios públicos representan el 22% de las operaciones y el 16,5% del volumen del financiamiento (véase el Gráfico I.1.1 en el Anexo I). La importancia de este grupo aumentó considerablemente durante el período abarcado por la revisión, y pasó de solo 10 operaciones aprobadas en 2005-2009 a 27 en 2015-2019 (y 10 operaciones en el período más corto de 2020-2022), a raíz del apoyo a reformas del sector energético. Durante la reciente pandemia de COVID-19 se aprobaron operaciones en apoyo de reformas de política para la gobernanza del sector público, la gestión económica y los sectores sociales⁸.

7 No se ofrecieron préstamos en apoyo de reformas de política a países que no hubieran sido objeto de una evaluación independiente de condiciones macroeconómicas.

8 Algunas operaciones en apoyo de reformas de política se destinan a reformas en varios sectores. Al asignar un código sectorial a una operación, el BID se guía por el número de medidas de política de cada sector y no tiene en cuenta que la operación abarque varios sectores. Por esa razón, es posible que las cifras no presenten un panorama completo de todas las reformas apoyadas en cada ámbito.



04

Financiamiento en
apoyo de reformas
de política en
los bancos
multilaterales de
desarrollo

A. Uso del financiamiento en apoyo de reformas de política en los bancos multilaterales de desarrollo

4.1 El financiamiento en apoyo de reformas de política como porcentaje del total del financiamiento ha aumentado en todos los bancos multilaterales de desarrollo durante las crisis y con posterioridad (2008-2010, 2015-2016, 2020-2021) y se ha acercado al 30% del total del financiamiento (y en algunos casos lo ha excedido). El Banco Mundial no tiene un límite explícito para la proporción de estos préstamos, que durante el período de la evaluación representaron un volumen inferior o cercano al 30% del total de su cartera de financiamiento. Sin embargo, la proporción destinada a la región de América Latina y el Caribe es mucho mayor. Los 26 países miembros prestatarios del BID recibieron alrededor del 48,6% de su financiamiento en forma de PBL entre 2005 y 2022, mientras que la participación del financiamiento en apoyo de reformas de política en toda la cartera fue del 28% (véase el Cuadro I.3.2 en el Anexo I). En la cartera del Banco Mundial, la región de América Latina y el Caribe es, de sus seis regiones, la que más financiamiento de este tipo recibe⁹ (véase el Cuadro I.3.1 en el Anexo I). Debido a la amplitud de su cartera, el Banco Mundial puede compensar el mayor uso del financiamiento en apoyo de reformas de política en una región con un uso menor en otras, como África, con lo cual el uso de estos préstamos en toda la institución se mantiene bajo.

B. Modalidades del financiamiento en apoyo de reformas de política en los bancos multilaterales de desarrollo

Recuadro 4.1. Modalidades del financiamiento en apoyo de reformas de política en el BAfD, el BASD, el Banco Mundial y el FMI

El BAfD tiene cuatro modalidades de operaciones de apoyo programático (OAP, pues así denomina a su financiamiento en apoyo de reformas de política), a saber: (i) apoyo presupuestario general para respaldar reformas de política e institucionales incluidas en el plan nacional de desarrollo del país; (ii) apoyo presupuestario sectorial, similar al general pero dirigido a un sector en particular (aunque las transferencias de fondos también pasan por el presupuesto nacional); (iii) apoyo presupuestario en respuesta a crisis, que consiste en un préstamo o financiamiento no reembolsable de desembolso rápido para mitigar los efectos adversos de crisis o conmociones políticas, económicas o humanitarias, y (iv) apoyo a las importaciones, que se usa solo en casos excepcionales e implica la transferencia de recursos financieros al Banco Central para aumentar las reservas cuando se produce un déficit en la balanza de pagos. Según la normativa del BAfD, el apoyo presupuestario puede proporcionarse por medio de operaciones independientes (de un solo desembolso), operaciones programáticas (una

9 Las regiones del Banco Mundial son África, América Latina y el Caribe, Oriente Medio y Norte de África, Asia oriental y el Pacífico, Asia meridional, Europa y Asia central.

serie de operaciones realizadas a lo largo de un año en un marco plurianual) y tramos programáticos (operaciones de un solo préstamo con una serie de tramos establecida desde el inicio).

En el BASD, las operaciones en apoyo de reformas de política se modificaron gradualmente para reemplazar las modalidades independientes por series programáticas. Mientras que las operaciones independientes por lo general consistían en tramos con condiciones para su liberación especificadas en la fase inicial, las operaciones programáticas en apoyo de reformas de política consisten en una serie de préstamos diferentes (subprogramas) que apoyan la realización de reformas secuenciales, conectados por un marco de resultados común. Las condiciones ex ante se han ido reemplazando paulatinamente por actividades o cambios de política que deben efectuarse antes de la aprobación del préstamo. El BASD cuenta con otras dos modalidades de financiamiento en apoyo de reformas de política que son instrumentos para responder a crisis: el mecanismo de apoyo anticíclico (CSF) y los préstamos especiales en apoyo de reformas de política (SPBL). El CSF ayuda a financiar el estímulo fiscal después de una crisis, en tanto que los SPBL apoyan al país durante una crisis de balanza de pagos. Algunos de los requisitos para estos instrumentos son que las condiciones respalden reformas estructurales o gastos anticíclicos en desarrollo (BASD, 2016). En 2019, el BASD introdujo el financiamiento contingente para desastres (CDF), que sirve de instrumento precautorio en casos de desastres naturales. A diferencia de otras formas de PBL convencionales que implican reformas estructurales más amplias, el marco normativo requerido para el CDF se centra en las restricciones jurídicas, institucionales y normativas necesarias para que los programas de preparación y respuesta ante desastres y emergencias de salud sean más eficaces (BASD, 2023).

El Banco Mundial también ha pasado de un modelo de operaciones independientes de un solo tramo o de varios tramos (financiamiento de apoyo para políticas de desarrollo o FPD) a un método que provee todo el financiamiento en la fase inicial, tras haberse concluido ciertas actividades previas. La ejecución de todas las actividades previas es una condición para que el Directorio Ejecutivo apruebe el financiamiento. Aunque los préstamos independientes podrían ser más apropiados para atender necesidades de corto plazo o situaciones de incertidumbre, en el Banco Mundial se prefieren las operaciones programáticas porque pueden respaldar reformas a más largo plazo de una manera más sistemática, en particular en un marco normativo estable. En casos excepcionales, el Banco Mundial puede proporcionar FPD suplementario por separado, además de la operación original, si una brecha imprevista de financiamiento pone en peligro un programa de reformas (sin agregar nuevas condiciones). El Banco Mundial ofrece FPD a fin de ayudar a países muy endeudados a reducir la deuda comercial y el servicio de la deuda como parte de un plan de financiamiento a mediano plazo para apoyar el crecimiento sostenible. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) ofrece una opción de retiro diferido de los fondos en casos de catástrofe (Cat DDO), línea de financiamiento contingente que provee liquidez inmediata tras un desastre natural o un evento relacionado con la salud. La condición para que los países puedan usar esta opción es que estén preparando o ya tengan un programa satisfactorio de gestión del riesgo de desastres, al cual el Banco Mundial dará seguimiento periódicamente (Banco Mundial, 2023b).

En 2022, el FMI introdujo un nuevo instrumento parecido al financiamiento en apoyo de reformas de política de los bancos multilaterales de desarrollo, centrado en el cambio climático y el crecimiento sostenible: el Fondo Fiduciario para la Resiliencia y la Sostenibilidad. Este instrumento del FMI provee financiamiento asequible a largo plazo para abordar dificultades a más largo plazo, entre ellas el cambio climático y la preparación para pandemias. La condición para que los países puedan usar este instrumento es que tengan un programa en curso del FMI y estén llevando a cabo reformas de política de buena calidad para hacer frente a los desafíos estructurales a largo plazo del cambio climático o la preparación para pandemias. Una medida de reforma puede ser una sola medida de política o un conjunto de medidas estrechamente relacionadas que

constituyan una sola reforma. El nuevo instrumento ha tenido mucha demanda, especialmente en la región de América Latina y el Caribe, ya que tres de los cinco acuerdos aprobados son para países de América Latina y el Caribe: Barbados, US\$113 millones; Costa Rica, US\$710 millones; Jamaica, US\$764 millones (FMI, 2023).

- 4.2 La mayoría de los bancos multilaterales de desarrollo ofrecen un instrumento de apoyo a reformas de política independiente y de un solo tramo; el BID es una excepción. En el Banco Mundial, alrededor de 60% de los PBL son programáticos. Sin embargo, en muchos casos fue mejor recurrir a operaciones independientes de FPD (Banco Mundial, 2021). Se usaron préstamos independientes en países que estaban reactivando sus relaciones con el Banco Mundial o que enfrentaban una crisis económica. También se usaron con frecuencia para reformas a más corto plazo, especialmente en países clientes de ingresos más altos que querían llevar a cabo reformas más avanzadas. En el BAfD, entre 2012 y 2019, el 66% del financiamiento en apoyo de reformas de política fue diseñado como serie programática o de varios tramos, y el resto consistió en préstamos independientes de un solo tramo. El BAfD prefiere los modelos programáticos porque se considera que las reformas son a mediano plazo, y los préstamos programáticos dan a los socios para el desarrollo más apalancamiento para apoyar reformas (ECG, 2023a). En las directrices del BAfD se especifica que las operaciones independientes de un solo tramo deben reservarse para casos excepcionales. El BASD usa estas operaciones principalmente como instrumento para responder a crisis.
- 4.3 En comparación con el menú de instrumentos de otros bancos multilaterales de desarrollo, el BID tiene menos modalidades de operaciones en apoyo de reformas de política, y su instrumento de préstamo de emergencia es menos flexible (está supeditado a un acuerdo de financiamiento aprobado por el FMI). En los últimos años, las únicas adiciones a las modalidades de operaciones en apoyo de reformas de política han sido la DDO en 2012, que se ha usado solo en dos países, y la garantía en apoyo de reformas de política (PBG), que se ha usado solo en cuatro países. Como se muestra en el Cuadro 4.1, otros bancos multilaterales de desarrollo ofrecen más modalidades de operaciones en apoyo de reformas de política que el BID. A excepción del BID, que hace sus propias evaluaciones macroeconómicas y de sostenibilidad de la deuda, todos los bancos multilaterales de desarrollo recurren en gran medida a las evaluaciones macroeconómicas del FMI. A diferencia de lo que ocurre con los instrumentos del BID, para los préstamos de emergencia del BASD y el BAfD no se requiere un programa

del FMI¹⁰. Durante la crisis reciente causada por la COVID-19, el Banco Mundial, el BAsD y el BAfD no usaron préstamos de emergencia para los que se requiere un programa del FMI (CDC, 2022, e IDEV, 2018)¹¹. Esto indica que la exigencia de un programa del FMI posiblemente limite el uso de instrumentos de emergencia en determinadas situaciones de crisis. OVE (2016a) observó que el uso limitado de instrumentos contingentes parece estar arraigado principalmente en (i) el estigma general de la posibilidad de revelar vulnerabilidad a un suceso futuro incierto, y (ii) factores correspondientes al diseño del instrumento específico, como los cargos financieros y los requisitos para el retiro. En su mayoría, los países no han estado dispuestos a pagar por los instrumentos contingentes una prima situada considerablemente por encima de los términos de financiamiento normales, especialmente en lo atinente a las comisiones de inmovilización de fondos (OVE, 2016a).

Cuadro 4.1. Panorama de las modalidades de financiamiento en apoyo de reformas de política en distintos bancos multilaterales de desarrollo

	BID	Banco Mundial	BAsD	BAfD
Independiente de varios tramos	Sí (PBL)	Sí	Sí	Sí
Independiente de un solo tramo	--	Sí	Sí	Sí
Programático	Sí (PBP)	Sí	Sí	Sí
Opción de retiro diferido	Sí (DDO)	Sí (BIRF solamente)	--	--
Anticíclico (solo en combinación con un programa del FMI)	Sí (SDL)	Sí (FPD especial; BIRF solamente)	Sí (PBL especial)	Sí (sustitución de importaciones)
Anticíclico (independiente de un programa del FMI)	--	--	Sí (CSF)	Sí (CRBS)
Desastres naturales	--	Sí (Cat DDO)	Sí (CDF)	--
Financiamiento suplementario en apoyo de reformas de política	--	Sí	--	--

Fuente: OVE con información de SPD (2023), Banco Mundial (2017), BAsD (2022), IDEV (2018).

