



Evaluación Intermedia de los Compromisos del IDB-9

Programación de País

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

SÍNTESIS

En presente informe analiza si los requisitos del BID-9 en torno al proceso de programación por país del Banco Interamericano de Desarrollo (el BID, o el Banco) están siendo implementados en forma plena y efectiva. El proceso de programación por país incluye dos documentos: la Estrategia de País, que proporciona un panorama plurianual del programa de trabajo del Banco, y un documento anual que establece las asignaciones de financiamiento y el programa de trabajo. Los principales requisitos del BID-9 relacionados con la programación por país consisten en que las Estrategias de País incluyan marcos macrofiscales y de desarrollo, que utilicen estos marcos y el diálogo con los países para alinear los programas de país con las necesidades de estos, y que reflejen la demanda de los países por los productos financieros y no financieros del Banco. De ese modo, el documento de programación anual tiene por objeto implementar el programa establecido en la estrategia con el fin de garantizar que los proyectos financiados por el Banco sean acordes a las necesidades del país.

OVE considera que las Estrategias de País del Banco cumplen algunos pero no todos los mandatos del BID-9. Si bien las estrategias proporcionan una descripción general de las características y los desafíos de desarrollo en el país, incluyendo el desempeño macroeconómico reciente, así como diagnósticos resumidos de las necesidades sectoriales y las posibles áreas de intervención del Banco, en general, no articulan un enfoque estratégico para el Banco en sectores claves, ni discuten las implicaciones del análisis macrofiscal sobre el rol del BID o la magnitud de las asignaciones de financiamiento del BID. Raramente analizan o se basan en los éxitos y las fallas anteriores del Banco en las áreas de intervención seleccionadas, exploran la ventaja comparativa del Banco, o incorporan plenamente el trabajo analítico relevante. La información que brindan sobre el marco de financiamiento o la cartera de préstamos sin garantía soberana es limitada o nula, y por lo tanto se pierde la oportunidad de aprovechar potenciales sinergias entre instrumentos con y sin garantía soberana. Solo mediante la identificación de las sinergias entre las distintas actividades e instrumentos del Banco –el financiamiento con y sin garantía soberana, la cooperación técnica y el trabajo analítico, entre otros– el Banco podrá aprovechar al máximo sus recursos y la totalidad de su ventaja comparativa.

Con respecto al proceso de programación anual, es común que se aprueben y se lleven a cabo proyectos en sectores que no estaban previstos en la Estrategia de País, y que las asignaciones anuales de financiamiento no necesariamente concuerden con los marcos de financiamiento incluidos en las Estrategias de País. De hecho, los criterios utilizados para determinar los marcos de financiamiento y las asignaciones anuales no son transparentes y parecen estar estrechamente correlacionados con los desembolsos anteriores. Además, el carácter anual del proceso de programación impone restricciones temporales sobre la preparación de los préstamos que apresuran el proceso y conducen a la acumulación de aprobaciones a fin de año–y posiblemente reducen el tiempo para realizar el trabajo analítico necesario, así como las oportunidades de efectuar una revisión y análisis cuidadoso.

En vista de estas conclusiones, OVE sugiere que (i) el Directorio y la Administración del Banco emprendan un ejercicio profundo a fin de revisar las directrices para las Estrategias de País y consideren detenidamente la estructura y rol apropiado de las Estrategias de País y Documentos de Programa de País a futuro; (ii) la metodología para la determinación de los marcos de financiamiento en las estrategias de país así como las asignaciones anuales de financiamiento en los programas de país sean más transparentes, y que el Informe sobre el Programa de Operaciones que se presenta al Directorio muestre cómo se relacionan esas asignaciones anuales con las prioridades del BID-9 y las necesidades de los países, y (iii) el proceso de programación se lleve a cabo en forma continua cada dos años (donde el primer año sea obligatorio y el segundo año muestre programas de trabajo y asignaciones tentativas) a fin de disponer de más tiempo para la planificación y la ejecución de los préstamos y otras actividades de apoyo del Banco.

PREFACIO

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está 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.

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 Y CONTEXTO	1
A.	Ciclo de programación.....	1
B.	Requisitos BID-9	5
C.	Metodología.....	6
II.	HALLAZGOS	6
A.	Estrategia de País	6
B.	Documentos de Programación por País	13
III.	SUGERENCIAS PARA EL FUTURO.....	15

LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

ANEXO: CUADROS Y GRÁFICOS

El presente documento de referencia fue elaborado por Carlos Elias y Jose Ignacio Sembler, bajo la dirección de Cheryl Gray y Diether Beuermann. OVE revisó y analizó exhaustivamente todos los documentos de referencia y los compartió con la Administración del BID para que realizara los comentarios pertinentes. Los restantes informes detallados y la Evaluación BID-9 completa pueden encontrarse en www.iadb.org/evaluacion.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ALC	Región de América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BID-9	Noveno Aumento General de Capital del BID
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
EP	Estrategia de País
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
NSG	Sin Garantía Soberana (por sus siglas en inglés)
OPR	Informe sobre el Programa de Operaciones (por sus siglas en inglés)
PIB	Producto Interno Bruto
SG	Garantía Soberana (por sus siglas en inglés)
VPC	Vicepresidencia de Países
VPP	Vicepresidencia del Sector Privado y Operaciones sin Garantía Soberana
VPS	Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento

RESUMEN EJECUTIVO

El proceso de programación por país es clave para garantizar que el Banco Interamericano de Desarrollo (el BID o el Banco) esté “haciendo lo correcto”. El resultado del proceso de programación por país es el programa de trabajo del Banco, incluidos los préstamos, los proyectos de cooperación técnica, las donaciones y el trabajo analítico. Un proceso de programación exitoso tiene como resultado un programa de trabajo sumamente relevante para identificar y eliminar los cuellos de botella que dificultan el desarrollo.

El proceso de programación por país del Banco comprende dos documentos: la Estrategia de País, que proporciona un panorama plurianual del programa de trabajo del Banco, y un Documento de Programa de País anual, que añade una mayor especificidad a los planes generales de la Estrategia de País, estableciendo las asignaciones de financiamiento y el programa de trabajo. Las directrices más recientes para estos documentos fueron aprobadas por el Directorio en 2009¹.

Los principales requisitos del BID-9 relacionados con las Estrategias de País son que estas deberían incluir marcos amplios de desarrollo y marcos macrofiscales más específicos, basarse en este análisis (y el diálogo con los países en torno al análisis) para alinear los programas de país con las necesidades nacionales y reflejar la demanda de productos financieros y no financieros del Banco por parte de los países. El propósito del marco de desarrollo es proporcionar una hoja de ruta de mediano plazo para las acciones del Banco, y el marco macrofiscal tiene por objeto proporcionar un panorama de las condiciones macroeconómicas del país que sirva de guía para la determinación de un marco de financiamiento global del Banco acorde con la sostenibilidad macroeconómica. Con el objeto de abarcar la totalidad de los productos del BID y la demanda de los países, el Acuerdo BID-9 también exige que la Estrategia de País y el proceso de programación incorporen productos no financieros y préstamos sin garantía soberana (NSG) del Banco. El Acuerdo de BID-9 luego requiere que el documento de programación anual implemente el programa establecido en la estrategia para garantizar que los proyectos financiados por el Banco respondan a las necesidades del país.

OVE considera que las Estrategias de País del Banco cumplen algunos pero no todos los mandatos del BID-9. Normalmente, proporcionan una descripción general de las características y los desafíos de desarrollo en el país, incluyendo el reciente desempeño macroeconómico medido por indicadores agregados tales como crecimiento del PIB, pobreza, precios y comercio. También incluyen diagnósticos resumidos de las necesidades sectoriales y las posibles áreas de intervención del Banco. Pero, en general, no articulan un enfoque estratégico para el Banco en sectores claves, ni discuten las implicaciones del análisis macrofiscal sobre el rol del BID o el tamaño de las

¹ GN-2468-6, Directrices para las estrategias de país.

asignaciones de financiamiento del BID². Raramente analizan o se basan en los éxitos y las fallas anteriores del Banco en las áreas de intervención seleccionadas, o examinan de manera significativa la ventaja comparativa del Banco. Y si bien el BID efectúa un trabajo analítico relevante, las estrategias de país en general no lo utilizan para planear un enfoque estratégico a nivel sectorial³.

Asimismo, las Estrategias de País no cumplen con las expectativas del BID-9 en otros dos aspectos. En primer lugar, se presta relativamente poca atención a las actividades no financieras, se trate de productos de conocimiento o de cooperación técnica. En segundo lugar, la información que brindan sobre el marco de financiamiento o la cartera de préstamos sin garantía soberana es poca o nula. De modo más general, la mayor parte de las estrategias proporciona información muy limitada sobre el rol del financiamiento del Banco al sector privado en la promoción del desarrollo, o las sinergias reales o potenciales entre los instrumentos con y sin garantía soberana.

