



## Evaluación Intermedia de los Compromisos del IDB-9

# Instrumentos de Préstamo

Informe Detallado

**Clasificación:** Documento Público  
**Versión Original:** Inglés  
**Traducción al Español:** Marzo de 2013



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



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



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



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

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

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2013**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

[www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)

## SÍNTESIS

El Acuerdo del BID-9 pregunta si los instrumentos financieros del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, o el Banco) están alineados correctamente con las necesidades de los clientes. Antes de la crisis global, la preocupación estuvo con la competitividad de financiamiento del BID; a medida que los prestatarios tenían un mayor acceso a los mercados mundiales de capital, la ventaja de precio que el BID tenía en términos de tasas de interés más bajas y mayores plazos de vencimiento era superada frecuentemente por los altos costos de transacción de los préstamos del BID. Con la llegada de la crisis, la dinámica cambió. Ya no se trataba de si existía una demanda de financiamiento del BID, sino de que si el BID podría financiar con la velocidad y a los niveles que la crisis demandaba. Esta evaluación analiza los instrumentos de préstamo del BID a partir de estas dos perspectivas.

Desde el año 2000 el BID ha incorporado un gran número de instrumentos de inversión, en un esfuerzo por reducir los costos de transacción y atender a las necesidades específicas de sus prestatarios. La variedad de instrumentos de préstamo para inversión iguala o supera a la de otros bancos multilaterales de desarrollo. En los últimos años, la Administración ha estado trabajando para racionalizar estos instrumentos y eliminar aquellos que se están utilizando solo de manera intermitente. Los préstamos para operaciones de innovación y las facilidades sectoriales se han discontinuado, y se permitió que el préstamo en función de los resultados dejara de tener efecto después de la fase piloto, en espera de una revisión y evaluación adicional. El Banco ha logrado avances significativos en la reducción del tiempo que transcurre desde la fase de concepto hasta la aprobación del préstamo para todos los instrumentos, reduciendo sustancialmente los costos de transacción.

La historia es más problemática con respecto a la capacidad del BID para responder a las necesidades de los prestatarios durante la crisis global. Se creó un instrumento especial para tal efecto con limitada aceptación: se aprobaron sólo cinco operaciones y tres de ellas fueron canceladas. El BID adoptó recientemente instrumentos de financiamiento contingente que deben permitir una respuesta más oportuna a las crisis económicas o desastres naturales. El BID sigue careciendo de un instrumento de préstamo viable que desembolse en función del logro de resultados.

## **PREFACIO**

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) esta en un periodo de rápidos cambios en respuesta al dinamismo económico en la Región a la cual sirve y a la creciente competitividad en los mercados financieros internacionales. En la pasada década, los países de América Latina y el Caribe han obtenido mayor acceso a fuentes financieras alternas y han incrementado su habilidad para generar y compartir conocimiento entre ellos. Como en el caso de otros bancos multilaterales de desarrollo, el BID busca adaptarse a estos cambios en el panorama internacional, cerciorándose de dar respuesta a las necesidades de los países prestatarios y poniendo un gran énfasis en la efectividad del uso de sus recursos limitados.

En el 2010 la Asamblea de Gobernadores del BID aprobó el Noveno Aumento General de Capital del BID (BID-9). El Acuerdo del BID-9 estableció una serie de reformas con el fin de fortalecer el enfoque estratégico, la efectividad en el desarrollo, y la eficiencia del BID para mantener su competitividad y relevancia en los próximos años. Como parte de ese informe, a la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del BID se le asignó la tarea de llevar a cabo un informe de avance, a presentarse en la Asamblea de Gobernadores en marzo de 2013, que busca evaluar el progreso del BID en la implementación de estas reformas. Para ver el documento en su totalidad, visite [www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion).

Este documento es uno de los 22 documentos de referencia preparados por OVE que sirven de insumo para la evaluación de BID-9. Su propósito es determinar si una parte de los requisitos de BID-9 ha sido implementada totalmente y efectivamente, además de ofrecer sugerencias para fortalecer la implementación en el futuro. El objetivo general de este documento y de la evaluación completa es proporcionar información a los Gobernadores, al Directorio y a la Administración del BID para ayudar a la institución a ser fuerte y efectiva en la promoción del crecimiento económico y en la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe.

## ÍNDICE

### SIGLAS Y ABREVIATURAS

### RESUMEN EJECUTIVO

I.	INTRODUCCIÓN .....	1
A.	Antecedentes y contexto .....	1
B.	Requisitos del BID-9 .....	3
C.	Propósito y metodología de la evaluación .....	3
II.	VISIÓN GENERAL DE LOS INSTRUMENTOS OPERATIVOS DEL BID Y SU USO .....	4
III.	HALLAZGOS .....	7
A.	La adecuación del conjunto actual de instrumentos .....	7
B.	Racionalización del conjunto de instrumentos .....	12
C.	Propuestas de nuevos instrumentos .....	13
D.	La Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF) .....	16
E.	Conclusiones.....	16
IV.	SUGERENCIAS PARA EL FUTURO .....	17

### LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

### ANEXO A UNA CRONOLOGÍA DE LAS REFORMAS DE INSTRUMENTOS OPERATIVOS

Este documento ha sido preparado por Basil Kavalsky y José Ignacio Sembler bajo la dirección de Diether Beuermann y Monika Huppi. Todos los documentos de referencia han sido revisados y discutidos dentro de OVE y circulados a la Administración para comentarios. Los demás documentos de referencia y la evaluación completa del BID-9 pueden ser encontrados en la página web: [www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion).

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCL	Línea de Crédito Contingente para Desastres Naturales
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión
CPE	Evaluaciones de Programa de País
DSL	Línea de Crédito Contingente para la Sostenibilidad del Desarrollo
FFF	Facilidad de Financiamiento Flexible
BID-9	Noveno Aumento General de Capital del BID
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Préstamo de Apoyo a Reformas de Política
PBP	Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política
PDL	Préstamo en función de los resultados
PIB	Producto Interno Bruto
SIL	Préstamo de Inversión para Proyectos Específicos

## RESUMEN EJECUTIVO

El Acuerdo del BID-9 hace un llamado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID, o Banco) para llevar a cabo una revisión de los instrumentos de préstamo, tanto para eliminar instrumentos innecesarios como para identificar déficits o instrumentos nuevos cuya adopción el BID debería considerar. La Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) encuentra que la Administración se ha movilizado para cumplir con este requisito, aunque un poco lento. La efectividad de la implementación parece mixta hasta la fecha, pero parece encaminarse en la dirección correcta.

Desde el año 2000, en un esfuerzo por aumentar su competitividad y reducir los costos de transacción de sus préstamos mediante la agilización de los tiempos de procesamiento y los requisitos fiduciarios, y mediante la introducción de nuevos instrumentos diseñados para evitar restricciones particulares, el Banco ha creado una serie de instrumentos de préstamo para inversión. Estos nuevos instrumentos tomaron dos modalidades: algunos utilizaron un enfoque "programático" para facilitar los préstamos múltiples si los objetivos intermedios son alcanzados, mientras que otros hicieron hincapié en la flexibilidad para apoyar pilotos o actividades innovadoras de forma más rápida que los préstamos estándar.

Como resultado de esta expansión, el BID ofrece a sus prestatarios una diversidad de instrumentos de préstamo para inversión igual o mayor que la de los otros bancos multilaterales de desarrollo. El consenso entre los funcionarios es que esto no es un problema, sino una ventaja, que es positivo tener un menú sustancial del cual los prestatarios puedan elegir. De hecho, la experiencia sugiere que las necesidades y características del país impulsan la elección del instrumento, los países experimentan con una nueva modalidad de préstamo y, si la experiencia es positiva, tienden a quedarse con esa modalidad como la forma principal de interacción con el BID. Sin embargo, el gran número de instrumentos plantea la pregunta de que si la racionalización podría permitir tomas de decisiones más focalizadas en la elección del instrumento a nivel de país.

El asunto de los instrumentos se complicó aún más con la llegada de la crisis financiera mundial en 2008. Ya no era una cuestión de si había demanda del financiamiento del BID, sino más bien de si el BID podía financiar con la velocidad y a los niveles que la crisis demandaba. El financiamiento aumentó a 10 mil millones de dólares en 2008 y 15 mil millones en 2009, lo que precipitó la necesidad de un aumento general de capital. En principio, el aumento de capital permite que el BID juegue un papel más importante en tiempos de crisis, pero los instrumentos existentes en ese entonces no eran ideales para

ese propósito<sup>1</sup>. Una serie de desastres naturales sin precedentes entre 2008 y 2010 también dio lugar a que el BID desarrollara instrumentos de préstamo que sustentaran una respuesta rápida.

En respuesta a las exigencias del BID-9 y la experiencia durante la crisis global, la Administración del Banco llevó a cabo un análisis de los instrumentos con garantía soberana del Banco en 2011. En diciembre de 2011 el Directorio aprobó una "Propuesta para Reforma de los Instrumentos de Financiamiento del Banco con Garantía Soberana" (GN-2564-3), eliminando dos instrumentos; los préstamos para operaciones de innovación y el marco de facilidades sectoriales. La Administración también procedió a abordar la necesidad de un instrumento de financiamiento contingente sólido para situaciones de crisis que fuera más efectivo que el instrumento anterior. En octubre de 2012, la Asamblea de Gobernadores del BID aprobó dos nuevos instrumentos: la Línea de Crédito Contingente para la Sostenibilidad del Desarrollo (DSL), diseñada para proteger programas relacionados con la pobreza en el caso de un *shock* externo, y la Línea de Crédito Contingente para Desastres Naturales (CCL), diseñada para complementar la Facilidad de Crédito Contingente para Desastres Naturales y proporcionar recursos adicionales en caso de desastres naturales. Además, la decisión de los Gobernadores autorizaba el uso de la opción de desembolso diferido para operaciones basadas en políticas para permitir que los países obtuvieran la aprobación de su asignación de préstamos de apoyo a reformas de política en un determinado año, pero teniendo acceso a los recursos en las cantidades, y en el momento, que cumplieran sus necesidades de forma más eficaz.

Además de este conjunto de instrumentos de préstamo, el Convenio Constitutivo del BID lo autoriza para ofrecer garantías a los prestatarios. Hasta el año 2005 el uso de garantías se limitó al sector privado. En 2004, el Directorio aprobó directrices para garantías en moneda local a entidades del sector público. Hasta la fecha se han implementado solo dos de estas garantías, ambas diseñadas para ofrecer seguridad a los participantes del sector privado que el sector público cumplirá con sus obligaciones contractuales en operaciones de asociación público-privada, permitiendo así atraer compañías internacionales bien calificadas para desarrollar y operar infraestructuras en Perú y Guyana. El uso del instrumento de garantía se amplió recientemente para financiar la restructuración de la deuda en Panamá.

