



SECTOR STRATEGY
INSTITUTIONS FOR GROWTH
AND SOCIAL WELFARE

Evaluación Intermedia de los Compromisos del IDB-9

Revisión de la Estrategia sobre Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social

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

Este informe revisa la Estrategia sobre Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (EICBS) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID o Banco). La Estrategia fue elaborada como requisito del Acuerdo BID-9.

La revisión concluye que la Estrategia replica diversos patrones observados en estrategias sectoriales previas. La EICBS representa la primera vez que el Banco utiliza una definición moderna de las instituciones; sin embargo, el concepto de instituciones no está incorporado como un principio rector para establecer prioridades. Al igual que otras estrategias, la EICBS refleja mayormente el trabajo actual del Banco y también las ideas y las concepciones más comunes del momento. Dicho esto, la EICBS también hace hincapié en áreas de trabajo que no habían sido centrales para el Banco anteriormente, como el trabajo en transparencia y en materia de formalización de empresas.

El propio documento de la Estrategia posee fortalezas pero también un número de deficiencias. La EICBS es más específica que las estrategias anteriores, aunque aún propone un abanico bastante amplio de actividades. Contiene un buen diagnóstico de las necesidades que enfrentan las pequeñas y medianas empresas y de innovación, aunque los diagnósticos en la mayoría de las demás áreas son relativamente débiles. Si bien la EICBS mantiene el foco del BID-9 sobre la ventaja comparativa del Banco, no evalúa de manera analítica esa ventaja comparativa y no presenta ningún indicio de que los sectores priorizados reflejen una ventaja operacional o estructural particular del Banco –excepto en cuanto representan sectores en los que el Banco ya está trabajando. El marco de resultados de la EICBS es muy deficiente, reflejando en gran medida las inexactitudes del marco de resultados del BID-9, en cuanto a su aplicación a las instituciones. La EICBS no fue diseñada como una estrategia operacional por lo que no evalúa las capacidades operacionales del Banco para responder a las necesidades de la Región en los ámbitos prioritarios.

El impacto de la EICBS sobre el modo en que el Banco trabaja ha sido pequeño. Los funcionarios del Banco generalmente no conocen la Estrategia, y quienes sí la conocen no reportan utilizarla como un insumo principal en el diálogo con los países o la elaboración de proyectos. El Departamento de Instituciones para el Desarrollo (IFD) es una excepción: sus funcionarios sí reportan utilizar la EICBS. Sin embargo, la revisión de la cartera de IFD no muestra indicios claros de que la selección de los proyectos haya cambiado en favor de las prioridades de la EICBS. IFD ha producido un cuerpo significativo de trabajo analítico, que en algunos casos aborda las temáticas institucionales. Sin embargo, el enfoque de IFD de implementar “alianzas intersectoriales” no incluyó trabajar directamente con otros Departamentos del Banco para reforzar las instituciones ampliamente en la labor del Banco. No obstante, la EICBS ha servido un propósito útil como mecanismo para re-enfatizar la importancia de la cuestión de las instituciones para el BID y para, en cierta medida, consolidar y delimitar las áreas de trabajo dentro de IFD.

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 alternativas de financiamiento 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 total 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.

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BID-9	Noveno Aumento General de Recursos
EICBS	Estrategia sobre Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
IFD	Departamento de Instituciones para el Desarrollo
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PyMES	Pequeñas y medianas empresas
RES	Departamento de Investigación y Oficina del Economista Jefe
VPC	Vicepresidencia de Países
VPS	Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento

ÍNDICE

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

RESUMEN EJECUTIVO

I.	INTRODUCCIÓN.....	1
II.	LA EXPERIENCIA DEL BANCO CON LAS INSTITUCIONES Y EL CAMINO HACIA LA EICBS	2
A.	Antecedentes	2
B.	De Reforma Del Estado A Instituciones.....	6
C.	Proceso de consulta y priorización	8
III.	EVALUACIÓN DE LA EICBS COMO UN DOCUMENTO DE ESTRATEGIA.....	13
A.	Diagnóstico	14
B.	Objetivos, modelos y propuestas	19
1.	Pequeñas y medianas empresas	19
2.	Investigación y desarrollo	20
3.	Gestión del sector público	21
4.	Inseguridad y violencia	21
5.	Riesgos	23
6.	Indicadores	24
7.	Implementación y monitoreo.....	26
8.	Observaciones finales sobre la EICBS como documento de estrategia ..	28
IV.	EL IMPACTO DE LA EICBS	30
A.	Conocimiento y utilización de la EICBS	30
B.	La EICBS y la cartera de IFD	32
C.	Utilización de IFD para fortalecer la capacidad del Banco en instituciones ...	34
D.	La importancia de la EICBS para IFD como un departamento	37
E.	El Rol de las Estrategias Sectoriales.....	38

LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

REFERENCIAS

Este documento de referencia fue elaborado por Yuri Soares, Agustina Schijman, Chloe Fevre y Ronald Myers. También se agradece la asistencia de Carlos Morales en la organización y la ayuda brindada en el análisis de los datos relativos a la composición de los equipos de trabajo. Todos los documentos de referencia fueron revisados y discutidos en profundidad dentro de OVE y compartidos con la Administración del BID para comentarios. Los documentos de referencia y la evaluación completa del BID-9 pueden encontrarse en www.iadb.org/evaluacion.

RESUMEN EJECUTIVO

La trayectoria de participación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID o Banco) en los programas de modernización y reforma del sector público es similar a la trayectoria de la comunidad de desarrollo en general. América Latina y el Caribe (ALC) experimentaron una crisis de la deuda de la década de los ochenta y un regreso a la democracia en las décadas de los ochenta y noventa, y ambos eventos brindaron una oportunidad al Banco y a otras agencias de desarrollo para trabajar en cuestiones relativas a la calidad y la naturaleza de la prestación de servicios estatales, así como al funcionamiento y la efectividad de las instituciones estatales y no estatales en términos más amplios. El continuo proceso de descentralización fiscal y administrativa, junto con diversas iniciativas para liberalizar los mercados de créditos, productos y laboral, también ofrecieron una oportunidad para que el Banco trabajara en la naturaleza cambiante de las instituciones del Estado.

Para el BID, esta oportunidad se tradujo en una expansión de las áreas temáticas de trabajo y en la generación de una nueva cartera que apoyara a las instituciones. En un principio, esta labor se centró en el proceso de privatización de empresas anteriormente estatales y la liberalización de diferentes mercados, y poco después, en instituciones relacionadas con la gobernanza económica. Con el tiempo, este trabajo se complementó con tareas de desarrollo subnacional, motivadas por el proceso de descentralización y federalismo fiscal en ALC. La mayor parte de las primeras tareas desarrolladas por el BID se canalizó a través de los ministerios de Hacienda, tanto a nivel nacional como subnacional, pero el BID también desarrolló líneas de trabajo en forma progresiva a nivel de los ministerios competentes. También surgió una agenda limitada para trabajar con otros poderes del Estado además del Ejecutivo.

Los primeros dos intentos del Banco de orientar estratégicamente la modernización del Estado ayudaron a enmarcar el concepto en el Banco: el Marco de Referencia (aprobado en 1996) y la Estrategia de Modernización del Estado (aprobada en 2003) reflejaron el pensamiento sobre la naturaleza de las instituciones en ese momento y también ayudaron a definir la labor que el Banco estaba llevando a cabo. No obstante, ninguno de los dos documentos fue un instrumento útil para dirigir la programación del Banco; las operaciones siguieron reflejando otros factores como las solicitudes de país, los desarrollos macroeconómicos y las decisiones de gestión de la línea.

A principios de la década de 2000, la demanda de financiamiento del Banco comenzó a caer y en 2006, el Banco reaccionó adoptando un realineamiento institucional. El realineamiento mantuvo el compromiso de la institución de modernizar el Estado, pero no ofreció ninguna directriz conceptual o práctica sobre cómo trabajar con las instituciones o apoyar la reforma del Estado. El realineamiento también creó la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento (VPS), y dentro de ella el Departamento de Instituciones para el Desarrollo (IFD). IFD incluyó las líneas de trabajo principales relativas a la reforma institucional, así como líneas de trabajo asociadas con el financiamiento y el desarrollo subnacional, y otras áreas de trabajo que no se ajustaban a los demás departamentos del BID.

Menos de cuatro años después del realineamiento, el Banco aprobó el Noveno Aumento General de Recursos o BID-9. El BID-9 mantuvo el énfasis en trabajar con el Estado y requirió que se desarrollara una estrategia relativa a las instituciones del Estado como uno de sus cinco ámbitos

prioritarios. En respuesta a este mandato, en marzo de 2011, el Banco aprobó su Estrategia sobre Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social o EICBS.

Elaboración de la EICBS

La elaboración de la EICBS incluyó una consulta de dos etapas con clientes externos, expertos regionales y diseñadores de políticas, pero en términos generales, no incluyó una consulta extensiva dentro de la institución. Los funcionarios entrevistados como parte de la presente evaluación manifestaron en forma abrumadora que no participaron en ese proceso de consulta y que no hubo ningún intento específico de utilizar la EICBS como oportunidad para realizar una reflexión institucional profunda sobre cómo abordar la reforma del Estado.

La EICBS fue elaborada en un período de tiempo corto, lo que refleja la necesidad de cumplir con el mandato impartido por los Gobernadores. La EICBS no reflejó un ejercicio profundo de evaluación y planificación estratégica. La EICBS tampoco consideró las fortalezas y las debilidades de experiencias anteriores ni evaluó la capacidad técnica y de personal actual del BID.

Fortalezas y debilidades

El documento de la EICBS presenta tanto fortalezas como limitaciones. La EICBS es el primer documento del Banco que adopta una definición moderna de las instituciones congruente con la concepción académica del momento. No obstante, no utiliza la definición para desarrollar un marco más amplio que oriente el diagnóstico de la Estrategia o sus componentes prioritarios. Ello puede deberse, en parte, a la incapacidad del tratamiento teórico actual de las instituciones de ofrecer recomendaciones relativas a políticas que sean convincentes, específicas y susceptibles de ser implementadas. En todo caso, la Estrategia se aleja de la definición de instituciones en su identificación de prioridades y en la formulación de las propuestas de políticas.

La EICBS presenta un diagnóstico desparejo de los desafíos de la Región. En algunos casos, como en el de las pequeñas y medianas empresas (PyMES) e innovación, el diagnóstico refleja mayormente los principales desafíos documentados en la literatura. Sin embargo, en otras áreas – como reforma fiscal y transparencia – la EICBS no identifica los desafíos más importantes. Asimismo, tampoco refleja adecuadamente la heterogeneidad de las capacidades y los desafíos institucionales en ALC, lo que limita la utilidad de las áreas prioritarias que identifica.

Aunque los objetivos de la EICBS no son siempre claros o con plazos determinados, la EICBS es una Estrategia más específica que su predecesora. Los siete ámbitos prioritarios de intervención o componentes de la EICBS identifican principalmente líneas de trabajo que, en su mayoría, reflejan la labor actual de las divisiones en el recientemente creado IFD y el Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN).

La EICBS posee un marco de resultados deficiente. Los indicadores identificados no se condicen con los componentes o los objetivos de la EICBS, no contienen información sobre metas ni líneas de base y, en conjunto, no constituyen una base adecuada para la evaluación de la Estrategia. Esta deficiencia refleja la calidad insuficiente general del marco de resultados del BID-9, en lo que respecta a su aplicación a las instituciones, apoyado por la EICBS.

La evidencia de implementación temprana no muestra un impacto significativo de la EICBS sobre la programación o el diálogo con los países. En general, los funcionarios del Banco desconocen el documento y reportan no estar utilizándolo. El único departamento que informa tener un conocimiento considerable de la EICBS es IFD. Sin embargo, el análisis de cartera muestra que las operaciones de IFD no han cambiado demasiado desde la aprobación de la EICBS; de hecho, son sorprendentemente similares a las operaciones aprobadas en 2006 en términos de composición sectorial. Algunas prioridades identificadas en la EICBS, como el trabajo en transparencia y con registros, aún no se han materializado en la programación.

También es probable que una de las principales fortalezas del Banco –su foco en clientes y su disposición a responder a sus demandas– pueda condicionar la medida en la que la institución pueda identificar su propio conjunto de prioridades y limitar su programa a los proyectos que caen dentro de los confines de esas prioridades. La naturaleza impulsada fundamentalmente por la demanda requiere una redefinición de los roles de las estrategias sectoriales y de la manera en que se utilizan en programación.

La EICBS también propone que el Banco debería desarrollar “alianzas intersectoriales” con IFD sirviendo como un recurso para el Banco en temas relacionados con fortalecimiento institucional. IFD participa en los equipos de proyecto con divisiones en otros departamentos y también trabaja con otros departamentos en la producción de productos de conocimiento. Pero estas actividades se centran en colaborar en áreas que atraviesan a los departamentos, como acceso a financiamiento y vivienda, y no en el desarrollo de instituciones fuera de IFD. Las entrevistas con la Administración corroboran que no se persiguió un esfuerzo de desarrollar “alianzas intersectoriales” mediante la participación en la programación de otros departamentos, dada la expectativa de que se llevaría a cabo con pequeña o nula demanda por parte de los otros departamentos de VPS.

Sin perjuicio de estas limitaciones, el proceso de elaboración de la EICBS fue valioso para el departamento IFD, recientemente creado. Contribuyó a consolidar un proceso continuo de asignación de responsabilidades dentro del departamento; pero, lo que es más importante, contribuyó a reafirmar la importancia de la reforma de las instituciones estatales, un área que, llamativamente, estuvo ausente de las metas de préstamos del BID-9.

El análisis de EICBS reafirma la larga lucha que la institución ha experimentado para encontrar el rol apropiado para las estrategias de sector. Las estrategias de sector exponen la tensión generada por el doble objetivo del Banco de ser flexible para responder a las demandas de los países, y tener la selectividad necesaria para estar alineado con las prioridades identificadas por las partes interesadas del Banco. Es poco probable que las estrategias puedan satisfacer su potencial para guiar las actividades del Banco y permitirse la flexibilidad para experimentar dadas las necesidades dispares de los clientes, a menos que esta tensión sea explícitamente reconocida y abordada.

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 El Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos (BID-9) adoptado en 2010 por la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID o Banco) exigió “una nueva estrategia institucional que haga uso efectivo de los recursos adicionales para apoyar los programas de redes de seguridad social, reducción de la pobreza y la desigualdad, inversión en infraestructura y cambio climático”. Como parte de esta instrucción, el Informe BID-9 identifica cinco prioridades corporativas y exige el desarrollo de estrategias sectoriales en esos ámbitos, incluido el desarrollo de una “estrategia sobre instituciones para el crecimiento y el bienestar social, con enfoque especial en el acceso a mercados financieros, particularmente para pequeñas y medianas empresas (PyMES)”. El Informe BID-9 también requiere que la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) realice una evaluación intermedia a fin de verificar la “implementación íntegra y efectiva” de los compromisos del BID-9, que incluyen la implementación de estrategias sectoriales.
- 1.2 El Banco obedeció la instrucción de elaborar una nueva estrategia para las instituciones mediante la redacción de la *Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social* (llamada EICBS, GN-2587-2), aprobada por el Directorio Ejecutivo del BID en marzo de 2011. Además, el Banco elaboró un plan de acción para la justicia y lineamientos para las PyMES con el fin de complementar los lineamientos existentes relativos a la seguridad ciudadana.
- 1.3 En cumplimiento con las instrucciones impartidas por los Gobernadores, el presente informe presenta la evaluación de OVE en cuanto a la implementación “íntegra y efectiva” de la EICBS. OVE evaluó el cumplimiento del requisito de implementación “íntegra” observando las características de la Estrategia en sí misma y del proceso mediante el cual fue elaborada, examinando cinco aspectos del documento de la Estrategia: el diagnóstico, la claridad de objetivos y modelos de intervención, los riesgos, la identificación de indicadores y métricas, y la implementación¹. OVE evaluó la implementación “efectiva” observando la evidencia temprana del impacto de la Estrategia y del proceso mediante el cual fue elaborada, sobre la forma en que se desempeña la institución. (Cabe mencionar que la evaluación solo puede observar los primeros indicios de implementación dado que el Banco lleva menos de dos años implementando el BID-9). Esto fue complementado con una revisión reflexiva de los sectores en los que el Banco ha trabajado a fin de verificar la hipótesis de que las prioridades del Banco cambiaron con el tiempo y que lo hicieron de manera consistente con la Estrategia. Por último, OVE también observó el papel del Departamento de Instituciones para el Desarrollo (IFD) en la creación de “alianzas intersectoriales” para promover el tratamiento de las instituciones dentro del Banco.
- 1.4 La evaluación se basa en un análisis de cartera de préstamos aprobados por IFD, una encuesta realizada por OVE para conocer la familiaridad de los funcionarios con la EICBS y su uso, y datos de entrevistas recogidos mediante consultas con la Administración entre julio y octubre de 2012.

¹ El método de revisión documental se describe con mayor profundidad en la Sección III.