OVE también considera que el proceso de programación anual no cumple totalmente con los requisitos del BID-9 dado que no necesariamente sigue las prioridades y el programa general establecidos en las Estrategias de País. Es común que se aprueben y se lleven a cabo proyectos en sectores que no estaban previstos en la Estrategia de País, y las asignaciones anuales de financiamiento no necesariamente concuerdan con los marcos de financiamiento incluidos en las Estrategias de País. De hecho, los criterios utilizados para determinar los marcos de financiamiento y las asignaciones anuales no son transparentes y parecen estar estrechamente correlacionados con los desembolsos anteriores. Además, el carácter anual del proceso de programación impone restricciones temporales sobre la preparación de los préstamos que apresuran el proceso y conducen a la acumulación de aprobaciones a fin de año—y posiblemente reducen el tiempo para realizar el trabajo analítico necesario así como las oportunidades de efectuar una revisión y análisis cuidadoso.

En vista de estas conclusiones, OVE sugiere que el Directorio y la Administración del Banco emprendan un ejercicio profundo a fin de revisar las directrices para las Estrategias de País y considerar detenidamente la estructura y rol apropiado de las Estrategias de País y los Documentos de Programa de País a futuro. El enfoque general y

² Las Estrategias de País contienen una lista del trabajo analítico utilizado para prepararlas. La mayoría de las listas incluyen Evaluaciones Macroeconómicas Independientes, Análisis de la Sostenibilidad de la Deuda, Diagnósticos de Crecimiento u otros documentos que indican que el Banco invierte en analizar las economías de los países de la Región. De la información suministrada en las Estrategias de País, normalmente no resulta claro cómo se utiliza el análisis para definir las prioridades del Banco.

³ Por ejemplo, con anterioridad a la Estrategia de País con El Salvador 2010-2014, el Banco elaboró un informe extenso titulado “*Hacia la generación de más oportunidades: fundamentos para una agenda de desarrollo económico y social en El Salvador*”. Dicho informe presenta una agenda de desarrollo basada en resolver los desequilibrios fiscales y macroeconómicos producto de la crisis internacional en 2007-2009, e identifica propuestas para solucionar problemas estructurales relacionados con el crecimiento lento, el capital humano, la productividad y la competitividad, la infraestructura y el fortalecimiento institucional. Para cada una de estas áreas, el informe establece prioridades y sugiere intervenciones. Sin embargo, la Estrategia de País posterior no parece reflejarlas.

los requisitos del BID-9 –utilizar las estrategias para estimular el diálogo con los países e identificar la intersección de la demanda de los países y la capacidad del Banco en apoyo al desarrollo– son absolutamente válidos, pero necesitan ser implementados de forma eficiente y efectiva. Y debería rectificarse la falta de implementación, hasta la fecha, de algunos requisitos específicos –incluyendo la integración de las actividades no financieras y el financiamiento sin garantía soberana. Solo mediante la identificación de las sinergias entre las distintas actividades e instrumentos del Banco –incluyendo el financiamiento con y sin garantía soberana, la cooperación técnica y el trabajo analítico, entre otros– el Banco podrá aprovechar al máximo sus recursos y beneficiarse de su total ventaja comparativa.

Asimismo, OVE sugiere que la metodología para la determinación de los marcos de financiamiento en las Estrategias de País así como las asignaciones anuales de financiamiento en los programas de país sea más transparente, y que el Informe sobre el Programa de Operaciones que se presenta al Directorio muestre cómo se relacionan esas asignaciones anuales con las prioridades del BID-9 y las necesidades de los países.

Por último, OVE sugiere que el proceso de programación se lleve a cabo en forma continua cada dos años (donde el primer año sea obligatorio y el segundo año muestre programas de trabajo y asignaciones tentativas) a fin de disponer de más tiempo para la planificación y la ejecución de los préstamos y otras actividades de apoyo del Banco.

I. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

- 1.1 Para el Banco Interamericano de Desarrollo (el BID, o el Banco), el proceso de programación por país es clave para garantizar que el Banco está “haciendo lo correcto”. El resultado del proceso de programación por país es el programa de trabajo del Banco –los préstamos, los proyectos de cooperación técnica, las donaciones y el trabajo analítico. Un proceso de programación exitoso tiene como resultado un programa de trabajo sumamente relevante para identificar y eliminar los cuellos de botella que dificultan el desarrollo. El diseño de un programa de trabajo relevante no garantiza el éxito, dado que durante la ejecución del programa entran en juego numerosos factores –entre ellos la suerte– pero una mala programación por país garantiza la pérdida de oportunidades para acelerar el crecimiento y reducir la pobreza, las dos metas globales de desarrollo del BID.
- 1.2 El Informe del BID-9 dispuso la realización de reformas en el Banco relacionadas con la programación por país⁴: “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 [macrofiscal], para el país”⁵. BID-9 asimismo estableció que “[e]l programa de financiamiento se basará en el diálogo y el proceso de programación que establezca el Banco con sus países miembros prestatarios. Como tal, las estrategias de país y sus actualizaciones serán los documentos clave para asegurar que las prioridades del Banco estén alineadas con las necesidades de los países y para determinar la magnitud y el alcance de la demanda existente para los servicios financieros y no financieros del Banco”⁶.

A. Ciclo de programación

- 1.3 Tradicionalmente, el proceso de programación por país del Banco se ha resumido en dos documentos: la Estrategia de País, que proporciona un panorama plurianual del programa de trabajo del Banco, y un documento anual donde se resumen las aprobaciones y la ejecución de la cartera. Las directrices más recientes para estos documentos fueron aprobadas por el Directorio en 2009⁷.
- 1.4 El ciclo de programación tal como se presenta en las directrices comprende (i) la actualización del conocimiento del país como base para la elaboración de la Estrategia de País; (ii) la preparación de la Estrategia de País, incluidas las consultas con las partes interesadas y aprobación; (iii) la implementación de la estrategia anual, resumida en el Memorando de Programación y Cartera, y (iv) el monitoreo y la evaluación de la Estrategia de País (Gráfico 1). La Estrategia de

⁴ “Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo” AB-2764.

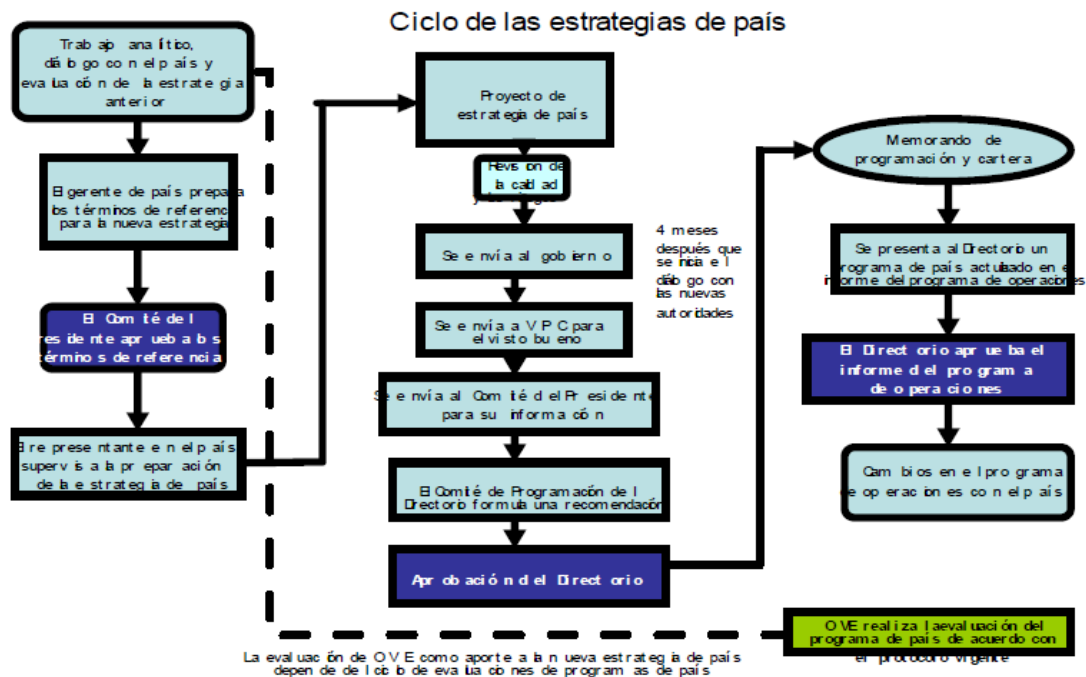
⁵ AB-2764, párrafo 4.9.

⁶ AB-2764, párrafo 4.16.

⁷ GN-2468-6, Directrices para las estrategias de país.

País debería proporcionar una hoja de ruta a mediano plazo para las acciones del Banco mediante la articulación de las metas, el enfoque estratégico y las intervenciones indicativas en sectores o áreas temáticas. Las directrices vinculan este proceso con los ciclos políticos de cada país: el Banco debe preparar y acordar una nueva Estrategia de País con cada nuevo gobierno.