10 El BAsD y el BAfD han subdividido la ventanilla de emergencia en distintos instrumentos: uno que requiere un programa del FMI (SPBL en el BAsD y apoyo a las importaciones en el BAfD) y uno que no lo requiere (CSF en el BAsD y apoyo presupuestario para la respuesta a crisis [CRBS] en el BAfD). El Banco Mundial tiene un solo instrumento para emergencias (el financiamiento especial de apoyo para políticas de desarrollo), para el cual se exige que haya un programa del FMI.

11 El SPBL del BAsD se usa para apoyar a un país en una crisis de balanza de pagos. Hasta 2019 nunca se había usado, a pesar de que fue introducido hace casi 30 años; y Sri Lanka lo usó en 2023 (ECC, 2023).

C. Hallazgos sobre el uso de instrumentos en apoyo de reformas de política en los bancos multilaterales de desarrollo

- 4.4 En todos los bancos multilaterales de desarrollo, el financiamiento en apoyo de reformas de política desempeña un doble papel, al ofrecer incentivos para reformas y financiamiento del presupuesto o diversificación de la deuda, pero, según se ha observado en evaluaciones recientes, con liquidez por sí sola no se pueden efectuar reformas de política. En las evaluaciones de estos instrumentos en otros bancos multilaterales de desarrollo (Fardoust et al., 2023) por lo general se llega a la conclusión de que su capacidad para promover reformas de política ha disminuido. En las evaluaciones (IDEV, 2018; IED, 2018) se ha constatado también que, para que los bancos multilaterales de desarrollo sean eficaces en materia de apoyo a políticas, los programas deben complementarse con otros instrumentos además del respaldo presupuestario, como diagnóstico de políticas, asistencia técnica y préstamos de inversión. A excepción del BID, que hace sus propias evaluaciones macroeconómicas y de sostenibilidad de la deuda, todos los bancos multilaterales de desarrollo recurren en gran medida a las evaluaciones macroeconómicas del FMI.
- 4.5 Los bancos multilaterales de desarrollo concentran sus operaciones en apoyo de reformas de política en países con niveles relativamente más altos de ingresos y capacidad institucional. Los países de medianos ingresos son los que más han usado los recursos en apoyo de reformas de política y han recurrido a ellos como fuente de financiamiento para el presupuesto incluso en años sin crisis. En la evaluación del BAsD se observó que los principales usuarios de estos recursos son países de mayor tamaño, más capaces y más desarrollados. En el BAfD, más del 75% del monto del financiamiento en apoyo de reformas de política aprobado desde 2012 ha correspondido a operaciones en países de medianos ingresos, lo cual representa alrededor de un tercio del número de operaciones. Del mismo modo, el Banco Mundial, a lo largo de su historia, ha usado este instrumento mucho más en países de medianos ingresos que en países de bajos ingresos (ECG, 2023b). Según la evaluación, esta tendencia refleja la capacidad institucional y de absorción más avanzada y el mayor desarrollo de los sistemas de gestión del gasto público y planificación del presupuesto de los países de medianos ingresos.
- 4.6 En evaluaciones recientes del instrumento se observa una tendencia general del financiamiento a apoyar reformas de política menos críticas. En todos los bancos multilaterales de

desarrollo, el financiamiento en apoyo de reformas de política ha pasado con el tiempo de apoyar reformas más delicadas desde el punto de vista político a respaldar reformas más especializadas, por lo general relacionadas con la gestión de las finanzas públicas (Fardoust et al., 2023). Actualmente, los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política suelen concentrarse más bien en la formulación, la ejecución y la auditoría del presupuesto, y no tanto en la ampliación de infraestructura o la eliminación de importantes limitaciones del crecimiento.¹² Esta tendencia conduce a una mejora de los puntajes de la evaluación de las operaciones en las evaluaciones de proyectos, ya que las medidas de política están bajo el control directo de los ministerios de finanzas, que son las principales partes interesadas en el diseño de estas operaciones.

12 En el BAsD, casi dos tercios del monto y más de la mitad del número de las operaciones en apoyo de reformas de política aprobadas desde 2008 se han destinado a reformas de la gestión del sector público. En el BAfD, casi dos tercios de las operaciones de este tipo aprobadas en 2012-2017 se clasificaron como apoyo presupuestario general, que normalmente se centra en rubros básicos de la gobernanza económica, como la gestión de las finanzas públicas. En el Banco Mundial, las evaluaciones temáticas muestran también el predominio de medidas previas relacionadas con la gestión de las finanzas públicas en estas operaciones.



05

Uso y diseño del
financiamiento en
apoyo de reformas
de política en el BID

A. Uso del instrumento

- 5.1 El uso del financiamiento en apoyo de reformas de política en el BID ha cumplido su objetivo de proveer financiamiento de desembolso rápido para apoyo presupuestario, gestión de la deuda, diversificación y seguro, pero no ha llegado a alcanzar el objetivo de respaldar reformas. El Banco ha tratado también de cumplir su objetivo de respaldar la creación o la ejecución de agendas de reformas. No obstante, este objetivo no siempre se ha alcanzado debido a deficiencias en el diseño y la ejecución de operaciones en apoyo de reformas de política. La falta de profundidad en las matrices de política ha afectado la lógica vertical de los programas, y el truncamiento de series programáticas ha afectado la ejecución de reformas.
- 5.2 En estudios de casos de países, en entrevistas de personal del BID y de contrapartes en los países, y en productos relativos a los países, OVE observó que, en la mayoría de los casos, el principal factor determinante de la demanda de instrumentos en apoyo de reforma de política ha sido la liquidez, la gestión de la deuda o la diversificación de la deuda. No obstante, según el país, una finalidad de los programas en apoyo de reformas de política también era respaldar la formulación de agendas de reformas y lograr consenso en torno a ellas (Barbados, Honduras y Paraguay) o respaldar la ejecución de agendas de reformas en curso (Barbados, México y Perú). Los ministerios de finanzas los han usado para acelerar procesos de reforma y obtener el compromiso de ministerios sectoriales (Barbados, Honduras, México y Paraguay).
- 5.3 Con operaciones en apoyo de reformas de política se ha procurado respaldar agendas de reformas necesarias en sectores prioritarios. Estas operaciones, alineadas en su mayoría con las prioridades de los gobiernos, han abarcado los principales sectores prioritarios y han contribuido a los objetivos de las estrategias del BID con los países, además de concordar con las prioridades institucionales. En unos pocos casos, las operaciones no han abordado las reformas más urgentes que se necesitaban en los países (como reformas fiscales y laborales y reformas relacionadas con la transparencia y la integridad).
- 5.4 En estudios de casos de países, OVE observó que el Banco había hecho un trabajo analítico, aumentado la capacidad y participado en un diálogo sobre políticas en la mayoría de las áreas en las cuales se realizaron operaciones en apoyo de reformas de política. Las contrapartes del Banco reconocen el valor de contar con el Banco como socio en el diseño y la ejecución de las reformas. OVE observó que los programas en

apoyo de reformas de política se han beneficiado de asistencia técnica no reembolsable y apoyo técnico de especialistas y expertos sectoriales del Banco. Los programas se han basado en un trabajo analítico sólido. Asimismo, el Banco ha propiciado el intercambio de conocimientos con otros bancos clientes que tienen más experiencia con el diseño y la ejecución de reformas. Aunque este trabajo fortaleció la lógica vertical de los programas, en algunos casos no se tradujo en medidas de política con suficiente criticidad para inducir las reformas necesarias para alcanzar los objetivos del programa (véase el párrafo 5.6).

- 5.5 OVE ha observado que, en la mayoría de los casos, los programas en apoyo de reformas de política respaldaron reformas que ya se habían iniciado antes de la aprobación de las primeras operaciones. No obstante, el Banco había proporcionado apoyo técnico con anterioridad para la mayoría de las reformas. El BID apoya reformas de política en sectores en los que ha trabajado anteriormente (por lo general por medio de financiamiento no reembolsable para cooperación técnica o préstamos de inversión), ha acumulado pericia a nivel de país, mantiene un diálogo sobre políticas continuo, ha proporcionado asistencia técnica y desempeña el papel de asesor de confianza sobre políticas. Las secretarías técnicas valoran mucho el apoyo técnico y financiero que el Banco provee por medio de cooperación técnica y el conocimiento de especialistas sectoriales. En cuatro de los cinco estudios de casos (la excepción fue Perú), los especialistas sectoriales tenían una agenda de cooperación y apoyo con sus contrapartes, independientemente de que se hubiera otorgado o no un préstamo para apoyo presupuestario. El apoyo que los especialistas proveen puede abarcar desde la contratación de consultorías para productos de conocimiento, así como el diseño y la contratación de bienes, hasta el intercambio de experiencias con ministerios y secretarías de otros países. Estos hallazgos concuerdan con la nota técnica que figura en el Informe Anual 2015 de OVE (OVE, 2015), en la cual se usaron análisis de redes sociales para determinar la interacción entre el financiamiento en apoyo de reformas de política y un conjunto de operaciones más amplias pero relacionadas en cada país.
- 5.6 OVE encontró deficiencias en la lógica vertical de los programas en apoyo de reformas de política apoyados por el Banco. Las matrices de política carecían de la criticidad necesaria para alcanzar los objetivos previstos (véase la Sección D). Esto se debe en parte a que no hay un sentido de identificación adecuado con las reformas, especialmente en el Congreso, lo cual afecta la criticidad de las medidas de política. Muchos

programas del BID en apoyo de reformas de política incluyen la presentación de leyes al Congreso, en vez de su aprobación, y podrían sobrestimar el consenso en torno a las reformas apoyadas. En los programas tampoco se tuvieron en cuenta otros riesgos políticos e institucionales relacionados con la inestabilidad política, los ciclos políticos, los cambios de ministros y viceministros, y la poca capacidad institucional de los ministerios a cargo de los procesos de reforma. Todos estos factores aumentaron el riesgo de truncamiento de las series de PBP¹³ y afectaron la probabilidad de que se alcanzaran los objetivos del programa.

B. Programación de operaciones en apoyo de reformas de política

- 5.7 La participación del financiamiento en apoyo de reformas de política por país se programa como parte de la asignación semestral del monto global de financiamiento en el BID, pero no parece haber un algoritmo específico para la asignación de estos fondos. Después de decidirse el monto global de financiamiento para cada país, la Vicepresidencia de Países asigna un porcentaje indicativo del monto global que se aprobará en forma de financiamiento en apoyo de reformas de política. Según la información obtenida en las entrevistas, en este porcentaje se tiene en cuenta el tope del 30% para este tipo de financiamiento, el porcentaje que ha representado en cada país a lo largo de los años, la demanda actual y la calificación crediticia del país. Los montos programados inicialmente no llegan a la asignación máxima del 30% porque se deja un margen para necesidades imprevistas o una disminución del financiamiento en general.
- 5.8 En la mayoría de los países, la demanda de recursos en apoyo de reformas de política excede los montos aprobados. Tanto los funcionarios del Banco como las contrapartes entrevistadas por OVE señalan que la demanda de financiamiento por medio de instrumentos en apoyo de reformas de política siempre supera los montos programados inicialmente. Se suele exceder el volumen total de este financiamiento, que se indica en el Informe sobre el Programa de Operaciones (OPR), y el monto aprobado de las operaciones podría ser mayor

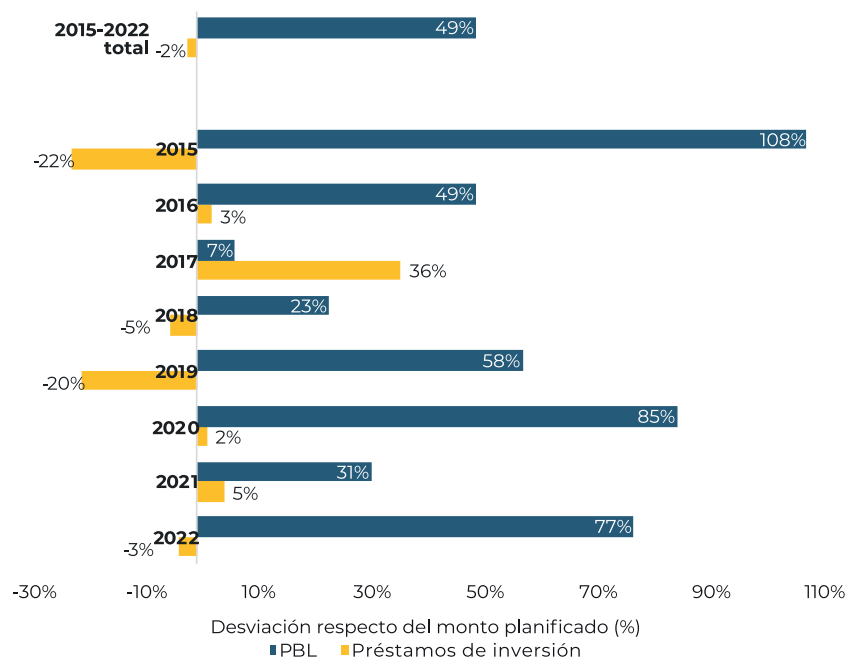
¹³ Basándose en la definición establecida por la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD), OVE considera que una serie de un PBP se ha interrumpido o “truncado” si se produce una de las siguientes condiciones: (i) el gobierno solicita formalmente que se suspenda por lo menos una operación de la serie; (ii) no hay ningún préstamo en trámite 24 meses después de la fecha del último desembolso de la operación más reciente, o (iii) un préstamo pendiente de la serie ha seguido en trámite durante más de 36 meses después de la fecha del último desembolso de la operación más reciente (véase OVE, 2015, párrafo 5.7).

que el programado inicialmente. Cuando se prevé que estas operaciones no se aprueben en el plazo de un año, los recursos liberados se asignan a otros préstamos en trámite a fin de mantener cierto nivel de aprobaciones de financiamiento en apoyo de reformas de política. OVE observó que, en 2015-2022, los montos aprobados en la práctica para préstamos de este tipo eran un 50% mayores que los previstos en el OPR. En promedio, el monto aprobado para las operaciones de inversión era el mismo que se indicaba en el OPR (véase el Gráfico 5.1). De las entrevistas con representantes de otros bancos multilaterales de desarrollo y de las revisiones documentales, OVE infirió que ningún banco multilateral de desarrollo tiene una metodología explícita para vincular el tamaño de una operación de financiamiento en apoyo de reformas de política a la reforma debido a la dificultad para su cuantificación.