II. LA EXPERIENCIA DEL BANCO CON LAS INSTITUCIONES Y EL CAMINO HACIA LA EICBS

A. Antecedentes

- 2.1 Durante cinco décadas, el Banco ha participado en la promoción de la reforma de las instituciones del Estado en América Latina y el Caribe (ALC). En los primeros años del Banco, el foco estuvo en infraestructura, la facilitación del comercio y otras inversiones productivas tangibles. Sin embargo, su foco evolucionó con el tiempo, como también lo hizo el foco de la comunidad de desarrollo a nivel general. En la década de los ochenta, el Banco comenzó a trabajar en cuestiones sociales y desarrolló carteras de préstamos tanto en la inversión en, como en la reforma de, la prestación de servicios sociales. Con el tiempo, el Banco también desarrolló en forma progresiva líneas de trabajo que promovían reformas del Estado más amplias. En particular, tanto la crisis de la deuda de la década de los ochenta como el regreso de la democracia en las décadas del ochenta y noventa en ALC, brindaron una ventana de oportunidad al Banco y a otras agencias de desarrollo para trabajar en cuestiones relativas a la calidad y la naturaleza de la prestación de servicios estatales, así como al funcionamiento y la efectividad de las instituciones estatales y no estatales en términos más amplios. En este sentido, el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco en 1994 señaló que “[p]ara poder alcanzar competitividad internacional y atender las necesidades sociales, a los países de la Región les resulta indispensable modernizar sus estructuras de producción y su sector público; también deben contar con instituciones financieras y jurídicas estables”.
- 2.2 El proceso de descentralización fiscal y administrativa que estaba en curso, junto con diversas iniciativas para liberalizar los mercados de créditos, productos y laboral, también ofrecieron una oportunidad para que el Banco trabajara en la naturaleza cambiante de las instituciones del Estado. A medida que el Estado se distanciaba de la prestación directa de los servicios y buscaba alternativas para incorporar al sector privado a esa prestación, surgieron nuevas necesidades, como la necesidad de crear mecanismos estratégicos, regulatorios y de supervisión apropiados. Al mismo tiempo, se redujeron las oportunidades de financiamiento directo en dichas áreas, como las de agua y energía eléctrica. En igual sentido, la liberalización de los mercados y del comercio generó la necesidad de fortalecer el papel del Estado como regulador. Como parte de la liberalización de los mercados de capitales, el cierre de los bancos de desarrollo en algunos países miembros redujo las actividades del Banco asociadas al financiamiento de segundo piso. Sin embargo, en otros países la reforma de esos bancos creó nuevas demandas para el Banco, tanto a nivel técnico como de apoyo a estos bancos en la enajenación de sus pasivos contingentes.
- 2.3 Para el BID, esta oportunidad se tradujo en una expansión de las áreas temáticas de trabajo y en la generación de una nueva cartera que apoyara a las instituciones. La labor del Banco se centró, en un primer momento, en las necesidades creadas por los esfuerzos de liberalización económica de la década de los noventa, a través del apoyo a instituciones relacionadas con el proceso de privatización de empresas anteriormente estatales y la liberalización de diferentes mercados. Esto comprendió una serie de operaciones, por lo general en colaboración con el resto de la comunidad de desarrollo,

que respaldaban la reforma de políticas. Poco tiempo después, el Banco comenzó a trabajar en la gobernanza económica –desarrollando una cartera sobre cuestiones fiscales, trabajando para desarrollar sistemas de administración financiera y mejorar los modelos de ingresos internos y aduanas y, posteriormente, también trabajando para mejorar la calidad del gasto público. Con el tiempo, esta labor se complementó con el proceso de descentralización que generó una demanda para abordar desafíos fiscales similares a nivel subnacional y de fortalecimiento de las capacidades de planificación y contabilidad de las entidades subnacionales. A partir de la década de los noventa, el Banco también desarrolló operaciones destinadas a fortalecer las instituciones del estado de derecho.

2.4 Aunque la mayor parte de la labor del Banco se centró en operaciones negociadas e implementadas con los ministerios de Hacienda, el Banco también desarrolló líneas de trabajo a nivel de los ministerios competentes y una agenda limitada para trabajar con otros poderes del Estado fuera del Ejecutivo –por ejemplo, en proyectos relativos a la administración de los tribunales judiciales y al financiamiento asociado a la implementación de nuevos códigos de procedimiento penal y el proceso de reestructuración de las atribuciones y organizaciones de las principales entidades asociadas con la administración de justicia. El Banco también trabajó, inicialmente, en procesos de reforma de servicios civiles y en el mejoramiento de la transparencia y la calidad del Poder Legislativo. El BID fue el primer banco multilateral de desarrollo (BMD) en trabajar en áreas relativas a cuestiones de derecho penal; otros BMD desarrollaron carteras en esas áreas una década después.

2.5 La labor inicial del Banco en modernización del Estado se realizó sin ningún lineamiento normativo específico. Sin embargo, a medida que esta labor fue tomando forma, se aprobó una serie de documentos.

- El Acuerdo del BID-8 fue el primer documento importante del Banco que destacó la importancia de la reforma del Estado. El BID-8 estableció como prioridad clara la modernización del Estado y validó la labor inicial del Banco en ese ámbito, pero ofreció escasos lineamientos sobre objetivos específicos, posibles intervenciones o indicadores.
- El *Marco de Referencia* (GN-2235-1, 1996) adoptó un enfoque formal hacia las instituciones mediante la creación de una tipología de trabajo basada en los poderes de gobierno. Señaló que las reformas económicas de mercado profundas, junto con el establecimiento de regímenes democráticos, implicaban un cambio sustancial en el papel del Estado y propuso que las operaciones del Banco se centraran en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del gobierno más la sociedad civil. Dentro de estos ámbitos de acción, el documento enumeraba un extenso conjunto de intervenciones posibles, que incluían casi todos los temas posibles. Como documento de enfoque preliminar, el Marco representaba un paso importante en la definición de una justificación conceptual para los esfuerzos de modernización del Estado, en el establecimiento de posibles delimitaciones para las operaciones del Banco y en la autorización para satisfacer una demanda creciente por parte de los países miembros. Sin embargo, no incluyó un plan de acción, objetivos claros ni un marco de resultados.

- Con la finalidad de actualizar el Marco de Referencia, en 2003 el Banco adoptó una *Estrategia para la Modernización del Estado* formal (EMS, GN-2235-1). La EMS reflejó en gran medida la concepción de la comunidad de desarrollo sobre las instituciones vigente en ese momento. Destacó la importancia tanto de las instituciones formales como informales, consagrando una visión más amplia de las instituciones que aquella reflejada en el *Marco de Referencia*. También pasó de un enfoque en los poderes de gobierno a objetivos temáticos transversales que exigían una lógica más sistemática e integrada y una visión a largo plazo. En particular, la EMS reorganizó los componentes de modernización del Estado en cuatro ámbitos prioritarios: (i) sistema democrático; (ii) estado de derecho y reforma de la justicia; (iii) Estado, mercado y sociedad; y (iv) gestión pública. Luego, la EMS detalló una agenda extensa y ambiciosa de reforma institucional en la Región, pero sin analizar demasiado el papel apropiado del Banco². Para monitorear la implementación, la EMS identificó nueve indicadores de producto pero sin establecer líneas de base, metas ni indicadores de resultados.

2.6 Si bien el Marco de Referencia y la EMS contribuyeron a la comprensión por parte del Banco de los problemas del sector público, ninguno fue un instrumento útil para guiar su programación. En el caso del Marco de Referencia, la falta de una fundamentación teórica convincente, junto con una organización artificial de intervenciones basadas en los poderes del gobierno, lo convirtieron en un instrumento difícil de implementar³. Éste fue particularmente el caso de las intervenciones con sectores afuera del Ejecutivo, dado que el interlocutor principal del Banco y su contraparte natural era el Poder Ejecutivo. En el caso de la EMS, su naturaleza ilimitada, con objetivos que claramente excedían las posibilidades de un banco de desarrollo, generó pocas directrices operacionales. Por consiguiente, en retrospectiva, resulta difícil distinguir un impacto preciso de cada estrategia. Las entrevistas realizadas para esta evaluación indican que la programación del Banco siguió reflejando otros factores como las solicitudes de los países, los desarrollos macroeconómicos, la gestación de proyectos, las idiosincrasias de las estrategias de país y las decisiones de gestión de la línea. En otras palabras, el Marco de Referencia y la EMS no constituyeron directrices operativas o documentos consultados cotidianamente por los funcionarios.

2.7 En 2006, en respuesta a una demanda de financiamiento decreciente, el BID implementó un realineamiento institucional que cambió fundamentalmente la forma en la que estaba

² Probablemente por la falta de parámetros claros para la privatización, el documento advertía que la implementación de la Estrategia no debía ocurrir necesariamente en simultáneo, dado que debía tener en cuenta las características y los deseos de los países, las consecuentes necesidades y las capacidades del Banco. Además, el documento resaltaba la necesidad de una mejor coordinación con otras agencias de desarrollo y de una mayor atención hacia el desarrollo de estrategias de país y programas operacionales integrales.

³ Si bien no existieron recomendaciones teóricas sobre la reforma institucional, luego de la aprobación de la EMS el Banco sí desarrolló una Herramienta de Evaluación Institucional y de Gobernanza para orientar la programación y asistir a la elaboración de proyectos mediante la identificación de los desafíos institucionales y de desarrollo de los miembros prestatarios. El Departamento de Investigación (RES) también desarrolló una línea de trabajo para analizar el rol de las instituciones en el desarrollo, particularmente a través del papel que desempeñan los presupuestos en el análisis del marco relativo al diseño de políticas.

organizado. El realineamiento destacó la necesidad de una mayor cercanía a los países miembros y una respuesta más rápida a las demandas de los clientes –un *enfoque de país* mayor. Uno de los cambios organizacionales más importantes fue la centralización de la elaboración de proyectos y conocimiento temático en la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento (VPS). Dentro de VPS^[11], el realineamiento creó un departamento para albergar la labor principal del Banco relativa a la reforma del Estado, denominado Instituciones para el Desarrollo (IFD)⁴. IFD incluye las principales líneas de trabajo relativas a la reforma institucional y modernización del Estado, además de otras áreas de trabajo que si bien no habían sido áreas tradicionales de reforma del Estado, no se ajustaban a otros departamentos después del realineamiento⁵–vivienda y mejoramiento de barrios y la labor con mercados de capitales y financiamiento a bancos de segundo piso⁶. Sin embargo, el propio documento del realineamiento no identificó la racionalidad para agrupar sectores tan disímiles bajo la órbita de IFD ni desarrolló la noción de las instituciones y su importancia para la organización o la programación del Banco de manera más rigurosa.

- 2.8 El segundo cambio institucional reciente más importante que definió la labor del Banco en instituciones devino con el Noveno Aumento General de Recursos (BID-9). El proceso de elaboración del BID-9 fue relativamente rápido en comparación con otros aumentos de capital. Si bien la referencia a la necesidad de un aumento de capital había surgido ya en 2007 en debates con los Gobernadores del Banco, no fue hasta el 2009 que comenzó la elaboración formal. Los Gobernadores solicitaron que el Banco estudiara la posibilidad de un aumento mediante la creación de un grupo de trabajo y la redacción de un documento de trabajo que reseñara los parámetros generales de un aumento de capital. La Administración elaboró y presentó una propuesta de aumento de capital a los Gobernadores, que fue aprobada en marzo de 2010 en Cancún.
- 2.9 Según la documentación correspondiente a las deliberaciones del Banco con los Gobernadores, dos hechos principales aceleraron el proceso de aumento de capital.
- *La crisis financiera global de 2008-09.* En respuesta a la crisis, el Banco aceleró su financiamiento a la Región, lo que agotó rápidamente el capital del Banco y redujo con igual celeridad su capacidad de otorgar préstamos en el futuro. La decisión de ampliar el financiamiento también tuvo consecuencias sobre la relación activos totales a préstamos, que disminuyó precipitadamente de niveles en un rango del 40%

⁴ Originalmente, el IFD se denominó Capacidad Institucional y Finanzas, ICF. Esta denominación fue sustituida por IFD en 2011.

⁵ Las personas entrevistadas concordaron ampliamente en que, luego del realineamiento, existió una incertidumbre inicial acerca de la labor que llevaría adelante el ICF, dado que no tenía un hilo conductor sólido entre sus divisiones, como sí lo tenían los departamentos tales como el departamento Social y de Infraestructura. Además, existía ambigüedad en cuanto a dónde albergar las operaciones que apoyaban la innovación de las PyMES. En un primer momento, esa división formaba parte de la división Social, pero luego fue trasladada al IFD en 2012.

⁶ Según el documento de realineación, el IFD incluiría el “desarrollo de la capacidad institucional del sector público, apoyo a la modernización del Estado, gestión fiscal y presupuestaria, respaldo a la gestión basada en resultados y fortalecimiento de la capacidad fiduciaria, incluidas aquellas actividades respaldadas por el PRODEV, el desarrollo municipal y mercados de capitales, sistemas financieros, vivienda, clima de inversiones, desarrollo del sector privado”.

- al 30%. Esto, sumado a un mercado que demandaba cada vez más una relación activos totales a préstamos mayor para mantener una calificación de bonos AAA y a un aumento en la oferta de emisores de bonos AAA en el mercado (y con plazos más cortos), generó inquietudes acerca de la posibilidad de una reducción en la calificación crediticia del Banco en ausencia de un aumento de capital.
- *El terremoto en Haití.* El terremoto que golpeó a Haití a principios de 2010 introdujo una sensación de urgencia para el reabastecimiento, dado que el Banco solo podía comprometerse a invertir mayores montos en Haití si estos recursos se ponían a disposición mediante un proceso de aumento de capital.
- 2.10 El documento BID-9 identificó las prioridades del Banco, entre ellas, mantener el foco en trabajar con el Estado. También fue el primer documento normativo central del BID que analizó el concepto de las instituciones—que había sido desarrollado de alguna manera en la EMS, pero llamativamente había estado ausente en el documento del realineamiento. El documento BID-9 identificó cinco áreas prioritarias y requirió el desarrollo de una estrategia para cada una de ellas. Una de esas áreas fue *instituciones para el desarrollo* y la estrategia elaborada fue la EICBS. La EICBS fue aprobada por el Directorio del BID en 2011.

B. De reforma del Estado a instituciones

- 2.11 La EICBS incluye una presentación breve del concepto de instituciones, pero que se condice, en términos amplios, con los cambios en el pensamiento académico en los noventa. En particular, toma las ideas desarrolladas en la nueva literatura sobre economía institucional. Por ejemplo, la definición de instituciones incluida en la EICBS fue extraída directamente de North (1990), quien hace hincapié en las distinciones entre instituciones formales e informales y entre organizaciones e instituciones. La EICBS se centra en las instituciones que afectan los costos de transacciones comerciales o que compensan las fallas de mercado, pero no vincula sus propuestas al marco teórico institucional sobre el que supuestamente recaen. También reconoce la importancia de las instituciones en la definición de las relaciones económicas y los resultados de desarrollo. En este sentido, la EICBS adopta, al menos a simple vista, un concepto que amplía el enfoque del Banco de principios de la década de los noventa, que identificaba lo que posteriormente se denominó enfoque neoliberal —abocado a “establecer los precios adecuados”—, pero que en gran parte ignoraba las instituciones y su papel en el desarrollo. Al presentar su comentario sobre la importancia de utilizar el concepto de las instituciones para la Estrategia, y para las PyMES en particular, uno de los revisores internos (*peer reviewer*) observó lo siguiente:

La forma en que se aborda la cuestión institucional es sobresaliente, dado que las instituciones son un elemento clave del desarrollo en cualquier país. De esta manera, concebir a las instituciones como “acuerdos deliberados que moldean las interacciones humanas” dota a la estrategia de un amplio rango de acción que multiplica las posibilidades de éxito durante su implementación.

- 2.12 La EICBS introduce el concepto de instituciones, pero no lo utiliza como marco en la formulación de su diagnóstico y de sus propuestas. Por ejemplo, el rol central de la economía política y del sistema de gobierno en la discusión de las instituciones no está

presente en la EICBS. Ello es sorprendente considerando que la ventaja comparativa del Banco yace en identificar qué partes del proceso de diseño de políticas admiten la participación de un banco de desarrollo que es, en última instancia, ajeno al proceso político del país. En otras palabras, la Estrategia no identifica el proceso por el cual se cambian instituciones o cuál es el papel que puede desempeñar una institución de desarrollo como el Banco en ese proceso. Tampoco propone un conjunto de propuestas específicas derivadas de un marco más riguroso de desarrollo institucional.