El déficit clave que queda en el conjunto de instrumentos del BID parece ser la falta de un instrumento viable que desembolse contra resultados. El uso del préstamo en función de los resultados, puesto a prueba en 2003, tuvo poca demanda por parte de los

---

<sup>1</sup> En 2008, en respuesta a la crisis financiera internacional, el BID introdujo un Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento con el fin de proporcionar liquidez por hasta 500 millones de dólares por país para "instituciones financieras reglamentadas que tengan que hacer frente a una disminución del acceso a líneas de crédito externo y crédito interbancario". El programa fue transitorio, expirando el 31 de diciembre de 2009. Puesto que los fondos para este programa provendrían de recursos para préstamos de emergencia, no habría costo de oportunidad en términos del programa normal de préstamos del Banco para préstamos para inversión y préstamos de apoyo a reformas de políticas. Entre 2007 y 2011, el Banco aprobó cinco operaciones financieras de emergencia, pero tres fueron canceladas posteriormente.

prestatarios debido a el requisito de que los desembolsos se vinculen no sólo a los resultados, sino también a la evidencia de gastos de inversión específicos llevados a cabo para el logro de esos resultados, siendo solo aquellos contratos que se ajustaban a los procedimientos de adquisiciones del BID elegibles para reembolso. OVE sugiere que la Administración establezca un grupo de trabajo para revisar la experiencia de otros bancos multilaterales con programas de préstamos que desembolsen en función del logro de los resultados, y determinar si sería útil para el BID agregar un instrumento en esta línea. Un instrumento bien diseñado de este tipo podría ser de considerable interés para los prestatarios del BID.

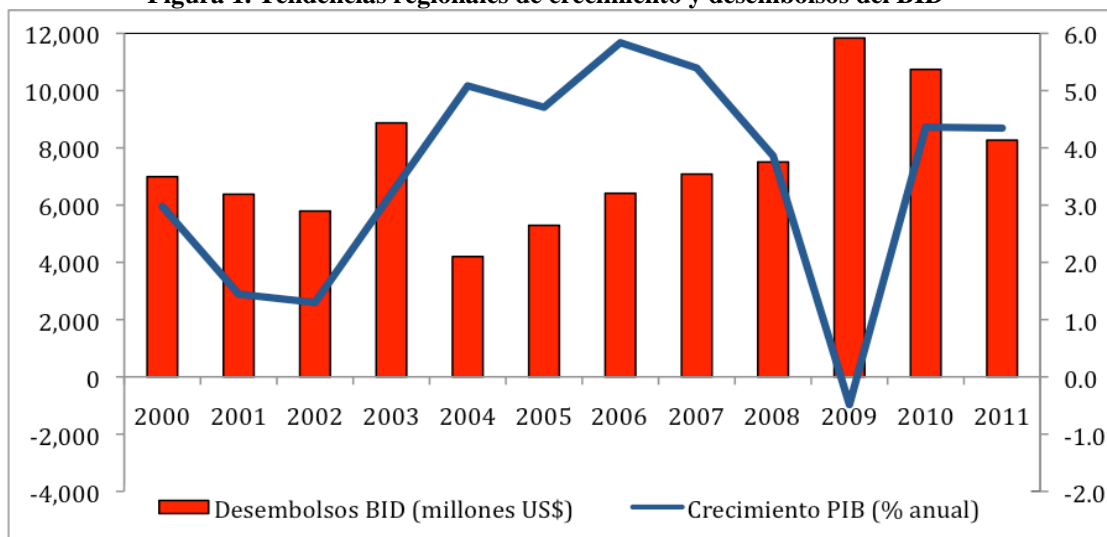
## **I. INTRODUCCIÓN**

### **A. Antecedentes y contexto**

- 1.1 Conforme las tasas de crecimiento en América Latina y el Caribe se aceleraron en los últimos 10 a 15 años, surgió la preocupación de que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, o Banco) se estaba volviendo cada vez menos competitivo como fuente de financiamiento para el desarrollo. En 2006, México pagó por adelantado la mitad de su saldo de préstamos con el Banco, y el financiamiento total se estancó entre 5 a 6 mil millones al año, muy por debajo de la proyección de 8 mil millones de dólares al año realizada en el Nuevo Marco de Financiamiento para el período 2003-2008. A medida que los prestatarios tenían un mayor acceso a los mercados mundiales de capital, la ventaja de precio que el BID tenía en términos de tasas de interés más bajas y plazos de vencimiento más largos fue superado con frecuencia por los altos costos de transacción de los préstamos del BID; los préstamos tardaban más de 400 días en promedio desde la etapa de concepto a su aprobación, y los requisitos fiduciarios imponían engorrosos procedimientos que no guardaban relación con los sistemas propios de los países. Al mismo tiempo, la comunidad de donantes ponía mayor énfasis en las salvaguardias y los objetivos sociales al mismo tiempo que trataba de fomentar una nueva cultura de resultados, requiriendo un monitoreo cercano de los productos, resultados, e impactos.
- 1.2 Comenzando alrededor del año 2000, estos factores llevaron a la Administración del BID a explorar formas de reducir los costos de transacción, tanto directamente por medio de la aceleración y simplificación de los requisitos fiduciarios, así como también indirectamente mediante la introducción de nuevos instrumentos diseñados específicamente para lidiar con estas limitaciones. Estos nuevos instrumentos tomaron dos modalidades: instrumentos que utilizaban un enfoque "programático", permitiendo financiamiento progresivo de nuevas actividades sobre la base del cumplimiento por parte de los prestatarios de un conjunto de objetivos o activadores; e instrumentos más pequeños y más flexibles, que pudieran utilizarse para pilotos u operaciones innovadoras que podrían ejecutarse de forma más rápida que los préstamos estándar.
- 1.3 Con la llegada de la crisis financiera mundial en 2008, la dinámica cambió. Ya no era un asunto de que si existía demanda de financiamiento del BID, sino más bien de si el BID podía proporcionar financiamiento a la velocidad y en los montos que la crisis demandaba. En 2008, el financiamiento aumentó a 10 mil millones de dólares, y en 2009 a 15 mil millones, lo que precipitó la necesidad de un nuevo aumento general de capital. Una serie sin precedentes de desastres naturales entre 2008 y 2010 dio también lugar a que el BID desarrollara productos de préstamo para apoyar una respuesta rápida a estos acontecimientos.

- 1.4 La combinación de la preocupación acerca de si el BID podía responder con una adecuada velocidad y costo a las necesidades de los prestatarios y de la preocupación acerca de la necesidad de préstamos anti-cíclicos y de emergencia parece haber llevado al requerimiento del BID-9 de revisar si el conjunto de instrumentos de préstamo del Banco cumple las "necesidades y expectativas" de los prestatarios. La figura 1 muestra que, en la práctica, el financiamiento del BID han sido contra-cíclico: cuando los prestatarios tienen fácil acceso a los mercados mundiales de capital, y las remesas e inversión extranjera directa son relativamente abundantes, la demanda por recursos del BID disminuye, y en periodos como el caso de la crisis financiera mundial se recuperan de nuevo. Cabe destacar, sin embargo, que una parte importante de los incrementos en los desembolsos en 2008 y 2009 fueron a sólo dos países, Brasil y México. Para el resto de países hubo pocos cambios, por lo que las preocupaciones acerca de si el BID es capaz de responder a la demanda cíclica sigue siendo válida. Hubo una demanda limitada por un programa especial introducido por el BID para tratar de aumentar los flujos a los prestatarios durante la crisis financiera global, sin reducir otros financiamientos del BID (esto se explica más adelante en el documento).

**Figura 1. Tendencias regionales de crecimiento y desembolsos del BID**



Fuentes: *World Development Indicators* (Banco Mundial), Departamento de Finanzas (BID).

Notas: Crecimiento del PIB = promedio simple de las tasas de crecimiento para los 26 países del BID.

- 1.5 Durante las negociaciones del BID-9, además de las preocupaciones generales acerca de la idoneidad de los instrumentos de préstamo, también se discutió sobre la adecuación del apoyo del BID a la innovación. Es posible que los instrumentos de préstamo no sean el contexto adecuado para una revisión de este tema. Gran parte del apoyo del BID para la innovación es a través del Fondo Multilateral de Inversiones, así como con su cooperación técnica no reembolsable. Los préstamos con garantía soberana también pueden y dan apoyo a la innovación, pero esto es una cuestión más de los componentes de los préstamos específicos, y menos de la naturaleza del instrumento de préstamo. Si bien el BID ha tenido desde el año 2000, un instrumento titulado explícitamente como préstamo para operaciones de

innovación, la experiencia ha sido que las rigideces básicas del préstamo y ciclo proyectos no resultan en ahorros de costos o tiempo para procesar préstamos pequeños. (Esto se discute más abajo.)

## **B. Requisitos del BID-9**

- 1.6 La intención de los Gobernadores en el Acuerdo del BID-9 parece haber sido que la Administración debe realizar una revisión de los instrumentos de préstamo con dos objetivos: en primer lugar, simplificarlos y eliminar los instrumentos innecesarios, y segundo, identificar déficits o nuevos instrumentos que el BID podría considerar implementar. En palabras de la Administración: “Es necesario que los instrumentos [de préstamo] operativos del Banco respalden eficazmente los propósitos de desarrollo y reflejen las necesidades cambiantes y el contexto en evolución de los países. En los últimos años la institución ha creado una gama de instrumentos [de préstamo] operativos focalizados en mayor medida en procesos administrativos que en respaldar resultados en materia de desarrollo. Mientras las categorías actuales de los préstamos en apoyo de reformas de política y de los préstamos de inversión se mantendrán, una revisión de los instrumentos existentes considerará simplificar los instrumentos ofrecidos y actualizar las políticas administrativas para destacar los resultados de desarrollo y adaptar los instrumentos a necesidades específicas. El documento de programación anual del Banco reflejará la armonía entre el inventario de proyectos y la Estrategia de País, que ofrece el marco de desarrollo, incluido el marco macroeconómico y fiscal, para el país.”.
- 1.7 Mientras que los Gobernadores no fueron explícitos en la definición de este asunto en términos de instrumentos de préstamo con garantía soberana, se desprende del contexto que este era el foco principal de su preocupación. (La adecuación de los instrumentos disponibles para satisfacer las necesidades de financiamiento sin garantía soberana es discutida en el documento de referencia que aborda el sector privado).

## **C. Propósito y metodología de la evaluación**

- 1.8 El Acuerdo del BID-9 requirió a la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) evaluar en qué medida el Banco había implementado los requisitos en forma plena y efectiva. Para llevar a cabo esta tarea, OVE (i) reunió información detallada sobre el uso de los diferentes instrumentos, (ii) entrevistó a líderes del equipo de proyecto con experiencia en el uso de cada uno de los instrumentos, (iii) hizo una meta-evaluación de las evaluaciones de país (CPEs) y de las evaluaciones corporativas de OVE, y (iv) llevó a cabo estudios de casos específicos a nivel de país, incluyendo un cuestionario estructurado para los evaluadores con una sección dedicada a los instrumentos financieros para determinar las percepciones de los clientes sobre la utilidad del conjunto de instrumentos proporcionados por el BID.