Gráfico 1. Ciclo de las estrategias de país presentado en las Directrices para las estrategias de país de 2009



Fuente: Directrices para las estrategias de país, Gráfico 2.1, GN-2468-6

1.5 De acuerdo con las directrices, los parámetros claves para las Estrategias de País son los siguientes:

- Alineación con el ciclo político para garantizar la apropiación del programa de trabajo del Banco por parte del país.
- Identificación de los objetivos de desarrollo y sectores específicos u objetivos temáticos.
- Identificación de un marco de monitoreo y resultados, y vínculos con el programa de trabajo propuesto así como con la cartera de proyectos en ejecución del Banco.
- Identificación de los factores de riesgo, que sirvan de base para la definición del marco de recursos y la selección de los instrumentos de financiamiento.
- Definición de los recursos financieros y, cuando corresponda, un escenario base y otros casos hipotéticos, y las condiciones que motivarían un cambio del escenario base. Las directrices destacan la necesidad de realizar un análisis de

la sostenibilidad de la deuda como base para la definición del marco de financiamiento.

- Recomendaciones iniciales sobre el programa de trabajo del Banco para los primeros dos años, incluyendo operaciones con y sin garantía soberana, proyectos de cooperación técnica, y trabajo económico y sectorial.
- Revisión de los sistemas nacionales para decidir sobre su utilización en las operaciones del Banco, e identificación de oportunidades para fortalecer los sistemas nacionales.
- Revisión de la coordinación y armonización de donantes.
- Identificación de oportunidades para ajustar la cartera de proyectos en ejecución.

1.6 Las directrices mencionan que el Memorando de Programación y Cartera presenta informes anuales sobre la implementación de la Estrategia de País y, aún más importante, proporciona mayor especificidad a los parámetros contenidos en la estrategia. Puede incluir lo siguiente:

- Nuevos proyectos, y la justificación de su compatibilidad con los objetivos establecidos y los resultados esperados en la Estrategia de País.
- El marco anual de recursos y la combinación de instrumentos, y su coherencia con el marco global presentado en la Estrategia de País.
- Los resultados y la contribución de la cartera a los objetivos globales de la Estrategia de País.
- Actualización del marco de resultados y los factores de riesgo.

1.7 Las Directrices para las Estrategias de País indican que los funcionarios deben hacer seguimiento de las intervenciones y los resultados de forma sistemática, monitoreando las intervenciones al inicio, durante la implementación y al final. Sugieren que se incluya una Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) en cada Estrategia de País para establecer las relaciones entre los objetivos del país, los objetivos del programa del Banco y los indicadores de resultados sectoriales.

1.8 El proceso de programación del Banco ha evolucionado de aquel descrito en las directrices de 2009. Todavía incluye Estrategias de País previstas en las directrices, pero el Memorando de Programación y Cartera ha sido reemplazado por el Documento de Programa de País (CPD), que se centra en la programación y deja de lado la revisión de la cartera.

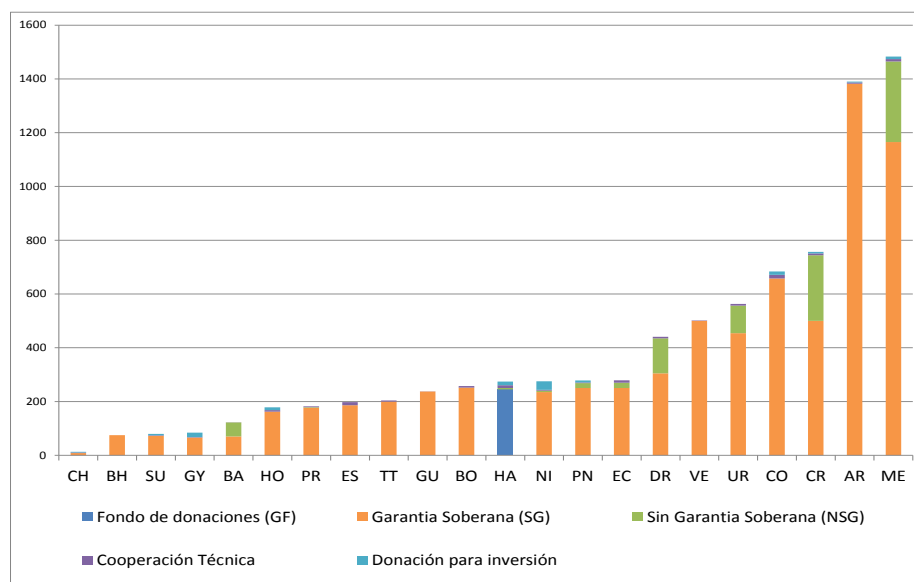
1.9 La selección de proyectos para un programa se efectúa en dos fases. Primero, el Banco y el gobierno acuerdan una lista de sectores en los que el Banco financiaría proyectos durante la vigencia de la Estrategia de País. Segundo, cada año el Banco y el gobierno acuerdan una lista específica de proyectos a ser financiados por el Banco –en la mayoría de los países, los representantes del gobierno y los funcionarios del Banco llegan a un acuerdo formal en algún momento antes de finalizar un año o a principios del siguiente, en el primer trimestre– y la lista es

reportada en el CPD. El último ciclo de programación del Banco comenzó para la mayoría de los países en octubre/noviembre de 2011 y los acuerdos formales entre el Banco y el gobierno se concluyeron en enero de 2012. El Informe sobre el Programa de Operaciones (OPR) del Banco, que resume la información contenida en cada CPD, se presentó al Directorio en abril de 2012⁸. La relevancia del OPR para la programación del Banco va más allá de resumir los programas de trabajo de todos los países: en su Anexo III, presenta una lista de proyectos que aprueba el Directorio, y esos proyectos pasan a estar sujetos a procedimientos de aprobación simplificados. De ese modo, los equipos que trabajan en cada país tienen un fuerte incentivo para presentar la mejor lista posible de proyectos esperados en el CPD.

- 1.10 Al igual que la definición de los proyectos, la determinación del marco de recursos se realiza en dos fases. Primero, el Banco calcula el marco global de financiamiento con garantía soberana para el país durante el período de la Estrategia de País. Luego, cada año el Banco calcula la asignación individual anual de recursos para todos los países. Si bien no existe un documento formal que establezca los criterios y el proceso para la definición del paquete global de financiamiento, las entrevistas con los funcionarios del Banco indican que para las decisiones se toma en cuenta la capacidad de absorción del país, los niveles históricos de financiamiento y desembolsos, la capacidad de financiamiento del Banco y la demanda de apoyo del Banco por parte de las autoridades. En el Cuadro 1 del Anexo se muestra el marco de financiamiento de las Estrategias de País correspondiente a todos los países miembros prestatarios del Banco. Estos marcos son simplemente indicativos, dado que la asignación de fondos definitiva se define en forma anual. En el Gráfico 2 se presenta la asignación de fondos para el año 2012 por tipo de instrumento correspondiente a todos los países (ver también el Cuadro 2 en el Anexo).
- 1.11 El proceso para definir los proyectos sin garantía soberana es más *ad hoc*, y a menudo se sostiene que, debido a que la interacción con los clientes del sector privado está determinada por la demanda, no es posible programar los préstamos sin garantía soberana en forma anticipada. Por esta razón, al principio del ciclo de programación anual, el Banco asigna entre un 80% y un 85% de los recursos totales anuales de financiamiento disponibles a determinados países para ser asignado a préstamos con garantía soberana (SG), y el saldo se reserva para préstamos sin garantía soberana (NSG) sin una asignación a nivel de país. Mientras que el financiamiento de proyectos SG se define a nivel de país al inicio del ciclo de programación anual, el financiamiento de proyectos NSG se define únicamente para todo el Banco. Los proyectos NSG que estén en una etapa avanzada de desarrollo, cuya aprobación sea inminente o bien el proyecto cuente con un compromiso firme del cliente, pueden incluirse en el OPR.

⁸ En 2012 solo tres países no siguieron este cronograma: Brasil y Perú dado que estaban en las etapas finales de la preparación de sus Estrategias de País, y Jamaica, cuya Estrategia de País no tiene fecha programada de preparación.

**Gráfico 2. Marco de financiamiento de 2012 por tipo de instrumento
(en millones de US\$)**



Fuente: OPR de 2012.