- 2.13 La falta de un conjunto específico de propuestas de políticas vinculadas al tratamiento más moderno de las instituciones también puede reflejar las limitaciones del pensamiento de ese momento. La transición de conceptos y definiciones amplias de instituciones a un conjunto específico de prescripciones y prioridades relativas a políticas presupone que tal marco está disponible y que puede adaptarse respecto de la teoría económica. Sin embargo, no resulta claro que éste sea el caso, o que las economías y la ciencia política de las instituciones sean lo suficientemente avanzadas como para ofrecer un conjunto de prescripciones claras basadas en la teoría. Las investigaciones sobre cómo se han desarrollado las instituciones definitivamente han contribuido a resaltar la importancia de las instituciones para el desarrollo—el estado de derecho, los derechos de propiedad, la confianza y el rol de las instituciones en la definición de los trayectos históricos del desarrollo y la industrialización, entre muchas otras cosas⁷. No obstante, la vinculación de estos marcos de desarrollo, la evidencia empírica y las recomendaciones de política pública aún no es clara⁸. Esta sensación de escepticismo respecto del nivel de madurez del pensamiento sobre las instituciones económicas está claramente señalada en un documento reciente de Acemoglu y Robinson para la Comisión de Crecimiento y Desarrollo. Los autores concluyen lo siguiente:

Hasta ahora, solo contamos con una comprensión muy preliminar de los factores que llevan a una sociedad a un equilibrio político que respalde buenas instituciones económicas. Sin embargo, es evidente que lo que hace muy difícil reformar a las instituciones económicas es la naturaleza política de un equilibrio institucional...Solo habrá una mejor política de desarrollo cuando admitamos este hecho y comprendamos mejor estas fuerzas (Acemoglu y Robinson, 2008).

- 2.14 Las dificultades en acuñar respuestas de políticas claras también están implícitas en la obra de otros autores⁹. La tarea no es sencilla y es un gran asunto pendiente para el Banco¹⁰.

⁷ Véase, por ejemplo, La Porta (2008), Keefer y Knack (1997), Easterly y Levine (2003), y Acemoglu y Robinson (2006). Para una revisión reciente, véase Greif (2011).

⁸ Desde la obra innovadora de North (1990) que introdujo un tratamiento más formal de las instituciones, se han propuesto diversos marcos sobre cómo modelarlas. Por ejemplo, Persson y Tabellini (2000) ofrecen un enfoque excelente hacia el modelado básico de la toma de decisiones políticas. Este modelo fue ampliado por otros autores; por ejemplo, Greif y Laitin (2004) y Greif (2006) desarrollan las virtudes y las limitaciones del enfoque desde la teoría de juegos hacia el modelado de las instituciones. En el caso de ALC, el BID también ha llevado adelante su labor en este sentido, que incluye a Stein y Tomasi (2007), quienes exploran el modo adecuado de medir las características de las instituciones y el proceso de diseño de políticas. Scartascini y Tomasi (2012) amplían el marco establecido en Persson y Tabellini para dar lugar a mecanismos de instituciones no formales.

⁹ Por ejemplo, David (1994), North (1990) y Greif (1994) destacan la dependencia de las instituciones de su trayectoria y, de hecho, ofrecen una visión algo cruda sobre la capacidad de ciertos cambios específicos y

C. Proceso de consulta y priorización

- 2.15 La elaboración de la EICBS incluyó un extenso proceso de consulta pública con los actores interesados en los países miembros: expertos regionales selectos, representantes de país del BID y actores de la sociedad civil. El proceso de consulta estaba destinado a identificar aquellas posibles intervenciones que satisfacen los criterios de **prioridades para el desarrollo, demanda de país, y la ventaja comparativa del Banco**. Las consultas básicamente incluyeron la identificación de posibles prioridades que los participantes regionales de la revisión interna prepararon un ranking a fin de indicar (i) las necesidades más importantes de la Región, (ii) las demandas más dinámicas y (iii) la ventaja comparativa del Banco. Una segunda etapa de consulta con los expertos temáticos de la Región y los diseñadores de políticas más importantes permitió obtener comentarios específicos sobre lo que podía hacerse para mejorar la Estrategia.
- 2.16 Una limitación del proceso de consulta fue la falta de especificidad de los tres conceptos que los actores interesados utilizaron para establecer el orden de prioridad de cada una de las posibles áreas de intervención. En particular, no se brindaron criterios claros a las personas consultadas para evaluar el concepto de ventaja comparativa. Las minutas de la consulta indican que ello creó cierta confusión entre los revisores internos.
- El documento de la Estrategia califica correctamente a la demanda de los países y a la ventaja comparativa del Banco como los dos criterios principales que deberían orientar la elección del grado (y presumiblemente, las modalidades) de participación del Banco en los ámbitos seleccionados. Sin embargo, debería ofrecer más detalles sobre: (i) Cómo serán determinados ambos criterios; (ii) cuál será el peso relativo otorgado a los dos factores, especialmente si en algunos casos señalan caminos diferentes; y (iii) cuál será el proceso de traducción de la estrategia en planes operacionales específicos para los países” (Actas, proceso de consulta).
- 2.17 Otro revisor acordó con las áreas de trabajo seleccionadas, pero también subrayó la necesidad de “fortalecer la base conceptual para la selección de los componentes” (Actas, proceso de consulta).
- 2.18 Otra inquietud críticamente importante es la heterogeneidad tanto en las necesidades como en los tipos de instituciones en ALC. Si bien la EICBS menciona las falacias de un enfoque de desarrollo basado en “una misma medida para todos los casos”, no brinda un análisis más profundo de la cuestión ni incorpora la heterogeneidad de la Región en la respuesta propuesta en la Estrategia. Claramente, la EICBS no debería identificar la respuesta específica para un país respecto de otro—eso debería hacerse a nivel de las

discretos de políticas de afectar esa trayectoria. En igual sentido, Acemoglu (2007) resalta las limitaciones de cambiar las reglas del juego *de jure*, al señalar la capacidad de las elites de encontrar otras variables de ajuste para retener la distribución del poder político. De igual manera, la existencia de múltiples equilibrios suele moldearse en la economía política, pero la cuestión de ofrecer recomendaciones específicas sobre cómo pasar de un equilibrio institucional bajo a uno alto sigue siendo bastante esquivada.

¹⁰ La inquietud acerca de la manera “incompleta” en que se trata a las instituciones fue reflejada por quienes revisaron la Estrategia. Por ejemplo, un comentarista observó que “[l]as instituciones como punto de partida de la estrategia están bien, pero las instituciones son todo. Partir de una descripción muy general para luego intentar acotarla a cuestiones particulares no funciona muy bien”.

estrategias de país del Banco. No obstante, la EICBS debería describir conceptualmente cómo adaptar la respuesta del Banco a las diferentes necesidades. La Estrategia no lo hace.¹¹ Este problema fue ampliamente identificado por los revisores de la EICBS. Por ejemplo, uno de ellos observó que “las necesidades de los países individuales difieren mucho en términos de instituciones” y que la Estrategia debería guiar una respuesta diferenciada por parte del Banco. Otro revisor comentó que “la Estrategia debería reconocer más claramente que la amplia variedad de circunstancias de los países individuales, en cada uno de los ámbitos seleccionados, exigirá enfoques apropiados y diferenciados”.

- 2.19 La crítica adquiere especial relevancia en el trabajo con las instituciones y tiene implicancias profundas respecto de cómo el Banco puede y debe abordar la reforma de las instituciones, especialmente aquellas del Estado. Como se mencionó arriba, el concepto de instituciones adoptado en la EICBS no solo coloca a las instituciones como el contexto en el cual puede tener lugar el desarrollo, sino que realmente las identifica como el posible objeto de la reforma. No obstante, la EICBS no analiza interrogantes centrales que afectan de manera directa el papel del Banco y su ventaja comparativa – por ejemplo, (i) ¿cuán efectivo puede ser el Banco en la promoción de una agenda de reforma cuando pocas partes interesadas u organizaciones de los países saldrían beneficiadas o promueven tal agenda? o (ii) ¿cuál es el rol que puede desempeñar el Banco en el proceso de diseño de políticas, dado que no tiene voz en el sistema de gobierno de los países miembro? o (iii) ¿puede el Banco ser efectivo en la promoción de resultados de desarrollo en temas sobre los que no existe un claro acuerdo social, o que son muy partidistas?
- 2.20 Otra limitación del proceso de consulta es que en gran medida validó decisiones internas del Banco. De las 59 prioridades sometidas al proceso de consulta, el Banco primero agrupó 30 en siete componentes prioritarios–(i) Fortalecer la productividad y el crecimiento de las PyMES; (ii) Instituciones para la innovación y el desarrollo tecnológico; (iii) Gestión y financiamiento del sector público; (iv) Brindar acceso a los servicios financieros para la mayoría; (v) Reducir la inseguridad y la violencia; (vi) Anti-corrupción y transparencia; y (vii) Registros para el crecimiento social y económico–y luego las presentó a los observadores externos para su revisión. La EICBS menciona la actividad del Banco en cuestiones fiscales, incluida una referencia a una evaluación de OVE, pero, en su mayoría, no ofrece evidencia (ni presenta un argumento convincente) que justifique la selección de las áreas de trabajo. Las actas de las consultas con expertos regionales indican un nivel de escepticismo sobre la identificación de estos componentes, pero como esto tuvo lugar cerca del fin del proceso de elaboración, evidentemente no provocó ningún ajuste significativo en las prioridades. En este sentido, la selección de las áreas de intervención parece haber estado fuertemente dirigida por la administración departamental ejecutiva y refleja mayormente el trabajo actual de las divisiones del departamento de IFD, recientemente creado.

¹¹ Nótese que esto no sugiere que IFD no adapte sus iniciativas a las necesidades específicas de los distintos países. Mediante las notas sectoriales, IFD evalúa temáticas institucionales y aborda los desafíos institucionales diferenciales que enfrentan los países miembro. Sin embargo, tal diferenciación no fue hecho en la EICBS.

- 2.21 Otra limitación más del proceso de consulta es que la mayoría de las consultas fueron externas. Los funcionarios del Banco entrevistados como parte de esta evaluación informaron tener poco conocimiento sobre el proceso. En algunos casos, se solicitó a los funcionarios que comentaran sobre el borrador de la EICBS, pero la mayoría no participó del proceso de consulta. Un funcionario, al comparar el proceso de consulta con el proceso que se llevó a cabo para la elaboración de la EMS, marcó un contraste drástico en cuanto a la naturaleza comprimida de la revisión de la EICBS y la falta de un diálogo interno dentro del Banco¹². De todas maneras, merece destacarse que se consultó a los 16 representantes de país, quienes ciertamente son candidatos idóneos para un proceso de consulta interno ya que ellos tienen mayor conocimiento de las demandas de los países y de la ventaja comparativa del Banco en el terreno.
- 2.22 En general, el proceso por el que se decidieron las prioridades derivó en un grupo de intervenciones más focalizadas que en estrategias anteriores. Sin embargo, el nivel de la focalización parece estar sobreestimado en la EICBS. Específicamente, una oración incluida en el texto principal del documento sugiere un grado de selección y priorización considerablemente mayor al que de hecho existió: “una lista de más de 40 temas se redujo a siete ámbitos prioritarios para las intervenciones del Banco en los próximos años” (primer párrafo, Sección IV). De hecho, los siete ámbitos prioritarios incluyen 30 de los 59 temas originales, según el Anexo A del documento de la EICBS (que describe el proceso de consulta y sus conclusiones) o más de 100 intervenciones posibles según el texto. Por ejemplo, solo en el componente “Gestión y financiamiento del sector público”, se mencionan 16 temas en el Anexo A pero se enumeran 40 en el texto. En el componente “Ayudar a la Región a hacer frente a los desafíos de la seguridad ciudadana”, el Anexo A identifica solo un tema –Prevención de la delincuencia y la violencia– mientras que el texto enumera 13 posibles intervenciones dentro de ese tema. Otros componentes simplemente enumeran posibles intervenciones – su número a simple vista también es importante, pero su cuantificación es más subjetiva.
- 2.23 Independientemente de la cantidad de áreas de intervención dentro de la EICBS, el hecho de basarse exclusivamente en la opinión de los actores interesados no produjo información suficiente para identificar la ventaja comparativa del Banco¹³. Este proceso de revisión fue útil, ya que identificó lo que los actores interesados piensan del Banco y su papel en el desarrollo. Sin embargo, no identificó la capacidad del Banco de alcanzar los objetivos y avanzar en el abordaje de los desafíos de desarrollo dentro de la gran variedad de sectores en los que trabaja. En otras palabras, una revisión basada en opiniones no sustituye el proceso analítico basado en evidencias de efectividad como una métrica del éxito pasado. Es notorio que la EICBS no identifique el éxito pasado en la producción de resultados como un criterio para seleccionar las actividades en el futuro.

¹² Durante la elaboración de la EMS, el Banco informó que había encargado la realización de estudios sobre el tema y organizado consultas y seminarios de amplio espectro en el BID.

¹³ Aunque la EICBS menciona otros métodos utilizados para determinar la ventaja comparativa–“análisis interno de los mandatos y las limitaciones de la institución con respecto a otros organismos de desarrollo, operaciones anteriores, herramientas metodológicas y conocimientos internos” (párrafo 4.5, EICBS)– no presenta las evaluaciones o resultados de dichos análisis.

Sin embargo, dado el corto plazo en el que se elaboró la Estrategia (el documento BID-9, de hecho), no debe haber sido viable llevar adelante una revisión rigurosa¹⁴.

- 2.24 También es factible que una de las principales fortalezas del Banco –su foco en los clientes y su disposición a responder a sus necesidades– condicione la medida en la que la institución pueda identificar su propio conjunto de prioridades y limite su programa a proyectos que caen dentro de los confines de esas prioridades. La naturaleza fundamentalmente impulsada por la demanda de la institución requiere una reflexión profunda del rol de las estrategias de sector y de cómo pueden ser utilizadas para programación, de modo tal que respondan tanto a las necesidades de los países como al mandato dado al Banco por los actores interesados de focalizarse en resultados para el desarrollo. Esta perspectiva fue ampliamente compartida por los funcionarios entrevistados, especialmente aquellos de la Vice-Presidencia de Países (VPC). Esta preocupación fue claramente identificada por evaluaciones anteriores, resaltando que los documentos estratégicos formales típicamente han sido de utilidad limitada:

Más allá de la inherente incertidumbre en torno a cualquier lineamiento estratégico, existe un amplio reconocimiento que las circunstancias importan y que un enfoque de país, innovación y experimentación son respuestas adecuadas a un ambiente incierto. La gente espera que el pensamiento estratégico evolucione a través de la experiencia, y por lo tanto hay una renuencia instintiva a ceder mucha autoridad a los documentos formales aprobados hace algunos años. (RE-286, par 4.3).

- 2.25 Sin perjuicio de las limitaciones de la selección de proyectos, en muchos casos parece ser que el Banco está sacando provecho de sus cualidades. Por ejemplo, en el caso de la reforma del sector público, la Estrategia se basó en el enfoque operativo existente sobre las cuestiones de finanzas públicas demandado por los clientes, donde la ventaja comparativa del Banco ya había sido manifestada. La EMS había intentado expandir en forma amplia el alcance y la importancia relativa de la modernización del Estado en la programación y en el diseño de estrategias a largo plazo con el fin de orientar a los clientes lo más posible hacia una solución preferida. Según las entrevistas, este enfoque no tuvo éxito, en gran medida, porque ni los clientes ni los funcionarios consideraban que el Banco tenía la capacidad de llevar adelante un programa tan ambicioso. El enfoque de la EICBS, en cambio, considera a la demanda del cliente como algo dado y como la fuente de retroalimentación más importante de las ventajas comparativas del Banco (revalidadas a través de las consultas con los expertos y la sociedad civil). Esto refleja una aceptación pragmática del carácter orientado a la demanda del Banco, al reconocer que la creación de una oferta puede no ser suficiente para que surja una demanda. En realidad, el enfoque se centra más en el fortalecimiento de la oferta para que siga a la demanda. Este enfoque ha sido implementado a través de la dotación de personal y de

¹⁴

Esta hipótesis fue planteada en algunas entrevistas realizadas por OVE al personal. Según las entrevistas, otra limitación fue que el proceso de consulta fue mucho más eficiente en la obtención de opiniones por fuera del Banco que en la obtención de opiniones dentro del Banco. Esto se condice con los datos de OVE sobre la participación del Banco, que muestra niveles bajos de participación del personal. Otra limitación que surgió durante las entrevistas, y que también se condice con el plazo en que fue elaborada la EICBS, fue que transcurrió un tiempo insuficiente entre las consultas y la versión final del documento.

cambios organizacionales durante los últimos años¹⁵. Además, la Administración ha estado ampliando el análisis económico y sectorial del financiamiento público a fin de mejorar el conocimiento sectorial del Banco y reforzar su credibilidad ante los clientes, quienes recurrieron casi exclusivamente al FMI o al Banco Mundial para obtener ese tipo de asistencia técnica en el pasado.

¹⁵ El personal entrevistado sugirió que el traspaso de todas las operaciones de finanzas públicas relativas a la gestión del gasto público de la división de Capacidad Institucional del Estado a la división de Gestión Fiscal y Supervisión ayudaría al Banco a responder a la demanda de los clientes de manera más unificada.