Gráfico 5.1

Diferencia entre los montos indicados en el Informe sobre el Programa de Operaciones y los montos aprobados en la práctica, por instrumento de financiamiento y por año

Fuente: Información elaborada por OVE a partir de documentos de OPR, 2015-2022.



Nota: PBL son todos los tipos de financiamiento en apoyo de reformas de política.

5.9 En el lado de la oferta, desde una perspectiva financiera, el BID tiene un fuerte incentivo para maximizar el financiamiento en apoyo de reformas de política, especialmente en países con calificación crediticia alta. Los préstamos a países con una calificación crediticia más alta, que tienden a preferir operaciones en apoyo de reformas de política, mejoran el perfil de riesgo del balance general del Banco, lo que protege la calificación AAA del BID. Las operaciones en apoyo de reformas de política representan un costo de preparación y ejecución menor para el Banco (véase el Anexo II) y se desembolsan y se reembolsan

con mayor rapidez, lo cual permite hacer un uso más intensivo del capital. Con los actuales cargos sobre préstamos, todos estos factores mejoran la rentabilidad del Banco.

- 5.10 Los sectores a los cuales se destinan operaciones en apoyo de reformas de política se seleccionan en colaboración con el país, teniendo en cuenta factores tales como las necesidades y las preferencias del país, el apoyo anterior del Banco y la existencia de agendas de reformas del gobierno. Los sectores y las reformas que se respaldarán con operaciones en apoyo de reformas de política se acuerdan en un diálogo con el país una vez establecidas la asignación de financiamiento y el porcentaje de financiamiento en apoyo de reformas de política. La selección de los sectores varía según el país, pero se tienen en cuenta las necesidades y las preferencias del país, así como las áreas en las cuales el Banco haya apoyado mejoras de política, generalmente por medio de operaciones de cooperación técnica, préstamos de inversión o apoyo de expertos sectoriales del BID.

C. Selección de la modalidad

- 5.11 La mayoría de los países piden PBP, en vez de PBL, debido a su flexibilidad y a su menor costo, en tanto que la demanda de DDO, instrumentos híbridos y garantías en apoyo de reformas de política ha sido limitada. Tanto para los funcionarios del Banco como para las contrapartes, los PBP resultan más interesantes que los PBL y son menos costosos, ya que a los tramos no desembolsados de los PBL también se les aplica la comisión de crédito. Los clientes y el personal también aprecian la flexibilidad de los PBP para modificar las medidas de política cuando las circunstancias cambian. Solo Perú y Uruguay han solicitado DDO. Cuando la situación fiscal es sólida y el nivel de la deuda pública es bajo, el financiamiento contingente resulta más atractivo. Para otros países, las necesidades a corto plazo en materia fiscal y de gestión y diversificación de la deuda tienen prioridad sobre la protección contra riesgos.
- 5.12 Las garantías en apoyo de reformas de política se han usado poco en el BID, pero su uso ha repuntado notablemente en los últimos tres años. Entre 2005 y 2022, el BID aprobó solo cinco garantías en apoyo de reformas de política. Sin embargo, tres de las aprobadas en 2022 se han usado para canjes de deuda por medidas de protección ambiental¹⁴ o para la emisión de bonos¹⁵. Estas garantías son similares a las operaciones en apoyo de reformas de política porque se otorgan tras la aplicación de

14 Operaciones BA-U0001 y EC-U0005.

15 Operación BH-U0001.

todas las medidas de política, que pueden usarse para respaldar otro instrumento de deuda, como un bono. A diferencia de los préstamos en apoyo de reformas de política, con los cuales no se puede prescribir el uso de los fondos para actividades específicas, el uso de los ahorros que generan las garantías puede restringirse a determinadas actividades, como fondos para la conservación (BID, 2022b).

5.13 Según las entrevistas, hay demanda de garantías en apoyo de reformas de política, pero la capacidad para atenderla está limitada en parte por el tope del 30% para el financiamiento en apoyo de reformas de política y otros factores. Como señaló OVE en su evaluación de las garantías (OVE, 2022a), los clientes tienden a preferir los PBP en vez de las garantías porque las reglas en materia de suficiencia de capital y los principios para la determinación de los cargos financieros aplicables a estas garantías son similares a los que se aplican a PBL comparables. Por esta razón, los prestatarios eligen préstamos en vez de garantías. Los costos de transacción de las garantías son más altos. El personal del BID y las contrapartes conocen mejor los préstamos, y los desembolsos son más previsibles en el caso de los préstamos. El tope del 30% para el financiamiento en apoyo de reformas de política se aplica también a las garantías en apoyo de reformas de política, lo cual obliga a los clientes y al BID a sopesar las ventajas y desventajas de los PBP y las garantías.

D. Medidas de política

5.14 Aunque el trabajo analítico adecuado, la asistencia técnica y el diálogo sobre políticas han fortalecido la lógica vertical de los programas en apoyo de reformas de política, no se han traducido necesariamente en medidas de política con suficiente criticidad para inducir las reformas necesarias a fin de alcanzar los objetivos del programa. OVE observó que en un 24% de las operaciones en apoyo de reformas de política, la mayoría (el 50% o más) de las medidas de política incluidas en la matriz de políticas se consideraban poco profundas (véanse el Recuadro 5.1, el Cuadro 5.1 y el Anexo III). El número de medidas de política presenta una correlación ligeramente positiva con la prevalencia de medidas de poca profundidad (coeficiente de correlación de 0,14), lo cual significa que una matriz con más medidas de política tiende a tener menos profundidad. Las medidas de política de poca profundidad requieren medidas puntuales básicas o simplemente la expresión de la intención de efectuar reformas (OVE, 2015). Por ejemplo, una medida consistiría en que un organismo técnico se comprometiera a realizar una auditoría operacional independiente de un subsidio a los alimentos o en

instar a una entidad a elaborar los términos de referencia para el diseño de una metodología con la que analizar los resultados de un plan nacional de inversiones.

Recuadro 5.1. Métodos utilizados para evaluar la profundidad de las medidas de política

Las medidas de política se evaluaron según su criticidad, es decir, su capacidad para inducir cambios duraderos en las políticas y las instituciones. En su análisis, OVE examinó el contenido de cada medida de política y la asignó a una de tres categorías:

Poca profundidad. Medidas de política que, por sí solas, no inducirían ningún cambio significativo. Por lo general, las medidas de poca profundidad están orientadas a procesos y suelen consistir en la preparación de planes de acción o estrategias y en el anuncio de intenciones.

Profundidad mediana. Medidas de política que pueden tener un impacto inmediato, pero no duradero. Son las que exigen medidas puntuales que cabe prever que tengan un efecto inmediato y posiblemente significativo, pero que tendrían que estar acompañadas de otras medidas para ser duraderas. La presentación de proyectos de ley al Congreso, la consecución de una meta o un parámetro de referencia y los cambios institucionales son ejemplos de medidas de política de profundidad mediana.

Profundidad alta. Medidas de política que, por sí solas, podrían inducir cambios duraderos en el entorno institucional o normativo. En esta categoría se encuentran los cambios legislativos, decretos gubernamentales o medidas de menor nivel con las que concluye un proceso de reformas críticas. Las medidas de política de alta profundidad también incluyen la adopción periódica o permanente de ciertas medidas fiduciarias, incluso en los casos en que no se necesite una ley.

Este análisis se complementó con una evaluación de la lógica vertical y la coherencia general de los programas. Para evaluar la secuencia de las medidas de política en los tramos de los préstamos en apoyo de reformas de política o en los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, OVE determinó la medida en que las medidas de política incluidas en cada tramo de un préstamo en apoyo de reformas de política de varios tramos o en cada préstamo programático seguían un orden lógico en el tiempo y apoyaban distintas etapas del ciclo de reformas (es decir, formulación o diseño, adopción o aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación). OVE también evaluó la lógica vertical del programa, es decir, la coherencia entre las medidas de política y los objetivos del programa de reformas. Aunque su análisis de la profundidad de las medidas de política y su secuencia le permitió a OVE evaluar los avances del programa de reformas apoyado por una operación, con esta metodología no se midió la adicionalidad técnica del BID para el programa de reformas ni se determinó la medida en que el ímpetu de las reformas podía atribuirse a la intervención del BID.

Cuadro 5.1. Profundidad de las medidas de política en operaciones en apoyo de reformas de política

	Número de operaciones	%
El 75% o más de las medidas de política tiene poca profundidad.	8	4,6%
Entre el 50% y el 74,9% de las medidas de política tiene poca profundidad.	34	19,5%
Entre el 25% y el 49,9% de las medidas de política tiene poca profundidad.	63	36,2%
Menos del 25% de las medidas de política tiene poca profundidad.	69	39,7%
Total	174	

Fuentes: OVE (2015) y profundidad de las medidas de política entre 2015 y 2029 en productos de OVE relativos a los países.

5.15 OVE observó medidas de política que no son suficientemente profundas para asegurar la ejecución de reformas, lo cual podría afectar la consecución de los objetivos de la operación. Si las medidas de política no se formulan con precisión, es posible que no surtan los efectos previstos. Algunos ejemplos de medidas de ese tipo son “avances en la ejecución del plan de capacitación”, “actualización de la información en la plataforma” y “fortalecimiento del organismo por medio de la mejora de sus procedimientos internos, coordinación con otros actores y asignación de presupuesto y personal”. OVE observó también medidas de política que parecen hitos de préstamos basados en resultados (LBR)¹⁶, más centradas en el fortalecimiento de la ejecución de las reformas, pero expuestas a los riesgos vinculados a la asignación de recursos presupuestarios para llevarlas a cabo. En este caso se podrían haber considerado otros instrumentos, como los LBR, para respaldar medidas encaminadas a fortalecer la ejecución de las agendas de reformas. Cuando las medidas de política no tienen plena aceptación en el Congreso, no hay garantía de que se aprueben las leyes necesarias para llevar a cabo el programa de reformas.

5.16 La profundidad de las medidas de política aumenta a medida que el programa avanza, lo cual reduce la eficacia del programa si se trunca. OVE observó en su análisis que las matrices de política de los PBP van adquiriendo más profundidad a medida que la serie avanza. Eso ocurrió en los estudios de casos de países, excepto el de México. En conjunto, el 41% de las medidas de política del primer préstamo programático en apoyo de reformas de política de una serie tenía poca profundidad, proporción que bajaba al

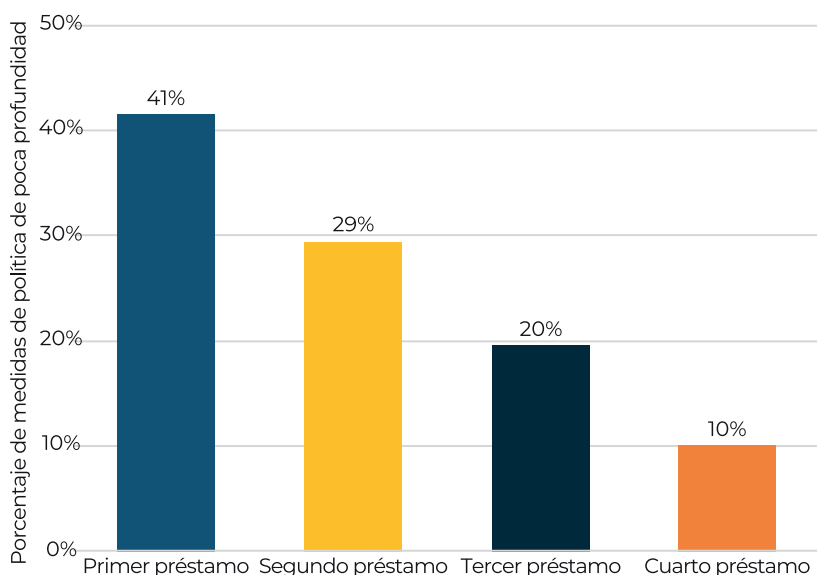
¹⁶ Los LBR vinculan directamente el desembolso de fondos con el logro de resultados sostenibles previamente definidos. El objetivo es ayudar a los países a mejorar el diseño y la implementación de sus propios programas de desarrollo (nuevos o existentes) y obtener resultados duraderos reforzando la buena gobernanza y promoviendo una cultura de gestión basada en resultados.