B. Requisitos BID-9

- 1.12 Los principales requisitos del BID-9 relacionados con las Estrategias de País eran que estas incluyeran marcos amplios de desarrollo y marcos macrofiscales más específicos, y que se basaran en este análisis (y el diálogo con los países en torno al análisis) para alinear el programa de país con las necesidades nacionales y reflejar la demanda de productos financieros y no financieros del Banco por parte de los países. El propósito del marco de desarrollo es proporcionar una hoja de ruta de mediano plazo para las acciones del Banco. La identificación de los desafíos en materia de desarrollo en un país permite articular las metas, el enfoque estratégico y las intervenciones indicativas –productos financieros y no financieros– del programa del Banco a fin de alcanzar esas metas en sectores o áreas temáticas específicas. En este contexto, el marco macrofiscal tiene por objeto proporcionar un panorama de las condiciones macroeconómicas del país que sirva de guía para la determinación de un marco de financiamiento global del Banco acorde con la sostenibilidad macroeconómica. Con el objeto de abarcar la totalidad de los productos del BID y la demanda de los países, el Acuerdo del BID-9 también exigía incorporar el financiamiento NSG del Banco en la Estrategia de País y el proceso de programación.
- 1.13 El rol apropiado de una Estrategia de País es un tema de debate constante en el BID y otros bancos multilaterales de desarrollo. Este debate es particularmente relevante en América Latina y el Caribe (ALC), donde los países están creciendo y tornándose más sofisticados y capaces, y pueden acudir cada vez más a los mercados de capitales para obtener financiamiento. El enfoque en el BID-9 reconoce que las actividades del Banco son –y deben seguir siendo– impulsadas

por la demanda. También reconoce que el BID es un banco de desarrollo, y en ese rol tiene la responsabilidad de promover el desarrollo económico. Por este motivo, las actividades financiadas por el Banco, si bien están determinadas por la demanda, necesitan estar ancladas a un marco de desarrollo que garantice la efectividad y el valor agregado para el cliente final del Banco, la población de la Región de ALC.

C. Metodología

- 1.14 A fin de evaluar las medidas adoptadas por el Banco para cumplir con los mandatos del BID-9, esta evaluación examina el contenido de las Estrategias de País y los CPDs, y compara el plan estratégico presentado en las Estrategias de País con el programa de trabajo realizado reflejado en los CPDs. Por otra parte, OVE recogió información de entrevistas con funcionarios del Banco, revisiones de las evaluaciones de programas de país de OVE, y datos sobre la aprobación de proyectos financiados por el Banco. La única fuente externa de información utilizada para el análisis es la base de datos del Banco Mundial (World Bank DataBank), que proporciona información sobre varios de los indicadores de desarrollo pertinentes para el análisis (databank.worldbank.org). Las Estrategias de País examinadas para el análisis son aquellas aprobadas con posterioridad a la aprobación del BID-9: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Haití, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

II. HALLAZGOS

D. Estrategia de País

- 2.1 OVE considera que las Estrategias de País del Banco cumplen algunos pero no todos los mandatos del BID-9. Las Estrategias de País normalmente proporcionan una descripción general de las características y los desafíos de desarrollo en el país, incluyendo el desempeño macroeconómico reciente medido por indicadores agregados, tales como crecimiento del PIB, pobreza, precios y comercio. También proporcionan diagnósticos resumidos de las necesidades sectoriales y las posibles áreas de intervención del Banco. Pero, en general, no articulan un enfoque estratégico para el Banco en sectores claves, ni discuten las implicaciones del análisis macrofiscal sobre el rol del BID o el tamaño de las asignaciones de financiamiento del BID⁹. Raramente analizan o se basan en los éxitos y los fracasos anteriores del Banco en las áreas de intervención seleccionadas, o analizan de manera significativa la ventaja comparativa del Banco. Y no siempre

⁹ Las Estrategias de País contienen una lista del trabajo analítico utilizado para prepararlas. La mayoría de esas listas incluyen Evaluaciones Macroeconómicas Independientes, Análisis de la Sostenibilidad de la Deuda, Diagnósticos de Crecimiento u otros documentos que indican que el Banco invierte en analizar las economías de los países de la Región. De la información suministrada en la Estrategia de País, normalmente no resulta claro cómo se utiliza el análisis para definir las prioridades del Banco.

se basan en el trabajo analítico pertinente llevado a cabo por los especialistas del Banco¹⁰.

- 2.2 Asimismo, las Estrategias de Países no cumplen con las expectativas del BID-9 de otras dos maneras. En primer lugar, prestan relativamente poca atención a las actividades no financieras, se trate de productos de conocimiento o de cooperación técnica. En segundo lugar, la información que brindan sobre el marco de financiamiento o la cartera de préstamos sin garantía soberana es poca o nula. De modo más general, la mayor parte de las estrategias proporciona información muy limitada sobre el rol del financiamiento del Banco al sector privado en la promoción del desarrollo, o las sinergias reales o potenciales entre los instrumentos con y sin garantía soberana¹¹.
- 2.3 A continuación se describen algunas Estrategias de País con propósitos ilustrativos.
- **Bolivia 2011-2015** (GN-2631-1). En la primera sección de esta estrategia se describe el contexto del país, se menciona brevemente algunas características generales del país, como su población, los indicadores de pobreza y los resultados macroeconómicos recientes, y se concluye con algunas observaciones sobre el programa de trabajo del nuevo gobierno. En el Anexo IV, se discuten los factores de riesgo macroeconómico mediante la revisión del programa económico del gobierno, el cálculo de los déficits fiscales a corto plazo y las necesidades de financiamiento, además del énfasis en la vulnerabilidad de la economía a los cambios en los precios de las exportaciones¹². Si bien en la estrategia se menciona que se ha elaborado un análisis de la sostenibilidad de la deuda y una evaluación de sostenibilidad macroeconómica, no se incluyen los resultados ni su relación con el programa del Banco (a pesar de que Bolivia es un país pobre muy endeudado (PPME) y el Banco le concedió una condonación considerable de la deuda en 2007). La asignación de financiamiento a Bolivia está determinada por el monto de recursos disponibles para el país del Fondo para Operaciones Especiales (FOE), y la combinación de FOE y capital ordinario. La estrategia no incluye una indicación del tamaño probable de los préstamos o los tipos de instrumentos financieros.

¹⁰ Por ejemplo, con anterioridad a la Estrategia de País con El Salvador 2010-2014, el Banco elaboró un informe extenso titulado “*Hacia la generación de más oportunidades: fundamentos para una agenda de desarrollo económico y social en El Salvador*”. Dicho informe presentaba una agenda de desarrollo basada en resolver los desequilibrios fiscales y macroeconómicos producto de la crisis internacional en 2007-2009, e identifica propuestas para solucionar problemas estructurales relacionados con el crecimiento lento, el capital humano, la productividad y la competitividad, la infraestructura y el fortalecimiento institucional. Para cada una de estas áreas, el informe establece prioridades y sugiere intervenciones que, sin embargo, no parecen estar reflejadas de manera central en la Estrategia de País subsiguiente.

¹¹ Ver un mayor análisis en el documento de referencia BID-9 sobre Desarrollo del Sector Privado.

¹² El anexo recomienda que el país establezca un mecanismo formal de ahorro para facilitar políticas fiscales contracíclicas y diseñar políticas que dinamicen la inversión privada y diversifiquen la estructura productiva, aunque estos temas no están incluidos como materias objeto de proyectos del Banco o de diálogo con el país.

En la estrategia de Bolivia se presentan los sectores seleccionados para las intervenciones del Banco y se propone un programa de trabajo extenso en transporte, agua y saneamiento, energía, desarrollo infantil temprano, salud, educación, gobernanza pública, población indígena y cambio climático. Para cada uno de estos sectores, se incluye un análisis breve de las problemáticas y se sugieren amplias áreas de apoyo del Banco. Por ejemplo, en la estrategia se presentan los principales problemas y la organización institucional en el sector de agua y se sugieren intervenciones para ampliar la cobertura de los servicios de agua y saneamiento y los servicios de recolección de residuos sólidos. No se menciona si el Banco se centrará en ciertas ciudades o regiones, en agua y saneamiento o ambos de manera simultánea, en fortalecer el marco regulatorio o cuestiones más técnicas, ni en cómo se complementará el financiamiento con productos de conocimiento y cooperación técnica, o como se coordinará con el trabajo de otros donantes.

- ***Brasil 2012-2014*** (GN-2662-1) y ***México 2010-2012*** (GN-2595-1). Los grandes países donde la demanda de apoyo del Banco es fuerte presentan distintos desafíos –por ejemplo, tienen gobiernos municipales, estatales o federales que enfrentan distintos problemas de desarrollo y requieren apoyo especializado por parte del Banco. En Brasil, la cartera del Banco en 2010 incluía 105 préstamos en ejecución por un monto total de US\$8.560 millones, del cual el 70% se destinó a los organismos subnacionales. La exposición del Banco a los préstamos a Brasil alcanzaba casi un cuarto del total de la exposición del Banco en 2011. Sin embargo, el financiamiento del BID para Brasil es pequeño, su deuda con el BID representa cerca del 0,5% del PIB. La Estrategia de País se refiere a una gran variedad de sectores, casi sin ningún foco o prioridad: protección social, salud, educación, mercados laborales, transporte, agua y saneamiento, energía, desarrollo urbano, seguridad ciudadana, gestión pública, gestión fiscal, gestión ambiental y rural, cambio climático, desarrollo productivo y del mercado de capital, ciencia, tecnología e innovación, turismo y sistemas nacionales. De modo similar, en la Estrategia de País de México se presenta una larga lista de sectores con diagnósticos breves y áreas sugeridas de intervención del Banco.
- ***Panamá 2010-2014*** (GN-2596). Esta estrategia es una de las pocas en la que se intenta reducir el foco de intervenciones y proporcionar mayor especificidad al programa de trabajo del Banco. Se identifican tres metas de desarrollo para guiar la selección de sectores: fortalecer las finanzas públicas, financiar la infraestructura básica y facilitar el acceso a los servicios sociales. Luego se seleccionan seis sectores –finanzas públicas, transporte, agua y saneamiento, energía, educación y salud– y se incluye un breve diagnóstico, propuestas para resolver los principales problemas, y los riesgos asociados a cada uno. A pesar de no ofrecer necesariamente un marco de desarrollo completo, la información es específica y propone opciones. Por ejemplo, en educación las inversiones del Banco deben enfocarse en zonas rurales, pueblos indígenas, y en aumentar la oferta y mejorar la calidad de la educación preescolar, de 1^{er}, 2^{do} y 3^{er} grado, y en matemáticas y castellano. La

Estrategia de País también incluye, en un anexo, un listado de productos de conocimiento en los sectores seleccionados y proporciona un análisis breve del impacto del financiamiento del Banco (que se propone concentrarse al inicio del periodo) sobre la situación fiscal del gobierno.