## **II. VISIÓN GENERAL DE LOS INSTRUMENTOS OPERATIVOS DEL BID Y SU USO**

- 2.1 La evaluación de OVE del Nuevo Marco de Financiamiento definió un instrumento o modalidad de préstamo como "una combinación de normas y procedimientos aplicables al desarrollo, la aprobación y la ejecución de actividades de préstamo".<sup>2</sup> Hay tres grandes categorías: préstamos de inversión, préstamo de apoyo a reformas de política, y préstamos de emergencia, pero en los últimos años el Banco ha creado una serie de instrumentos alternativos dentro de cada categoría (ver Tabla 1). Cabe destacar que, en la categoría de préstamos de inversión, a finales de 2011, el Banco contaba con 11 instrumentos de préstamo. El Cuadro 1 a continuación presenta una taxonomía de los instrumentos de préstamo del BID, y el Anexo A proporciona una cronología detallada de la evolución de los instrumentos de préstamo del BID.
- 2.2 El financiamiento del BID está dominado por los préstamos de inversión para proyectos específicos (SIL) y préstamos programáticos de apoyo a reformas de política (PBP). De las 16 diferentes modalidades de préstamo que figuran en el Cuadro 1, durante el período 2007-2011, 11 instrumentos se utilizaron menos de 5 veces al año, en comparación con un promedio de 50 SILs y 16 PBPs al año. En lo que se refiere a la distribución del uso de instrumentos por país, mientras que 23 de los prestatarios utilizó SILs y 19 usó PBPs, 10 de los instrumentos fueron utilizados por siete o menos prestatarios durante el período. El instrumento menos utilizado fue el préstamo para operación de innovación, con sólo cuatro operaciones en dos países en los cinco años. De acuerdo con la Evaluación del Nuevo Marco de Financiamiento de OVE, la proliferación de instrumentos de préstamo fue una manera para que el Banco enfrentara la disminución de la demanda de préstamos de inversión tradicionales, y las preocupaciones de los prestatarios con respecto a los altos costos de transacción de tratar con el Banco, y las restricciones fiscales de los países prestatarios miembros. El documento señala que muchos de los instrumentos más recientes proporcionan un proceso más rápido de preparación y aprobación.

---

<sup>2</sup>

“Evaluación del Nuevo Marco de Financiamiento: 2005-2008” (RE-342-1).

**Tabla 1. Clasificación de financiamiento del BID, 2007-2011, por instrumento**

	Instrumento	Número	Número (%)	Monto Original Aprobado (US\$)	Monto Original Aprobado (%)	Países BID (26) usando el instrumento
Instrumentos de Financiamiento GN-2564-3	Préstamo de inversión para proyectos específicos	253	44.7%	14,466,687,160	27.9%	26
	Préstamo para programa de obras múltiples	38	6.7%	4,842,351,700	9.3%	15
	Préstamo de programa de fases múltiples	40	7.1%	3,495,025,325	6.7%	14
	Préstamo para programa de crédito global	16	2.8%	497,938,600	1.0%	5
	Préstamo de cooperación técnica	7	1.2%	36,270,000	0.07%	7
	Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos	18	3.2%	31,951,250	0.1%	7
	Facilidad sectorial	11	1.9%	47,417,783	0.1%	4
	Préstamo para operaciones de innovación	4	0.7%	40,000,000	0.1%	2
	Facilidad de Respuesta Inmediata a Emergencias	6	1.1%	95,000,000	0.2%	6
	Préstamo en función de los resultados	10	1.8%	709,000,000	1.4%	6
Otros Préstamos	Proyectos usando línea CCUP (Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión)	45	8.0%	12,998,500,000	25.1%	12
	Préstamos Híbridos	4	0.7%	265,000,000	0.5%	4
	Financiamiento Suplementario	18	3.2%	1,567,300,000	3.0%	12
PBLS/PBP/EMES	Préstamo de Apoyo a Reformas de Política (PBL)	10	1.8%	1,931,800,000	3.7%	6
	Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP)	80	14.1%	8,275,000,000	16.0%	19
	Préstamos de Emergencia (EME)	6	1.1%	2,500,000,000	4.8%	5
<b>TOTAL</b>		<b>566</b>	<b>100%</b>	<b>51,799,241,818</b>	<b>100%</b>	

Fuente: OVEDA, utilizando la base de datos del Banco.

### Cuadro 1. Una taxonomía de los instrumentos y enfoques de préstamos del BID

#### Préstamos de Inversión

**Préstamos de inversión para proyectos específicos**, el primer instrumento de préstamo del Banco, se utilizan para operaciones que conllevan componentes grandes e interdependientes. Antes de que se apruebe el préstamo, cada componente debe estar totalmente definido y analizado, con los gastos elegibles claramente identificados.

**Préstamos de cooperación técnica** financian servicios de consultoría y actividades de fortalecimiento institucional.

**Préstamos para Programa de Obras Múltiples** financian una serie de pequeños sub-proyectos independientes. La evaluación del préstamo no requiere la evaluación de cada sub-proyecto antes de su aprobación por parte del Directorio, sino que se basa en la valoración de una muestra representativa de sub-préstamos usados para financiar inversiones reales.

**Préstamos para Programas de Crédito Global** proporcionan sub-préstamos a pequeñas y medianas empresas a través de instituciones financieras de primer y segundo piso. Los sub-préstamos son aprobados en conformidad con el reglamento de crédito del programa, y los sub-préstamos son usados para financiar inversiones reales.

**Facilidad para la Preparación y Ejecución del Proyecto** proporciona fondos por adelantado para la preparación del proyecto y financia la continuidad de proyectos de agencias por un máximo de 4 años luego de la finalización y evaluación de los logros del proyecto.

**Préstamos de programa de fases múltiples** proporcionan un objetivo general y un marco conceptual para el apoyo por fases y a largo plazo de un programa, que abarca más de un ciclo de proyecto. Este préstamo podría, por ejemplo, cubrir una fase piloto seguida de una fase de inversión más grande.

**Préstamos para operaciones de innovación** financian intervenciones o actividades pilotos que vayan a desarrollarse en no más de 30 meses. (fueron eliminados a finales de 2011)

**Facilidad sectorial** proporciona apoyo rápido para lidiar con problemas de carácter sectorial. (fueron eliminados a finales de 2011)

**Préstamos en función de los resultados** desembolsan los fondos en función del logro de un conjunto de objetivos especificados desde el principio. Cuando los objetivos se cumplen se

hace el desembolso contra gastos que pueden verificarse como incurridos para cumplir los objetivos. (suspendido en 2009, pendiente de revisión)

***Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión*** apoya a las instituciones de desarrollo con un historial demostrado en la implementación de sus programas de inversión en el largo plazo. Las operaciones individuales apoyadas por la institución están sujetas a la aprobación del Directorio del BID.

***Préstamos Híbridos*** proporcionan apoyo financiero para cambios de política del sector o subsector así como fondos para inversión en capital. Contienen un componente de reforma de política de desembolso rápido y un componente de inversión dirigidos a inversiones específicas en el sector.

***Financiamiento Suplementario*** proporciona recursos adicionales requeridos por un proyecto en curso para cumplir con sus objetivos o para permitir la expansión sin cambio en la descripción del proyecto.

#### **Préstamo de Apoyo a Reformas de Política**

***Préstamo de Apoyo a Reformas de Política*** son operaciones de múltiples tramos, en las cuales las condiciones de desembolso para cada tramo son especificadas al inicio de la operación.

***Opción de Desembolso Diferido*** permite a los países comprometerse por adelantado en préstamos de apoyo a reformas de política por pago de una prima, pero pueden diferir los desembolsos a cualquier tiempo que elijan.

***Préstamos Programáticos de Apoyo a Reformas de Política*** constituyen una serie de operaciones de tramo único, cada una con su propio contrato de préstamo, estableciendo un marco de mediano plazo de cambios de reformas institucionales.

#### **Préstamos de Emergencia**

***Facilidad de Respuesta Inmediata a Emergencias Causadas por Desastres*** hace que los fondos estén disponibles rápidamente para respaldo inmediato después de un desastre natural.

***Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales (CCF)*** proporciona financiamiento contingente en caso de desastres naturales. El financiamiento requiere la existencia de un programa de gestión integral del riesgos de desastres naturales, y la verificación de la ocurrencia de un evento de desastre, la ubicación y la intensidad.

***Línea de Crédito Contingente para Desastres Naturales (CCL)*** proporciona fondos adicionales para emergencias. Ambos instrumentos, CCF y CCL se han diseñado para complementarse entre sí. La CCL cubre un espectro más amplio de desastres naturales de magnitud menor que catastrófica, mientras que la CCF cubre un tipo muy específico de desastres naturales de carácter catastrófico, en el que las consecuencias de la catástrofe requieran una reestructuración de los programas de inversión del país.

***Línea de Crédito Contingente para la Sostenibilidad del Desarrollo*** reemplaza los préstamos para emergencias y es diseñada para proteger los programas relacionados con la pobreza en el caso de un *shock* sistémico o específico del país.

- 2.3 Además de los instrumentos de préstamo, el BID también ofrece garantías para el sector público. El uso de garantías estaba previsto en el Convenio Constitutivo del BID, sin embargo, hasta 2005 el uso de garantías se limitó solo al sector privado. En 2004, el Directorio aprobó directrices para garantías en moneda local a entidades del sector público. Hasta la fecha, se han implementado dos de tales garantías<sup>3</sup>, ambas diseñadas para ofrecer seguridad a los participantes privados que el sector público cumpla con sus obligaciones contractuales en una operación de asociación público-privada. Al ofrecer estas garantías, el BID posibilitó atraer empresas internacionales bien calificadas, para construir y operar infraestructura en Perú y Guyana. El Directorio del Banco acordó recientemente ampliar la utilización del instrumento de garantía para respaldar la reestructuración de la deuda en Panamá.

### **III. HALLAZGOS**

- 3.1 Los pasos que el BID ha adoptado para hacer frente a los requerimientos del BID-9 se pueden dividir en cuatro temas diferentes: la adecuación del conjunto de instrumentos para satisfacer las necesidades de los prestatarios; pasos para racionalizar el conjunto de instrumentos y eliminar los que son redundantes; esfuerzos para desarrollar nuevos instrumentos que se ajusten a las necesidades cambiantes de los prestatarios y a los cambios en el enfoque general de la comunidad internacional ante los desafíos del desarrollo; y la Facilidad de Financiamiento Flexible, que aunque no es en sí un instrumento, es una mejora importante de la calidad financiera de los préstamos del BID.

#### **A. La adecuación del conjunto actual de instrumentos**

- 3.2 El BID ofrece a sus prestatarios una serie de instrumentos de préstamo para inversión igual o mayor que otros bancos multilaterales de desarrollo (véase la Tabla 2). La diferencia actualmente es mayor con el Banco Mundial, el cual en noviembre de 2012 consolidó todas sus modalidades de préstamos de inversión en una sola categoría, con la expectativa de proporcionar la flexibilidad para abarcar un amplio conjunto de diferentes enfoques. Por el contrario, hay una diferencia relativamente pequeña entre las instituciones financieras internacionales sobre los préstamos de política (ya sea el enfoque tradicional por tramo o el enfoque programático utilizando activadores), o sobre los préstamos de emergencia/contingentes (véase la Tabla 2). No obstante, es importante tener en cuenta que la reciente introducción de un instrumento programático que desembolsa contra resultados del Banco Mundial (Programa por Resultados) es un punto de partida potencialmente muy importante de la división tradicional del paradigma de financiamiento entre préstamo de inversión y el préstamo de política.