III. EVALUACIÓN DE LA EICBS COMO UN DOCUMENTO DE ESTRATEGIA

- 3.1 Para juzgar cuán adecuada es la EICBS como documento de estrategia se requieren métricas con los que evaluar el documento. La fuente de orientación más obvia debería ser la documentación asociada con el BID-9. El documento BID-9 identifica una estrategia institucional (AB-2764, capítulo 3) que pone énfasis en la ventaja comparativa del Banco como un criterio principal para la selección de áreas de trabajo, señalando que las “ventajas comparativas [pueden surgir] de las características estructurales de una organización, de su trayectoria, sus experiencias y/o de las cambiantes condiciones de su entorno” (AB-2764, p. 5). El documento también establece que “[a] fin de hacer que la estrategia institucional sea operativa, las ventajas comparativas, los objetivos generales y las metas estratégicas deben traducirse en prioridades, objetivos, políticas y medidas del desempeño.” La identificación de estos objetivos, prioridades sectoriales y medidas de desempeño se seguirían desarrollando en el BID-9, pero se describirían en detalle en cinco estrategias sectoriales. El BID-9 no identifica el formato necesario ni el contenido específico de las estrategias sectoriales. De hecho, el documento normativo que define los roles y las limitaciones de las estrategias y las políticas fue aprobado *después* de que todas las estrategias fueran redactadas y aprobadas por el Directorio; las estrategias encomendadas por el BID-9 fueron preparadas sin beneficiarse de una directriz normativa revisada. Pero es razonable inferir que para identificar la ventaja comparativa del Banco en cada uno de los sectores prioritarios establecidos por el BID-9, las estrategias deberían examinar las necesidades de la Región, el posicionamiento del Banco y la capacidad de enfrentar esas necesidades, así como la demanda que tiene la Región de la asistencia financiera y técnica del Banco.
- 3.2 Otro criterio para juzgar las estrategias serían las directrices institucionales anteriores sobre el contenido requerido en las estrategias, adaptando dicho contenido al principio central de la ventaja comparativa. El más relevante de estos documentos de directrices es la Estrategia Institucional del BID (GN-2195), que establece que las estrategias “deben ser planes de acción concisos creados para ayudar a alcanzar metas institucionales esenciales ... [que] identifiquen: (i) un conjunto de metas factibles de ser alcanzadas; (ii) las medidas que deban adoptarse; (iii) los instrumentos y recursos necesarios; (iv) la asignación de responsabilidades; y (v) un marco cronológico de aplicación y evaluación”.¹⁶
- 3.3 Basándose en estas dos instrucciones rectoras, OVE evaluó el documento de la EICBS de acuerdo con (i) su diagnóstico (identificación de los principales desafíos de la Región y las ventajas comparativas del Banco), (ii) sus objetivos (claridad de objetivos, especificidad de la propuesta del Banco y su relación con los objetivos), (iii) su identificación de riesgos, (iv) los indicadores (la calidad del marco de resultados, los

¹⁶

Nótese que bajo el marco actual, otros instrumentos regulatorios establecen los criterios para las estrategias sectoriales (GN-2670 y GN-2670-1). Sin embargo, dado que el nuevo marco fue presentado al Directorio en Julio de 2012—más de un año *después* de que la EICBS fuera aprobada—, la evaluación de la EICBS como Documento de Estrategia debe hacerse utilizando el marco regulatorio existente al momento de aprobar la EICBS (es decir, GN-2195).

mecanismos mediante los cuales se rastrearán) y (v) los acuerdos de aplicación y monitoreo (el plan de acción específico, los requisitos de recursos, la asignación de responsabilidades, el monitoreo de la EICBS). Esta evaluación incluyó una evaluación nominal del contenido del documento de la EICBS, así como de otros documentos pertinentes tales como los lineamientos y marcos existentes que se generaron antes de la EICBS en diferentes sectores. La revisión de la EICBS identificó tanto fortalezas como debilidades. Por ejemplo, la Estrategia, en términos generales, realiza una buena labor al identificar las necesidades de la Región, pero su desempeño es deficiente al identificar la ventaja comparativa del Banco. Del mismo modo, logra identificar acertadamente los programas específicos y áreas en los que trabajará, pero su labor no es tan buena cuando intenta aclarar lo que desea conseguir (objetivos). La Estrategia no menciona riesgos. Asimismo, no es operativa ya que no identifica los recursos, el personal y otros factores que resultarían necesarios para implementar las prioridades estratégicas. Finalmente, la identificación de los indicadores contenida en la Estrategia es inadecuada, dado que dichos indicadores no son suficientes para evaluar el logro de sus objetivos, que ya de por sí son poco claros.

A. Diagnóstico

- 3.4 La calidad del diagnóstico de la EICBS varía sustancialmente entre los siete componentes prioritarios. En algunos de ellos es sólido, como en las necesidades de las PyMES; pero, en otros, es mucho más débil, como en los ámbitos tradicionales de modernización del Estado. Un problema común identificado en todos los casos es la ausencia del concepto de ventaja comparativa: El BID-9 trató este tema mediante un proceso de consulta y el documento de trabajo redactado como preparativo para el BID-9 proporcionó estimaciones de la demanda de préstamos del BID. Asimismo, la Estrategia carece ampliamente de una reflexión crítica de lo que el BID hace bien y de lo que no hace bien, sobre la base de evaluación y resultados pasados.
- 3.5 La Estrategia ofrece un tratamiento relativamente bueno, aunque desparejo, de las necesidades de las PyMES de la Región. Por ejemplo, identifica cuatro limitaciones principales al desarrollo de las PyMES: (i) falta de acceso a financiamiento, (ii) bajos niveles de innovación, (iii) mercados laborales inadecuados y (iv) altos niveles de informalidad a nivel empresarial. Se incluye un tratamiento sucinto de los principales desafíos que enfrenta el financiamiento de las PyMES en la Región, que corrobora en gran medida la bibliografía existente sobre el tema. Sin embargo, en otros casos, las necesidades se incluyen sin evidencia adecuada que respalde el análisis. Por ejemplo, la EICBS destaca el impacto perjudicial de la informalidad sobre las PyMES: “reduce los incentivos para que las empresas formales ingresen en el mercado” y “limita el acceso de las PyMES a servicios que incrementan la productividad”. No obstante, la EICBS no proporciona una base empírica para afirmar que los mercados informales “reducen” el sector privado; de hecho, se pueden presentar argumentos en favor del efecto mediador de la informalidad como una forma para que las empresas eviten temporalmente las altas barreras al ingreso, en especial cuando los costos de inscripción o las tasas impositivas son elevadas, pero la EICBS no discute esta posibilidad. Del mismo modo, la afirmación que la informalidad limita el acceso a los servicios no considera la posibilidad (muy probable) que el vínculo causal efectivamente se dirija en el sentido contrario –es decir,

que las empresas se enfrenten a una decisión en la cual la formalidad se asocia con una serie de beneficios, incluido el acceso a los mercados de crédito formales, pero también con costos, incluido el requisito de pagar impuestos y tasas (presumiblemente más elevados). Frente a esta decisión, las empresas pueden optar perfectamente por comenzar a operar o seguir operando informalmente. En otros ámbitos, como el de la demanda de mano de obra, tampoco se realiza ningún análisis. La EICBS sostiene que “[u]na oferta insuficiente de trabajadores calificados limita el grado de especialización, eleva los costos y reduce la flexibilidad con que las PyMES responden a los mercados”, pero no brinda análisis alguno de la calidad de la oferta de mano de obra en ALC y, de modo similar, no proporciona indicio alguno sobre qué tipo de demanda de mano de obra efectivamente demandan las PyMES.

- 3.6 En varias ocasiones, la EICBS identifica áreas de trabajo que amplían los diagnósticos identificados de las PyMES. La EICBS brinda una respuesta específica del Banco a los desafíos relativos al acceso al financiamiento, por ejemplo: propuestas específicas para trabajar directamente con las PyMES y en el fortalecimiento del contexto institucional asociado con las organizaciones (públicas y privadas) involucradas en los mercados financieros disponibles para las PyMES. La EICBS también contiene propuestas (menos específicas) para revisar los costos asociados con la constitución de sociedades, así como una revisión crítica (seguida, presumiblemente, por una reforma) de los regímenes impositivos alternativos. En otros casos, como la oferta de mano de obra, las propuestas no son tan específicas y parecen más alineadas con las demandas y necesidades de las empresas más grandes, como la propuesta de revisar los programas de capacitación financiados con gravámenes sobre la nómina salarial. El tema de las competencias laborales también es uno en el que no parecen haber argumentos fuertes en favor de las PyMES –y, si los hay, ninguno se consigna en la EICBS.
- 3.7 La EICBS presenta un enfoque segmentado sobre el acceso a financiamiento. A saber, trata el acceso a los servicios financieros por parte de las pequeñas empresas en una categoría y el acceso al financiamiento por parte de las poblaciones de bajos ingresos y las microempresas, en otra. Esta puede ser una buena estrategia, dado que las tecnologías de mercado, las escalas, las aptitudes y las limitaciones varían significativamente en los diferentes tipos de empresas y la EICBS efectivamente indica que las necesidades de los dos grupos son sustancialmente diferentes. Sin embargo, el tratamiento del microcrédito sólo se enfoca en las causas inmediatas de los problemas documentados. En efecto, en gran medida faltan discusiones más sustanciales del rol de la regulación del sector público –incluso al nivel de la regulación de precios (que algunos países miembros han adoptado, aunque sólo haya sido para restringir abusos en casos extremos). Por otra parte, también falta el nexo público-privado de colaboración en cuestiones difíciles como el riesgo agrícola (a pesar de que se menciona el caso de Chile). El análisis no refleja la reciente discusión académica y normativa sobre las expectativas irrealistas que se depositaron en el microcrédito como un mecanismo central para la reducción de la pobreza. Finalmente, la EICBS establece que la Región no se encuentra tan desarrollada como otras regiones en términos de microcrédito y presume implícitamente que *debería* desarrollarse una industria de microfinanciamiento en todos los países; no obstante, no proporciona una racionalización convincente para este objetivo. Esto resulta particularmente relevante dados los diferentes trayectos que han adoptado los países

prestatarios –impulsados parcialmente por decisiones de políticas del sector público– para hacer frente a las necesidades crediticias de las poblaciones de bajos ingresos con diferentes instrumentos.

- 3.8 El tratamiento de la EICBS relativo al respaldo a las empresas del sector privado también se describe en la segunda área prioritaria concerniente al desarrollo de “Instituciones para la Innovación y el Desarrollo Tecnológico”. El diagnóstico de la sección es bastante bueno respecto de los desafíos generales de las actividades de investigación y desarrollo y su importancia en la promoción de la innovación y el crecimiento. El diagnóstico también proporciona una lista específica de desafíos, que van desde los mercados de capital con un escaso desarrollo hasta las deficiencias en la disponibilidad de capital humano altamente especializado y capacitado. Sin embargo, al caracterizar el bajo uso de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) por parte de las empresas más pequeñas como un problema, la Estrategia no considera la posibilidad de que esto implique una respuesta racional de estas empresas; ni que la “falta de conocimientos especializados” de las PyMES sea una respuesta óptima, ya que los conocimientos especializados son caros para ellas; ni que el hecho de que las PyMES sean “menos propensas a experimentar con tecnologías más riesgosas” también sea óptimo, siendo que la experimentación es cara y riesgosa –y sin formas claras de apropiarse de los resultados de la experimentación (las PyMES normalmente no pueden costear la infraestructura legal con la que cuentan las empresas más grandes), no queda claro qué tipo de experimentación es óptima para ellas–; ni que el hecho de que las PyMES se enfrenten a “costos de adquisición de equipos y programas informáticos [...] relativamente más altos” no es necesariamente una falla del mercado, sino, quizás, un verdadero reflejo de la escala apropiada de tecnología en un mercado segmentado. Por lo tanto, cuando se realizan afirmaciones sobre la “inversión insuficiente” en innovación, sería importante identificar claramente, entre el abanico de factores que pueden limitar sus inversiones, cuáles se deben a fallas que pueden tratarse mediante la reforma de los acuerdos institucionales en virtud de los cuales realizan sus actividades y cuáles pueden constituir respuestas óptimas de las firmas, independientemente de las reformas que se implementen o no.
- 3.9 La Estrategia también podría sacar provecho de un tratamiento más unificado del sector privado. Si bien la segmentación del sector es evidente, tal como se mencionó con anterioridad, la EICBS únicamente menciona, pero no explora, el rol que pueden tener las empresas más grandes en la promoción del desarrollo de las empresas más pequeñas. Este enfoque también podría servir para promover el objetivo de la EICBS de alcanzar niveles más elevados de formalización. Las personas que hicieron la revisión interna del documento de la EICBS también mencionaron la importancia de las empresas más grandes como motores del crecimiento para las PyMES y, por lo tanto, se refirieron a la necesidad de una aproximación más unificada a las PyMES.
- 3.10 Asimismo, la Estrategia proporciona algunos datos sobre los niveles de inversión en actividades de investigación y desarrollo en ALC, pero brinda poca orientación sobre las características de esas actividades que podrían influir sobre el nivel óptimo en ALC. Por ejemplo, menciona que hubo “un solo investigador por cada 1.000 trabajadores en ALC en 2007”, pero no queda claro si esta proporción es baja o alta. No se incluye análisis

alguno de la naturaleza heterogénea de la Región, ni del (probable) caso de que el nivel óptimo de investigación varíe sustancialmente entre los países –particularmente en la medida en que haya externalidades de red en las actividades de investigación y desarrollo. Es probable, por ejemplo, que los tipos óptimos de inversión sean diferentes en Honduras y Chile (por citar un caso), dadas las diferentes características institucionales, necesidades y trayectorias de desarrollo pasadas de ambos países.¹⁷

- 3.11 El tratamiento de la gestión de las finanzas públicas (GFP), al menos al nivel del diagnóstico, es quizás uno de los puntos más débiles de la Estrategia. El Banco ha tenido una experiencia exitosa con la GFP y sigue gozando de demanda de operaciones para fortalecer los sistemas nacionales de ingresos y gastos. No obstante, la EICBS no le hace justicia a esta experiencia, presentando un diagnóstico que es descriptivo, no analítico y demasiado superficial para ser útil. Su diagnóstico del tema se limita efectivamente a dar cuenta de forma genérica de los bajos niveles de tributación en la Región, mencionar vagamente impuestos distorsivos y referirse brevemente al proceso de descentralización fiscal en curso en la Región. El análisis no aborda las cuestiones más difíciles asociadas con el papel de la gestión fiscal en la promoción de gastos de mayor calidad y erogaciones más efectivas. Asimismo, la Estrategia trata muy brevemente la inmensa heterogeneidad en los niveles de desarrollo de la GFP y las capacidades de las entidades subnacionales en toda la Región. Estas cuestiones son importantes, dado que los tipos de programas y de reforma normativa que se necesiten dependerán del nivel de sofisticación y desarrollo de las diferentes municipalidades. El resultado es que, en su mayor parte, las nueve prioridades identificadas bajo la GFP no se relacionan con el diagnóstico ni con la experiencia del Banco y su capacidad de cumplir con estas prioridades. Del mismo modo, la identificación de prioridades como el gobierno electrónico y la ventanilla única de prestación de servicios carece de un marco de diagnóstico analítico.
- 3.12 La EICBS brinda un argumento convincente para la presencia del Banco en la prevención de la violencia. Documenta la importancia de esta cuestión para los responsables de diseñar las políticas y para la ciudadanía de la Región. Asimismo, proporciona estimaciones de los costos económicos de la violencia para la Región y enumera una serie de medidas que los gobiernos deberían adoptar para tratar el problema. Sin embargo, en general, falta el análisis de la trayectoria de la Región –es decir, dónde y cómo fueron efectivas las políticas–, así como una evaluación crítica del rol que ha tenido el BID en la Región en el pasado. Por ejemplo, la EICBS menciona que “el Banco ya se ha convertido, o está en vías de convertirse, en la primera opción para los gobiernos de la Región. Por ejemplo, 80% de los flujos financieros totales de los organismos multilaterales en apoyo de proyectos de seguridad ciudadana proviene del BID”.¹⁸ No obstante, no queda claro que el mercado de los bancos de desarrollo sea el comparador adecuado en este sentido. Si bien es cierto que, hasta el momento, el Banco Mundial se

¹⁷ Obviamente, no es posible afrontar estas cuestiones plenamente en una estrategia. Sin embargo, el principio de que la naturaleza de la necesidad y el tipo y la calidad del apoyo del Banco probablemente difieran marcadamente debería haberse tratado –particularmente en ámbitos como la investigación y el desarrollo.

¹⁸ Párrafo 3.6, EICBS.

ha ausentado en gran medida de este campo crediticio,¹⁹ varios organismos bilaterales (por ejemplo, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) y otros organismos multilaterales (por ejemplo, el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo y la Comisión Europea) han participado. Y, a pesar de que el BID ha sido un líder en el sector desde el comienzo, la Estrategia no reconoce los resultados limitados de esta labor, tal como se documenta en el informe de noviembre de 2010 de OVE. En estas circunstancias, es posible que la voluntad de los prestatarios de obtener préstamos del Banco como una prueba de mercado de la demanda no capte plenamente la calidad de las operaciones de préstamo del Banco en este ámbito.²⁰ Sin un análisis del desempeño pasado, el lector no tiene los elementos para juzgar si los cursos de acción son los más apropiados. En otras palabras, en un contexto en el que algunas ciudades de la Región han logrado grandes resultados en la reducción de los niveles de homicidio y otros delitos, la coherencia entre los diagnósticos y las propuestas del Banco habría mejorado en gran medida con una evaluación de la efectividad de esas medidas específicas y de la validez externa de su aplicación a otros contextos.