- ***Perú, 2012-2016*** (GN-2668). En la Estrategia de País aprobada recientemente para Perú también se intenta lograr un foco –en este caso, en reducir la brecha rural-urbana en cuanto a la cobertura de los servicios sociales y la oportunidad económica. En la estrategia se proponen “combos de desarrollo”–programas multidisciplinarios que entreguen paquetes de bienes y servicios a las comunidades rurales– y un mayor tamaño de los préstamos con garantía soberana.
- ***El Salvador 2010-2014*** (GN-2575). En algunas Estrategias de País se mencionan los objetivos de los préstamos NSG. En esta estrategia se indica brevemente que los productos NSG del Banco serán utilizados para minimizar el impacto de las fallas de mercado que limitan el acceso de las pequeñas y medianas empresas a financiamiento. Se menciona el apoyo del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) en actividades de capacitación para los jóvenes. Esta es una de las pocas estrategias del Banco que identifican un foco NSG en un sector o área de intervención, aunque no se proporciona información adicional sobre cómo operacionalizar el apoyo NSG, y en la DEM no se incluyen indicadores para medir la implementación de las actividades NSG. Ninguna de las Estrategias de País examinadas en esta evaluación contiene información sobre el marco de financiamiento de préstamos NSG, y la mayoría solo proporciona información limitada sobre las actividades NSG.
- ***Chile 2011-2014*** (GN- 2642-1). La Estrategia de País de Chile es poco común en el sentido de que el país requiere productos de conocimiento pero no tiene demanda de préstamos. El desarrollo económico y social de Chile está entre los más altos de la Región. El país no necesita recursos del Banco para financiar el gasto público, pero sí intenta aprovechar el conocimiento del Banco, y también ofrece la oportunidad de transferir conocimiento a otros países miembros prestatarios en áreas tales como la gestión pública y fiscal, en las que Chile tiene amplios conocimientos. No obstante, en la Estrategia de País no se articula completamente un enfoque para brindar apoyo especializado a Chile y al mismo tiempo transferir el conocimiento de Chile a otros países en la Región. En cambio, se presentan análisis e indicios de proyectos en una variedad de sectores, tales como mercados laboral, cambio climático, transporte y seguridad vial, innovación, ciencia y tecnología, gestión del sector público, comercio e integración, gestión financiera y adquisiciones públicas y seguridad ciudadana. A pesar del reconocimiento expreso de que el país no necesita préstamos, la Estrategia de País se presenta como si la contribución más importante del Banco fuera resolver los problemas de los sectores seleccionados con préstamos. Dado el énfasis en los productos de conocimiento, es decepcionante que la Estrategia de País no presente propuestas de productos de conocimiento para el país.

- 2.4 A pesar de las asuntos que pueden surgir con cada estrategia, la mayoría de los funcionarios del Banco consideran que las Estrategias de País son importantes: el 82% de los funcionarios operativos del Banco encuestados para esta evaluación consideran que las Estrategias de País son muy o bastante importantes para definir la dirección del Banco en un país (Cuadro 1), y el 68% de los funcionarios encuestados indican que han leído la estrategia de los países en los que trabajan (Cuadro 2). En ambos casos, los resultados en VPC son los más altos y los de la Vicepresidencia del Sector Privado y Operaciones sin Garantía Soberana (VPP) son los más bajos, lo que no resulta sorprendente dado que VPC elabora las Estrategias de País y las actividades NSG de VPP normalmente no están incluidas en ellas.

Cuadro 1. Opiniones de los funcionarios sobre la importancia de las Estrategias de País

En su experiencia profesional en el Banco, ¿cuán importantes son las Estrategias de País para la definición de la dirección del Banco en un país?	VPC	VPS	VPP	Total
Muy importantes	60%	33%	24%	41%
Algo importantes	31%	44%	52%	41%
Poco importantes	7%	20%	21%	16%
Nada importantes	2%	3%	2%	2%

Fuente: Encuesta de OVE a los funcionarios (ver documento de referencia del BID-9).

Cuadro 2. Familiaridad de los funcionarios con las Estrategias de País

¿Ha leído la estrategia de país más reciente del Banco para el/los país/es en los que trabajó en los último tres años?	VPC	VPS	VPP	Total
Sí	73%	71%	40%	68%
He leído partes de la/s estrategia/s	18%	19%	29%	20%
Tengo una idea general de su contenidos	5%	5%	12%	6%
No	4%	4%	19%	6%

Fuente: Encuesta de OVE a los funcionarios (ver documento de referencia del BID-9).

- 2.5 Una de las razones de la falta de foco estratégico en las Estrategias de País puede ser los incentivos dentro y fuera del Banco. Los funcionarios entrevistados durante esta evaluación subrayan el hecho de que los incentivos entre los funcionarios del Banco y de los países es tender a favorecer que las estrategias de país tengan un alcance amplio y falta de especificidad. Dentro del Banco, todos los sectores desearían idealmente tener un rol en cada Estrategia de País. En tanto, los países clientes desearían la mayor flexibilidad posible para determinar las áreas y las formas de participación del Banco. El resultado en la mayoría de los casos es una Estrategia de País donde no se establecen claramente las prioridades e incluso no se siguen necesariamente en la subsecuente programación de país anual (como se discute a continuación). El Cuadro 3 presenta información sobre los sectores incluidos en las Estrategias de País para todos los 26 miembros prestatarios del Banco. La cantidad de sectores previstos tiende a ser grande y con frecuencia se agregan posteriormente más sectores.

Cuadro 3. Cantidad de sectores en las Estrategias de País

País	Período de la EP	Cantidad de sectores previstos en la Estrategia de País	Cantidad de sectores con proyectos aprobados desde la aprobación de la estrategia (excluyendo integración regional y otros)	
			Préstamos	Todos los proyectos (préstamos y CT)
Argentina	2009-2011	13	15	15
Bahamas	2010-2014	5	2	8
Barbados	2009-2013	4	7	8
Belice	2008-2012	NA	8	11
Bolivia	2011-2015	8	6	12
Brasil	2012-2014	13	6	8
Chile	2011-2014	8	4	10
Colombia	2012-2014	11	5	8
Costa Rica	2011-2014	6	3	9
Ecuador	2008-2011	NA	12	16
El Salvador	2010-2014	6	10	13
Guatemala	2008-2011	NA	9	14
Guyana	2008-2012	NA	8	12
Haití	2011-2015	6	6	11
Honduras	2011-2014	5	6	12
Jamaica	2006-2009	NA	10	14
México	2010-2012	9	11	15
Nicaragua	2008-2012	NA	13	15
Panamá	2010-2014	6	9	13
Paraguay	2009-2013	10	10	16
Perú	2012-2016	10	3	6
República Dominicana	2010-2013	9	10	11
Surinam	2011-2015	8	4	6
Trinidad y Tobago	2011-2015	8	5	8
Uruguay	2010-2015	10	9	12
Venezuela	2011-2014	4	2	5
Promedio		8,0	7,4	11,1

Fuente: Estrategias de País del BID y sistemas del Banco, aprobación de proyectos hasta el 24 de julio de 2012.

- 2.6 Un área en la que sobresalen las Estrategias de País y los CPDs es en la presentación de información sobre el estatus de los sistemas nacionales y la identificación de las áreas para apoyo futuro¹³. Por ejemplo, en la estrategia de Surinam se señala la existencia de brechas importantes en la gestión de la inversión pública, planificación y ejecución presupuestaria, gestión financiera,

¹³ Para mayor información sobre el apoyo del Banco a los sistemas nacionales, ver el informe de referencia del BID-9 sobre sistemas nacionales.

controles internos, auditorías externas y adquisiciones. También se destaca que se preparará una evaluación en 2014 para evaluar el progreso y diseñar acciones futuras destinadas a mejorar los sistemas nacionales. En la estrategia de Trinidad y Tobago se mencionan problemas en adquisiciones relacionados con la existencia de empresas que escapan de la competencia de la Junta Central de Licitaciones, y se indica que el Banco está brindando apoyo para actualizar la legislación, desarrollar documentos estándar de licitación y diseñar un sistema de adquisiciones electrónico.