29% en el segundo préstamo y al 20% en el tercer préstamo de una serie (véase el Gráfico 5.2)¹⁷. Aunque este esquema podría respaldar una agenda de reformas graduales, plantea dificultades cuando la serie de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política se interrumpe, ya que existe la posibilidad de que algunas de las reformas más significativas no se lleven a cabo. Entre 2005 y 2022, el 32% de las series de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política se truncó (véanse más detalles en la Sección V sobre la ejecución).

Gráfico 5.2

Profundidad y orden de los préstamos (series de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política)

Fuentes: OVE (2015), evaluaciones y revisiones de programas de país realizadas por OVE y publicadas entre 2015 y 2022.



Nota: Los valores que se presentan son los porcentajes de medidas de política de poca profundidad entre todas las medidas de política del primero, segundo, tercero y cuarto préstamos de un PBP.

5.17 El número de medidas de política ha aumentado con el tiempo y ahora es mayor que en el Banco Mundial. El análisis del número de medidas de política en el BID muestra que el número por préstamo ha subido de alrededor de 13 en 2005-2010 a alrededor de 17 en 2019-2022 (véase el Gráfico 5.3). El Banco Mundial recopila información sobre cada medida anterior, incluido el sector y las áreas temáticas, pero en el BID no hay una base de datos de ese tipo. En el Banco Mundial, el número de medidas de política ha permanecido constante con el correr de los años en unas ocho, lo cual indica que estas medidas se usan menos. Como se muestra en el Gráfico 5.2, la variación del número de medidas de política es menos extrema en el Banco Mundial que en el BID y ha disminuido con el tiempo en el Banco Mundial, pero ha seguido siendo elevada en el BID. Una matriz más sucinta posiblemente

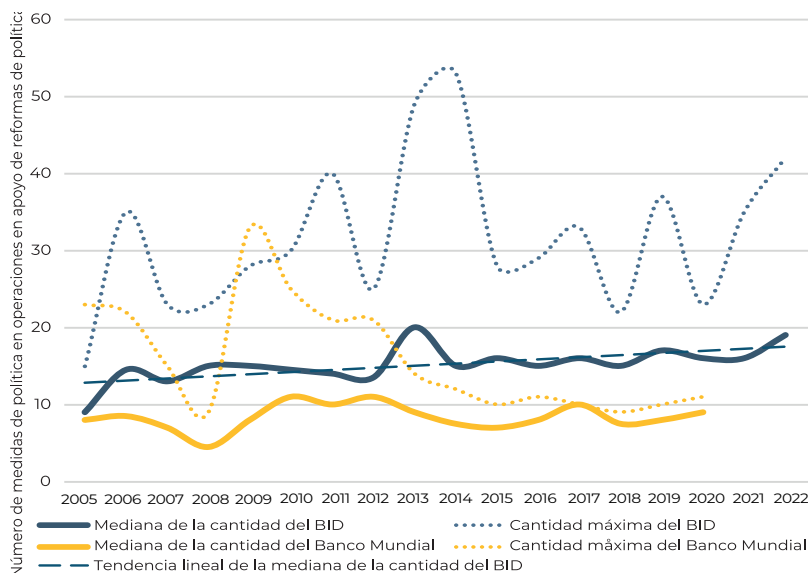
¹⁷ Este análisis se basa en datos de OVE (2015) y en evaluaciones y revisiones de programas países (véase la nota anterior). Los resultados no varían de manera significativa entre los distintos tipos de fuentes. OVE (2015) observó que el 43% de las medidas del primer préstamo programático en apoyo de reformas de política de una serie tenía poca profundidad, y esta proporción bajaba al 30% en el segundo préstamo y al 16% en el tercero.

sea más fácil de entender y manejar para el personal del BID y sus contrapartes, y facilitaría la rendición de cuentas, reduciría el riesgo de interpretaciones erróneas de las condiciones y ayudaría a agilizar la comunicación sobre aspectos críticos de la agenda de reformas. Por otro lado, los ministerios de finanzas posiblemente prefieran matrices más amplias para que los ministerios técnicos asuman un mayor compromiso con la ejecución de las reformas.

Gráfico 5.2

Número de medidas de política en las operaciones en apoyo de reformas de política en el BID y el Banco Mundial

Fuente: OVE y bases de datos del Banco Mundial de medidas anteriores.



Nota: La mediana y la cantidad máxima se refieren a la mediana o el número máximo de medidas de política en todas las operaciones en apoyo de reformas de política aprobadas en el año respectivo.

5.18 No se proporciona suficiente orientación para la preparación de matrices de política, en particular en áreas nuevas del financiamiento en apoyo de reformas de política, lo cual es posible que haya contribuido a las deficiencias de las medidas de política descritas anteriormente. En las entrevistas con personal del BID, OVE observó que estos fenómenos podrían deberse a la falta de orientación específica sobre el número y la calidad de las medidas de política y a la necesidad percibida de incluir un cierto número de medidas para justificar la aprobación de un préstamo, entre otras razones. Los jefes de equipo que trabajan en sectores con un mayor porcentaje de financiamiento en apoyo de reformas de política (por ejemplo, gobernanza del sector público y gestión económica, sectores sociales y energía) tienden a recurrir a su experiencia o a operaciones anteriores a la hora de diseñar matrices de política. Las directrices suelen ser generales y no proporcionan orientación específica para el diseño de matrices de medidas de política, que es necesaria en sectores con un historial limitado de financiamiento en apoyo de reformas de política (por ejemplo, sostenibilidad ambiental y cambio climático, género y diversidad, uso de la tierra). A diferencia de otros bancos multilaterales de desarrollo, el BID no

tiene un repositorio de medidas de política, que podría ayudar a los jefes de equipo a formular medidas y usarse con fines de seguimiento. Muchos jefes de equipo dijeron que sería útil recibir orientación sobre el número y el contenido de las medidas de política.

E. Instrumentos complementarios (operaciones de cooperación técnica y préstamos de inversión)

- 5.19 Por lo general, las reformas se respaldan con trabajo analítico y cooperación técnica del Banco; el apoyo con préstamos de inversión es menos frecuente. Los clientes valoran la cooperación técnica y la pericia aportadas por el BID. El Banco tiene una ventaja distintiva con la difusión de ejemplos de reformas exitosas, las mejores prácticas mundiales y regionales, y las lecciones aprendidas de los países. En los estudios de casos de países y en el revisión documental, OVE observó que, aunque se proporcionaron operaciones de cooperación técnica y aportes analíticos para respaldar la ejecución de programas en apoyo de reformas de política, la aprobación de préstamos de inversión fue mucho más limitada. Con pequeños préstamos de inversión posiblemente se haya ayudado a acompañar la ejecución de las reformas respaldadas por las series de PBP.
- 5.20 Un análisis de una muestra aleatoria de operaciones en apoyo de reformas de política aprobadas después de 2015 muestra que no se registra sistemáticamente información sobre las operaciones de cooperación técnica y los préstamos de inversión a ellas vinculados, a pesar de que en un 80% de las operaciones se comprobó que había habido por lo menos una operación de cooperación técnica. Esto concuerda con la nota de OVE de 2015 sobre el financiamiento en apoyo de reformas de política. Al examinar las operaciones de este tipo aprobadas entre 2015 y 2022 usando las bases de datos del BID, OVE observó un menor uso de la cooperación técnica (solo alrededor de un tercio están vinculadas a una operación de cooperación técnica en los sistemas del Banco en ese período). Sin embargo, es posible que las bases de datos del BID no capten de manera adecuada la relación entre operaciones de cooperación técnica, préstamos de inversión y operaciones en apoyo de reformas de política (véase el Anexo I). De las 160 operaciones en apoyo de reformas de política aprobadas

entre 2015 y 2022, en 121 no había operaciones de cooperación técnica ni préstamos de inversión vinculados a la operación en el mercado de datos internos del BID¹⁸.

- 5.21 Muchas de las evaluaciones y revisiones de programas de país realizadas por OVE contenían recomendaciones para mejorar la combinación de instrumentos de préstamo en los programas de país. Como se señala en la revisión de los instrumentos de préstamo efectuada por OVE (OVE 2020), en la evaluación del programa de país (CPE) de la República Dominicana (2013-2016) se recomendó adaptar la oferta de modalidades de préstamo para equilibrar el apoyo del BID entre apoyo financiero (a corto plazo) y apoyo (a largo plazo) para alcanzar los objetivos de desarrollo establecidos en la estrategia de país. En la CPE de Suriname (2011-2015) se recomendó adoptar una combinación de instrumentos más eficaz y complementaria que combinara la reforma de políticas con asistencia técnica para la ejecución, a fin de que se pudiera concluir la serie de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política en curso. En la CPE de Uruguay (2010-2015) se recomendó buscar un mejor equilibrio entre financiamiento contingente y de inversión.

F. Coordinación con otros bancos multilaterales de desarrollo

- 5.22 Los ministerios de finanzas se han encargado de la coordinación con otros bancos multilaterales de desarrollo en lo que se refiere a las operaciones en apoyo de reformas de política y se han centrado más en la cooperación técnica que en la estructuración de programas de financiamiento complementarios. En todos los casos examinados por OVE, el ministerio de finanzas ha coordinado la asignación de financiamiento en apoyo de reformas de política y la asistencia técnica complementaria para procesos de reforma.
- 5.23 El financiamiento paralelo con otros organismos es menos frecuente que el apoyo paralelo por medio de cooperación técnica, pero, en el sector fiscal, hay una mayor coordinación con el FMI, y muchas de las operaciones se han aprobado en el marco de programas del FMI. En una de cada cinco operaciones se encontró una operación simultánea del Banco Mundial en apoyo

18 En una muestra aleatoria estratificada de 43 de estas 121 operaciones, el 86% incluía una operación de cooperación técnica conexas en la propuesta de préstamo. En el 40% de ellas había una operación de cooperación técnica vinculada en Convergencia o en la matriz de efectividad en el desarrollo. En 22 casos se encontró un vínculo con un préstamo de inversión, el cual, en 15 de 22 operaciones, complementaba el préstamo en apoyo de reformas de política y respaldaba la reforma.

de reformas de política en el mismo sector¹⁹. En los primeros años del financiamiento en apoyo de reformas de política, las operaciones se aprobaban cuando el país prestatario tenía un programa respaldado por el FMI: el 90% del financiamiento de este tipo aprobado entre 1995 y 2003 se otorgó a países que tenían un programa con el FMI. Desde entonces, esta proporción ha bajado considerablemente, debido en parte a una disminución de los programas respaldados por el FMI en América Latina y el Caribe. En el período 2005-2022, el 42% de todo el financiamiento en apoyo de reformas de política se aprobó en presencia de un programa activo del FMI (las operaciones del BID no están vinculadas necesariamente al programa del FMI y podrían darse al mismo tiempo). En el análisis econométrico se observó también que la existencia de un programa del FMI aumenta la probabilidad de que se aprueben operaciones en apoyo de reformas de política (véase el Anexo IV). En algunos casos, el BID sigue realizando operaciones de este tipo en el contexto de un programa del FMI, como las realizadas en los últimos años en Argentina, Barbados, Ecuador y Jamaica.

¹⁹ Se considera que un préstamo en apoyo de reformas de política ha sido ejecutado paralelamente al financiamiento de apoyo para políticas de desarrollo (FPD) del Banco Mundial si el préstamo del BID fue aprobado en los años en que había un FPD del Banco Mundial en curso en el mismo país y sector. Esto no significa necesariamente que ambas operaciones hayan respaldado la misma reforma, ya que algunos sectores —como la reforma y la modernización del Estado— son amplios y en ellos podrían llevarse a cabo distintas reformas.