- 3.13 La última de las siete propuestas que presenta la EICBS es formalizar los registros civiles, de propiedad y los catastros. El diagnóstico proporcionado consiste en tres presentaciones probatorias diferentes, algunas más convincentes que otras. Para los registros civiles, la EICBS analiza la importancia de los registros de nacimientos señalando que “[a]unque aún no ha sido cuantificada plenamente, es atinado suponer que los nacimientos no declarados, conjugados con la falta de documentos de identidad de los adultos, tienen un impacto sobre la economía”, pero sin cuantificar la importancia de los registros de nacimientos. No se incluye ningún análisis ni vínculo entre este objetivo y los objetivos generales de la EICBS, fuera de la afirmación citada. El tratamiento de los títulos empresariales y de propiedad se encuentra un poco más respaldado por un diagnóstico, pero no mucho más. La argumentación a favor de la titulación de propiedades como prioridad consiste en el documento de 2007 (Field, 2007) que registra el impacto de la titulación sobre la oferta de trabajo –aunque esa referencia es para un impacto muy específico y tangencial de la titulación. Los impactos sobre los valores de las propiedades o sobre el funcionamiento de los mercados de viviendas, que presumiblemente serían el mecanismo primario mediante el cual este tipo de intervención afecta los objetivos de la EICBS, no son analizados. Para la titulación empresarial, los argumentos presentados reflejan de cerca a aquellos introducidos por la EICBS en el contexto de las PyMES, analizados con anterioridad.
- 3.14 La falta de conexión con la experiencia pasada del Banco es un rasgo saliente de la EICBS. En ningún área se incluye un tratamiento de la efectividad del Banco. Por ejemplo, en áreas como la modernización de las administraciones de aduanas e impuestos, la EICBS no menciona el significativo historial de los logros del Banco. Para

¹⁹ El Banco Mundial no trabajó en el sector durante la década del noventa, pero ha comenzado a desarrollar operaciones lentamente, en particular en relación con la prevención.

²⁰ RE-378, *Prevención del delito y la violencia en América Latina y el Caribe: Evidencia de las intervenciones del BID*. Una de las conclusiones del documento es que “El balance de las intervenciones del Banco en materia de seguridad ciudadana es insatisfactorio. Tras haber consagrado más de diez años y US\$250 millones al financiamiento de diversas intervenciones, la institución no puede tener certeza de que sus inversiones hayan coadyuvado a reducir el delito y la violencia en los países donde ha intervenido”.

el programa fiscal, la EICBS identifica una evaluación del trabajo pasado del Banco, pero no trata las principales conclusiones (aunque menciona lecciones aprendidas) ni comenta las recomendaciones específicas ni las relaciona con el trabajo en la parte fiscal. Y si bien la revisión de las PyMES y la innovación es mayormente buena, en éste área también hay poco análisis de la labor pasada por parte del Banco.²¹ A pesar de que la EICBS propone algunos ámbitos de trabajo relativamente nuevos, la mayoría de ellos se basa en el trabajo pasado o existente del Banco; esta experiencia podría haber informado mejor la selección de sectores. Sin embargo, no hay un relato en el EICBS sobre qué se logró y qué no. En general, sin un análisis de la experiencia y los logros del Banco en cada uno de los sectores, resulta difícil establecer una base para identificar la priorización del Banco.

B. Objetivos, modelos y propuestas

- 3.15 La EICBS no se estructuró alrededor de objetivos específicos, sino en tres amplias áreas temáticas y dentro de esas áreas residen los siete componentes prioritarios. A pesar de que la EICBS contiene un párrafo introductorio que puede considerarse una declaración de intenciones, exhibe muchas de las limitaciones identificadas en las estrategias pasadas, incluida la EMS: confusión de actividades y objetivos, falta de especificidad, falta de una dimensión temporal, y así sucesivamente.
- 3.16 A pesar de que la Estrategia no excluye explícitamente actividades por financiar, su foco retórico recae sobre las líneas de intervención existentes bajo la órbita del departamento de IFD creado recientemente. Con excepción de algunas actividades relacionadas con las PyMES, que también se aplicarían a la rama del sector privado del Banco (y, particularmente, al Fondo Multilateral de Inversiones o FOMIN), la Estrategia se enfoca en la labor de IFD. Al nivel de los programas, las propuestas específicas también tienden a condecirse con lo que el Banco ya hace, con excepción del trabajo sobre formalización y algunas actividades relacionadas con innovación. La EICBS también repite la variedad de opciones disponibles para que el Banco trabaje en seguridad ciudadana, que ya habían sido definidas mediante las directrices sectoriales aprobadas para esa área.

1. Pequeñas y medianas empresas

- 3.17 Por ejemplo, muchas de las propuestas específicas en lo que respecta al acceso a financiamiento de las PyMES son esencialmente líneas de trabajo que están siendo implementadas por el FOMIN. Mientras tanto, la labor con marcos regulatorios, a pesar de no ser tan comúnmente aplicada como otras propuestas específicas, también constituye una línea de trabajo que ya está siendo implementada tanto por IFD como por el FOMIN. Del mismo modo, las líneas de crédito multisectoriales han sido uno de los pilares de los préstamos del Banco en el sector durante décadas. El arrendamiento, el factoraje, el trabajo con mercados de valores, los procesos de “*downscaling*” para bancos (así como los procesos de “*upscaling*” para instituciones financieras informales) y las actividades que explotan los servicios bancarios móviles y las TIC para el financiamiento, también constituyen actividades principales del FOMIN en la promoción del acceso a financiamiento. Las propuestas que promueven las habilidades empresarias, así como las

²¹ Hay un mayor análisis de la labor del Banco con las PYME en las directrices del sector de las PyMES preparadas en 2011 (OP-580-2).

incubadoras de empresas y las interrelaciones entre empresas, también son líneas de actividades vigentes de IFD y el FOMIN.

- 3.18 En el caso de los servicios para la innovación de las PyMES, el objetivo general es mejorar su productividad abordando una serie de limitaciones que restringen su crecimiento – y que fueron mencionadas en la sección anterior–. El documento contiene otras declaraciones de intenciones diseminadas entre sus páginas; algunas más relacionadas con propuestas específicas (lo que hará el Banco) y otras vinculadas con objetivos de desarrollo. Estos objetivos se entremezclan con un énfasis en la generación de conocimiento pertinente a nivel de políticas (la importancia de tal conocimiento fue destacada entre las personas que hicieron la revisión interna de la Estrategia).
- 3.19 Algunas de las propuestas respecto de las PyMES, como las que se vinculan con el desarrollo de los mercados de capital de riesgo y la financiación mediante acciones, parecen estar más relacionadas con el objetivo de acceso a financiamiento y están bastante bien desarrolladas. Las iniciativas como la continuación del financiamiento de incubadoras y la promoción de la actividad empresarial en instituciones de estudios superiores también son específicas. No obstante, en algunos casos, las propuestas son vagas. Por ejemplo, la EICBS establece que “El BID respaldará los procesos de transformación estructural estimulando la difusión del modelo de actividad empresarial en toda la Región, sobre todo en lo que respecta a los organismos públicos de investigación”. No queda claro qué significa exactamente. En otros casos, las propuestas de la EICBS se encuentran alineadas con los objetivos, como el objetivo declarado de seguir respaldando el desarrollo de vínculos y redes de empresas.

2. Investigación y desarrollo

- 3.20 El segundo componente prioritario de la EICBS contiene objetivos relativamente claros: “(i) Aumentar las inversiones de las empresas en actividades de investigación y desarrollo; (ii) mejorar las políticas y la acción gubernamental en el sector de las TIC; (iii) desarrollar capital humano de avanzada; y (iv) fortalecer instituciones y redes”. Los objetivos también se relacionan relativamente bien con lo que el Banco propone hacer en el sector. Las actividades de investigación y desarrollo se promoverán ampliando los fondos para el desarrollo de tecnología, lo cual constituye una política pública que el Banco ha respaldado durante décadas. La EICBS también presenta propuestas más nuevas que intentan abordar los riesgos y la falta de servicios especializados como limitaciones a la inversión en actividades de investigación y desarrollo.
- 3.21 En algunos casos, las propuestas de la EICBS son específicas, pero no se relacionan claramente con los objetivos declarados o los diagnósticos. Por ejemplo, el diagnóstico no identifica la infraestructura como una limitación principal a la innovación o al desarrollo del sector privado, pero existe una propuesta específica para el desarrollo de la banda ancha. Del mismo modo, la EICBS identifica el respaldo a las becas para estudios de postgrado como una forma de satisfacer las necesidades de mano de obra de las PyMES, pero no hay ningún diagnóstico que indique que las PyMES requieran mano de obra altamente calificada que no se encuentra disponible. Lo mismo se aplica a la propuesta de fortalecer “la educación en ingeniería y programas de educación en ámbitos técnicos”. En efecto, es posible que haya un déficit en la calidad de las escuelas de

ingeniería, pero esto no se menciona en la EICBS. En estos casos, resulta difícil vincular las propuestas con los objetivos.

3. Gestión del sector público

- 3.22 Con respecto a la gestión del sector público, el objetivo declarado de la Estrategia es “mejorar la gestión del sector público, la movilización de recursos y la prestación de servicios”. A primera vista, estos objetivos no parecen muy específicos y la falta de un marco de resultados adecuado no ayuda a comprender cuál es la intención. Sin embargo, una lectura completa de la EICBS brinda más detalles y los objetivos resultan estar mejor definidos de lo que sugiere una primera impresión. Las líneas de actividad en la gestión del gasto público sugieren que los resultados esperados se relacionarían con la eficiencia y la efectividad de la prestación de los servicios estatales y con mejores resultados financieros de la gestión de los activos y pasivos actuales y futuros del Estado. La agenda de generación de ingresos y gestión macro-fiscal también se encuentra definida razonablemente bien, con líneas de actividad que, en su mayor parte, se corresponden con la línea de trabajo existente de la división de Gestión Fiscal y Municipal (FMM). No obstante, se destacan algunas excepciones significativas, como el mayor interés en “estabilizadores automáticos”, que podría implicar cambios en el tipo de tributación implementada y también podría tener consecuencias para las políticas contra-cíclicas. Sorprendentemente, a pesar de que la mejora de los barrios y el financiamiento de viviendas son grandes ámbitos de los préstamos de FMM, ninguno se identifica como prioridad.
- 3.23 De los ámbitos que se implementan bajo el componente prioritario de gestión y financiamiento del sector público, el menos claro es el objetivo de descentralización. Algunas líneas de actividad son claras, como la simplificación y el rediseño de las transferencias fiscales o el refuerzo de la gestión presupuestaria y financiera subnacional. Sin embargo, otras afirmaciones son nebulosas, como “el rediseño de los marcos políticos y territoriales para imprimir mayor eficiencia a las acciones públicas”, y “el establecimiento de mecanismos institucionales para fomentar la rendición de cuentas y la transparencia”. En ausencia de un buen diagnóstico, no es posible deducir cómo podrían ser estos programas ni qué problemas estarían abordando.

4. Inseguridad y violencia

- 3.24 El quinto componente prioritario de la EICBS es “reducir la inseguridad y la violencia”. El propio título del componente dice mucho como objetivo y, de hecho, el objetivo declarado no añade demasiado a lo que puede inferirse del título: “proporcionar financiamiento y asistencia técnica de alto valor agregado a los países a través de un enfoque integrado que prevenga y al mismo tiempo confronte la violencia y la inseguridad”. Al igual que los otros objetivos de la EICBS, el objetivo de reducción de la inseguridad y la violencia tiene un final abierto. No se establecen límites temporales

específicos y, a nivel de los objetivos, no se pueden diferenciar los distintos tipos de violencia e inseguridad ni sus causas.²²

- 3.25 La prevención de la violencia es una de las pocas áreas de la EICBS para la cual gran parte de la agenda podría ser impulsada por actividades que el Banco no realizó con anterioridad o con las que aún no se encuentra familiarizado. La EICBS reafirma y formaliza el rol ampliado del Banco en el sector.²³ Sin embargo, dado que en el pasado el Banco se ha enfocado mayormente en la prevención (aunque ha participado en otros ámbitos de forma limitada), este componente prioritario tiene el potencial de producir una programación muy diferente a la que el Banco tiene en su cartera actual. No resulta sorprendente que el grado de especificidad de la agenda del Banco sea variado en esta área. Si bien algunas actividades relacionadas con la prevención situacional y social son bastante específicas, la mayor parte de la agenda no está suficientemente desarrollada. Por ejemplo, la EICBS menciona que “[e]l Banco ayudaría a los países a formular, supervisar y evaluar sus políticas nacionales y locales en favor de la coexistencia cívica y la seguridad pública, a través de un proceso encaminado a crear consenso y lograr la participación de las agencias en todos los niveles, incluida la sociedad civil”. No obstante, sin claridad sobre lo que estas políticas deberían lograr o no, esto no resulta útil (ni tiene sentido). En otros casos, existe ambigüedad respecto de lo que el Banco desearía lograr y el modo en que lo conseguiría, como en el subcomponente de “Justicia y rehabilitación penales y alternativas, desde una perspectiva preventiva”. Una vez más, el foco en los marcos de políticas –una de las líneas de actividad– sólo es relevante si sabemos qué forma deberían adoptar. Asimismo, en otros casos el “respaldo” a los sistemas policiales y penitenciarios carece de sentido sin un análisis sobre las reformas que se pretenden y sus fines específicos. También cabe mencionar que la agenda más amplia relativa a la reforma de la justicia no se incluye en la EICBS. A pesar de que la EICBS no indica que el Banco se apartaría de este curso de acción, no constituye una de las principales prioridades de la EICBS.
- 3.26 Las propuestas de la EICBS son poco claras en el áreas de transparencia. A pesar de que la EICBS justifica la transparencia en el gobierno y las economías (combate la corrupción, mejora la prestación de los servicios públicos y promueve el crecimiento), sigue sin desarrollar propuestas. Por ejemplo, a fin de abordar la transparencia y la lucha contra la corrupción, la EICBS indica que “[e]l convertir esas prioridades en una agenda de reformas específica representa un desafío clave al cual el BID ha de contribuir activamente”, pero no ofrece ninguna agenda específica. La EICBS menciona que “el Banco respaldará la identificación de formas innovadoras en las que la transparencia, la rendición de cuentas y la apertura puedan incorporarse en la gestión del sector público, con el objeto de identificar un plan de trabajo a mediano plazo con respecto a la

²² Cabe destacar que tanto las directrices para la seguridad ciudadana como el documento de trabajo sobre un marco que se publicó recientemente brindan más detalles y especificaciones sobre cómo trabajará el Banco, lo cual no se encuentra disponible en la EICBS.

²³ Este rol ampliado fue introducido por primera vez con las directrices de 2002 sobre seguridad ciudadana, que incluían muchos de los ámbitos de trabajo actuales admisibles, pero lo hacían con una orientación general respecto de las condiciones necesarias para la labor sobre estos ámbitos. Las directrices actualizadas mantienen estas áreas de intervención, pero flexibilizan la orientación respecto de las condiciones necesarias para que el Banco trabaje en el sector.

transparencia y la lucha contra la corrupción al que pueda respaldarse con una combinación flexible de instrumentos del BID y que pueda generar efectos directos sostenibles a lo largo del tiempo”. En líneas generales, lo mismo acontece con otras propuestas: “Fortalecimiento de los sistemas de control nacionales”, “Transparencia, acceso a la información y apertura del gobierno” y “Potenciar la transparencia y las medidas de prevención de la corrupción a nivel sectorial”. Sin un diagnóstico específico y sin contar con un historial anterior de participación del Banco en el sector, aún resta desarrollar la agenda.

- 3.27 La propuesta de la EICBS para trabajar con los registros civiles, de propiedad y los catastros es algo diferente a las demás: no identifica un conjunto claro de objetivos pero especifica las líneas de trabajo. Si bien brinda la justificación/la evidencia para cada caso (ver la sección “Diagnóstico” más arriba), también identifica claramente las prioridades específicas del Banco. En algunos casos siguen siendo sólo conceptos, como la prioridad de “[c]rear vínculos y sinergias entre registros”, pero en su mayoría la EICBS propone soluciones específicas. Existen excepciones importantes a esta conclusión general, como el subcomponente que establece “el fomento de sinergias con otras instituciones estatales, asegurando la inclusión social, civil y política de los ciudadanos como desafío multidisciplinario e intersectorial”. No queda claro qué significa, qué sinergias deben buscarse o qué es lo que se quiere decir con desafíos multidisciplinarios e intersectoriales.