- 2.7 En resumen, el Banco solo ha cumplido parcialmente con los requisitos del BID-9 con respecto a las Estrategias de País. Las estrategias contienen un análisis de los desafíos de desarrollo y de los asuntos macrofiscales, pero tiende a ser breve. En las Estrategias de País raramente se presentan *trade-offs*, análisis de la experiencia anterior o la ventaja comparativa del Banco, o vínculos entre el análisis macrofiscal y el marco de financiamiento del Banco. No incluyen actividades NSG o el análisis de sinergias entre las áreas del sector público y privado del Banco. Existen fuertes incentivos, tanto en el Banco como en el país, para incluir una gran variedad de sectores en la estrategia, lo que disminuye la capacidad del Banco de focalizar sus recursos para garantizar un impacto significativo.
- 2.8 Las Directrices para las Estrategias de País de 2009 del Banco son acordes con los mandatos del BID-9, pero parece que no se cumplen plenamente en la práctica en varias áreas:
- “Es de esperar que estas directrices redunden en una estrategia más concreta para el país; una estrategia que permita un enfoque coherente, al tiempo de posibilitar una aplicación diferenciada que responda a las circunstancias del país” (párr. 1.3).
 - “...incluyendo el conjunto integral de recursos financieros y productos no financieros que el país puede esperar del Banco” (párr. 2.7).
 - “La Estrategia de País se centra en resultados, no en instrumentos. Merced a la Estrategia de País, el Banco articula su intención de apoyar metas concretas trazadas por el país (incluido el nivel de financiamiento) y esboza el inventario correspondiente a los dos primeros años de la estrategia, dejando las decisiones en torno al contenido del programa operativo restante (que suele ser sumamente tentativo en la etapa de diseño de la estrategia) para el proceso de programación” (párr. 3.2).
 - “Más adelante, la matriz de efectividad en el desarrollo contará con una aplicación informática que se usará tanto para introducir la información sobre la estrategia de país (el documento y el trabajo analítico en que se basa) en el momento de la aprobación como para dar seguimiento a la ejecución. Esta futura aplicación informática deberá estar conectada con los sistemas antedichos (o sus equivalentes futuros) a fin de dar seguimiento a la ejecución de la estrategia de forma integral y oportuna” (párr. 2.10 del Marco de Resultados).

- “Para dar seguimiento a la estrategia de país se extraerá información de los sistemas actuales del Banco a fin de (i) establecer una correlación entre los resultados de los proyectos concluidos y los objetivos de la estrategia de país; (ii) establecer una correlación entre los proyectos nuevos y los objetivos de la estrategia de país; (iii) informar, con una frecuencia preestablecida, sobre los avances realizados en los indicadores de resultados de la estrategia de país, y (iv) dar seguimiento a los riesgos y a los cambios en los objetivos resultantes de las circunstancias del país, como los producidos por sucesos exógenos” (párr. 2.16 del Marco de Resultados).
- “Asimismo, se dará seguimiento al costo de la ejecución de la estrategia a fin de procurar que los resultados se obtengan de una forma eficaz en función del costo. Esto proporcionará un punto de referencia básico para los costos de los distintos instrumentos y productos específicos para cada país” (párr. 2.17 del Marco de Resultados).

2.9 Una asunto clave para el futuro es cuán específicas deberían ser las Estrategias de País respecto de los marcos de resultados que vinculan los productos del Banco con los resultados a nivel de país. Las Estrategias de País recientes incluyen marcos de resultados detallados que, en cierta medida, se basan en las metas incluidas en el marco de resultados del BID-9. Sin embargo, el significado y la influencia que tienen estos marcos de resultados en la práctica no es claro. A pesar de esto, tal como se muestra en el Cuadro 4, el 70% de los funcionarios encuestados por OVE consideran que los marcos de resultados de las estrategias de país son útiles para su trabajo. La mayor cantidad de respuestas positivas se obtuvo de los funcionarios de VPC (la vicepresidencia que elabora las estrategias) y la menor cantidad de respuestas positivas de los funcionarios de la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento (VPS) (que utilizan los marcos de resultados como un insumo para la preparación de los proyectos).

Cuadro 4. Opiniones de los funcionarios sobre la utilidad de los marcos de resultados de las Estrategias de País

¿Cuán útil es el marco de resultados en la Estrategia de País del Banco para su trabajo?	VPC	VPS	VPP	Total
Muy útil	40%	24%	17%	28%
Algo útil	46%	40%	33%	41%
Poco útil	11%	27%	36%	23%
Nada útil	3%	9%	14%	8%

Fuente: Encuesta de OVE a los funcionarios (ver informe de referencia del BID-9).

E. Documentos de Programación por País

2.10 El programa de trabajo presentado en las Estrategias de País es general, y es difícil establecer en forma precisa una relación entre esas exposiciones generales y los proyectos específicos aprobados por el Banco. En cambio, sí es posible demostrar la correspondencia entre los sectores seleccionados en las estrategias y los proyectos aprobados por el Banco. La comparación revela que el Banco

habitualmente incorpora proyectos que no estaban incluidos originalmente en las áreas seleccionadas en la Estrategia de País (ver Cuadro 3). Por ejemplo, en la Estrategia de País de República Dominicana se proponían intervenciones del Banco en 9 sectores, y para julio de 2012, el Banco había aprobado proyectos en 11 sectores; en la estrategia de Uruguay se proponían intervenciones en 10 sectores y el Banco aprobó proyectos en 12; y en la estrategia de México se proponían intervenciones en 9 sectores y el Banco aprobó proyectos en 15.

- 2.11 La encuesta de OVE a los funcionarios operativos del Banco confirma lo anterior a nivel de los proyectos: casi dos tercios de los funcionarios indicaron que trabajaron en proyectos que no estaban incluidos originalmente en la estrategia de país. Este resultado es uniforme en las tres vicepresidencias, VPC, VPS y VPP (Cuadro 5).

Cuadro 5. Proyectos en sectores no incluidos en las Estrategias de País

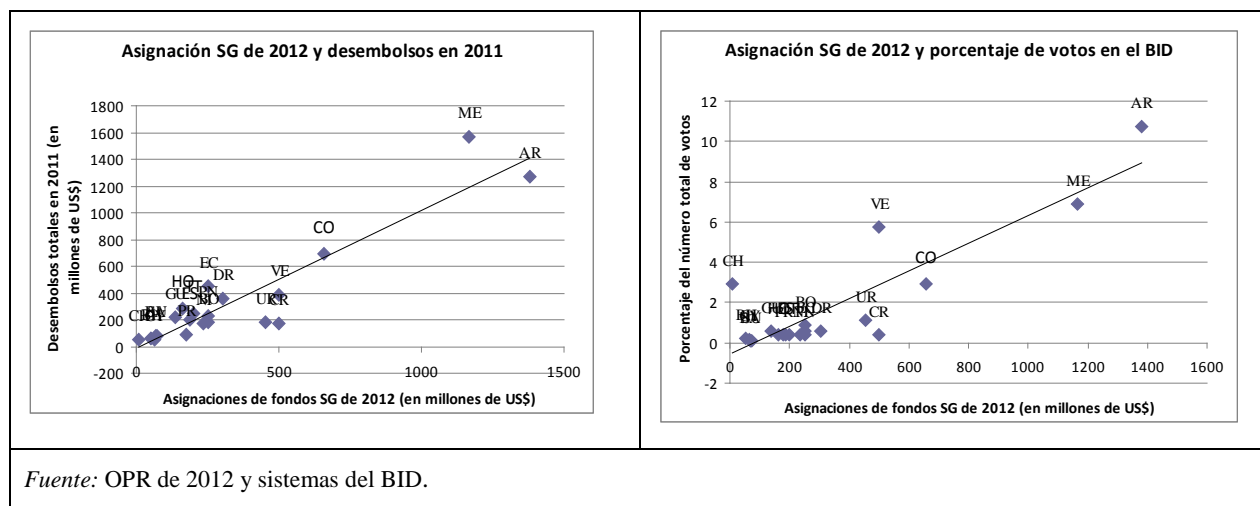
¿Qué porcentaje de los proyectos en los que ha trabajado en los últimos tres años fueron en un sector que no estaba incluido originalmente en la estrategia de país del Banco?	VPC	VPS	VPP	Total
Ninguno	35%	33%	36%	34%
Menos del 10%	28%	20%	26%	23%
De 10 a 50%	16%	24%	21%	21%
Más del 50%	7%	14%	10%	11%

Fuente: Encuesta de OVE a los funcionarios (ver informe de referencia del BID-9).