06

Ejecución y
resultados

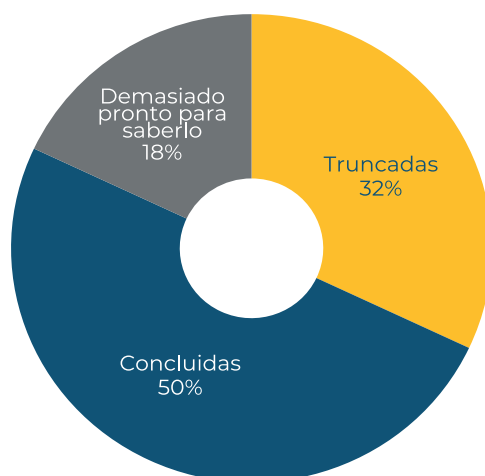
A. Truncamiento

6.1 El truncamiento de una serie de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política es común, pero su frecuencia ha disminuido en los últimos años. De las 157 series aprobadas entre 2005 y 2022, 79 (50%) habían llegado a su término, 50 (32%) se habían truncado y 28 (18%) seguían en ejecución (véanse el Gráfico 6.1 y el Cuadro 6.1). Eso representa una tasa de truncamiento del 39%. De las 82 series aprobadas entre 2005 y 2014, 45 (55%) habían llegado a su término y 37 (45%) se habían truncado. De las 74 series de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política aprobadas entre 2015 y 2022, el 18% se ha interrumpido y el 46% ha llegado a su término, lo cual implica una tasa de truncamiento del 28%.

Gráfico 6.1

Estado de las series de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política aprobadas en 2005-2022

Fuente: OVE, con información obtenida de bases de datos del BID.



Cuadro 6.1. Estado de las series de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política por tamaño del programa aprobadas en 2005-2022

Número de operaciones planeadas en la serie	Concluidas	Demasiado pronto para saberlo	Truncadas	Total
2	52	25	26	103
3	26	3	22	51
4	1	0	1	2
5	0	0	1	1
Total	79 (50%)	28 (18%)	50 (32%)	157

Fuente: OVE, con información obtenida de bases de datos del BID.

Nota: La fecha límite para el análisis es el 31 de diciembre de 2022, lo cual significa que aquí se muestran como truncadas solo las operaciones que cumplían los criterios de truncamiento a esa fecha.

6.2 Hay grandes diferencias en el truncamiento entre países y una diferencia un tanto menor entre sectores. Por ejemplo, para Colombia se aprobaron 20 series de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política entre 2005 y 2022, nueve de las

cuales no llegaron a su término (tasa de truncamiento del 45%), mientras que, en Perú, con un número similar de programas (16), una sola serie no llegó a su término (tasa de truncamiento del 6%). En Trinidad y Tobago se truncaron cinco series de las seis aprobadas (tasa de truncamiento del 83%), mientras que Guyana concluyó las tres series de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política aprobadas (100%). Los sectores con la mayor prevalencia de series truncadas en el período 2005-2022 fueron el del transporte (4 series de 7 no llegaron a su término), la agricultura (2 de 3) y el desarrollo de empresas privadas y pequeñas y medianas empresas (5 de 12). Los sectores con más de dos series de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política que tuvieron las tasas de truncamiento más bajas fueron los de la reforma y modernización del Estado (13 de 45) y el comercio (0 de 4). Según las evaluaciones de programas de país realizadas por OVE, en los países con un gran número de series truncadas (como Colombia, Panamá y la República Dominicana), el BID inició con frecuencia una serie nueva en otro sector tras el truncamiento de una serie.

- 6.3 El truncamiento es más común en las series de PBP que comienzan al final del mandato de un gobierno, las que tienen un monto aprobado menor, las que consisten en más operaciones y las que tienen menos criticidad. OVE comparó las características de 132 PBP aprobados entre 2005 y 2022 que habían llegado a su término o que se habían truncado. Los PBP truncados por lo general se aprueban al final del mandato de un gobierno: las series truncadas fueron aprobadas cuando a los gobiernos les quedaban 1,66 años de mandato, en promedio, en comparación con 2,33 en el caso de las series concluidas. Además, las series con un mayor número de operaciones tienen una mayor probabilidad de truncarse: el 33% de las series con dos operaciones se truncó, en comparación con el 47% de las series de tres o más operaciones. En las series truncadas, el monto aprobado era menor que en las series concluidas: US\$196 millones en comparación con US\$396 millones, en promedio. En las series truncadas de PBP se observa una mayor prevalencia de medidas de política de poca profundidad en los primeros préstamos. Esto parece indicar que el proceso de reformas posiblemente no haya avanzado lo suficiente para incorporar más medidas de política de profundidad mediana o alta. Asimismo, las series truncadas tienen una proporción más baja de medidas de política de profundidad alta en los préstamos de las últimas etapas (véanse el Cuadro 6.2 y el Anexo III). Esto parece indicar que la concentración de las reformas al final del período (es decir, tener una carga muy alta de reformas en las

últimas etapas de la reforma) no es un factor determinante importante del truncamiento. En cambio, podría indicar que se sobrestimó el grado de preparación general para las reformas.

Cuadro 6.2. Comparación de las calificaciones de la profundidad de series concluidas y truncadas de PBP

	Serie de PBP truncada	Serie de PBP concluida
Porcentaje promedio de medidas de política de poca profundidad en la primera operación	46,1%	40,0%
Porcentaje promedio de medidas de política de profundidad alta en las últimas operaciones	14,3%	21,0%

Fuentes: OVE basándose en 2015a y productos relativos a los países.

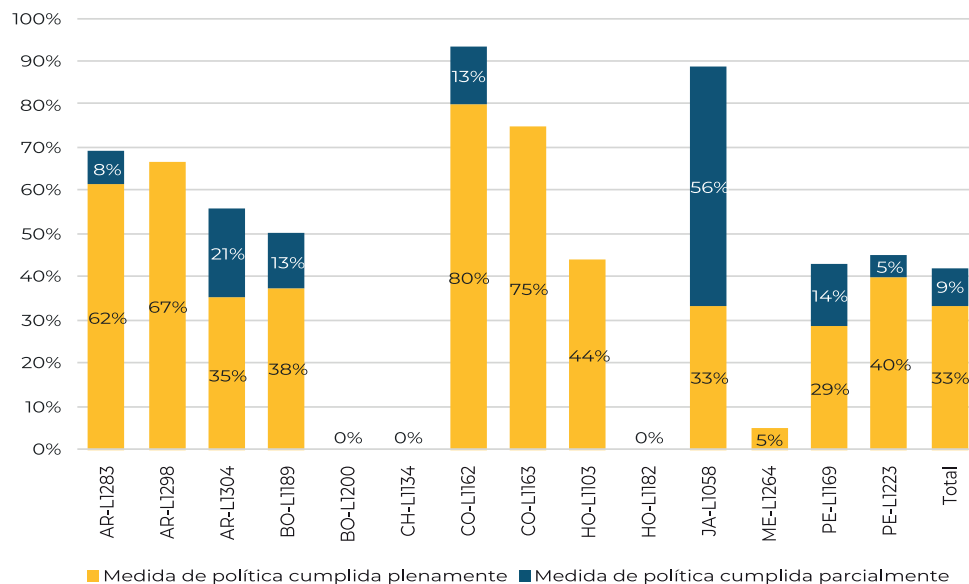
Notas: En la primera fila, el número de series truncadas fue 16, en comparación con 33 series concluidas; en la segunda fila, el número de series truncadas fue 16, en comparación con 42 series concluidas. En la segunda fila se comparan los préstamos que no fueron aprobados (préstamos truncados) y todos los préstamos aprobados después de la primera operación de una serie de todas las series concluidas.

6.4 La mayoría de las medidas de política apoyadas por una serie truncada de PBP siguieron avanzando en cierto grado después del truncamiento, pero en ninguna de las series se llevaron a término todas las medidas de política. OVE solicitó y validó información sobre el avance de las medidas de política en las operaciones aprobadas desde 2015 que habían sido clasificadas como truncadas para 2022. En relación con tres series no se conoce el estado de las medidas de política después del truncamiento o no se proporcionó información al respecto (Gráfico 6.2). En las otras series truncadas, los gobiernos avanzaron con la ejecución de medidas de política, en particular en Colombia (con el 75% al 80% de las medidas de política ejecutadas) y Argentina (con el 62% al 67% de las medidas de política ejecutadas). En promedio, el 36% de todas las medidas de política llegó a su término (el 46% si se excluyen las tres operaciones sobre las cuales no hay información). Sin embargo, ningún país concluyó la aplicación de todas las medidas de política de las series truncadas. Esta conclusión limitada de las medidas de política probablemente haya afectado la eficacia de las series.

Gráfico 6.2

Avance de las medidas de política en series truncadas, 2015-2022

Fuente: Información elaborada por OVE a partir de las respuestas de jefes de equipo de proyecto.



Nota: Una medida de política se ha cumplido parcialmente si el gobierno avanza hasta cierto punto con su ejecución, pero no abarca todos los aspectos. Por ejemplo, se podría aprobar una ley que no sea tan amplia como se preveía en la matriz de políticas o se podría estar elaborando una norma que todavía no se haya aprobado.

6.5 El truncamiento crea costos de transacción para el BID. El costo del diseño de una serie de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política es mayor en la fase inicial. Desde el punto de vista del Banco, eso implica una mayor eficiencia si la serie continúa (véase el Gráfico I.5.1 en el Anexo I). La preparación del primer préstamo de una serie cuesta más que preparar las operaciones subsiguientes, ya que la mayor parte del trabajo de diagnóstico se hace al comienzo de la serie, y para el segundo y el tercer préstamos no se requiere el cumplimiento de algunos de los hitos del ciclo del proyecto (misiones de identificación, preparación del perfil del proyecto, etc.). Por lo tanto, el truncamiento genera costos no recuperables para el Banco.

6.6 En las autoevaluaciones rara vez se menciona explícitamente el truncamiento de una serie de PBP, y algunas series truncadas no tienen autoevaluaciones (PCR). De las 11 series truncadas de PBP, solo en una autoevaluación se usó la palabra “cancelada” o “truncada”. En las demás autoevaluaciones de las series truncadas de PBP no se señala explícitamente que la serie programática se hubiera truncado o desviado; en cambio, con frecuencia se afirma que no se solicitó el segundo préstamo²⁰. En la mayoría de las autoevaluaciones no se explica por qué la operación se desvió o en qué medida prosiguieron las reformas a pesar de que habían descarrilado. Rara vez se señala la forma en que la interrupción de la serie de PBP afecta la eficacia y la

20 Por ejemplo, “Cabe destacar que, si bien el diseño original del programa consistía en dos operaciones, únicamente se implementó la primera [...], dado que el [gobierno] no solicitó el segundo tramo previsto” (PE-LI169).

sostenibilidad de la reforma apoyada. De los 13 PBL o series de PBP sin un PCR en el sistema del Banco, tres son PBL y 10 son series de PBP truncadas.

B. Eficacia

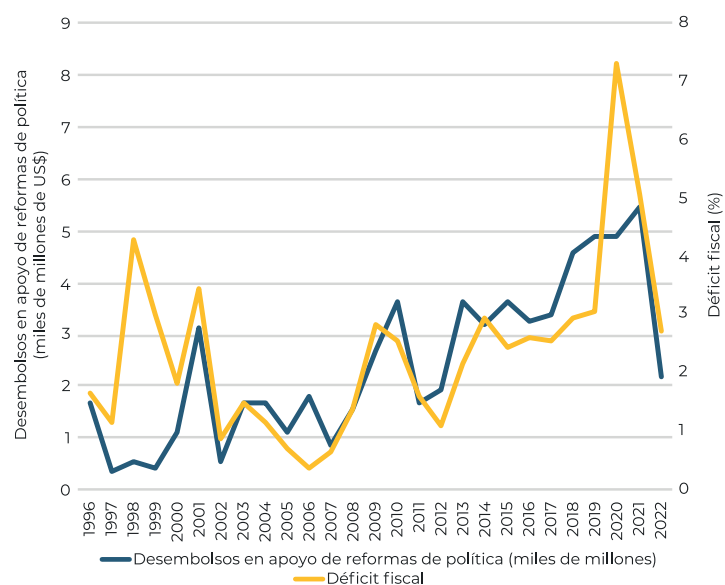
a. Apoyo a la liquidez

- 6.7 El principal factor determinante de la demanda de financiamiento en apoyo de reformas de política ha sido la necesidad de liquidez para apoyo presupuestario, gestión o diversificación de la deuda o, en menos casos, préstamos preventivos. A pesar de la disparidad de razones que tienen los países para usar financiamiento en apoyo de reformas de política, la razón predominante es la necesidad de financiamiento de desembolso rápido. Esta conclusión surge de los estudios de casos de países, el examen realizado por OVE de productos recientes relativos a los países y de los hallazgos de la nota de OVE (2015), que parecen indicar que, aunque los países valoraban el diálogo sobre políticas y la pericia técnica que acompañaban a ese instrumento del BID, los elementos de política por lo general venían después del apoyo presupuestario en orden de importancia. El Gráfico 6.3 muestra que el déficit fiscal de los países que usan recursos en apoyo de reformas de política está correlacionado de manera positiva con el monto desembolsado. En un documento preparado en 2022 por la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD) también se presentan pruebas de que este financiamiento proporciona apoyo cuando los países atraviesan dificultades fiscales y el FMI tiene un programa activo (BID, 2022).