---

<sup>3</sup> “Perú: Propuesta de garantía para el programa Ramal Norte del Amazonas IIRSA” (PE-L1010), 22 de diciembre, 2005; y “Guyana: Propuesta de préstamo y garantía para un programa de gestión de desechos sólidos en Georgetown” (GY-0055), 11 de abril, 2006.

**Tabla 2. Comparación de los instrumentos de financiamiento de los bancos multilaterales de desarrollo**

Instruments/Enfoques de financiamiento	Instrumentos de financiamiento de los bancos multilaterales de desarrollo			
	BID	Banco Asiático de Desarrollo	Banco Mundial	Banco Africano de Desarrollo
<b>Préstamos de Inversión</b>				
Préstamo de inversión para proyectos específicos	√	√	Consolidado en "Préstamo de inversión"	√
Facilidad de Respuesta Inmediata para Emergencias causadas por desastres naturales	√	√		√
Préstamo de cooperación técnica	√	√		√
SWAp (enfoque)	√	√		√
Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos	√	√		√
Préstamo de programa de fases múltiples	√	√		
Préstamo para programa de crédito global	√	√		
Préstamo sectorial		√		√
Préstamo para operaciones innovación	(eliminado)		(eliminado)	
Facilidad sectorial	(eliminado)			
Préstamo para programa de obras múltiples	√			
Préstamo en función de los resultados	(piloto 2003-2009)			
CCLIP (enfoque)	√			
<b>Préstamo de Política/Emergencia/Contingente (*)</b>				
Préstamos de Política	√	√	√	√
Préstamos de emergencia/contingente	√	√	√	√
<b>Programa por Resultados (PforR)</b>			√	

*Fuente:* Propuesta de Reforma de los Instrumentos de Financiamiento del Banco con garantía soberana", GN-2564-3.

\* BID: Préstamo de Apoyo a Reformas de Política, Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política, Préstamos de Emergencia/Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento (2008-2009), Facilidad de Financiamiento Flexible, Línea de Crédito Contingente para la Sostenibilidad del Desarrollo, Línea de Crédito Contingente para Desastres Naturales.

Banco Mundial: operación de financiamiento para políticas de desarrollo (PDLs), operación especial de financiamiento para políticas de desarrollo, opción de desembolso diferido, opción de desembolso diferido riesgo catastrófico, préstamo para intermediarios financieros, préstamo de emergencia para recuperación.

Banco Asiático de Desarrollo: préstamo independiente basado en políticas, préstamo programático basado en políticas, facilidad financiera de apoyo contra-cíclico, préstamo de emergencia.

Banco Africano de Desarrollo: préstamo basado en políticas, facilidad financiera de emergencia, iniciativa de financiamiento de comercio.

Nota: La tabla no incluye los préstamos ofrecidos por la Corporación Andina de Fomento (CAF), ya que siguen un modelo algo diferente y pueden ser a corto plazo (1 año), mediano plazo (1-5 años) y largo plazo (más de 5 años). CAF financia programas/proyectos de inversión, programas de préstamo y Swaps. Los préstamos pueden otorgarse en todas las fases de implementación del proyecto. Además de los préstamos para proyectos y programas, la CAF ofrece a los gobiernos líneas contingentes de crédito, líneas de crédito, garantías parciales y avales, servicios de asesoría financiera, y cooperación técnica.

- 3.3 Los funcionarios y los prestatarios entrevistados por OVE no ven el número de instrumentos de préstamo para inversión como un costo o una desventaja en términos de la interacción del BID con sus prestatarios. La opinión general es que es bueno tener un menú sustancial del cual los prestatarios pueden elegir<sup>4</sup> de acuerdo con sus necesidades y preferencias nacionales. La experiencia sugiere que los países experimentan con una nueva modalidad de préstamo y, si la experiencia es positiva, tienden a utilizar esta modalidad como la forma principal de interacción con el BID. Esto se demuestra, por ejemplo, mediante el uso de PBPs en Perú y Trinidad y Tobago, el uso de la línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP) en México y Argentina, y en el uso de los préstamos en función de los resultados (PDL) en Chile.
- 3.4 Una revisión de la experiencia de los países con el uso de instrumentos indica un resultado general positivo en la adecuación de los instrumentos a las realidades de los países y sectores. Sin embargo, en un número de casos hubo tensiones entre las expectativas del país y lo que el instrumento podía ofrecer de manera razonable. Las evaluaciones de país y las entrevistas al personal mencionan problemas relacionados con dos instrumentos: PDLs y CCLIPs.
- 3.5 **Préstamos en función de los resultados (PDL):** El PDL se introdujo como piloto en 2003 como una forma de reflejar el creciente foco de la comunidad de donantes en resultados. El programa piloto fue ideado para durar seis años, tiempo suficiente para que algún PDL completara su ejecución. En el tercer año del programa, la Administración le proporcionaría al Directorio un informe de progreso en la implementación; y al final del programa piloto, la Administración realizaría una evaluación de los PDLs financiados por el programa, emitiendo recomendaciones para la acción futura del Banco en relación con el instrumento PDL. Los resultados de la evaluación podrían ser usados como base para elaborar un conjunto más definitivo de directrices para el instrumento.
- 3.6 Los PDLs se diseñaron para enfatizar el logro de los resultados planeados: se desembolsarían una vez que los resultados del programa habían sido logrados y el Banco había verificado los resultados y los gastos incurridos por el prestatario para lograrlos. El problema era que además de lograr resultados, los países tenían que presentar la documentación de los contratos celebrados para alcanzar los resultados y verificar que estos contratos cumplieran los requisitos de adquisiciones del BID. Estos dos obstáculos para recibir los desembolsos presentó problemas para algunos países de bajos ingresos, pero incluso en el caso Chile el desembolso de los PDLs fue muy lento, en contra de lo que se esperaba. En opinión de los líderes de equipo de proyectos del BID, el PDL agregó un limitado valor agregado a los préstamos de inversión: las necesidades de cumplimiento eran las mismas,

---

<sup>4</sup> Incluso para aquellos instrumentos que se descontinuaron recientemente debido a la falta de interés (Préstamos para operaciones de innovación y Facilidades sectoriales), el equipo de evaluación entrevistó a personal que creían que estos instrumentos todavía eran de interés en los países en los que funcionaron y que debían haberse mantenido.

pero mucho más monitoreo era requerido. (Ver ejemplos de países en el Cuadro 2).

#### **Cuadro 2. Uso de los PDLs: Ejemplos de CPEs**

El supuesto que subyace al uso de un PDL era que la agencia ejecutora tenía los recursos para llevar a cabo el proyecto, y la fortaleza institucional y capacidad para alcanzar los objetivos. Se esperaba que hubiera mayor demanda de los PDLs cuando los desembolsos grandes no eran requeridos, y el tiempo transcurrido entre la aprobación del proyecto y el logro de los resultados del proyecto sería relativamente corto.

##### ***Guatemala: Una falta de adecuación del PDL con el alcance del Programa***

A petición del Ministerio de Educación, se eligió un PDL para lograr los objetivos de Mi Escuela Progresá con el propósito de mejorar la cobertura de la educación pre-escolar, el acceso a enseñanza primaria y la eficiencia interna (tasas de repetición), mejorar el aprendizaje, fortalecer la educación bilingüe, y mejorar la infraestructura educativa. La demanda generada por Mi Familia Progresá ayudó a lograr algunos de los objetivos del programa relativamente pronto, pero no pudo lograr todos los indicadores. Por ejemplo, un aumento de 5 puntos porcentuales en el número de exámenes que se tomaron en la lengua maya, en los cuales las habilidades de lectura y en matemáticas fueron logradas. Por otra parte, los recursos del Ministerio de Educación para la construcción y reparación de escuelas, equivalentes a 12 millones de dólares en 2008, no fueron suficientes para cubrir el costo estimado del programa de infraestructura de la escuela; 105 millones de dólares.

##### ***Honduras: Una falta de adecuación del PDL con capacidad del país***

En 2005, el Banco aprobó un PDL de 16.6 millones de dólares para un programa del sector salud que buscaba aumentar los partos institucionales, chequeos prenatales y post-parto, el uso de la planificación familiar y el número de niños vacunados. La primera auditoría externa del programa en 2007 encontró que prácticamente todos los objetivos, incluso los establecidos en los dos últimos tramos, se habían logrado antes. Sin embargo, a finales de 2009, se había desembolsado sólo el 20%. Este PDL resultó no ser muy adecuado para el sector salud caracterizado por una deficiente capacidad. El principal problema era el requisito del PDL, no sólo obtener los resultados específicos, sino que justificar las inversiones. El primer tramo del préstamo se desembolsó en 2010, y el año cerró con un 50 por ciento de sus fondos desembolsados. Ese mismo año el programa fue reformulado para complementar el nuevo préstamo de inversión de 27.5 millones de dólares para el programa de Fortalecimiento de la Gestión y Oferta Descentralizada de los Servicios de Salud.

- 3.7 Teniendo en cuenta estos problemas, en palabras de un gerente del BID "El PDL ha muerto. Nadie lo utilizará en el futuro." El último PDL fue aprobado en noviembre de 2009 (BR-L1236, Profisco Minas Gerais), y en efecto al programa piloto se le permitió expirar, en espera de una nueva revisión y evaluación.<sup>5</sup> Esto plantea algunos problemas reales para el BID, en que la cartera actual carece de un instrumento que desembolse contra resultados. La solución a este problema podría ser moverse a un enfoque como el del Banco Mundial, el cual ha introducido préstamos que desembolsan contra los resultados del programa.
- 3.8 **La Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión.** El CCLIP busca respaldar a las instituciones con buen desempeño, proporcionando una línea de crédito de largo plazo a la que los prestatarios pueden utilizar para los

<sup>5</sup> En la reunión del Directorio del 9 de diciembre de 2011, que revisó y aprobó la "Propuesta de Reforma de los Instrumentos de Financiamiento del Banco con Garantía Soberana" (GN-2564-2), el Directorio indicó que OVE debería llevar a cabo una evaluación del PDL. Teniendo en cuenta otras prioridades, el programa de trabajo de OVE actualmente no incluye esta evaluación.

proyectos, sujeto a un acuerdo con el BID. Permite un acuerdo sin un compromiso firme de ambas partes. El CCLIP ha sido muy popular entre algunos prestatarios, especialmente en el caso de México y Brasil. Entre los beneficios para las entidades prestatarias son, posiblemente, que en países donde se requiere la aprobación parlamentaria para el endeudamiento, se puede obtener la aprobación general para el CCLIP y no tener que volver por cada operación individual.<sup>6</sup> Además, hay un implícito "sello de aprobación" del BID para la organización involucrada, que puede tener algún valor político. El principal ahorro en el tiempo de procesamiento es que una vez que el CCLIP ha sido aprobado, las operaciones posteriores se presentan al Directorio sobre una base de "no objeción". Los préstamos posteriores requieren menos misiones y tiempos de preparación ya que la agencia ejecutora sigue siendo la misma y no es necesario un perfil de proyecto. Sin embargo, el mecanismo tiene algunos costos desde la perspectiva del BID debido a que puede introducir una capa adicional entre el BID y el subprestatario. (el Cuadro 3 ofrece ejemplos de países; el ejemplo de México se basa en entrevistas con el personal del BID, y el ejemplo de Brasil se extrae del CPE).