- 2.12 El carácter anual del ciclo de programación puede conducir a resultados negativos en algunos casos. Debido a que el proceso de programación es un ejercicio anual, es necesario comprimir la definición de las prioridades de inversión, la selección de los instrumentos del Banco adecuados y el diseño de los proyectos en un período de 12 a 15 meses para la mayor parte de los proyectos. En algunos casos, las demoras en la preparación de los proyectos son producto de cambios en las prioridades o debido a la incorporación de nuevos proyectos después de que el CPD ha sido aprobado e incluido en el OPR. El escenario ideal conforme a las reglas actuales es que el equipo del proyecto reciba los recursos para la preparación de proyectos en septiembre/octubre, con la expectativa de aprobar el proyecto antes del final del año siguiente. Incluso para esos equipos el tiempo asignado para la preparación del proyecto puede representar un desafío cuando la preparación requiere una inversión considerable en obtener datos primarios y analizarlos. En muchos casos, los equipos deben comprometer la calidad del diseño para poder cumplir con la fecha meta de aprobación, y planear la inclusión de tareas como parte de la ejecución que serían más apropiadas en el proceso de diseño. Asimismo, este proceso genera que se acumulen las operaciones para su aprobación al final del ciclo de programación.
- 2.13 Como se explicó anteriormente, las asignaciones de recursos se determinan en forma anual en el CPD y no necesariamente concuerdan con los marcos de financiamiento establecidos en las Estrategias de País. El análisis de OVE indica que la asignación global anual de recursos por país, el marco de financiamiento está altamente correlacionada con el desempeño de los desembolsos del año

anterior y también está relacionada con la participación accionaria del país en el Banco (Gráfico 3). La asignación no parece estar influenciada por la naturaleza de los desafíos de desarrollo del país u otros indicadores sociales y económicos¹⁴.

Gráfico 3. Relación entre las asignaciones SG de 2012 a los países, los desembolsos de 2011 y las participaciones accionarias



III. SUGERENCIAS PARA EL FUTURO

- 3.1 En vista de las conclusiones descritas anteriormente, OVE sugiere que el Directorio y la Administración del Banco emprendan un ejercicio profundo a fin de revisar las directrices para las Estrategias de País y consideren detenidamente la estructura y el rol apropiado de las Estrategias de País y los CPDs a futuro. El enfoque general y los requisitos del BID-9 –utilizar las estrategias para estimular el diálogo con los países e identificar la intersección de la demanda de los países y la capacidad del Banco en apoyo al desarrollo– son absolutamente válidos, pero necesitan ser implementados en forma eficiente y efectiva. Y debería reconsiderarse la práctica, hasta la fecha, de no integrar plenamente las actividades no financieras y el financiamiento sin garantía soberana. Solo mediante la identificación de las sinergias entre las distintas actividades e instrumentos del Banco –el financiamiento con y sin garantía soberana, la cooperación técnica y el trabajo analítico, entre otros– el Banco podrá aprovechar al máximo sus recursos y la totalidad de su ventaja comparativa.

¹⁴ Los resultados se derivan de una regresión de las asignaciones totales de financiamiento en 2012 por país sobre los desembolsos en 2011; y de las asignaciones SG en 2012 por país sobre los desembolsos en 2011 y las participaciones de los países en el Banco al 31 de diciembre de 2011. El análisis utiliza datos correspondientes a todos los países excepto Brasil, Perú, Jamaica, Haití y Belice. Se excluyó a Brasil, Perú y Jamaica porque el OPR de 2012 no proporciona información sobre asignaciones respecto de esos países. Se excluyó a Haití debido al enfoque excepcional del Banco al proporcionar apoyo solamente en forma de donación a través del fondo de donaciones. Se excluyó a Belice debido a que el país no recibió ninguna asignación en 2012. El análisis incluyó otras variables nacionales, pero su incorporación no dio como resultado ninguna estimación estadísticamente significativa.

- 3.2 Asimismo, OVE sugiere que la metodología para la determinación de los marcos de financiamiento en las Estrategias de País así como las asignaciones anuales de financiamiento en los programas de país sean más transparentes, y que el Informe sobre el Programa de Operaciones que se presenta al Directorio muestre cómo se relacionan esas asignaciones anuales con las prioridades del BID-9 y las necesidades de los países.
- 3.3 Por último, OVE sugiere que el proceso de programación se lleve a cabo en forma continua cada dos años (donde el primer año sea obligatorio y el segundo año muestre programas de trabajo y asignaciones tentativas) a fin de disponer de más tiempo para la planificación y la ejecución de los préstamos y demás actividades de apoyo del Banco.

LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

Tracy Betts, Jefe de División de Seguimiento de la Estrategia, SPD/SMO

Morgan Doyle, Asesor Senior de Sector, VPS/VPS

Fidel Jaramillo, Representante del Banco en Perú

Patricia Torres, VPC/CAN

Roberto Vellutini, Vicepresidente de Países

Directores Ejecutivos y funcionarios seleccionados

ANEXO: CUADROS Y GRÁFICOS

**Cuadro 1. Marco de financiamiento de las EP para todos los países
(en millones de US\$)**

	Marco de financiamiento			Período de la EP
	SG	NSG	TOTAL	
AR	1800	NA	NA	anual*
BH	195,0	NA	NA	2010-2014
BL	52,0	NA	NA	2008-2012
BO	1260,0	NA	NA	2011-2015
BR	**			
BA	200,0	NA	NA	2009-2013
CH	120,0	NA	NA	2011-2014
CO	2556,0	NA	NA	2012-2014
CR	1100,0	NA	NA	2011-2014
RD	1445,0	NA	NA	2010-2013
EC	1200,0	NA	NA	2008-2011
GU	1535,0	NA	NA	2008-2011
GY	113,0	NA	NA	2008-2012
HO	648,0	NA	NA	2011-2014
HA	1086,0	NA	NA	2011-2015
JA	**			
ME	5800,0	NA	NA	2010-2012
NI	399,4	NA	NA	2008-2012
PN	990,0	NA	NA	2010-2014
PE	**			
PR	1000,0	NA	NA	2009-2013
ES	1080,0	NA	NA	2010-2014
SU	300,0	NA	NA	2011-2015
TT	1500,0	NA	NA	2011-2015
UR	1797,0	NA	NA	2010-2015
VE	3600,0	NA	NA	2011-2014

Fuente: OPR de 2012

Notas: * La última EP se aprobó para el período 2004-2008. Las actualizaciones subsiguientes de la EP mencionan un monto indicativo anual de US\$1600 millones.

** La EP de Brasil y Perú estaba en preparación al momento de la publicación del OPR de 2012. La aprobación de la EP de Jamaica es incierta.

Cuadro 2. Asignación de financiamiento por país en 2012
(en millones de US\$)

	GRF	SG	NSG	TC	IG	TOTAL
AR	-	1382,0	-	5,0	2,9	1389,9
BH	-	52,0	-	-	-	52,0
BL	-	-	-	-	-	-
BO	-	252,0	-	5,3	-	257,3
BR	-					**
BA	-	70,0	52,0	0,7	-	122,7
CH	-	8,0	-	2,1	2,7	12,8
CO	-	658,0	-	13,3	12,7	684,0
CR	-	500,0	244,0	7,0	5,4	756,4
RD	-	305,0	130,0	5,6	-	440,6
EC	-	250,0	20,0	8,7		278,7
GU	-	237,3	-	0,4	-	237,7
GY	-	66,2	-	1,4	16,4	84,0
HO	-	162,2	-	5,7	10,4	178,3
HA	245,0		5,0	10,4	14,0	274,4
JA	-					**
ME	-	1165,0	300,0	8,9	9,5	1483,4
NI	-	235,4	5,0	3,3	31,5	275,2
PN	-	250,0	18,5	2,3	7,5	278,3
PE	-	**				**
PR	-	177,0	2,0	3,3	-	182,3
ES	-	186,0	-	11,6	-	197,6
SU	-	72,0	-	2,5	4,8	79,3
TT	-	200,0	-	3,9	-	203,9
UR	-	454,3	102,5	6,0	-	562,8
VE	-	500,0	-	1,6	-	501,6

Fuente: OPR de 2012

Comentarios de la Administración del BID

• • • • •

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

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

Evaluación de Medio Término de los Compromisos del BID-9
Documento de Referencia: Programación de País
Respuesta de la Administración

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 La Administración acoge con satisfacción esta evaluación sobre la aplicación de los requisitos del Informe BID-9 relacionados con el proceso de programación de país del Banco. Los resultados presentados por la Oficina de Evaluación y Supervisión de (OVE) en este documento de referencia contribuirá a los esfuerzos del Banco para llevar a cabo con mayor eficacia el proceso de programación de país.
- 1.2 La Administración desea agradecer a OVE por el diálogo constructivo a lo largo de la evaluación. Estamos complacidos de ver que algunos de nuestros comentarios al borrador anterior de este documento se han incorporado en esta versión final.