Gráfico 6.3

Nexo entre los desembolsos de operaciones en apoyo de reformas de política y los déficits fiscales

Fuente: OVE



Nota: El gráfico muestra la mayor proporción de desembolsos de operaciones en apoyo de reformas de política correspondiente a cada país.

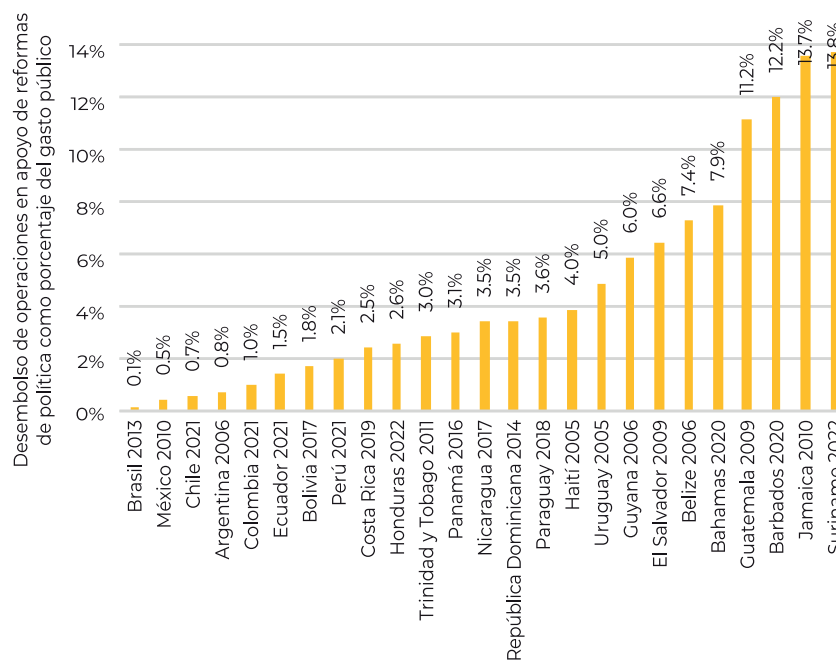
- 6.8 Según el análisis econométrico, el financiamiento en apoyo de reformas de política no ha sido anticíclico, aunque su uso se intensificó durante la pandemia de COVID-19 y la crisis financiera mundial de 2009. OVE no encontró pruebas de que este tipo de financiamiento fuese procíclico o anticíclico. En el Anexo VI se muestran los resultados de regresiones múltiples de país y con efectos fijos temporales, en las que se usaron como controles variables pertinentes y un modelo de doble selección, y no hay una relación estadística entre el financiamiento en apoyo de reformas de política y el ciclo económico. Estos resultados muestran que ni las aprobaciones ni los desembolsos desempeñan un papel anticíclico para los gobiernos de la región. Estos hallazgos concuerdan con los resultados obtenidos por SPD en estudios empíricos (Avellán, Galindo y Lotti, 2022; Avellán et al., 2022), en los cuales tampoco se encontraron indicios de una clara relación entre las aprobaciones y el ciclo económico²¹.
- 6.9 El uso de financiamiento en apoyo de reformas de política con fines de apoyo presupuestario es particularmente pertinente para las economías pequeñas. Estas economías tienden a ser más vulnerables a las conmociones económicas externas, y el financiamiento del BID puede ser decisivo para ayudarles a capear un temporal (OVE, 2015). La capacidad del instrumento para incidir en las condiciones macroeconómicas en los países más grandes es limitada debido al tamaño pequeño de los préstamos en relación con el tamaño general de la economía de esos países. Para las economías pequeñas, este financiamiento puede abarcar una parte considerable del gasto público (entre el 11% y el 14%; véase el Gráfico 6.4). Los mayores desembolsos se efectuaron en momentos de crisis, como la pandemia de COVID-19 o la crisis financiera de 2007-2009. En cambio, para las economías grandes, incluidas las que hacen amplio uso del financiamiento en apoyo de reformas de política, como Colombia y México, en el mejor de los casos, este instrumento desempeña un papel marginal en el financiamiento del gasto público (los desembolsos en apoyo de reformas de política abarcaron como máximo entre el 0,5% y el 1% del gasto público).

21 Estos autores estudian la ciclicidad de las aprobaciones de operaciones en apoyo de reformas de política, pero no analizaron los desembolsos como se hizo en esta evaluación. Observaron que las operaciones en apoyo de reformas de política desempeñan un papel en cierto modo estadísticamente significativo en torno a crisis crediticias. No obstante, estos resultados son significativos solo al 10% y su muestra abarca el período 1990-2015, lo cual limita la solidez de los resultados.

Gráfico 6.4

Desembolsos de operaciones en apoyo de reformas de política como porcentaje del gasto público: mayor porcentaje por país, 2005-2022

Fuente: OVE



Nota: El gráfico muestra la mayor proporción de desembolsos de operaciones en apoyo de reformas de política correspondiente a cada país.

b. Apoyo a reformas

6.10 Las autoevaluaciones de operaciones en apoyo de reformas de política validadas por OVE indican que, en dos tercios de las series de PBP y PBL, no se pudo comprobar que hubieran alcanzado los objetivos de reforma. Hay datos sobre 38 series de PBP, seis PBL independientes²² y cuatro operaciones híbridas, con un total de 48 evaluaciones validadas entre 2018 y 2023²³. Estas evaluaciones validadas muestran que el 4% alcanzó plenamente todos sus objetivos de reforma y el 33% alcanzó por lo menos el 80% (véanse el Recuadro 6.1 y el Gráfico 6.5). De los programas en apoyo de reformas de política, el 21% alcanzó menos del 50% de sus objetivos de reforma. Once series de PBP se truncaron, y la calificación de su eficacia es un poco más baja que la de las series concluidas (el 36% recibió una calificación positiva). El 38% de los PBL y los PBP, frente al 29% de los préstamos de inversión, tuvo resultados positivos²⁴.

22 En cuatro de estos PCR se calificaron operaciones híbridas en las que se combinaban operaciones en apoyo de reformas de política y préstamos de inversión o cooperación técnica, las cuales se excluyeron de la muestra, de modo que quedaron 27 series de PBP y tres PBL para el análisis.

23 Después de su informe de 2023 (OVE, 2023a), OVE excluyó los PCR del ciclo de 2017 debido a las metodologías divergentes.

24 Véase en el Anexo I un análisis de las calificaciones del desempeño de operaciones en apoyo de reformas de política en otros bancos multilaterales de desarrollo y de por qué es difícil hacer una comparación con sus resultados.

Recuadro 6.1. Criterios para calificar la eficacia y la sostenibilidad de los PBL en los sistemas de autoevaluación del BID (PCR)

Eficacia: Medida en que los programas alcanzaron los objetivos de reforma indicados en sus matrices de resultados. En los programas se establecen indicadores, valores de referencia y metas para medir la consecución de cada objetivo. Los proyectos que alcanzan plenamente todos sus objetivos reciben una calificación de “excelente”. Los que alcanzan por lo menos el 80% de sus objetivos reciben una calificación de “satisfactorio”. A los que alcanzan entre el 50% y el 80% de sus objetivos se les asigna la calificación de “parcialmente insatisfactorio” y a los que alcanzan menos de la mitad de sus objetivos, “insatisfactorio”.

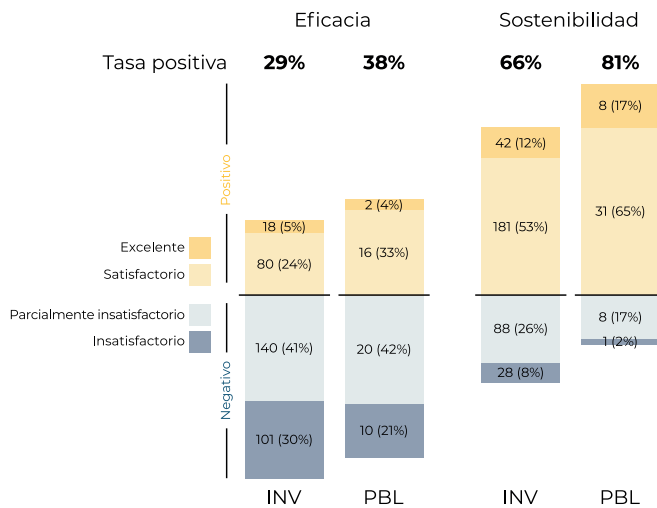
Sostenibilidad: Condiciones que podrían influir en la continuación de los resultados ya obtenidos y en la consecución de los resultados previstos para el futuro durante el ciclo de vida del proyecto. La sostenibilidad depende de la probabilidad de que se concreten diversos riesgos y del impacto que puedan tener en la continuación de los resultados tras la terminación del proyecto (ejecución del proyecto ex post), teniendo en cuenta cómo se mitigaron durante la vigencia del proyecto. En la evaluación de los PCR se tiene en cuenta el contexto operacional, sectorial y del país al proyectar la forma en que los riesgos podrían afectar los resultados.

Fuentes: OVE, 2022b, y directrices para los PCR, actualización de 2020, documento [BID_2020c](#).

Gráfico 6.5

Resultados de autoevaluaciones validadas, 2018-2022

Fuente: OVE, basado en PCR validados.



Nota: N = 387 operaciones con garantía soberana cuyo PCR fue validado por OVE en 2018-2023, de las cuales 339 son operaciones de inversión, 44 son operaciones en apoyo de reformas de política y 4 son operaciones híbridas (que se cuentan como operaciones en apoyo de reformas de política porque el 85% o más de su volumen aprobado se destina al componente de apoyo de reformas de política).

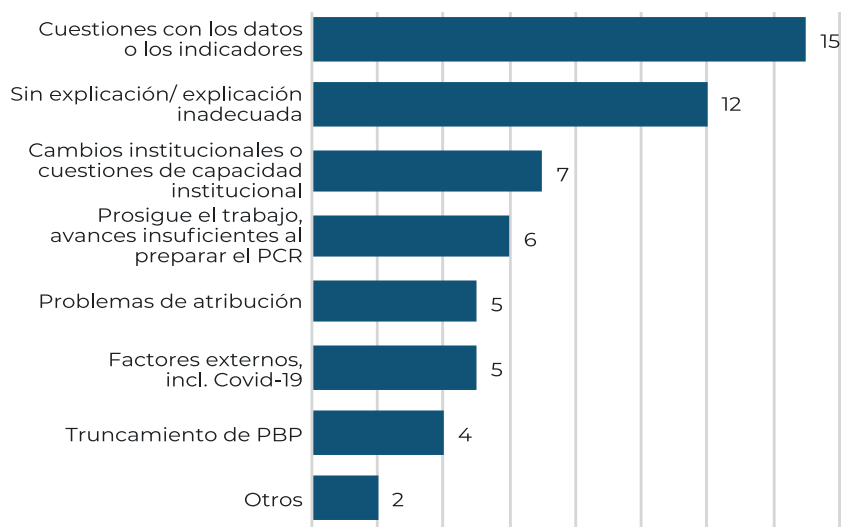
6.11 La falta de resultados en los programas en apoyo de reformas de política está relacionada con deficiencias en el seguimiento y la evaluación. Un examen más detenido de las 30 autoevaluaciones validadas que recibieron una calificación baja para su eficacia (véase el Gráfico 6.6) muestra que la mitad tenía dificultades relacionadas con datos faltantes o la selección inadecuada de

indicadores, y en muchas autoevaluaciones validadas (12 o 40%) no se explican las deficiencias en relación con la obtención de resultados, lo cual indica que en las autoevaluaciones validadas no siempre se pueden poner de relieve las barreras importantes para el éxito. En siete de estas operaciones se observaron dificultades con los cambios institucionales o la capacidad institucional, y hubo truncamiento en cuatro operaciones de las series. Cinco proyectos tropezaron con dificultades de atribución, ya que los indicadores de resultados medían efectos amplios en los cuales pueden influir muchos factores externos (por ejemplo, la mortalidad infantil a nivel de país).