### **Cuadro 3. Uso del CCLIPs: Ejemplos de países**

#### **México: Apoyo al Estado de Yucatán a través de un CCLIP a Banobras**

De acuerdo con la constitución mexicana, el BID no puede prestar directamente a las entidades subnacionales. El Banco ha trabajado durante mucho tiempo con Banobras en el programa FORTEM, con proyectos que fueron muy exitosos en la focalización de las entidades subnacionales. Ellos financiaron el plan de inversión de cada subnacional, siempre que tuvieran una disciplina presupuestaria adecuada, fortalecimiento institucional, planificación fiscal y de inversión mejoradas, y así sucesivamente. Con el tiempo, el Banco se ha movido a un conjunto de indicadores sobre los cuales desembolsa. Inicialmente, el programa FORTEM fue apoyado a través de préstamos regulares de inversión, y más tarde como parte de un programa de múltiples fases. Con FORTEM 3, se ha decidido utilizar el instrumento CCLIP, que en principio acorta los costos de transacción y el tiempo. El BID vio esto como una forma de consolidar su relación con Banobras.

La propuesta del CCLIP fue que Banobras podrían utilizarlo para fines distintos de FORTEM y para su programa general de inversiones. El CCLIP no fue limitado a entidades subnacionales en particular. El concepto es muy amplio: Banobras puede incluso financiar agencias federales que se ocupan de la inversión a nivel subnacional. En la práctica, sin embargo, existe una tensión entre financiar del flujo de caja de Banobras y focalizarse en los estados y municipios. Además, Banobras se centra en infraestructura y es reacio a cubrir los gastos de gestión que constituyen una gran parte de lo que el BID quiere financiar.

El segundo programa CCLIP se dirige al estado de Yucatán para proporcionar (i) fortalecimiento institucional para presupuesto basado en resultados, fortaleciendo el sistema fiscal a través de una agencia semi autónoma, (ii) renovación de un distrito histórico de la capital, (iii) renovación de un muelle en el puerto, para apoyar la llegada de turistas, y (iv) prestación de servicios de banda ancha inalámbrica en todo el estado. Los indicadores de resultado son los del programa de Yucatán. En opinión de los funcionarios del BID, Banobras no está comprometido con estos resultados, y son reacios a participar en el programa. Ahora el Banco está apoyando el estado de Chihuahua para la tercera fase de la línea CCLIP, un proyecto que ha sido aprobado por la Secretaría de Hacienda. La única opción es hacerlo como una CCLIP, y el BID se ve a sí mismo como atrapado en este proyecto paraguas si quiere trabajar con los gobiernos estatales de México. Pero eso significa que

<sup>6</sup> En Venezuela, sin embargo, se decidió no seguir adelante con un CCLIP en el sector eléctrico, cuando quedó claro que por ley, cada operación bajo el CCLIP requeriría aprobación parlamentaria.

tiene que asociarse con Banobras, y desafortunadamente, según las palabras de un miembro del personal del BID, "Banobras ve al BID ve como un competidor en lugar de un socio."

**Brasil: Problemas con el uso del CCLIP.**

Los instrumentos de financiamiento flexibles y menos transaccionales (principalmente el CCLIP), han sido más beneficiosos para programación que para operaciones. El país no ve ganancias de eficiencia por el CCLIP, ya que cada operación es independiente y el concepto de una línea de crédito se pierde. Esto reduce la certeza de alcanzar los objetivos para los cuales se estableció el CCLIP, en particular a nivel federal, y plantea la incertidumbre de que el país pueda programar los recursos en los planes de financiamiento y objetivos.

- 3.9 **Otros asuntos en relación a los instrumentos de préstamo:** Otras dos preocupaciones generales han sido expresadas en relación a los instrumentos del BID. En primer lugar, existe la sensación de que algunos de los instrumentos destinados a financiar programas pequeños no están cumpliendo con lo esperado. Los préstamos para operaciones de innovación y las facilidades sectoriales son ejemplos de esto. La intención (instrumentos que podrían servir de piloto para actividades de corta duración a bajo costo) es obviamente importante, pero dado que todas las reglas aplican y estas operaciones están sujetas a los mismos requisitos de aprobación parlamentaria que las otras, los costos de transacción por dólar prestado puede llegar a ser significativo. Un líder del equipo informó que había decidido no proseguir con la preparación de un préstamo de facilidad de preparación de proyecto, porque pensaba que consumiría tanto tiempo como la preparación de la eventual operación. La segunda preocupación se refiere a la creciente complejidad de los préstamos de inversión, que están siendo cargados con objetivos no relacionados directamente con el núcleo de la inversión, por ejemplo, la reducción de la pobreza de los amerindios o que tenga un impacto en el cambio climático. Los jefes de equipo destacan que con base a su experiencia los proyectos de inversión más exitosos son aquellos cuyos objetivos principales son simples y directos. La necesidad de influenciar resultados más amplios conduce a proyectos excesivamente complejos y ambiciosos.

**B. Racionalización del conjunto de instrumentos**

- 3.10 El gran número de instrumentos plantea el cuestionamiento de que si todos los instrumentos agregan valor, y si la racionalización del conjunto podría promover tomas de decisiones más focalizadas a nivel de país, en el cual los instrumentos son apropiados para fines particulares. Con esto en mente, en el año 2011, la Administración realizó un análisis de los instrumentos con garantía soberana del Banco, y en diciembre de 2011, el Directorio Ejecutivo aprobó una "Propuesta de Reforma de los Instrumentos de Financiamiento del Banco con Garantía Soberana" (GN-2564-3). Como resultado, dos instrumentos fueron eliminados y dos instrumentos fueron modificados.
- 3.11 Los préstamos que se eliminaron fueron los préstamos para operaciones de innovación y el marco de facilidad sectorial. Los préstamos para operaciones de innovación, como se mencionó anteriormente, tenían poca demanda y el análisis de la Administración determinó que no proporcionaban ganancias en términos de reducciones de los tiempos de aprobación o ejecución. El marco de facilidad

sectorial había sido creado para implementar proyectos pilotos con plazos de ejecución más cortos, pero en la práctica el período de ejecución tendió a ser de la misma extensión que operaciones de inversión específicas. “El proceso de aprobación simplificado no ofrece ningún valor adicional puesto que el tiempo medio de aprobación de los proyectos ha convergido para todos los tipos de instrumentos desde 2007. Además, el período de ejecución más breve que se contemplaba no se materializó, dado que el período de ejecución promedio de estos préstamos es superior a los cinco años”<sup>7</sup>. Cabe señalar, sin embargo, que este instrumento ha resultado muy popular en Uruguay y probablemente podría haber hecho más hincapié en las medidas que podrían reducir el tiempo de ejecución. El desafío de apoyar pequeñas actividades piloto con financiamiento oportuno sigue siendo un problema no resuelto para el BID.

- 3.12 Además, los CCLIPs y los préstamos de programa de fases múltiples se modificaron para "establecer una mejor correspondencia de las operaciones individuales con la visión estratégica definida en las estrategias de país del Banco con sus países miembros prestatarios." En esencia, estos instrumentos son coincidentes con las actuales estrategias de país del BID, una disposición que parece reducir una de las características más atractivas de estos instrumentos, la capacidad para comprometerse durante el largo plazo con las principales instituciones nacionales.

### **C. Propuestas de nuevos instrumentos**

- 3.13 Los PBLs fueron concebidos como un medio para proporcionar apoyo continuo a un programa de cambios estructurales o de política y para proporcionar financiamiento de rápido desembolsos para apoyo presupuestario. En la práctica, varios países han utilizado los PBLs para garantizar el financiamiento del desarrollo con costos de transacción más bajos que los préstamos de inversión, aunque hubiese poca necesidad de financiamiento para apoyo presupuestario en ese momento. Desde la perspectiva del BID esto se justificaba por la posibilidad de proporcionar apoyo a cambios de política necesarios, a menudo combinados con cooperación técnica para fortalecer la capacidad de implementar los cambios de política. Las deficiencias en el uso de este instrumento se demostraron durante la crisis financiera, cuando los países encontraron que el apoyo con rápidos desembolsos podría ir a expensas de otros apoyos del BID, tanto para el sector público como privado (véase el Cuadro 4).
- 3.14 En 2008, el BID introdujo un Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento para proporcionar liquidez a instituciones intermediarias financieras afectadas por la crisis financiera internacional<sup>8</sup>. El programa tenía como objetivo proporcionar liquidez por hasta 500 millones de dólares por país para "instituciones financieras reglamentadas que tengan que hacer frente a una

---

<sup>7</sup> “Propuesta de Reforma de los Instrumentos de Financiamiento del Banco con Garantía Soberana. Segunda versión revisada”. (GN-2564-2).

<sup>8</sup> “Propuesta para el Programa de Liquidez para el Sostenimiento del Crecimiento”. GN-2492-3

disminución del acceso a líneas de crédito externo y crédito interbancario, de modo que puedan, a su vez, proporcionar líneas de crédito para comercio exterior a exportadores y productores para el mercado interno, y mantener el acceso de las firmas al capital de trabajo". El programa fue transitorio, expirando el 31 de diciembre de 2009. Los préstamos bajo este programa tenían los mismos términos y condiciones que se habían aprobado por la Asamblea de Gobernadores para la facilidad de financiamiento de emergencias. La intención era que los fondos para este programa provendrían de recursos para préstamos de emergencia, por lo que no habría ningún costo de oportunidad en términos del programa de financiamiento normal del Banco para préstamos de inversión y de apoyo a reformas de política. Entre 2007 y 2011 hubo seis operaciones financieras de emergencia, de las cuales cinco eran parte del Programa de Liquidez para el Sostenimiento del Crecimiento. Sin embargo, como muestra la Tabla 3, tres de los cinco fueron cancelados sin que se desembolsaran fondos.