5. Riesgos

- 3.28 La EICBS en sí no identifica riesgos, ni formalmente ni como parte de otro análisis en el documento. En algunos casos, sería útil llevar a cabo una revisión del proceso de reforma y de la capacidad del Banco de actuar como agente de cambio de políticas para comprender mejor los riesgos que enfrenta el Banco. Los siguientes ejemplos son ilustrativos. Si bien el Banco ha trabajado en seguridad ciudadana y justicia durante casi dos décadas, la EICBS constituye el primer documento de estrategia destinado a abordar específicamente este área. La Estrategia establece escasas limitaciones sobre las actividades que el Banco puede financiar dentro del área en cuestión. Incluye objetivos tales como “[ayudar] a los países a formular, supervisar y evaluar sus políticas nacionales y locales en favor de la coexistencia cívica y la seguridad pública”, “apoyar a las instituciones del orden público por medio de marcos legales y administrativos claramente establecidos” y “respald[ar] la rehabilitación social”. Esto formaliza el compromiso del Banco con áreas en las que ha tenido relativamente poca experiencia, incluida la reforma del sistema de justicia penal y el trabajo con las cárceles. Estas áreas no son inconsistentes con el objetivo de trabajar con las instituciones, pero sí implican riesgos potenciales, a los cuales la EICBS no hace referencia. Brindar asesoramiento relativo a las políticas sobre prevención de la delincuencia y el cumplimiento de la ley puede, sin lugar a dudas, contribuir a resultados más justos y equitativos, pero es posible que dichos resultados dependan del orden de las reformas, así como de otras medidas complementarias que pueden resultar necesarias para su efectividad. En la medida en que muchas de las decisiones se encuentran fuera del alcance de la capacidad del Banco de influir en las políticas, la efectividad de dicha propuesta puede ser limitada (o nula). Del mismo modo, la Estrategia no menciona en qué medida los altos niveles de corrupción en

algunas de las instituciones consideradas, tales como la policía, pueden afectar el éxito que el Banco puede esperar tener.

- 3.29 En otras áreas, los riesgos no son tan evidentes pero también pueden afectar la efectividad del Banco. Por ejemplo, la Estrategia aborda la formalidad tanto en términos de la naturaleza formal de las empresas (un objetivo estratégico primordial) como de la consolidación de los registros civiles (otro objetivo estratégico primordial). Ninguna de estas áreas es completamente nueva para el Banco, pero en ambas el Banco ha tenido resultados encontrados. En dichos contextos, sería importante evaluar adecuadamente las limitaciones que impulsan el desarrollo de empresas “formales”, evaluar cuáles de ellas son externas al trabajo del Banco y cuáles no. Otros ámbitos en los que el Banco recomienda un trabajo de cambio de políticas –tales como los relativos al marco legal y al entorno propicio para el sector financiero, la reforma de la legislación laboral o la política impositiva– también pueden implicar riesgos asociados con la adopción integral de la reforma.

6. Indicadores

- 3.30 La EICBS identifica 29 objetivos específicos para los siete componentes de la Estrategia pero no brinda indicadores adecuados para evaluarlos. En su lugar, identifica cinco productos destinados a medir el aporte del Banco para alcanzar las cinco metas de desarrollo regional identificadas en el BID-9. En un ejercicio a posteriori, las cinco metas de desarrollo pueden asociarse a cinco objetivos específicos, que corresponden a cuatro componentes de la EICBS (ver Tabla 1). Sin embargo, la EICBS no justifica la decisión de adoptar las metas de desarrollo del BID-9 como los puntos principales de referencia en lugar de definir indicadores de resultados específicos para la Estrategia, como tampoco explica por qué tres de los siete componentes de la Estrategia desaparecen en la matriz (los componentes Instituciones para la Innovación y el Desarrollo Tecnológico, Suministro de Acceso a los Servicios Financieros para la Mayoría y Lucha contra la Corrupción y Promoción de la Transparencia, no tienen productos relacionados con ellos).

Tabla 1. Mapeo de Componentes/Objetivos de la EICBS con Indicadores BID-9

Componentes prioritarios de la EICBS	Indicadores de desarrollo BID-9 relacionados^a	¿Los indicadores son suficientes para medir el desempeño?
Incrementar la productividad y el crecimiento de las PyMES	Porcentaje de empresas que recurren a los bancos para financiar sus inversiones	NO
Instituciones para la innovación y el desarrollo tecnológico	Ninguno	NO
Gestión y financiamiento del gasto público	Ratio entre los ingresos tributarios efectivos y el ingreso tributario potencial; porcentaje de gasto público gestionado a nivel descentralizado	NO
Suministro de acceso a servicios financieros para la mayoría	Ninguno	NO
Reducción de la inseguridad y la violencia	Homicidios por cada 100.000 habitantes	NO
Anticorrupción y transparencia	Ninguno	NO
Registros para el crecimiento social y económico	Porcentaje de niños de menos de cinco años cuyo nacimiento ha sido inscripto	NO

^a El documento BID-9 se refería erróneamente a ellos como “metas”. En realidad, son indicadores.

- 3.31 Como muestra la Tabla 1, ninguno de los componentes de la EICBS es rastreado con indicadores apropiados del BID-9. En tres casos, no se identificó ningún indicador asociado con el componente. En los casos restantes, los indicadores no constituyen una base suficiente para medir el desempeño respecto de los componentes de la EICBS. Por ejemplo, sorprendentemente, no se identificaron indicadores de productividad ni de crecimiento para el componente “incrementar la productividad y el crecimiento de las PyMES”. Para los sub-componentes relacionados con el financiamiento, los bancos constituyen uno de los muchos mecanismos a través de los cuales la EICBS propone financiar las inversiones. Con respecto a la gestión del gasto público, si bien el indicador sobre ingresos tributarios es adecuado y está relacionado con el componente de la EICBS, la falta de un indicador que mida los resultados por el lado del gasto también resulta notable –particularmente debido a que la mayoría de la agenda fiscal se relaciona directa o indirectamente a la efectividad del gasto público.
- 3.32 La selección de productos tampoco se relaciona con los indicadores de resultados ni con los objetivos del marco BID-9 y sólo se relaciona ligeramente con las propias líneas de actividad definidas en la EICBS. La EICBS no brinda ninguna explicación sobre la selección de los productos ni cómo éstos contribuirían a alcanzar las cinco metas de desarrollo. Por ejemplo, no está claro cómo el desarrollo de proyectos de seguridad ciudadana en 32 ciudades –uno de los indicadores de productos del BID-9– reduciría las tasas de homicidio de la Región cuando no hay ninguna definición del tipo de ciudades a las que se apuntaría ni del tipo de proyectos de seguridad ciudadana que serían implementados (o la medida en la cual las tasas de homicidio se reducirían en el plazo pertinente). Asimismo, más allá de la cuestión de si los indicadores resultan apropiados, no se hace ninguna referencia a cómo, quién y con qué finalidad se evaluarán o monitorearán los indicadores.
- 3.33 La falta de indicadores resulta particularmente sorprendente por dos motivos. En primer lugar, al momento en que se diseñó la EICBS, muchos de los objetivos enumerados en la Estrategia ya contaban con indicadores ampliamente utilizados. Por ejemplo, el Banco Mundial y el Centro Japonés de Investigación Económica, entre otros, poseen índices del clima de negocios que podrían haber sido utilizados como indicadores para el objetivo “mejorar el clima de negocios”. De manera similar, los pilares del PRODEV –con los cuales el BID se encuentra indudablemente familiarizado– podrían haber sido identificados como indicadores para “mejorar la gestión del gasto público”. Asimismo, la falta de indicadores no se condice con la importancia que la EICBS dice atribuir a la cuestión de la recopilación de datos y la generación de conocimientos. Por ejemplo, la EICBS (i) destaca la necesidad de generar conocimiento sobre las PyMES que sea relevante para las políticas; (ii) identifica como una prioridad a las inversiones en la generación de datos e investigación sobre las PyMES (5.14); (iii) identifica como una prioridad a la agenda de investigación y conocimientos con relación al acceso al financiamiento (5.41); e (iv) identifica la necesidad de analizar e invertir en qué acciones dan resultados en seguridad ciudadana y violencia (5.45, 5.46). Dado el énfasis que la comunidad de desarrollo le otorga a la medición de resultados (especialmente en los ámbitos de operaciones de reforma del sector público), el alcance limitado y el enfoque injustificado del marco de resultados de la EICBS es notable. De acuerdo con las entrevistas realizadas al personal del Banco, los beneficios de elegir dicho enfoque fueron

que los cinco indicadores de productos eran fáciles de monitorear y podían ser utilizados para empujar al Banco a respaldar algunas operaciones, aunque más no fuera para alcanzar las metas relativas a los productos. Asimismo, tenían la ventaja de contar con la aprobación de los Gobernadores.

- 3.34 La falta de indicadores adecuados para la EICBS dificulta cualquier evaluación futura sobre su implementación. Aun cuando la Estrategia debiera ser evaluada en términos de su aporte a los cinco objetivos de desarrollo, la falta de metas relativas a esos objetivos (se indican solamente líneas de base, sin mencionar fechas ni lugares) dificulta cualquier esfuerzo de evaluación, dado que no habría ninguna base sobre la cual efectuar dicha tarea. En efecto, la estructura del marco de resultados aplicada a la EICBS hace que el Banco se encuentre formalmente imposibilitado de responsabilizarse a sí mismo de los resultados o los fracasos asociados con el BID-9. Por supuesto, esto no impide un enfoque de rendición de cuentas a posteriori y ad hoc, pero el marco en sí no ha sido estructurado con las métricas y las características requeridas para establecer criterios claros para determinar éxito o fracaso. El marco, en el estado en que se encuentra, no es evaluable.
- 3.35 Las entrevistas realizadas a los funcionarios de IFD y la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD) indican que la pobre selección de indicadores tuvo importantes consecuencias. Se destacan dos hallazgos. En primer lugar, como se explicó anteriormente, los indicadores BID-9 relacionados con las instituciones no fueron los mejores indicadores ni para medir lo que el Banco realiza, ni para medir las áreas temáticas de manera más general. En el momento en que se diseñó la matriz de resultados BID-9, existían indicadores sustancialmente mejores para los objetivos del sector sobre reforma del Estado y mercados de capitales y financieros. En segundo lugar, la baja correspondencia entre los indicadores BID-9 y las operaciones de IFD trajo aparejados problemas para el propio departamento de IFD. Los entrevistados coincidieron en que, como resultado del marco del BID-9 y de la adopción de un subconjunto de tal marco en la EICBS, los funcionarios y los jefes de división de IFD no notaron ningún vínculo directo entre el trabajo de desarrollo institucional promovido por su departamento y la identificación formal de prioridades por parte del Banco. Esta postura fue reafirmada por la ausencia de una clara correspondencia entre el trabajo de IFD y las metas de préstamo identificadas también en el documento BID-9. Esta cuestión generó la necesidad de contar con una metodología específica para vincular indirectamente cada área del trabajo de IFD con las metas de préstamos declaradas de BID-9, una tarea que SPD asumió al aprobar pautas para la clasificación de proyectos.

7. Implementación y monitoreo

- 3.36 La EICBS no contiene un plan de acción conciso para ayudar a alcanzar los objetivos institucionales. La Estrategia no articula ningún programa en términos de elaboración de presupuestos, dotación de personal, reestructuración organizativa, ajustes de la Estrategia de País, prioridades de intervención, opciones de secuenciación, cronogramas, etc. No identifica áreas de operaciones vigentes por reducir. No brinda datos cuantitativos sobre niveles de operaciones del Banco (préstamos y cooperación técnica) en ninguno de los siete ámbitos integrantes, ni pasados ni posibles para el futuro. En todo el documento de

la EICBS se citan únicamente cuatro cifras operativas, y tres en una oración: “Entre 2008 y 2010, el nuevo Sector de Capacidad Institucional y Finanzas aprobó 123 préstamos por un valor total de US\$13.900 millones, cifra equivalente a más de un tercio del valor del total de préstamos con garantía soberana aprobados por el Banco en esos años”.²⁴ El documento de la EICBS no explica si dicho nivel de préstamo se encuentra en ascenso o en descenso, si resulta insuficiente o sostenible, ni si se dirige por partes iguales a los países, etc. Dado esos importantes flujos en términos absolutos y relativos, la falta de cualquier otro dato operativo en un documento de estrategia de largo plazo resulta notable, lo que dificulta la evaluación de sus metas y de los planes destinados a alcanzarlas.

- 3.37 Las acciones por implementar se encuentran definidas mínimamente y dispersadas a lo largo de todo el documento. Estas incluyen la intención expresa de mejorar la integración de la Estrategia de País; “apoyar la realización de encuestas, la creación de bases de datos integrales, la preparación de evaluaciones, la elaboración de estudios sobre las lecciones aprendidas, la catalogación de las prácticas óptimas y la elaboración de directrices y manuales de capacitación” en el componente “Servicios Financieros para la Mayoría”; o –como se indicó anteriormente– fortalecer la capacidad del Banco en otros ámbitos de reforma del sector público. Una vez más, no se explica quiénes llevarán a cabo dichas iniciativas, cómo, cuándo y a qué costo.
- 3.38 La Estrategia no aborda ni propone ningún instrumento o recurso requerido. Con excepción de una afirmación en el sentido de que la consecución de los indicadores de productos parte del supuesto de un nivel de financiamiento anual de US\$12.000 millones, no figuran datos sobre posibles niveles desagregados de préstamos o de cooperación técnica (pasados o futuros), ajustes de presupuesto y/o personal propuestos, modificaciones en los vehículos del Banco para la interacción con los clientes, evaluaciones de las capacidades de los funcionarios requeridas, planes de capacitación, etc.
- 3.39 La EICBS tampoco atribuye explícitamente responsabilidades por la implementación. Dado que la mayor parte de las intervenciones propuestas encuadran dentro de las responsabilidades del Departamento de IFD, es de suponer que IFD será el principal responsable de la implementación. Sin embargo, dado el papel crítico que desempeñan VPC y los departamentos de país en la programación de préstamos, el documento le presta poca atención a divulgar la EICBS a los actores internos clave, generar su sentido de pertenencia e incentivarlos para que comprendan acabadamente la visión de la EICBS de lo importante que es para los clientes la generación de capacidad institucional. Las entrevistas con los representantes de país también sugieren que las estrategias temáticas y sectoriales no revisten importancia para el proceso de programación. Más bien, los representantes de país están mayormente interesados en la Estrategia de País, dado que éste es el principal documento que expresa el acuerdo entre el Banco y el país con respecto a la programación. Asimismo, los representantes de país destacaron la importancia de las políticas del Banco para la definición de actividades y programas que el Banco no estaría preparado para respaldar; las estrategias temáticas no se utilizan para priorizar lo que el Banco debería hacer en la programación diaria de las operaciones.

²⁴ EICBS, párrafo 3.5.

- 3.40 La falta de identificación de recursos e instrumentos y planes de ejecución específicos fue destacada, reiteradas veces, por los expertos regionales que revisaron la EICBS. Las actas de consulta brindan algunos ejemplos de los comentarios de los revisores:

Los objetivos establecidos por la estrategia deben ser [compatibles con los] recursos asignados para su implementación. No hay nada relacionado con los recursos humanos o financieros que se requerirán para implementar la estrategia.

Sería útil identificar las acciones que realizará el Banco en términos de instrumentos financieros. Ofrecer asistencia técnica, subvenciones, etc. Estos instrumentos también deben ser explorados de una forma más creativa.

La estrategia debe ser más clara respecto del criterio de asignación de recursos del Banco que serán imputados a estos ámbitos.

- 3.41 Como puede apreciarse, los puntos analizados por OVE también fueron mencionados, de manera general, durante el proceso de revisión de la EICBS. Como se explicó anteriormente, si bien no es posible evaluar qué cambios se introdujeron en la EICBS respecto de borradores anteriores de la Estrategia, los problemas identificados por las personas que participaron de la revisión interna todavía se encuentran presentes, en gran medida, en la EICBS.
- 3.42 Dado que no existe un panorama claro respecto de los mecanismos de implementación de la EICBS, no queda claro cómo –y en qué plazo– la Estrategia logrará mejorar la efectividad del Banco para fortalecer la base institucional para el desarrollo en ALC. No provee un plan de acción definido, reestructuraciones organizativas, ajustes identificados en los niveles de préstamos, cambios declarados en las áreas de actividad, nuevos enfoques para la interacción del Banco con los clientes, cambios presupuestarios y en la dotación de personal, objetivos de resultados, etc., que afectarían directamente al Banco. A su vez, el documento no explora las cuestiones relativas a la secuencia de las reformas, los plazos, las primeras y segundas mejores opciones, los riesgos y otras cuestiones, con el objeto de mejorar la calidad de las operaciones. La guía para los funcionarios parece concentrarse en la identificación de posibles categorías de operaciones por preparar.

8. Observaciones finales sobre la EICBS como documento de estrategia

- 3.43 El documento de la EICBS no constituye una estrategia alineada con los parámetros establecidos por el BID-9 ni con los parámetros más específicos identificados anteriormente por el Banco (esto es, en el documento GN-2195-3). Tampoco es una estrategia en el sentido de que define problemas y sus causas; explora opciones de respuesta, riesgos y posibles costos; presenta un programa de acción programático; brinda orientación respecto de su implementación; y establece planes de seguimiento e indicadores sujetos a un marco temporal. Más bien, parece reflejar documentos de estrategia tradicionales del Banco, según se describen en un informe de OVE (RE-286, 20 de octubre de 2003) –identificación de problemas; listado de intervenciones permitidas de conformidad con el pensamiento vigente y las “mejores prácticas”; debate acotado o inexistente respecto de los riesgos, los pros y contras, las diferencias entre países o la secuenciación; foco limitado en las cuestiones de implementación, indicadores de resultados o seguimiento; y requerimientos de estudios adicionales.