Gráfico 6.6

Factores que influyen en la calificación negativa de la eficacia de operaciones en apoyo de reformas de política

Fuente: OVE 2023a.

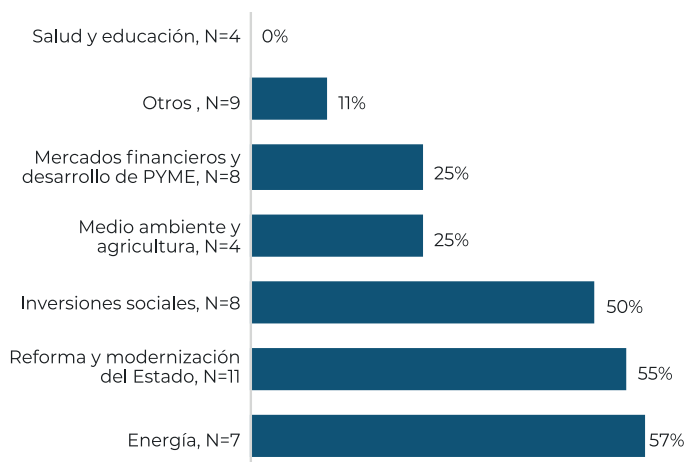


6.12 Las operaciones en apoyo de reformas de política en los sectores de energía, reforma y modernización del Estado e inversiones sociales han sido más eficaces que los préstamos en otros sectores. De todas las series que recibieron una calificación positiva, el 78% correspondía a uno de estos tres sectores. No obstante, en ninguno se obtuvo una calificación positiva superior al 57%. Las calificaciones son notablemente bajas en los sectores de educación, salud y los que usan pocos PBL, como comercio, ciencia y tecnología, y desarrollo urbano y vivienda. Esto parece indicar que es importante tener experiencia o recibir una mejor orientación sobre el uso del instrumento en un sector para alcanzar resultados positivos (véase también el párrafo 5.18) y que los procesos de reforma podrían alcanzar una mayor madurez en algunos sectores que en otros.

Gráfico 6.7

Porcentaje de operaciones en apoyo de reformas de política con calificación “excelente” o “satisfactorio”, por sector

Fuente: OVE basándose en validaciones de PCR.



Nota: La categoría “Otros” incluye desarrollo urbano y vivienda, transporte, agua y saneamiento, comercio, desarrollo de empresas privadas y PYME, reforma y modernización del Estado, ciencia y tecnología, y ciencia. La categoría “Medio ambiente y agricultura” incluye medio ambiente y desastres naturales, y agricultura y desarrollo rural. “Mercados financieros y desarrollo de PYME” incluye mercados financieros y desarrollo de empresas privadas y PYME.

6.13 Los estudios de casos confirman que los resultados de programas en apoyo de reformas de política ejecutados en el período 2015-2022 han sido mixtos, y se señalan los siguientes factores interrelacionados que contribuyeron a estos resultados:

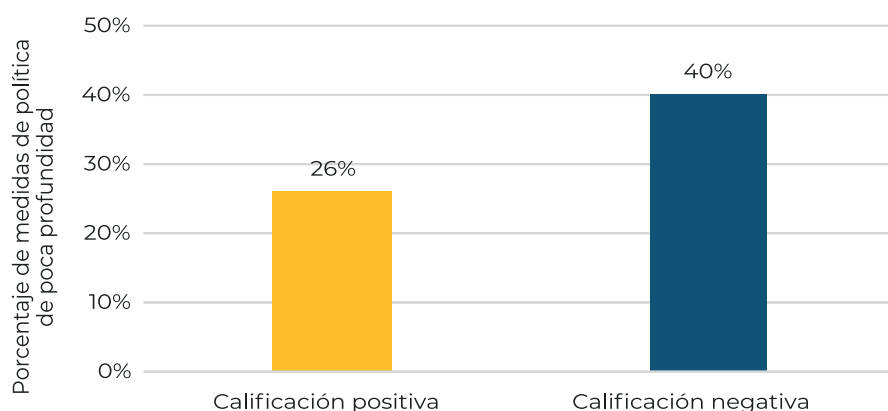
- **Riesgos políticos.** Una falta de apetito político por la continuación de una agenda de reformas podría explicar el truncamiento de una serie de PBP o la reversión de las reformas. Se suelen subestimar los riesgos políticos para la continuación de agendas de reformas cuando una serie de PBP comienza al final del mandato de un gobierno, especialmente en el caso de reformas complejas orientadas a la modernización del Estado (Paraguay), reformas en el sector de la salud (Honduras) y reformas en el sector energético (México y Honduras). Algunos ministerios de finanzas trataron de consolidar agendas de reformas solicitando una serie de PBP al final del mandato de un gobierno, pero los resultados fueron mixtos.
- **Debilidad institucional del sector.** La poca capacidad del sector y los frecuentes cambios de personal pueden afectar la ejecución de complejas agendas de reformas, como ocurrió en Honduras y Perú.
- **Dificultades con el diseño de medidas apoyadas por operaciones en apoyo de reformas de política.** Aunque en una serie concluida de PBP se aplican todas las medidas de política de la serie, una abundancia de medidas de profundidad mediana o de poca profundidad, especialmente la presentación de una ley al Congreso, presenta riesgos para la eficacia de la serie, que depende de la aprobación de la ley. OVE encontró muchos casos en que la ley no se aprobó o se demoró

la aprobación. En su análisis estadístico de la profundidad de las medidas de política, OVE observó también que una mayor prevalencia de medidas de poca profundidad está relacionada con calificaciones más bajas de la eficacia (véanse más detalles en el Gráfico 6.8 y el Anexo III).

Gráfico 6.8

Comparación de medidas de política de poca profundidad en operaciones con PCR con calificaciones de eficacia positivas y negativas

Fuente: OVE (2015) y profundidad de las medidas de política entre 2015 y 2019 en productos de OVE relativos a los países.



- **Deficiencias de los instrumentos complementarios (operaciones de cooperación técnica y préstamos de inversión).** Las operaciones de cooperación técnica contribuyeron más a la consecución de los resultados que los préstamos de inversión. La falta de préstamos de inversión complementarios o las demoras en la ejecución de préstamos de inversión para apoyar operaciones en apoyo de reformas de política han afectado las inversiones necesarias para alcanzar los resultados previstos de los programas de reforma.
- **La conmoción externa planteada por la pandemia de COVID-19 cambió las prioridades en los países clientes.** Algunos procesos de reforma se demoraron o se convirtieron en una prioridad baja tras el inicio de la pandemia de COVID-19.

6.14 La mayoría de los resultados alcanzados por las operaciones en apoyo de reformas de política (81%) son sostenibles, según las autoevaluaciones del programa validadas por OVE (véase la metodología en el Recuadro 7.1). Los estudios de casos de países confirman que la mayoría de los resultados son sostenibles porque se han alcanzado por medio de cambios duraderos en las políticas y las instituciones. Los riesgos para la continuación de los resultados surgen principalmente de la reversión de las reformas y la interrupción de las inversiones complementarias. El truncamiento tiene un efecto negativo en la sostenibilidad. Tres series truncadas (el 27% de las series truncadas) recibieron una calificación negativa (en comparación con el 15% de las series que no se truncaron).



07

Conclusiones y recomendaciones

- 7.1 Aunque el BID usa financiamiento en apoyo de reformas de política para apoyar agendas de reformas, el financiamiento de desembolso rápido es el principal factor determinante de la demanda de este instrumento. Si bien la mayoría de los países solicitan PBP y PBL del BID para obtener financiamiento de desembolso rápido, también valoran mucho el papel del Banco de asesor de confianza y proveedor de asistencia técnica. Los ministros de finanzas valoran el sello de aprobación y el papel que desempeñan los programas en apoyo de reformas de política en la obtención de compromisos de los ministerios técnicos para llevar a cabo reformas por medio de las operaciones.
- 7.2 Para mantener su alineación con sus dos objetivos, el financiamiento en apoyo de reformas de política solo debería usarse cuando se necesite apoyo tanto para reformas como para liquidez. Si se necesita apoyo solo para reformas, con asistencia técnica y préstamos de inversión (incluidos los LBR) basta para ayudar a diseñar y ejecutar las reformas. Si lo que más se necesita es liquidez o apoyo presupuestario, el SDL es un instrumento de emergencia que puede proveer liquidez sin vincularla forzosamente a reformas. Sin embargo, en la actualidad los SDL son más costosos y requieren la participación en un programa del FMI, razón por la cual el instrumento de liquidez pura es menos interesante para los clientes.
- 7.3 En comparación con otros bancos multilaterales de desarrollo, el BID tiene un menú más limitado de instrumentos de financiamiento en apoyo de reformas de política. El financiamiento en apoyo de reformas de política ha evolucionado, y la mayoría de los bancos multilaterales de desarrollo han ampliado su menú de instrumentos, con operaciones independientes de un solo tramo, instrumentos dedicados exclusivamente a la liquidez (es decir, financiamiento de emergencia) e instrumentos preventivos. Los países miembros del BID han solicitado PBP tradicionales debido a su flexibilidad y menor costo. Solo dos países han usado DDO, y la demanda de préstamos híbridos y garantías en apoyo de reformas de política ha sido limitada.
- 7.4 En los últimos años, el financiamiento en apoyo de reformas de política ha tenido mucha demanda (en lo cual influyó en parte la pandemia de COVID 19) y ha excedido la oferta del Banco para la mayoría de los países. En el lado de la oferta, desde una perspectiva financiera, el BID tiene un fuerte incentivo para maximizar este tipo de financiamiento, especialmente en los países con calificación crediticia alta.

- 7.5 En muchos casos, el Banco ha tratado de fortalecer agendas de reformas que ya se habían aprobado o iniciado. En estos casos, OVE observó que los sectores que encabezaban la ejecución de las reformas habían recibido poco apoyo técnico del Banco por medio de cooperación técnica o asesoramiento de especialistas.
- 7.6 Las dificultades de diseño y ejecución han afectado la eficacia del financiamiento en apoyo de reformas de política para promover reformas significativas. Como parte de su trabajo sectorial, el Banco ha proporcionado análisis, ha mantenido diálogos sobre políticas y ha aumentado la capacidad para apoyar las agendas de reformas necesarias, pero en algunos casos este trabajo no se ha traducido en medidas de política con suficiente criticidad para inducir las reformas necesarias a fin de alcanzar los objetivos del programa. OVE ha observado que por lo menos la quinta parte de las operaciones en apoyo de reformas de política consiste principalmente en medidas de política que carecen de suficiente criticidad para apoyar la ejecución de agendas de reformas significativas. Esta falta de criticidad podría deberse a deficiencias en la orientación del personal para el diseño de las operaciones y en el control de calidad, a la primacía y la urgencia de proveer financiamiento de desembolso rápido y a la falta de identificación del Congreso con los procesos de reforma.
- 7.7 En cuanto a las dificultades de la ejecución, el truncamiento sigue siendo un fenómeno común y, en la mayoría de los casos, aumenta los riesgos de que la serie de PBP no alcance sus resultados. Entre 2005 y 2022, alrededor de un tercio de las series de PBP se truncaron. El truncamiento es más común cuando una serie de PBP comienza al final del mandato de un gobierno y abarca más operaciones. En su evaluación de las series truncadas de PBP, OVE observó que muchas medidas de política respaldadas por las series siguieron avanzando en cierto grado después del truncamiento. Sin embargo, ningún gobierno concluyó el conjunto completo de medidas de política previstas en las series.
- 7.8 Las autoevaluaciones de operaciones en apoyo de reformas de política validadas por OVE indican que, en dos tercios de las series de PBP y PBL, no se pudo comprobar que hubieran alcanzado los objetivos de reforma. Este desempeño mixto se observó también en estudios de casos de países. En las autoevaluaciones del desempeño de los proyectos, alrededor de la mitad de los programas en apoyo de reformas de política presentaban deficiencias en el seguimiento y la evaluación debido a las cuales no se contaba con datos completos para evaluar la consecución de los objetivos. En estudios de casos de países, las razones por las cuales se alcanzaron pocos objetivos estaban vinculadas a riesgos políticos de la ejecución de reformas

que no se tuvieron debidamente en cuenta en el momento de la aprobación; deficiencias institucionales de los sectores a cargo de la ejecución de reformas; fallas del diseño de las operaciones y medidas de política que no eran suficientemente críticas para contribuir a los objetivos expresos del programa; falta o insuficiencia de instrumentos complementarios —como préstamos de inversión—; y factores imprevistos, entre ellos la pandemia de COVID-19.

7.9 Con base en los hallazgos de esta evaluación, OVE recomienda:

1. Fortalecer los procesos de programación y aprobación del BID a fin de que se cumplan los dos objetivos del instrumento y se evite el uso de operaciones en apoyo de reformas de política cuando se necesite solo liquidez.