#### **Cuadro 4. Utilización de los Préstamos de Apoyo a Reformas de Política. Ejemplos de CPEs**

##### ***Colombia: Problemas en la entrega de desembolsos rápidos durante la crisis financiera***

El programa en Colombia utilizó una amplia variedad de instrumentos de préstamo para ofrecer apoyo al sector público. Los PBLs programáticos relativamente grandes representaron 6 de los 27 proyectos y el 40% de los montos aprobados (el promedio del Banco es 18%). El uso intensivo de los PBLs es el resultado de la demanda del país por fondos de libre disposición para cumplir sus compromisos fiscales y estimular la economía en el punto más bajo del ciclo económico. Durante la crisis financiera mundial de 2008-2009, cuando Colombia se enfrentó a una fuerte desaceleración económica, el país incrementó su demanda de recursos líquidos y el Banco intentó responder con una combinación de PBPs y CCLIPs. Poco después de la quiebra de Lehman Brothers un PBP entró a inventario, pero tardó 21 meses en ser aprobado. Dos meses después de que el Banco de la República redujera drásticamente la tasa de referencia, tres operaciones entraron en inventario: un CCLIP con su primer préstamo asociado, un préstamo asociado a un CCLIP anterior, y un PBP. El primero de ellos se aprobó en sólo un mes, y el PBP se aprobó 10 meses después de que entró a inventario. Por lo tanto, la respuesta del Banco a la crisis mundial parece haber contenido elementos tanto de prontitud como de lentitud. El Banco desembolsó alrededor de 950 millones de dólares entre diferentes instrumentos programáticos durante los cinco trimestres de la crisis. Sin embargo, el país tiene una percepción negativa de la acción del Banco para hacer frente a la crisis financiera internacional. Según las autoridades colombianas, la ausencia de criterios y reglas claras para la asignación de fondos durante la crisis significó que la respuesta del Banco no fue tan eficaz como pudo haber sido. En plena crisis, la escasez de fondos significó que las operaciones en el sector público y privado competían entre sí. Se hizo necesario cancelar la aprobación de operaciones sin garantía soberana que se encontraban en inventario, lo que aumentó la insatisfacción entre las autoridades gubernamentales.

##### ***Uruguay: La necesidad de un PBL contingente***

Se diseñaron tres PBLs/PBPs para ayudar establecer reformas específicas aprobadas por el país, aunque en la práctica dos de las operaciones fueron ejecutadas como facilidades contingentes de liquidez. El gobierno se resistió durante casi un año en requerir desembolsos de los recursos aprobados para el programa propuesto de competitividad y el segundo tramo del PBL del sector social, a pesar de que se habían cumplido todas las condiciones en la matriz de política de cada préstamo. No se hizo ninguna solicitud de desembolso para el préstamo porque de acuerdo con los informes de seguimiento del desempeño de las operaciones (ISDP), los fondos no fueron necesarios. Los préstamos fueron desembolsados en última instancia en diciembre de 2008 (a raíz de la crisis financiera global). En la práctica, entonces, estos préstamos se utilizaron como líneas contingentes de liquidez. Este uso de los préstamos de rápido desembolso no estuvo en línea con las recomendaciones anteriores del CPE para establecer relaciones financieras con agencias ejecutoras sobre la base de rendiciones de cuenta periódicas y el desempeño basado en resultados.

**Tabla 3. Aprobaciones y desembolsos en el marco del Programa de Liquidez para el Sostenimiento del Crecimiento**

Número Operación	Nombre Operación	País	Aprobación	Monto Original Aprobado	Estado Operación (Junio 30, 2012)	Monto Desembolsado (Junio 30, 2012)
CR-L1033	Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento de Costa Rica	Costa Rica	12/17/2008	500,000,000	CANCELADO	-
DR-L1040	Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento	República Dominicana	3/20/2009	300,000,000	CANCELADO	-
ES-L1029	Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento	El Salvador	12/17/2008	400,000,000	COMPLETADO	186,439,263
JA-L1023	Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento	Jamaica	1/14/2009	300,000,000	COMPLETADO	98,152,178
PN-L1048	Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento	Panamá	4/15/2009	500,000,000	CANCELADO	-

3.15 Los Gobernadores del Banco aprobaron recientemente una propuesta de la Administración de establecer instrumentos de financiamiento contingentes<sup>9</sup> para aumentar la flexibilidad general de los instrumentos de préstamo del Banco para mitigar *shocks* y "reforzar la capacidad anticíclica del Banco para afrontar las futuras necesidades de este tipo en la región." Dos nuevos instrumentos de préstamo han sido agregados:

- La Línea de Crédito Contingente para Sostenibilidad del Desarrollo (DSL) sustituye la categoría de préstamos de emergencia y se focaliza en cualquiera de los *shocks* sistémicos o específicos de un país. Se diseñó para proteger los programas relacionados con la pobreza en el caso de que haya, por ejemplo, un fuerte *shock* en los términos de comercio. Hay 2 mil millones de dólares disponibles para la línea de crédito, con un límite máximo de 300 millones de dólares por país o 2% del PIB, lo que sea menor.
- La Línea de Crédito Contingente para Desastres Naturales (CCL) complementa la Facilidad de Crédito Contingente para Desastres Naturales y proporciona recursos adicionales en caso de desastres de la naturaleza<sup>10</sup>. Una vez más, hay 2 mil millones de dólares disponibles, pero el límite es de 100 millones de dólares por país o 1% del PIB, lo que sea menor.

3.16 Además, el Directorio autorizó el uso de la opción de desembolso diferido para operaciones regulares basadas en políticas para que los países puedan obtener la aprobación de su asignación de PBLs en un año determinado, y tener acceso a los

<sup>9</sup> Propuesta para Establecer Instrumentos de Financiamiento contingentes del BID, 10 de julio de 2012, aprobada el 4 de octubre de 2012.

<sup>10</sup> "Ambos instrumentos para desastres naturales se han diseñado de modo que se complementen entre sí. La CCL está diseñada para cubrir una gama más amplia de desastres naturales de magnitud menos que catastrófica. La CCF cubre un tipo muy específico de desastres naturales de índole catastrófica, cuyas consecuencias pueden obligar a reestructurar los programas de inversión para el país de que se trate. A fines de 2015 se efectuará una revisión de ambos instrumentos." "Propuesta para Establecer Instrumentos de Financiamiento contingentes del BID"

recursos en las cantidades, y en el tiempo que permitan cumplir sus necesidades de forma más eficaz.

#### **D. La Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF)**

- 3.17 El 1 de enero de 2012, la nueva Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF) (FN-655-1) entró en pleno funcionamiento, sustituyendo la plataforma existente para aprobaciones de préstamos con garantía soberana financiados con fondos del capital ordinario del Banco. La FFF permite que los países prestatarios adapten los términos y condiciones de los préstamos para satisfacer sus necesidades individuales, así como utilizar coberturas para tasas de interés y gestión de riesgo de moneda, sujetos a la disponibilidad en el mercado<sup>11</sup>. Puesto que la FFF no es un instrumento, es una manera de adaptar todos los préstamos del BID para satisfacer las necesidades de los prestatarios, por lo que es consistente con las directrices del BID-9. La disponibilidad de la FFF se ha mencionado explícitamente por los prestatarios del BID (por ejemplo, Colombia) como una evidencia importante de la capacidad de respuesta de la institución a las preocupaciones de los prestatarios.

#### **E. Conclusiones**

- 3.18 El BID ofrece un amplio conjunto de instrumentos para sus prestatarios, en efecto, igual o mayor que otras instituciones financieras internacionales. Lo que es particularmente sorprendente es la distribución, entre los prestatarios, del uso de estos instrumentos. Los prestatarios en particular parecen encontrar que determinados instrumentos satisfacen sus necesidades, y entonces hacen un uso considerable de estos instrumentos en su programa.
- 3.19 En general, el BID parece encaminado hacia el cumplimiento de los requerimientos del BID-9 en esta área de instrumentos de préstamo. El Banco ha dado cuatro importantes pasos desde el BID-9: una revisión cuidadosa de todos los instrumentos de préstamo, la eliminación de dos instrumentos (préstamos para operaciones de innovación y facilidades sectoriales), la introducción de dos nuevos instrumentos contingentes y la opción de desembolso diferido (DDO) para préstamos de apoyo a reformas de política<sup>12</sup>, y el lanzamiento de la FFF.
- 3.20 El déficit clave en el conjunto de instrumentos del BID parece ser la ausencia de un instrumento viable que vincule los desembolsos con el logro de resultados. El PDL fue debilitado mediante la vinculación de los desembolsos no sólo a los resultados, sino que también a los gastos específicos elegibles realizados para el logro de esos resultados. El BID debería considerar el establecimiento de un

---

<sup>11</sup> “Informe de progreso sobre la implementación de la Agenda para un Banco Mejor” (GN-2518-43), 3 de mayo de 2012, P. 7.

<sup>12</sup> El Banco podría haberse movido más rápidamente para llenar el vacío en la disponibilidad de instrumentos contingentes. El Banco Mundial ha tenido un instrumento contingente durante una década o más. Este paso podría haber sido tomado incluso sin una reducción de su franja de seguridad.

grupo de trabajo para revisar la experiencia de otros bancos multilaterales de desarrollo con préstamos por resultados, incluyendo la experiencia del Banco Mundial con la introducción Programa por Resultados. Con el creciente énfasis de los donantes en resultados y la mayor sofisticación de los prestatarios de ingresos medios del BID, es probable que un instrumento en estas líneas atraerá un interés considerable en el futuro.

#### **IV. SUGERENCIAS PARA EL FUTURO**

- 4.1 Los clientes aprecian el amplio conjunto de instrumentos ofrecidos por el BID, y reciben de buena forma la reciente introducción de financiamiento flexible. La decisión de eliminar los préstamos para operaciones de innovación y especialmente las facilidades sectoriales es útil en la simplificación de la estructura general de los instrumentos de préstamo. El Banco se ha movilizado recientemente para llenar un vacío importante: la ausencia de un instrumento contingente. OVE tiene las siguientes sugerencias para la Administración con objeto de promover la aplicación plena y efectiva de los requisitos del BID-9.
- Ha habido problemas de diseño con los instrumentos basados en resultados como el PDL, y como consecuencia se produjo un limitado uso de estos instrumentos. El BID podría poner un instrumento en sus registros que proporcione desembolsos vinculados al logro de resultados, ya que, dado el creciente foco en resultados, esta es claramente la dirección lógica en el tiempo para los préstamos de los bancos multilaterales de desarrollo. Como en el caso del enfoque del Banco Mundial, el uso de tal instrumento podría estar limitado a programas en los que el BID pueda validar ex ante las adquisiciones, la gestión financiera y las salvaguardias para el programa en conjunto cumplen con los requisitos del BID, pero sin requerir la validación posterior de gastos elegibles.
  - El CCLIP tuvo resultados mixtos. Parece ser muy popular con algunos prestatarios, pero tal vez esto refleja el sentido de que el BID está reconociendo el registro y la madurez de la institución ejecutora, en vez de su papel en la reducción de costos de transacción de los préstamos. El requisito de que cada préstamo se evalúe y se procese por separado socava la intención de proporcionar un financiamiento garantizado con mayor rapidez. El BID necesita revisar este instrumento cuidadosamente para ver la mejor forma de optimizar su diseño innovador.
  - La evidencia sugiere que más allá de los instrumentos básicos (inversión, de apoyo a reformas de política, y de emergencia), el verdadero problema no es la disponibilidad de instrumentos, sino los costos de transacción de los préstamos del BID. La clave es la reducción de los costos de transacción, manteniendo el incentivo para que los fondos se utilicen de manera eficiente y para los propósitos que son proporcionados. Los resultados recientes del BID son bastante buenos, con una reducción sustancial de los tiempos de

procesamiento, pero aún queda camino por recorrer, y esta es un área que el BID necesita mantener bajo revisión.