- 3.44 La EICBS parece haber sido diseñada para satisfacer formalmente los requisitos del BID-9 y mantener, al mismo tiempo, la flexibilidad de la organización para responder a las necesidades regionales emergentes, las demandas de los países en constante evolución y la capacidad del Banco. Es pragmática en un mundo en que la actividad crediticia se encuentra impulsada por los clientes, donde la capacidad del Banco, y más aún de un departamento específico, de impulsar una agenda estratégica se encuentra limitada. La Estrategia deja abierta una amplia variedad de opciones de intervención, al tiempo que introduce una cantidad limitada de nuevas intervenciones. Le quita énfasis a algunas líneas de trabajo, tales como la mejora en los barrios y la reforma del sistema de justicia, pero lo hace implícitamente –a tal punto que éstas no se destacan en el documento propiamente dicho.
- 3.45 El hecho de que la EICBS se centre en consultas externas para verificar la demanda regional y validar las operaciones existentes del Banco en reforma institucional puede haber reflejado la reacción de IFD a la exclusión de la reforma institucional de las metas de préstamos en el BID-9. Los funcionarios y gerentes de IFD expresaron su desconcierto y decepción con el tratamiento limitado de ciertas áreas de reforma del Estado por parte del documento BID-9 (lo que afectó automáticamente las decisiones internas sobre las prioridades de préstamo correspondientes a todo el período del aumento del capital). Por consiguiente, el departamento intentó utilizar la EICBS, simultáneamente requerida por los Gobernadores, para demostrar la relevancia sustancial y el mercado regional para dichas operaciones y así restaurar, al menos en parte, su capacidad de abogar fructíferamente por la agenda de fortalecimiento de la capacidad institucional en el Banco.
- 3.46 La EICBS (reforzada por los aportes de las consultas externas) efectivamente defiende la reforma institucional. Podría decirse, sin embargo, que la EICBS dejó pasar algunas oportunidades. Podría haber presentado más evidencia práctica directa sobre la importancia de la modernización institucional para el desarrollo económico y social, así como del historial del Banco en esta área, para movilizar un compromiso más profundo por parte del Banco y de sus clientes. (El hecho de que las metas de préstamo en el BID-9 no hicieran referencia alguna a la reforma institucional destacó una falta de comprensión y de respaldo para el sector difícil de comprender, la cual podría haber sido abordada más enérgicamente). La EICBS podría haber ejercido más presión para que se realicen esfuerzos (capacitación interna, mayor diálogo sobre políticas, evaluación focalizada de los préstamos para la reforma institucional) para aumentar las tasas de éxito de los proyectos y profundizar la comprensión del Banco y sus clientes de la importancia de la reforma institucional. Se espera que los funcionarios del Banco y sus contrapartes revisen las lecciones enumeradas en el documento, aunque un tratamiento más integral con pautas operativas específicas podría haber sido de mayor ayuda para los funcionarios y las contrapartes en los países. La EICBS podría haber delineado serios ajustes organizativos y en el personal para tratar de asegurar la consideración detenida (e idealmente la plena integración) de las cuestiones institucionales transversales en las estrategias y los diálogos entre países. En cualquier caso, no lo hizo. La gran mayoría del personal y gerentes entrevistados para este informe concebía a la EICBS como un ejercicio útil para compartir información durante su preparación, pero no así como un documento operativo y orientativo relevante o utilizado desde su aprobación por parte del Directorio.

IV. EL IMPACTO DE LA EICBS

A. Conocimiento y utilización de la EICBS

- 4.1 En su intento por evaluar el impacto de la EICBS, OVE formuló dos preguntas: ¿Los funcionarios del Banco están familiarizados con la Estrategia y la utilizan en sus tareas operativas y en el diálogo con los países? y ¿La selección de prioridades del Banco refleja aquellas que han sido identificadas en la EICBS? OVE también analiza una directiva específica de la EICBS, según la cual el Banco debe desarrollar “alianzas intersectoriales” para promover el tratamiento efectivo de las instituciones en todas las divisiones a lo largo del Banco.
- 4.2 A fin de abordar estas cuestiones, OVE (i) recurrió a una encuesta de funcionarios que se realizó entre septiembre y octubre de 2012 para responder a la cuestión de la familiaridad y uso de la Estrategia; (ii) llevó a cabo una revisión reflexiva de la programación del trabajo de IFD, comparando los años 2006 con 2011 y 2012;²⁵ (iii) revisó el patrón de colaboración a lo largo del Banco en la preparación de proyectos, en particular el papel de IFD; y (iv) recurrió a datos provenientes de las entrevistas a los funcionarios del Banco.
- 4.3 El documento de la EICBS en sí parece haber tenido un bajo impacto sobre el trabajo del Banco. Si bien sólo pasó un año desde su aprobación, los datos de las entrevistas indican un bajo nivel de familiaridad con el documento a lo largo del Banco y una opinión generalizada de que la EICBS no posee una fuerte relación directa con la selección de proyectos y la manera en que éstos se preparan.
- La Encuesta sobre BID-9 de OVE de 2012²⁶ determinó que sólo el 34% y el 40% de los encuestados de VPS y VPC, respectivamente, habían efectivamente leído la Estrategia. De todas las estrategias del Banco preparadas para el BID-9, la institución se encuentra menos familiarizada con la EICBS. Como era de esperar, el porcentaje que ha leído la Estrategia está concentrado en el personal de IFD: 26% de los funcionarios del Sector Social (SCL), 11% de los funcionarios de Infraestructura y Medio Ambiente (INE) y 82% de los funcionarios de IFD afirmaron haber leído al menos partes del documento. Esto no se condice con el objetivo de la EICBS de tratar el desarrollo de las instituciones como una cuestión transversal. Más bien, el hecho de que los funcionarios familiarizados con la EICBS se concentren dentro de IFD sugiere que la EICBS se utiliza como Estrategia únicamente en el Departamento de IFD. Dichas conclusiones coinciden con las entrevistas realizadas a los funcionarios

²⁵ Una revisión reflexiva compara las condiciones antes y después de un acontecimiento en particular. Una revisión reflexiva de la cartera del IFD es útil para evaluar si la evolución de la cartera refleja un cambio en las prioridades y si esos cambios se condicen con las prioridades de la EICBS, sin necesariamente atribuir ninguna interpretación causal a este patrón.

²⁶ Se entrevistó a un total de 722 consultores y funcionarios del BID. Para una discusión más detallada de los resultados de la encuesta, ver Documento de Debate de OVE, “Encuesta sobre el BID-9: Reseña de Resultados”.

de VPC, que indicaron conocer la existencia de la EICBS pero no estar familiarizados con su contenido.

- El impacto limitado de la EICBS se observa de forma más directa en su utilización por parte de los funcionarios del BID. Los resultados de la Encuesta BID-9 muestran que la EICBS posee un bajo puntaje en comparación con otras estrategias. Los funcionarios de VPC utilizan la EICBS menos que el resto de las estrategias, excepto la estrategia del sector privado. De las personas en VPC que dicen estar familiarizadas con la Estrategia, sólo el 3% afirmó que la EICBS se emplea “regularmente” en el diálogo con países, mientras que el 8% declaró utilizarla “regularmente” como parte del proceso de programación. Al mismo tiempo, la mayoría de los encuestados de VPC indicó “nunca” haber utilizado las estrategias con estos fines.
- La utilización de la EICBS declarada por parte de los funcionarios de VPS, particularmente el departamento de IFD, es mayor. De los funcionarios de VPS que afirmaron estar familiarizados con la Estrategia (que se concentran principalmente en IFD), 56% dijo utilizarla “un poco” o “mucho” en la preparación de proyectos y porcentajes similares declararon utilizarla en la preparación de trabajos analíticos y de cooperación técnica. Estas conclusiones se condicen con las entrevistas llevadas a cabo por OVE, en las cuales algunos funcionarios afirmaron que la EICBS es útil como mecanismo para justificar los pedidos de fondos para la elaboración del trabajo analítico, particularmente en los ámbitos destacados en la EICBS. No obstante, en general, incluso los funcionarios de IFD afirmaron que la EICBS no es un instrumento empleado rutinariamente para preparar los préstamos y cooperaciones técnicas. Entre todas las estrategias elaboradas, el nivel de utilización de la EICBS declarado es igual al de la estrategia de integración regional, menor que el de la estrategia de cambio climático y el de la estrategia para una protección social para la igualdad y la productividad y mayor que el de la estrategia del sector privado.

- 4.4 Las entrevistas a los funcionarios del Banco también demuestran que otros documentos normativos del Banco se utilizan más que las estrategias sectoriales. La mayoría de los entrevistados a los que OVE contactó como parte de la evaluación coincidió en que los principales documentos orientativos para el trabajo operativo del Banco no son las estrategias sectoriales sino las políticas del Banco, que detallan en términos más específicos lo que el Banco no debe realizar. Las políticas son mucho más específicas respecto de las actividades elegibles, los productos para otorgar financiamiento y las condiciones necesarias para los diferentes tipos de proyectos que serán llevados a cabo. Las entrevistas realizadas a VPC también resaltaron la importancia de las Estrategias de País, y no así de las sectoriales, como mecanismos para el diálogo. Dado que las Estrategias de País definen la dotación crediticia esperada para un país y son acordadas entre el Banco y el país, constituyen necesariamente un instrumento más importante para el diálogo que las estrategias sectoriales, que no tienen como objetivo la identificación de un conjunto común de prioridades para un programa específico del Banco con un país prestatario.

B. La EICBS y la cartera de IFD

- 4.5 Esta revisión indica que la EICBS ha tenido un impacto limitado fuera de IFD. En esta sección, analizamos el impacto de la EICBS respecto de la modificación del patrón de aprobaciones dentro de IFD. En otras palabras, ¿las prioridades de la cartera de IFD cambiaron con el paso del tiempo? Desafortunadamente, dado que ha transcurrido tan poco tiempo desde la aprobación de la EICBS, nuestro análisis necesariamente sólo brinda un panorama parcial. Asimismo, debido a que las prioridades de la EICBS han evolucionado desde 2008 (el primer año en que se comenzó a trabajar en redefinir las prioridades del departamento, según las entrevistas), OVE decidió comparar el patrón de la cartera en 2006 con aquel de 2011 y de los primeros 11 meses del 2012.²⁷ Esto permite que el año de línea de base sea posterior a la realineación.
- 4.6 El análisis se basa en un total de 116 préstamos aprobados de IFD, 45 durante 2006, 41 durante 2011 y 30 para 2012.²⁸ Utilizando los componentes, los objetivos y las metas de operaciones, OVE clasificó cada préstamo conforme a los siete ámbitos prioritarios identificados por la EICBS. Cabe destacar que este análisis requirió la clasificación de las operaciones proyecto por proyecto, dado que la actual tipología temática del Banco no refleja adecuadamente el tipo de operaciones efectuadas por IFD. Este proceso de clasificación intentó hacer coincidir las categorías de los proyectos con las prioridades establecidas en la EICBS. Dicha tarea requirió de ciertas determinaciones respecto de qué era más o menos importante en la EICBS: OVE optó por una interpretación basada en líneas de actividad que se encuentran claramente identificadas como áreas prioritarias en el texto principal de la EICBS. Se excluyeron las referencias en notas al pie o advertencias introducidas con fines de flexibilidad. La Tabla 2 presenta los resultados de este análisis.
- 4.7 Como ilustra el Cuadro 2, IFD continuó trabajando en las principales líneas de actividad que caracterizaban al departamento en 2006. Este foco no se ha modificado desde la aprobación de la EICBS, lo cual sugiere que ésta no provocó un cambio sustancial en los ámbitos de intervención, al menos en el corto plazo. La gestión y el financiamiento del gasto público continúan siendo la principal línea de trabajo, si bien la cantidad de proyectos ha disminuido significativamente desde 2006. La segunda línea de trabajo más importante consiste en los proyectos que se concentran en la productividad y el crecimiento de las PyMES. La evidencia también indica que si bien los proyectos de seguridad ciudadana aprobados anualmente no aumentaron con el tiempo, la institución mantuvo su énfasis en la temática, con dos proyectos en cada uno de los años²⁹. El único cambio de foco claro tuvo lugar en el desarrollo de una agenda para promover el acceso a servicios financieros de la población de bajos recursos –un área en la que no hubo ningún proyecto durante el 2006. Asimismo, algunas de las áreas prioritarias de la EICBS, tales

²⁷ Nótese que dados los tiempos de esta evaluación, la revisión de la cartera solo pudo hacerse para proyectos aprobados entre enero y mediados de noviembre de 2012.

²⁸ El conjunto de datos excluye ocho mecanismos financieros para la preparación de proyectos, ya que estas no representan nuevas intervenciones.

²⁹ Nótese que el Banco también aprobó proyectos en temas de desarrollo urbano con la prevención del crimen como un componente en 2012.

como el trabajo en registros y la agenda sobre transparencia, permanecieron sin desarrollar en 2011 y 2012.

- 4.8 Al mismo tiempo, se aprueban cada vez más operaciones de IFD en áreas que no constituyen prioridades de la EICBS: proyectos de mejora urbana y de viviendas y proyectos relacionados con las oficinas de estadística, la administración de la justicia y el libre comercio. La categoría no cubierta por la EICBS aumentó de un 24% a un 39% como porcentaje de las aprobaciones totales de IFD. Esto es un tanto desconcertante, dado que se esperaba que el año siguiente a la aprobación de la Estrategia tendría mayor correspondencia con las prioridades de la Estrategia que el 2006.

Tabla 2. Patrones de aprobación en IFD y Áreas Prioritarias de la EICBS, 2006, 2011 y 2012
Préstamos aprobados de IFD y componentes prioritarios de la EICBS, 2006 y 2011

	<i>n</i> Total 2006-2012	2006 <i>n</i>	2011 <i>n</i>	2012 <i>n</i>
Incrementar la productividad y el crecimiento de las PyMES	17	7	7	3
Instituciones para la innovación y el desarrollo tecnológico	4	1	0	3
Gestión y financiamiento del gasto público	47	24	12	11
Suministro de acceso a servicios financieros para la mayoría	4	0	3	1
Reducción de la inseguridad y la violencia	6	2	2	2
Anticorrupción y transparencia	1	0	1	0
Registros para el crecimiento social y Económico	0	0	0	0
No existe correspondencia con ninguno de los componentes de la EICBS	37	11	16	10
	116	45	41	30

Principales tipos de proyectos que no tienen correspondencia con EICBS, 2006, 2011 y 2012

	<i>n</i> Total 2006-2012	2006 <i>n</i>	2011 <i>n</i>	2012 <i>n</i>
Mejora urbana y de viviendas	12	3	5	4
Sistemas de generación de datos / estadísticas	4	1	3	0
Administración de la justicia	5	2	2	1
Libre comercio	3	2	1	0
Otro*	13	3	5	5
	37	11	16	10

*Incluye proyectos sobre activos culturales, desastres naturales, infraestructura, inversión social, remesas, etc.

C. Utilización de IFD para fortalecer la capacidad del Banco en instituciones

- 4.9 La EICBS llama a la utilización de IFD para fortalecer “la respuesta del Banco en el ámbito de la capacidad institucional”. Si bien la EICBS, por lo general, no es prescriptiva sobre la utilización de recursos para la implementación de la Estrategia, sí identifica un mecanismo específico mediante el cual el Banco puede afectar la capacidad institucional: indica que el Banco generaría “alianzas intersectoriales para hacer frente a las restricciones... en los proyectos en distintos sectores”. Siguiendo este modelo, el Banco utilizaría la experiencia dentro de IFD para ayudar a fortalecer el tratamiento de las instituciones en otras operaciones de grupo del Banco.
- 4.10 A fin de evaluar la implementación de esta directiva, OVE observó dos líneas de actividad: todo el trabajo técnico de IFD y el grado en que los departamentos del BID trabajan transversalmente con los distintos sectores. A éste último respecto, se evalúa en qué medida IFD participó en alianzas intersectoriales explotando información sobre la composición de equipos de trabajo para operaciones de préstamo con y sin garantía soberana (el análisis incluye proyectos del FOMIN). Si estas “alianzas intersectoriales” fueran implementadas, debería haber un aumento en la proporción de funcionarios de IFD que trabaja en los distintos proyectos del Banco. Este ejercicio se realizó tanto respecto de 2010 como de 2011, para observar pruebas tempranas de cualquier cambio en la composición. El Cuadro 3 presenta los resultados de la comparación de los préstamos en el inventario para 2010 y 2011.