- a. Las operaciones en apoyo de reformas de política se deberían programar solo para países donde el Banco haya agregado valor al mejorar el diseño o la ejecución de reformas transformadoras y deben estar ancladas en una reforma o en más de una que puedan producir un cambio permanente en la política, la normativa o las instituciones para abordar importantes objetivos de desarrollo.
- b. La Administración debería cerciorarse de que se haga un análisis sólido de la economía política y considerar cuidadosamente los riesgos vinculados al ciclo político cuando se programen las primeras operaciones de una serie de PBP, proveer asistencia técnica antes de la primera operación de un PBP o junto con ella y mantener un diálogo sobre políticas durante toda la duración de los programas plurianuales.
- c. En la programación se debería tener en cuenta la trayectoria de los países en el uso de financiamiento en apoyo de reformas de política. En los países que no tengan una buena trayectoria con la ejecución (truncamiento) o donde el financiamiento haya sido poco eficaz, el Banco debería reducir el financiamiento hasta que se resuelvan los factores relacionados con estas deficiencias.

2. Revisar el uso del financiamiento en apoyo de reformas de política en comparación con otros instrumentos complementarios y considerar el establecimiento de instrumentos alternativos y la ampliación del menú de modalidades de operaciones en apoyo de reformas de política.

- a. Estudiar la posibilidad de complementar las series de PBP con pequeños préstamos de inversión y usar LBR en vez de PBP para respaldar reformas en curso.
 - b. Analizar cuidadosamente la posible demanda, los incentivos para el personal y los clientes, los costos, los beneficios y los riesgos de establecer nuevos instrumentos, como las operaciones de un solo tramo, otras operaciones contingentes en apoyo de reformas de política y préstamos de emergencia adicionales o más flexibles para proporcionar liquidez (SDL).
3. Mejorar el diseño de los PBL con medidas de política más austeras y críticas, mejor orientación para el personal del Banco y mayor control de calidad en la preparación de operaciones en apoyo de reformas de política. Para abordar las deficiencias en la combinación de medidas respaldadas por las matrices de política, ya sea por una profundidad insuficiente o una falta de precisión en la formulación de las medidas, que incidieron en la eficacia de las operaciones en apoyo de reformas de política, la Administración debería asegurarse de que las medidas respaldadas por operaciones en apoyo de reformas de política sean suficientemente claras y profundas para alcanzar los objetivos previstos en las operaciones.

4. Mejorar el seguimiento, los informes y la autoevaluación del financiamiento en apoyo de reformas de política.

- a. La Administración debería informar anualmente al Directorio sobre la ejecución de su programa y examinar el truncamiento de series de PBP y las repercusiones en los procesos de reforma respaldados por sus operaciones.
- b. La Administración debería hacer una profunda autoevaluación retrospectiva del instrumento cada cuatro años, en consonancia con el ciclo del tope del financiamiento en apoyo de reformas de política. Esa evaluación profunda debería abordar las dificultades de ejecución y los resultados del programa.
- c. En las autoevaluaciones (PCR) de operaciones en apoyo de reformas de política se deberían analizar explícitamente las causas y consecuencias del truncamiento, así como los factores que puedan influir en la poca eficacia de las operaciones.

- d. Para facilitar el seguimiento y el diseño de medidas de política, la Administración debería mantener una base de datos de medidas de política (por objetivo, sector y grado de profundidad), aprovechando la base de datos creada por OVE para esta evaluación y una base de datos de operaciones de cooperación técnica.

Referencias

- Avellán, L., Brito, S., Leon-Díaz, J., y Lotti, G. 2022. *Trends and Features of Policy Based Lending at the Inter-American Development Bank*. <http://dx.doi.org/10.18235/0004438>
- Avellán, L., A. J. Galindo y G. Lotti. 2022. "Following Public Finances: The Mirage of MDBs Countercyclicality". *Quarterly Review of Economics and Finance* 84 (mayo): 372–385.
- Banco Asiático de Desarrollo (BAsD). 2016. *Review of ADB's Lending Instruments for Crisis Response*. Documento de política. Manila: BAsD. <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/189055/review-adb-lending-instruments-crisis-response.pdf>.
- . 2022. *Strategic Management of Policy-Based Lending, 2022–2024*. Documento de política. Manila: BAsD. <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/800521/strategic-management-policy-based-lending-2022-2024.pdf>.
- . 2023. *Operations Manual*. Documento institucional. Manila: BAsD. <https://www.adb.org/documents/operaciones-manual>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1989. Séptimo Aumento General de los Recursos del Banco. Documento [AB-1378](#). Washington, D.C.: BID.
- . 2001. Evaluación de los Préstamos de Emergencia del BID: 1998-1999. Documento [RE-251](#). Washington, D.C.: BID.
- . 2005. Marco de Financiamiento (Modificación a la Resolución AG-1/02). Documento [AG-5/05](#). Washington, D.C.: BID.
- . 2006. Evaluación de los Informes de Terminación de Proyecto de 2004 Elaborados según la Guía del Banco para su Preparación. Documento [RE-315](#). Washington, D.C.: BID.
- . 2012a. Propuesta para Establecer Instrumentos de Financiamiento Contingente del Banco Interamericano de Desarrollo. Documento [AB-2890](#). Washington, D.C.: BID.
- . 2012b. Propuesta para Establecer Instrumentos de Financiamiento Contingente del Banco Interamericano de Desarrollo. Documento [GN-2667-2](#). Washington, D.C.: BID.
- . 2013. Propuesta de política para un instrumento de garantía flexible aplicable a con garantía soberana. Documento [GN-2729-2](#). Washington, D.C.: BID.
- . 2017. Propuesta de Creación de una Categoría de Financiamiento Especial para el Desarrollo. Documento [AB-3134](#). Washington, D.C.: BID.
- . 2018. *Public Sector Financing: Lending Instruments and Guarantees*. Washington, D.C.: BID. <https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/Public-Sector-Financing-Lending-instruments-Summary.pdf>.
- . 2020a. Respuesta de Gobernanza del BID Frente al Brote Pandémico de la COVID-19 - Préstamos en apoyo de reformas de política. Resolución [AG 8/20](#). Washington, D.C.: BID.
- . 2020b. Grupo BID anuncia áreas prioritarias de su apoyo a países afectados por el

- COVID-19. Comunicado de prensa, 26 de marzo de 2020. Washington, D.C.: BID. <https://www.iadb.org/es/noticias/grupo-bid-anuncia-areas-prioritarias-de-su-apoyo-paises-afectados-por-el-covid-19>.
- . 2020c. *Implementation of the Adjustments to the Development Effectiveness Framework Tools for Sovereign Guaranteed Operations*. Documento [OP-1696-6](#). Washington, D.C.: BID.
- . 2020d. Propuesta para la Respuesta de Gobernanza del Grupo BID frente al Brote Pandémico de la COVID-19. Documento [GN-2996](#). Washington, D.C.: BID.
- . 2020e. Propuesta para la Respuesta de Gobernanza del Grupo BID frente al Brote Pandémico de la COVID-19. Documento [GN-2995](#). Washington, D.C.: BID.
- . 2021. Análisis del Uso de Préstamos en Apoyo de Reformas de Política como Parte de la Respuesta a la Pandemia de COVID-19. Washington, D.C.: BID.
- . 2022a. Barbados afianza financiamiento climático en su agenda con apoyo del BID y Nature Conservancy. Comunicado de prensa, 21 de septiembre de 2022. Washington, D.C.: BID. <https://www.iadb.org/es/noticias/barbados-afianza-financiamiento-climatico-en-su-agenda-con-apoyo-del-bid-y-nature>.
- . 2022b. Nueva Propuesta de Valor para el Banco Interamericano de Desarrollo y de la Corporación Interamericana de Inversiones. Resolución [AG-7/22](#) y CII/AG-3/22. Washington, D.C.: BID.
- . 2022c. *Operational response to COVID-19*. Salesforce, Inc. Consultado en febrero de 2024. <https://public.tableau.com/views/IDB-Financed-Projects-in-Response-to-COVID-19/COVID-19Program?:showVizHome=no>.
- . 2023a. Avance de las Reformas Operativas e Institucionales del BID. Documento [AG-6/23](#). Washington, D.C.: BID.
- . 2023b. *Development Lending for a New Reality: The Evolution of Financing Instruments across Multilateral Development Banks*. Washington, D.C.: BID.
- . 2023c. Documento [GN-2677-2](#). Washington, D.C.: BID.
- Banco Mundial. 2017. *Bank Policy: Development Policy Financing*. Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/b07a01de330e0775384b66b21e54b103-0290012023/original/Bank-Policy-Development-pol-fin.pdf>.
- . 2022. *Development Policy Retrospective 2021*. Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial.
- . 2023a. *Development Policy Operations: Prior Action Database*. Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial. <https://pubdocs.worldbank.org/en/861551551301960896/FPD-dev-policy-action-database.xlsx>.
- . 2023b. *IBRD Catastrophe Deferred Drawdown Option (Cat DDO)*. Product Note. Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/1820b53ad5cba038ff885cc3758ba59f-0340012021/original/Cat-DDO-IBRD-Product-Note.pdf>.
- Departamento de Evaluación Independiente del Desarrollo (IDEV). 2018. *Evaluation of African Development Bank Program Based Operations (2012–2017): Summary Report*. Abidjan: IDEV. <https://idev.BAfD.org/sites/default/files/documents/files/PBO%20Evaluation%20Eng%20Report%20Web.pdf>.

- Departamento de Evaluación Independiente (IED). 2018. *Policy Based Lending 2008-2017: Performance, Results, and Issues of Design*. Manila: BAsD. <https://www.adb.org/documents/policy-based-lending-2008-2017-performance-resultados-and-issues-design>.
- Fardoust, S., S. G. Koeberle, M. Piatti-Fünfkirchen, L. Smets y M. Sundberg. 2023. *Retooling Development Aid in the 21st Century: The Importance of Budget Support*. Oxford: Oxford University Press.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2023. *Annual Report 2023*. Washington, D.C.: FMI.
- Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación (ECG). 2023a. *Program-Based Operations at the African Development Bank, 2005–2020: An Overview*. ECG. <https://www.ecgnet.org/capitulo/2>.
- . 2023b. *Policy-Based Financing at the World Bank: Evolution, Performance, and Reform*. ECG. <https://www.ecgnet.org/chapter/6>.
- OVE (Oficina de Evaluación y Supervisión). 2015. Informe Anual de OVE 2015. Nota técnica: Diseño y Uso de los Préstamos en Apoyo de Reformas de Política en el BID. Documento [RE-485-6](#). Washington, D.C.: BID.
- . 2016a. Evaluación Institucional: Instrumentos de Financiamiento Contingente. Documento RE-496-1. Washington, D.C.: BID.
- . 2016b. Evaluación del Programa de País: Trinidad y Tobago 2011-2015. Washington, D.C.: BID.
- . 2020. Informe sobre Instrumentos de Préstamos. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/informe-sobre-instrumentos-de-prestamos>.
- . 2022a. Evaluación de los Instrumentos de Garantía en el Grupo BID. Documento [RE-559-1](#). Washington, D.C.: BID.
- . 2022b. Revisión de OVE de los Informes de Terminación de Proyecto y los Informes Ampliados de Supervisión: Ciclo de Validación 2022. Informe del Presidente del Comité de Políticas y Evaluación del BID y del Presidente del Comité del Directorio Ejecutivo de la CII. Documento [RE-575-2](#). Washington, D.C.: BID.
- . 2023a. Revisión de OVE de los Informes de Terminación de Proyecto y los Informes Ampliados de Supervisión: ciclo de validación 2023. Washington, D.C.: BID.
- . 2023b. Financiamiento en Apoyo de Reformas de Política en el Banco Interamericano de Desarrollo. Documento de Enfoque. Documento [RE-582-1](#). Washington, D.C.: BID.
- . 2023c. Financiamiento en Apoyo de Reformas de Política en el Banco Interamericano de Desarrollo. Nota Técnica. Documento [RE-582](#). Washington, D.C.: BID.

Oficina de Evaluación y Supervisión — OVE

Creada en 1999 como oficina de evaluación independiente, OVE evalúa el desempeño y los resultados de desarrollo de las actividades del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID). Estas evaluaciones buscan fortalecer al Grupo BID mediante el aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia.

Las evaluaciones se divulgan al público de conformidad con las políticas del Grupo BID, con el fin de compartir lecciones aprendidas con la región y con la comunidad de desarrollo en general.

 iadb.org/evaluacion

 linkedin.com/showcase/idb-ove

 [@BID_evaluacion](https://twitter.com/BID_evaluacion)