- 4.2 Esta discusión no ha tratado mucho el tema de apoyo a la innovación. La razón de esto es que la innovación no es vista como un asunto de instrumento per se: la innovación puede ser apoyada a través de cualquier instrumento. El asunto es si el BID es capaz de apoyar pequeños proyectos, pilotos y programas innovadores en el momento oportuno y a bajo costo. En general, para las operaciones con garantía soberana, los principales mecanismos para apoyar la innovación son los programas de cooperación técnica, los cuales se discuten en el documento de referencia sobre los productos de conocimiento del BID.

## LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

<i>Nombre</i>	<i>Cargo</i>	<i>Departamento</i>
Alejandro Melandri	Especialista Líder en Energía	INE/INE
Silvia Raw	Especialista Líder de Sector	OVE/OVE
Tracy Betts	Jefe de División de Seguimiento de la Estrategia	SPD/SMO
Carlos Pineda,	Especialista Principal de Desarrollo Urbano & Municipal	IFD/FMM
Morgan Doyle	Asesor Senior de Sector	VPS/VPS
Sikander Daryanani	Jefe unidad, Gestión Financiera y Adquisiciones	FIN/FPD
Hector Rabade	Especialista Principal Gestión Financiera y Adquisiciones.	VPC/FMP
Felix Prieto	Especialista Principal en Adquisiciones Fiduc.	VPC/FMP
Nestor Roa	Jefe de División Transporte	INE/TSP
Carola Alvarez	Jefe de División de Desarrollo Estratégico	SPD/SDV
Susana Sitja	Especialista Principal de Sector	SPD/OPT
Fidel Jaramillo	Representante Oficina de País, Perú	CAN/CPE
Omar Zambrano	Economista de País, Perú	CAN/CPE
Rodrigo Parot	Representante Oficina de País, El Salvador	CID/CES
Michelle Cross	Representante Oficina de País, Trinidad and Tobago	CCB/CTT
Sophie Makonnen	Representante Oficina de País, Guyana	CCB/CGY
Tomas Bermudez	Representante Oficina de País, Panamá	CID/CPN
Mario Cuevas	Economista de País, Panamá	CID/CPN
Rafael de la Cruz	Representante Oficina de País ,Colombia	CAN/CCO
Francesca Castellani	Economista de País, Colombia	CAN/CCO
Rocio Medina-Bolivar	Representante Oficina de País, Venezuela	CAN/CVE
Reinier Schliesser	Economista de País, Venezuela	CAN/CVE
Juan Jose Taccone	Representante Oficina de País, Uruguay	CSC/CUR
Alejandro Rastelleti	Economista de País, Uruguay	CSC/CUR
Maria Camila Uribe	Representante Oficina de País, Chile	CSC/CCH
Bernardita Piedrabuena	Economista de País, Chile	CSC/CCH
Daniela Carrera	Representante Oficina de País, Brasil	CSC/CBR
Fabiano Bastos	Economista de País, Brasil	CSC/CBR
Hugo Florez Timoran	Representante Oficina de País, Argentina	CSC/CAR
Gabriel Sanchez	Economista de País, Argentina	CSC/CAR

<i>Nombre</i>	<i>Cargo</i>	<i>Departamento</i>
78 personal de operaciones del BID, en 12 países miembros (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guyana, México, Panamá, Perú, Trinidad and Tobago, Uruguay, and Venezuela)		
138 oficiales de gobierno en ministerios de finanzas y ministerios de línea, en 12 países.		

## ANEXO A. CRONOLOGÍA DE LAS REFORMAS DE INSTRUMENTOS DE PRÉSTAMO

1959: El BID es establecido con **préstamos de inversiones para proyectos específicos** como el único instrumento de préstamo.

---

Antes de 1978 se presentaron otros tres instrumentos de préstamo para inversión; **programa de obras múltiples; préstamos de crédito global y los préstamos de cooperación técnica.**

---

En 1989 se introdujeron los **múltiples tramos de Préstamo de Apoyo a Reformas de Política** junto con los préstamos híbridos que permiten una combinación de financiamiento basado en política e inversión.

---

En 1998, el Directorio aprueba la creación de la **Facilidad de Respuesta Inmediata a Emergencias causada por Desastres**. Durante la crisis asiática en 1998-1999, el Banco establece un mecanismo de préstamos de emergencia temporal.

---

Después de 1998, el Banco experimenta un fuerte descenso de la demanda de préstamos de inversión. Para hacer frente a las percepciones de los clientes relacionadas con que los instrumentos de préstamos de inversión son rígidos y engorrosos, y que generan altos costos de transacción, en marzo de 2000 el Directorio aprueba la Propuesta de nuevos instrumentos flexibles de préstamo (FLI) (GN-2085-2), incluyendo los siguientes productos: **Préstamos para Operaciones de Innovación (IL), Préstamos de Programa de Fases Múltiples (LMP), Facilidades Sectoriales (SF) y la preparación de proyectos y ejecución de las instalaciones (FAPEP)**. Una evaluación del año 2002 concluye que los FLI han enriquecido el menú de los préstamos del Banco, contribuyendo a su capacidad para responder a las necesidades de los prestatarios en el momento oportuno.

---

Una evaluación operativa de estos instrumentos fue presentada al Directorio en abril de 2007. (GN-2085-15):

**Préstamos para Operaciones de Innovación:** El propósito principal del Préstamo para Operaciones de Innovación es proporcionar un instrumento flexible a través del cual las intervenciones o actividades piloto se puedan financiar. 27 de estos préstamos fueron aprobados entre el año 2000 y 2006, con un tamaño promedio de 6.7 millones de dólares. En la práctica, se dividían en dos categorías: innovación en información y comunicaciones, focalizadas principalmente en productos tecnológicos; y creación de capacidad e innovaciones institucionales. La expectativa era que estos préstamos se completarían en 30 meses. Sin embargo, el complejo proceso de licitación para la contratación de servicios significó que el período promedio de ejecución fuera de 56 meses. Una encuesta realizada al personal del BID dejó ver la preocupación existente por

la limitada flexibilidad incorporada en estos préstamos y la demanda en el tiempo del personal y experiencia que requerían debido a su carácter piloto. Esto se desprende a partir de las respuestas de la encuesta que se vio como un instrumento de préstamo pequeño para aprobación acelerada, y no como un instrumento de aprendizaje. Sólo 3 de los 27 préstamos proporcionaron las bases para programas de mayor escala. Después del año 2003 la demanda de estos préstamos se redujo sustancialmente, con los equipos de proyectos favoreciendo el instrumento de préstamo para programa de múltiples fases.

**Préstamos para programa de múltiples fases:** El propósito principal del préstamo para programa de múltiples fases es proporcionar un objetivo general y un marco conceptual para el apoyo por fases y a largo plazo de un programa, que abarca más de un ciclo de proyecto. 52 de estos préstamos fueron aprobados entre 2000 y 2006, con un tamaño promedio de 117 millones de dólares, y un total de 6.085 millones de dólares. La esencia de estos préstamos es que permiten la aprobación simplificada de la segunda fase. Se concentran en los sectores sociales que representan el 76% del total. Estos préstamos se clasifican en tres tipos: *Tradicional*: La primera fase se centra en el fortalecimiento institucional y el desembolso inicial, y la segunda fase del programa continua el programa de inversiones preparado en la fase 1. Esto se utiliza principalmente para proyectos de infraestructura. El segundo es el *institucional*, que ofrece inversión en desarrollo de capacidades o servicios a instituciones específicas dentro de cada fase del proyecto, fomentando la descentralización y la participación de grupos beneficiarios clave. Esto ha sido particularmente útil para los programas de pobreza rural. El tercero es el *multi-fase innovador*, que incluye una primera fase de intensas actividades experimentales, y una segunda fase que se basa en las actividades exitosas. Los funcionarios del BID calificaron los préstamos para programa de múltiples fases "extremadamente exitosas" en la consecución de los objetivos de las operaciones de préstamos flexibles. Estas operaciones son vistas flexibles en el procesamiento, abiertas a nuevos enfoques de desarrollo, mejoran las capacidades de desarrollo de asociaciones, de rápida respuesta, y una mayor eficiencia en la implementación.

**Facilidad Sectorial:** El propósito de la Facilidad Sectorial es proporcionar apoyo de vía rápida para hacer frente a los problemas de carácter sectorial. Tres facilidades sectoriales fueron aprobadas en este marco; para educación, salud y comercio. Posteriormente, las facilidades se aprobaron para Prevención de Desastres, Desarrollo Institucional e Infraestructura transnacional. La facilidad se creó por un total de 150 millones de dólares y un límite máximo de 5 millones de dólares en cualquier proyecto individual. El límite de tamaño general fue superado en el año 2005, y el límite se relajó en el 2006 para permitir que nuevos proyectos sean procesados. Mientras que los préstamos parecen haber estado en demanda para el desarrollo de capacidad institucional de una agencia ejecutora con anterioridad a la autorización de un préstamo de inversión grande, el problema encontrado ha sido la lentitud de la ejecución del proyecto. El tiempo de procesamiento es esencialmente el mismo que para los préstamos de inversión regulares. Aunque los compromisos fueron de 182 millones de dólares en el 2006, sólo el 17 por ciento había sido desembolsado.

**Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos (FAPEP):** El objetivo principal de la FAPEP es fortalecer la preparación proyectos y ampliar el apoyo a la

puesta en marcha de actividades en la ejecución, cubriendo a menudo brechas entre la preparación del proyecto y puesta en marcha. Hasta 1.5 millones de dólares pueden ser asignados en forma previa al documento conceptual de proyecto, y hasta 5 millones de dólares después. Durante el período 2000-2006 se aprobaron 77 operaciones FAPEP por un monto de 40.4 millones de dólares. La respuesta es rápida con un tiempo al primer desembolso de 3.5 meses y el período total de ejecución de 24.5 meses. El 12% de todas las operaciones tienen financiamiento FAPEP.

---

En la Reunión Anual del año 2001, los Gobernadores solicitaron que se adoptaran nuevas medidas para hacer préstamos de inversión más orientados a los resultados y programáticos. En consecuencia, los PDLs, CCLIPs y los Swaps se introdujeron en los años siguientes (véase más adelante).

---

En marzo de año 2002 la Asamblea de Gobernadores aprobó la creación de la Categoría de Préstamos de Emergencia 2 con un monto rotativo agregado de hasta 6 mil millones de dólares de recursos del capital ordinario.

---

En el 2003 **el Préstamo en función de los resultados**, el cual desembolsa contra logro de resultados se introdujo junto con un nuevo enfoque programático para préstamos de inversión; la **Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP)**. Estos enfoques proporcionan una vía más rápida para la aprobación de préstamos.

---

En el 2004 **los Swaps (Enfoques Sectoriales - enfoque programático)** fueron aprobados para que el BID participara en estas operaciones junto a otros donantes.