II. HALLAZGOS Y SUGERENCIAS

- 2.1 El documento de referencia proporciona buenas reflexiones sobre el papel y el propósito de las Estrategias de País y de los Documentos de Programa de País, añadiendo al diálogo en curso entre la Administración y el Directorio en cuanto al camino por seguir.
- 2.2 La Administración concuerda con la conclusión del documento de que las Estrategias de País y los Documentos de Programa de País sobresalen en la presentación de información sobre el estado de los Sistemas de País y en la identificación de futuras áreas de apoyo.
- 2.3 La Administración comparte la visión de OVE sobre la dificultad de demostrar atribución a nivel de país. La Administración reitera que las matrices de resultados de las Estrategias de País y de los Documentos de Programa de País simplemente dan seguimiento a los avances en el logro de los objetivos de desarrollo en un determinado sector o área de intervención del Banco; no pretenden medir la atribución de las intervenciones apoyadas por el Banco a los resultados de desarrollo a nivel país. La Administración está completamente de acuerdo que dichas matrices podrían ser simplificadas si el Directorio así lo requiere.
- 2.4 Si bien acogemos con agrado los hallazgos de la evaluación de OVE, la Administración quiere aclarar algunas temas para reconocer plenamente el papel de las Estrategias de País, la naturaleza flexible y dinámica de la programación anual y el enfoque orientado hacia la demanda del Banco.
 - i. La Administración observa que el “Informe Sobre el Noveno Aumento General del Banco Interamericano de Desarrollo” (Informe BID-9) hace una breve referencia a las Estrategias de País y a los Documentos de Programa de País y que el alcance de la evaluación de OVE parece ir más allá de la implementación de los requisitos contenidos en tales referencias. La Administración considera que las Estrategias de País y los Documentos de Programa de País son consistentes con los requisitos establecidos en el Informe BID-9 y con las Directrices para las Estrategias de País aprobadas por el Directorio. Cabe notar

también que ambos documentos ponen énfasis en la "evaluabilidad", la principal recomendación de OVE en el momento de la implementación de dicho marco.

- ii. Con respecto a la sugerencia de OVE de que, *“el Directorio Ejecutivo y la Administración del Banco emprenden un ejercicio de revisión de fondo de las Directrices de Estrategia de País y consideran cuidadosamente el papel que le corresponde y la estructura de las Estrategias de País y Documentos de Programa de País en el futuro*, la Administración acoge con satisfacción la oportunidad de seguir mejorando las Estrategias de País y Documentos de Programa de País, y los procesos por los cuales se preparan. Sin embargo, la Administración considera que este tipo de ejercicio sería útil sólo si se lleva a cabo después de que un número importante de las Estrategias de País aprobadas en el marco actual se hayan completado y evaluado. El tipo de conocimientos proporcionados por las Evaluaciones de Programas por País (CPE por sus siglas en inglés) serían elementos esenciales para informar las opiniones de la Administración y del Directorio y fomentar un consenso sobre el papel y el contenido de las Estrategias de País y Documentos de Programa de País.
 - iii. En cuanto a la sugerencia de asegurar que, *la metodología para la determinación de dotaciones crediticias en las estrategias nacionales y las asignaciones anuales de los préstamos en los programas nacionales sean más transparentes y el Informe del Programa Operativo presentado a la Junta demuestren como esas asignaciones anuales están relacionadas con las prioridades del BID-9 y necesidades de los países*, la Administración considera que el marco actual ya toma en consideración las preocupaciones de OVE. Las dotaciones crediticias contenidas en las Estrategias de País son indicativas. También están sujetos a la capacidad financiera del Banco, y consistente con los procesos de presupuesto y Proyecciones Financieras a Largo Plazo (LTFP por sus siglas en inglés). Las dotaciones crediticias se determinan teniendo en cuenta las necesidades de financiamiento del país, las proyecciones de flujo del BID en el país, el resultado de un análisis de la sostenibilidad macroeconómica o de la deuda, la capacidad financiera del Banco para satisfacer la demanda actual y las restricciones crediticias aplicables (tales como las limitaciones relacionadas a FSO o MSA – por sus siglas en inglés).
- 2.5 La asignación anual de recursos a los países es determinada siguiendo criterios similares a los descritos en el documento "Asignación de recursos para el desembolso en el año 2010 y metodología", así como el proceso descrito en "LTFP y Programación: Margen de Flexibilidad", acordado con el Directorio. Un programa operacional para el Banco consistente con dichas asignaciones anuales por país se presenta al Directorio al inicio de cada año como parte del Informe sobre el Programa de Operaciones, documento requerido por las Directrices para las Estrategias de País. Los procesos para determinar el sobre financiero de la Estrategia de País y las asignaciones anuales por países han sido explicados a los Directores Ejecutivos y las autoridades de los países en reuniones técnicas y en reuniones bilaterales.

- 2.6 Los Documentos de Programa de País y el Informe sobre el Programa de Operaciones reflejan la contribución de cada operación a las metas de las prioridades del programa de préstamo y a las prioridades sectoriales del BID-9. En conclusión, la Administración considera que el actual marco ya satisface las sugerencias de OVE.
- 2.7 Por último, la Administración considera que la sugerencia de OVE de que *el proceso de programación sea conducido sobre una base bianual (siendo el primer año vinculante y el segundo año indicando asignaciones y programas de trabajo tentativos) para permitir mayor tiempo para la planificación y ejecución de préstamos y otras modalidades de apoyo del Banco*” vale ser explorado. Sin embargo, la Administración quisiera notar que la implementación de este tipo de ejercicio requeriría cambiar otros procesos corporativos, concretamente los ejercicios de presupuesto y el LTFP. Además, la realización de un ejercicio de programación de operaciones SG tentativo con asignaciones y programas de trabajo hipotéticos obligaría al Banco a retomar viejas prácticas anteriormente criticadas por OVE y el Directorio, tal como la presentación de listas tentativas plurianuales de proyectos a ser aprobados sin la existencia de un acuerdo formal con los países prestatarios y sin tener parámetros aprobados por el Directorio del Banco para guiar la programación en los años sucesivos (i.e. Presupuesto y LTFP). Teniendo en cuenta la naturaleza orientada a la demanda de las operaciones sin garantía soberana (NSG), una programación sobre una base de dos años podría crear falsas expectativas en la medida que un número significativo de proyectos NSG incluidos en el programa no va aprobación. La Administración también señala que la viabilidad de un ejercicio de programación plurianual dependerá del interés y capacidad de cada uno de los países prestatarios de adoptar esa opción.

III. MIRANDO HACIA ADELANTE

- 3.1 La Administración espera con interés trabajar con el Directorio dando seguimiento a las sugerencias planteadas por OVE, para seguir mejorando la calidad y relevancia del proceso de programación de país para los clientes del Banco.

ANEXO I: CORRECCIONES DE HECHO

- 1.1 Párrafo 1.11: La afirmación de OVE con respecto a la asignación SG/NSG no describe el proceso real. La asignación de recursos a las ventanillas SG y NSG para cualquier año de programación es acordada por la Alta Dirección y se refleja en el documento LTFP presentado al Directorio. No hay un porcentaje predefinido del volumen total de préstamos para cada ventanilla.
- 1.2 Párrafo 2.5: La afirmación de OVE que las actuales Estrategias de País tienen poca priorización está basada en una evaluación del número de sectores incluidos en las mismas (véase Tabla 3). La Administración desea señalar que: 1) En promedio, el número de sectores que figuran en las Estrategias de País aprobadas bajo el marco actual disminuyó en un 30%; 2) sólo hay tres países en los que el número de sectores se mantuvo sin cambios; y 3) sólo en un país se podría argumentar que el número de sectores aumentó. Estas cifras se basan en una interpretación razonable de lo que constituye un "sector" en las antiguas Estrategias de País, el cual es un concepto subjetivo dado el amplio alcance de los "pilares" utilizados en la metodología anterior. En caso de duda, la Administración optó por errar en el lado conservador.
- 1.3 Párrafo 2.10: La afirmación de OVE sobre la rutinaria aprobación de proyectos no alineados con áreas definidas en las Estrategias de País se basa en una encuesta realizada con los empleados del Banco (véase Tabla 5) y, en menor medida, en la comparación del número de sectores incluidos en una Estrategia de País y del número de sectores en los que se han aprobado proyectos desde su aprobación (véase Tabla 3). Este análisis debería haberse basado en el número de proyectos aprobados durante el período de una Estrategia de País que, según las respectivas DEMs, no estaban alineados con la misma. Un enfoque alternativo a este análisis podría haber tomado en consideración el alineamiento de las operaciones contenidas en los programas operacionales anuales del Banco con las respectivas Estrategias de País (ver Tabla 3 contenida en el Informe del Programa Operativo 2012, documento GN-2661-4 y Tabla 4 contenida en el Informe del Programa Operativo 2013, documento CP-3463-1, para obtener información adicional). Perseguir un Programa Operacional con una alineación del 100% parece incompatible con la naturaleza flexible y dinámica del ejercicio de programación anual y con el enfoque orientado a la demanda del Banco (véase el Resumen de deliberaciones y acta de la reunión del Comité de Programación del Directorio del 9 de abril del 2012): *"Los Directores destacaron el carácter flexible y dinámico del ejercicio de programación, y consideraron natural que a lo largo del año se produzcan cambios en los documentos de programa de país y la lista indicativa de proyectos en función del diálogo con los países. Además, reiteraron que el programa de operaciones no debería procurar una alineación del 100% con las estrategias de país, habida cuenta de los cambios que se pueden presentar en las prioridades de los países"*.