---

En el 2004 se produjo un cambio importante en los procedimientos operacionales del Banco con las nuevas políticas sobre la elegibilidad de gasto y sobrecostos. La nueva política permite el financiamiento de cualquier gasto necesario para alcanzar los objetivos de desarrollo del proyecto, sujeto a ciertas condiciones. Además, el prestatario puede ahora elegir la proporción de financiamiento del Banco y de la contrapartida local. Ajustes a la política suplementaria amplía el uso de este financiamiento a todos los instrumentos de préstamo para inversión, en lugar de restringirlo a préstamos de inversión para proyectos específicos.

---

En el año 2005, el **préstamo programático de apoyo a reformas de políticas** es introducido para proporcionar flexibilidad de ajuste a las condiciones de política ante circunstancias cambiantes.

---

En marzo de 2006, el Directorio aprueba el aumento del límite acumulativo de 150 millones de dólares para la Facilidad Sectorial, y solicita a la Administración preparar una evaluación de todos los instrumentos flexibles aprobados en el 2000.

---

En febrero de 2007 el Banco aprueba la Política de Gestión del Riesgo de Desastres para mejorar la gestión financiera y práctica de planificación para desastres naturales por parte de los países miembros prestatarios. Una recomendación clave de esto es la necesidad del Banco diseñado de ante mano por los instrumentos de financiación del riesgo. El primer instrumento desarrollado fue la Facilidad Contingente para Emergencias por Desastres Naturales (CCF) aprobado en febrero del 2009.

---

En el 2007, un nuevo ciclo de proyectos es implementado, cambiando el énfasis desde la aprobación a la implementación, otorgando flexibilidad a los equipos de proyecto para determinar el grado de preparación ex - ante del proyecto basado en los riesgos específicos del proyecto. El proceso de aprobación también se optimizó para aumentar la agilidad y la velocidad de su aprobación. Muchos de los obstáculos de procedimiento para la aprobación que había dado lugar a instrumentos especializados con procesos únicos de autorización, fueron eliminados. Estos cambios disminuyeron el tiempo promedio de procesamiento para los proyectos para avanzar de perfil a la aprobación, desde 406 días en el 2005 a 184 días en el 2010.

---

En abril de 2007 la evaluación operativa de los instrumentos flexibles de préstamo es presentada al Directorio, la cual presenta un panorama mixto. Los préstamos para operaciones de innovación han proporcionado un foco en la innovación que es importante, pero es necesario que haya una mayor flexibilidad en la ejecución, y el plazo de ejecución de 30 meses debe ser aumentado. Los préstamos para programas de fases múltiples han "transformado la naturaleza y el alcance de las operaciones de préstamo del Banco, de los proyectos de inversión tradicionales a los programas de desarrollo multisectoriales e integrados." El marco de facilidad sectorial es particularmente problemático y nuevos procedimientos son necesarios para aumentar los desembolsos. La FAPEP es reconocida como un instrumento importante en el inventario y el desarrollo de puestas en marcha de proyectos. Dos resoluciones proponen cambios en las reglas de operación para los préstamos para operaciones de innovación y las facilidades sectoriales.

---

En el 2008, el Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento es establecido de carácter temporal en la categoría de préstamos de emergencia con el objetivo de mantener el flujo de crédito a la economía real. El programa expiró el 31 de diciembre de 2009.

---

En febrero de 2009, el Directorio aprueba la Línea de Crédito Contingente para Desastres Naturales. Esto fue concebido como una solución temporal para satisfacer las demandas del cliente con un tamaño total máximo de 600 millones de dólares y un límite por país de 100 millones de dólares.

---

En agosto de 2009 la Asamblea de Gobernadores aprobó una reducción del monto disponible para la categoría de préstamos de emergencia a 3 mil millones de dólares con el fin de aumentar la cantidad de recursos disponibles para préstamos de inversión y préstamos de apoyo a reformas de política. La Asamblea solicita también que la Administración prepare una revisión de la utilización de la categoría de préstamos de emergencia y proponga recomendaciones sobre el futuro de la categoría.

---

En noviembre del 2009 la Administración propone al Directorio que la revisión de los instrumentos de préstamo para operaciones con garantía soberana se lleve a cabo, teniendo en cuenta el contexto global cambiante. En abril del 2010 la Administración somete al Directorio una “*Propuesta de Reforma de los Instrumentos de Financiamiento del Banco con Garantía Soberana*”. El Directorio aprobó esto en diciembre del 2011. La propuesta es que los seis instrumentos de préstamos de inversión deben mantenerse, pero que dos serían eliminados (**los préstamos para operaciones de innovación y el marco de facilidad sectorial y facilidades individuales**) con base a la baja demanda y valor agregado limitado. El primero se creó para reducir los tiempos de aprobación y el segundo para implementar pilotos con plazos de ejecución más cortos, pero en la práctica no se han logrado estos objetivos. Además, se proponía que el **CCLIP**, el cual había sido introducido como un programa piloto de seis años, debía continuar. El CCLIP junto con los Préstamos para **Programas de Múltiples Fases**, se modifican para asegurar una mejor alineación de las operaciones individuales con las estrategias de país del Banco. También se propone mantener los **Swaps** a pesar de los bajos niveles de demanda, pero con directrices más claras sobre su uso. La revisión no cubre la categoría de préstamos de emergencia dado el trabajo en curso en esta área con el desarrollo de los instrumentos de préstamo contingentes.

---

En 2009 se completó el periodo piloto para el Préstamo en función de los resultados (PDL) y se dejó sin efecto. En 2011 se sugirió que fuera evaluado por OVE. Teniendo en cuenta otras prioridades, en 2011 OVE y el Directorio acordaron, como parte de la discusión del presupuesto y programa de trabajo de OVE, remover esta evaluación del programa de trabajo 2012 de OVE.

---

En abril de 2011 se aprobó la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), proporcionándoles a los clientes acceso a una amplia serie de productos financieros basados en el mercado.

---

En julio de 2012 el Directorio del BID aprobó una *Propuesta para establecer Instrumentos de Financiamiento Contingente del BID*. Esto establece un conjunto de instrumentos contingentes. Los fondos para este propósito se basarán de la franja de seguridad de la capacidad endeudamiento no utilizada (UBC). En el pasado, el Banco ha operado con una reserva de 4 mil millones de dólares, pero teniendo en cuenta las nuevas suscripciones de capital bajo el GCI-9, la reserva puede reducirse prudentemente a 2 mil millones y la capacidad de préstamo adicional creada puede utilizarse mejor para una

línea de crédito contingente, ya que si se utiliza para aumentar los préstamos agregados del BID sólo contribuiría 200 millones de dólares en un año. Dos nuevos instrumentos de financiamiento contingentes fueron aprobados. El primero es la **Línea de Crédito Contingente para la Sostenibilidad del Desarrollo (DSL)**, que sustituye a los préstamos de emergencia. En el contexto del DSL las operaciones individuales serán aprobadas por el Directorio con carácter previo a la aparición de una crisis económica y luego se difiere si el *shock* se materializa sobre la base de un conjunto de criterios acordados. Se propuso un límite máximo de 300 millones de dólares, o 2% del PIB, lo que sea menor. El foco de la DSL es proteger programas sociales o de inversión de capital en caso de un *shock* económico. El segundo instrumento es la **Línea de Crédito Contingente para Desastres Naturales (CCL)** que proporciona a los países miembros prestatarios recursos para cubrir necesidades urgentes de financiamiento que surgen inmediatamente después de un desastre natural. El límite para países sería de 100 millones de dólares o el 1% del PIB, lo que sea menor. Además, el Directorio aprobó una opción de desembolsos diferidos que permita a los países, mediante el pago de una prima por adelantado, aprovechar los recursos de los préstamos de apoyo a reformas de políticas, como y cuando requieran estos fondos.

# **Comentarios de la Administración del BID**

• • • • •

**Evaluación de Medio Término de los Compromisos del BID-9**  
**Documento de Referencia: Instrumentos Operativos**  
**Respuesta de la Administración**

**I. INTRODUCCIÓN**

- 1.1 La Administración recibe con satisfacción este informe y agradece a OVE por el diálogo constructivo que se llevó a cabo durante la preparación del mismo. La evaluación de OVE contribuirá a los esfuerzos del Banco para alinear más adecuadamente sus instrumentos financieros con las necesidades de los clientes de acuerdo al mandato establecido en el Noveno Aumento General de Recursos (BID-9).
- 1.2 La Administración entregó observaciones detalladas a OVE sobre una versión anterior del informe y se complace en ver que muchas de las sugerencias fueron incorporadas en la evaluación final.

**II. HALLAZGOS Y SUGERENCIAS**

- 2.1 El informe de OVE proporciona un buen diagnóstico de la implementación de los requerimientos del BID-9 con relación a la revisión de los instrumentos operativos y su racionalización.
- 2.2 La Administración comparte la conclusión de OVE de que desde el BID-9, el Banco ha tomado "pasos significativos", con respecto a : i) la revisión cuidadosa de todos los instrumentos de préstamo, ii) la eliminación de dos instrumentos (préstamos de innovación y facilidades sectoriales), iii) la introducción de dos nuevos instrumentos de crédito contingente junto con la Opción de Crédito Contingente Diferido ("Deferred Draw-Down Option" –DDO) para préstamos en apoyo a reformas de política (PBLs), y iv) el lanzamiento de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF). Adicionalmente, la Administración esta de acuerdo con la conclusión de que los préstamos basados en resultados (PDL) no se consideran útiles por los prestatarios, ya que requieren que los desembolsos estén vinculados tanto al logro de resultados como a la elegibilidad de gastos. La Administración también se complace en ver que OVE reconoce la apreciación de los clientes por la amplia gama de instrumentos que son ofrecidos por el Banco.

**III. MIRANDO HACIA ADELANTE**

- 3.1 Como se indica en el informe de OVE, los esfuerzos del Banco por reducir los costos de transacción de los préstamos han generado una reducción sustancial de los tiempos de procesamiento. Los esfuerzos de la Administración para continuar reduciendo aún más los costos de transacción son consistentes con las sugerencias de OVE de trabajar en esta área.
- 3.2 Con respecto a la sugerencia de que el Banco cuente con un instrumento que desembolse contra resultados, la Administración está totalmente de acuerdo y cree que el PDL puede

ser rediseñado para hacerlo más atractivo a los prestatarios al focalizar los desembolsos exclusivamente en el logro de los resultados.

- 3.3 La Administración espera trabajar con el Directorio las sugerencias de OVE con respecto al requerimiento de que cada préstamo bajo la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) sea evaluado y procesado en forma separada. Sin embargo, clarificamos que si bien la intención del CCLIP es proporcionar financiamiento más ágil para los prestatarios con buen desempeño, el financiamiento bajo esta línea no está "garantizado" como dice el documento. La política CCLIP (GN-2246-1) especifica que "la aprobación de una línea de crédito no compromete recursos de la autoridad de préstamo del Banco..... El Banco sólo compromete recursos cuando el Directorio Ejecutivo haya aprobado operaciones individuales [bajo el CCLIP]".