Cuadro 3. Participación de IFD (antes ICF) en las distintas divisiones del Banco

Sector/ División	ICF - Proyectos en el inventario en 2010			ICF - Proyectos en el inventario en 2011		
	Total de proyectos en desarrollo del BID	Proyectos con presencia de funcionarios del ICF	Porcentaje de proyectos con funcionarios del ICF	Total de proyectos en desarrollo del BID	Proyectos con presencia de funcionarios del ICF	Porcentaje de proyectos con funcionarios del ICF
ICF/CMF	10	10	100%	18	18	100%
ICF/FMM	26	26	100%	31	31	100%
ICF/ICS	12	12	100%	29	29	100%
INE/ECC	3	0	-	2	0	-
INE/ENE	11	0	-	19	0	-
INE/RND	20	1	5%	25	3	12%
INE/TSP	16	1	6%	18	1	6%
INE/WSA	18	0	-	19	1	5%
SCF/Otro	1	0	-	3	0	-
SCF/CFI	2	0	-	17	0	-
SCF/FMK	11	0	-	13	0	-
SCF/INF	5	0	-	10	0	-
SCL/EDU	11	0	-	7	0	-
SCL/LMK	1	0	-	3	1	33%
SCL/SCT	2	1	50%	2	1	50%
SCL/SPH	15	4	27%	16	3	19%
SCL/GDI	0	0	-	1	0	-
VPC	2	0	-	4	3	75%
INT	5	0	-	4	0	-
MIF	78	2	3%	87	1	1%
OMJ	10	4	40%	14	0	-
TOTAL	259	61	24%	342	92	27%

4.11 El cuadro muestra que los patrones de alianzas entre IFD y los demás sectores permanecieron en su mayor parte iguales entre 2010 y 2011: alrededor de un cuarto de los equipos de trabajo del Banco incluía a funcionarios de IFD entre sus miembros. En ambos años, el ámbito de mayor formación de “alianzas intersectoriales” se concentró en el departamento Social, en la división de Ciencia y Tecnología (que luego se fusionó con IFD) y en la división de Protección Social y Salud. En 2011, Mercados Laborales también recurrió a funcionarios de IFD en más de una oportunidad, como lo hizo el sector de Transporte en el departamento de Infraestructura. Asimismo, en 2010, el sector de Oportunidades para la Mayoría (OMJ) utilizó funcionarios de IFD. Sin embargo, como regla general, la tabla muestra que la participación fue relativamente baja –particularmente fuera del sector social– y que no hubo un patrón de cambio concluyente entre los dos años. El porcentaje total de proyectos externos a IFD con participación de IFD fue de 6,2% en 2010 y cayó a 3,5% en 2011. La participación en VPS (excluyendo a IFD) permaneció en el

mismo nivel en ambos años –7%– mientras que la participación en la Vicepresidencia del Sector Privado (VPP) cayó de 5,6% a menos del 1%.

- 4.12 Este análisis puede ser complementado por un desglose más detallado de la composición de los miembros de los equipos que estaban trabajando en los proyectos en el inventario de 2011. Los datos revelan que FMM es la división de IFD que encabezó la alianza intersectorial de los proyectos sociales y de infraestructura el año pasado. Asimismo, muestra que la división de medio ambiente, desarrollo rural y administración de riesgos por desastres (RND) y la división de protección social y salud (SPH) son las únicas dos que incorporaron miembros de equipo de dos divisiones de IFD diferentes en su cartera global –la primera, personal de FMM y de la división de mercados de capitales e instituciones financieras (CMF) y, la segunda, personal de FMM e IFD.
- 4.13 IFD colaboró con otras partes del Banco en cuestiones relacionadas con los temas y sectores dentro del departamento IFD. El análisis encontró instancias claras en las que IFD colabora con otros departamentos del Banco tanto en iniciativas de investigación como de conocimiento. Por ejemplo, IFD está colaborando con INE en el “Programa de Sostenibilidad Fiscal Comprehensiva y Adaptación al Cambio Climático” (ES-L1071) y en la cooperación técnica para el “Fortalecimiento de la Gobernanza de las Industrias Extractivas en América Latina y el Caribe” (RG-X1129). También hay trabajos conjuntos de SCL y el FOMIN en áreas de mutuo interés³⁰, así como ejemplos de colaboración con RES, tanto en la publicación “Desarrollo en las Américas” (DIA) como en otras iniciativas³¹. En el caso de DIA, entrevistas con personal RES resaltaron el rol de IFD en la escritura de algunas de las partes sobre políticas públicas más relevantes de la publicación. Además, IFD ha sido activa trabajando con VPC para producir notas técnicas como parte del ciclo de preparación de las Estrategias de País. Por ejemplo, IFD produjo notas sectoriales para todas las estrategias producidas en 2012.
- 4.14 A pesar de que IFD ha sido activa trabajando transversalmente en sectores, la evidencia no pareciera indicar que la EICBS está afectando los patrones de alianzas entre IFD y los otros sectores en términos del análisis institucional para la preparación de los proyectos. El trabajo de IFD se ha concentrado en las áreas temáticas que se superponen con los sectores del departamento de IFD. Esto es consistente con los patrones de otros departamentos del Banco e IFD no sobresale por generar más asistencia intersectorial que otros departamentos. Por ejemplo, IFD compartió la tarea de promover el acceso a financiamiento con otras partes del Banco, y por lo tanto colabora con esas áreas. Lo mismo es cierto para las notas sectoriales producidas por IFD para las Estrategias de País: las instancias de colaboración con otras unidades son en las áreas temáticas que IFD comparte con otras partes del Banco. Lo mismo ocurre con los productos de conocimiento y creación de capacidades (KCPs) aprobados en 2012: existe colaboración pero los productos están mayoritariamente en sectores que son parte de la división de IFD, no

³⁰ Por ejemplo, IFD trabajó con SCL y FOMIN en las operaciones “Apoyo a la efectividad de las políticas laborales y de seguridad social” (ES-L1063) y “Programa para Apoyar a Futuros Emprendedores” (UR-L1071).

³¹ Vale la pena destacar que IFD y RES están coordinando conjuntamente el Programa de Visiting Scholars y que IFD está liderando el desarrollo de tres de los programas integrados institucionales del Banco: Ciudades Emergentes Sustentables, Seguridad Ciudadana, y Banda Ancha.

iniciativas para reforzar instituciones o analizar el contexto institucional en otros sectores, o ayudar a otros departamentos a obtener un conocimiento más profundo sobre cómo adaptar el trabajo del Banco a diferentes contextos institucionales.³²

- 4.15 Las entrevistas con el personal de VPS revelaron que había poco interés en la idea de participar en proyectos con otros departamentos para promover alianzas intersectoriales y poca confianza en las potenciales virtudes de tal enfoque. Dentro de IFD, los funcionarios o bien no tenían conocimiento de la directiva de la EICBS de desarrollar estas alianzas intersectoriales, o sabían de tal directiva pero declararon que no se tradujo en la programación. Quienes sí conocían la directiva opinaron que la demanda de conocimiento especializado sobre fortalecimiento institucional por parte de otras divisiones se encontraba estrechamente relacionada con el conocimiento sectorial. Como afirmó uno de los entrevistados, “Los especialistas en transporte no necesitan expertos en instituciones; necesitan expertos en transporte que comprendan las instituciones del sector de transporte”.

D. La importancia de la EICBS para IFD como un departamento

- 4.16 Las pruebas examinadas demuestran que cualquier impacto que la EICBS tenga sobre el trabajo del Banco tendrá lugar a través de vías más sutiles e indirectas. En este sentido, no parece probable que el objetivo de la EICBS de ser “un elemento integral del proceso del Banco en cuanto a programación y Estrategias de País, y [orientar] la identificación de sus intervenciones en el ámbito institucional” pueda ser cumplido.
- 4.17 Si bien la EICBS puede no ser particularmente relevante como estrategia sobre instituciones en todo el Banco, la evidencia demuestra que su preparación fue valiosa para IFD, en términos de la consolidación de un proceso continuo de asignación de responsabilidades y de la clarificación del rol de las instituciones dentro del Banco. El BID-9 no identificó metas de préstamo directamente relacionadas con el trabajo de IFD y los indicadores BID-9 fueron particularmente pobres en el ámbito de la modernización del Estado. Esta relación indirecta entre el trabajo de IFD y la identificación formal de métricas y metas en el BID-9 generó dudas respecto de la prioridad otorgada a la reforma institucional. Dada esta cuestión, la EICBS sirvió para reafirmar el compromiso de la institución respecto de temas relativos a las finanzas y la modernización tradicional del Estado y específicamente para identificar áreas de trabajo. Un ejemplo mencionado en las entrevistas fue el rol que desempeñó la EICBS para disipar la incertidumbre respecto de lo que el Banco puede y no puede hacer en términos de seguridad ciudadana. Si bien parte de esto se había logrado mediante la publicación de las pautas sobre seguridad ciudadana, la EICBS sirvió para reforzar el mensaje y brindar claridad respecto del rango de potenciales intervenciones del Banco en un documento de alto nivel.
- 4.18 El documento también sirvió para moldear y demarcar las líneas de actividades específicas de las divisiones de IFD, en efecto, consolidando un proceso de definición de áreas de trabajo que ya había comenzado con el realineamiento y las posteriores reformas

³²

Además, los datos sugieren que dentro de IFD, la asistencia intersectorial para abordar las limitaciones institucionales en los proyectos ha sido liderada por FMM. En otros casos, el líder no sobresale. Este patrón es consistente con las entrevistas conducidas con personal de VPS.

dentro de IFD. Esta postura también fue mencionada por varios de los funcionarios de IFD entrevistados para este informe. Dado el rol que tiene IFD como receptor de un grupo heterogéneo de divisiones luego del realineamiento, la EICBS desempeñó un papel útil para definir con mayor precisión qué proyectos serían prioritarios para IFD de cara al futuro.

E. El rol de las estrategias sectoriales

4.19 El análisis precedente deja en claro que el BID enfrenta desafíos a la hora de definir el rol apropiado de las estrategias sectoriales. En el caso de la EICBS, la Estrategia fue aprobada como lo requirió el BID-9, pero hasta el momento ha tenido un impacto limitado en la manera de operar del Banco. Y las entrevistas con funcionarios del Banco indican, con suerte, una actitud ambivalente sobre el futuro impacto de la EICBS. La naturaleza inherentemente impulsada por la demanda del Banco condiciona fuertemente la manera en la que el Banco puede identificar áreas en las que trabajará, en especial dada la heterogeneidad de la demanda de una Región caracterizada por necesidades, instituciones y políticas públicas muy diversas. Por otra parte, si los clientes del Banco las ven como chalecos de fuerza, probablemente las ignoren y rápidamente se vuelvan irrelevantes. La discusión en este informe resalta la tensión entre las virtudes de proveer lineamientos específicos e identificar prioridades, y la flexibilidad para responder a las necesidades de los clientes.

4.20 Esta tensión no es nueva en el Banco. La institución ha luchado sistemáticamente para identificar el rol apropiado de las estrategias, como claramente se ve en un reporte preparado por OVE hace casi una década, en el cual OVE concluyó que las estrategias no han sido útiles:

Más allá de la inherente incertidumbre en torno a cualquier lineamiento estratégico, existe un amplio reconocimiento que las circunstancias importan y que un enfoque país, innovación y experimentación son respuestas adecuadas a un ambiente incierto. La gente espera que el pensamiento estratégico evolucione a través de la experiencia, y por lo tanto hay una renuencia instintiva a ceder mucha autoridad a los documentos formales aprobados hace algunos años (RE-286, para. 4.3).

4.21 Este informe encuentra que aun cuando el Banco haya atravesado un realineamiento y un nuevo incremento de recursos, la ambigüedad sobre el rol adecuado de las estrategias sectoriales persiste. En muchas maneras, la ecuación es más compleja hoy porque la estructura actual del Banco separa la programación en una Vice Presidencia (VPC) y la preparación de los proyectos en otra (VPS). Esto agrega otra capa de incentivos potencialmente en conflictivo. Esto surge de ésta evaluación, ya que el personal de VPC no ve a las estrategias sectoriales como relevantes en el proceso de programación y en general no conoce las prioridades contenidas en ellas.

4.22 Ahora el Banco tiene un nuevo documento guía sobre el rol tanto de estrategias como de políticas (GN-2670, de Julio 10, 2012). Ese trabajo identifica políticas y estrategias obsoletas y presenta una agenda para simplificar un grupo de documentos amplio y aparentemente disfuncional. También destaca la importancia de preparar un inventario del conocimiento de sector y de dónde se posiciona el Banco respecto a las necesidades de la Región. La preparación de este inventario es importante, y ha sido constantemente

resaltado como un aspecto positivo de las estrategias en el corto plazo. Pero aun cuando el nuevo trabajo aborda algunas de las limitaciones de las estrategias y las políticas del Banco –especialmente políticas–, no hace hincapié sobre qué debería o no debería hacer una estrategia, y el por qué. Tampoco analiza y aborda las limitaciones que la institución enfrenta en lidiar con la tensión entre *enfoque de país* y *selectividad*; en otras palabras, no provee lineamientos sobre cómo las estrategias sectoriales podrían ser utilizadas eficientemente en programación. Es poco probable que las estrategias puedan satisfacer su potencial para guiar las actividades del Banco y tener flexibilidad para experimentar y responder a las necesidades de los clientes, salvo que esta tensión sea explícitamente reconocida y abordada.

Lista de Personas Entrevistadas

Sangines, Mario	Especialista Principal en Modernización del Estado
Santiso, Carlos	Jefe de la División de Capacidad Institucional del Estado
Painter, Flora.	Jefa de la División de Competitividad e Innovación
Fretes Cibils, Vicente	Jefe de la División de Gestión Fiscal y Municipal
Santelices, Cristian	Asesor Principal de Operaciones
Alonso, Pablo	Especialista Principal de OVE
Rodríguez, Ana María	Gerente de Sector de IFD
De la Cruz, Rafael	Representante de País de Colombia
Juan Ketterer, Antonio	Jefe de la División de Mercados de Capitales e Instrumentos Financieros
Lugo, Gloria	Analista de Operaciones de la CMF
Vila, Karelia	Especialista en Modernización del Estado
Betts, Tracy	Jefa de la División de Seguimiento de Estrategia
Arevalo, Gregorio	Especialista Principal en Competitividad e Innovación
Pimenta, Carlos Cesar	Especialista Principal en Modernización del Estado
Chrisney, Martin D.	Especialista Principal en Desarrollo del Sector Privado
Bouillon, Cesar	Economista Investigador Líder del Departamento de Investigación y Oficina del Economista Jefe

Referencias

- Acemoglu, D., y Robinson, James (2008a). *"The Role of Institutions in Growth and Development"*. Documento de Trabajo N° 10 del Centro para el Desarrollo Global (CGD).
- Acemoglu, D., y Robinson, James (2008b). *"Persistence of Power, Elites, and Institutions"*. *American Economic Review*, 98(1): 267–293.
- Easterly, W., y Levine R. (2003). *"Tropics, germs and crops: How endowments influence economic development"*. *Journal of Monetary Economics* 50:3–39.
- Greif, Avner, y Laitin, David (2004). *"A Theory of Endogenous Institutional Change"*. *American Political Science Review* 98 (4): 633-652.
- Greif, Avner, y Kingston, Christopher (2008). *"Institutional and organizational design"*, próximamente en *Handbook of Rational Choice*.
- Greif, Avner, y Kingston, Christopher (2011). *"Institutions: Rules or Equilibria"*. Publicado en N. Schofield y G. Caballero (eds.), *Political Economy of Institutions, Democracy, and Voting*. Berlín: Springer-Verlag.
- Field, Erica. (2007). *"Entitled to Work: Urban Property Rights and the Labor Supply in Peru"*. *Quarterly Journal of Economics*, 3 (2): 279-290.
- BID (2011). "Plan de acción y guías operativas para un mejor desempeño de los sistemas de administración de justicia", GN-2643.
- BID (2011). "Informe sobre efectividad en el desarrollo 2011".
- BID (2011). "Estrategia sectorial sobre las instituciones para el crecimiento y el bienestar social", GN-2587-2.
- BID (2010). "Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos del BID", AB-2764.
- BID (2012). "Pautas para la clasificación de prioridades del programa de préstamos", GN-2650.
- BID (2009). "Resumen de la nonagésima sexta reunión", CA-497.
- BID (2009). "Resumen de la nonagésima séptima reunión", CA-503-1.
- BID (2009). "Resumen de la nonagésima octava reunión", CA-509-3.
- BID (2010). "Resumen de la nonagésima novena reunión", CA-516.
- BID (2012). "Estrategias, políticas, marcos sectoriales y pautas en el BID", GN-2670.
- BID (1999). "Renovación institucional del compromiso frente al desarrollo", Informe del Grupo de Trabajo sobre la Estrategia Institucional, versión revisada, GN-2077-1.

- BID (2012). “Documento de enfoque: Evaluación intermedia de OVE sobre los compromisos del Noveno Aumento General de Recursos del BID”, segunda versión revisada, RE-411-3.
- BID (2009). “Evaluación de la necesidad de un aumento general de capital del capital ordinario y una reposición de recursos del fondo para operaciones especiales. Segundo documento de trabajo: Principales conclusiones y opciones del análisis técnico”, CA-507.
- BID (2009). “Primer documento de trabajo. Evaluación de la necesidad de un aumento general de capital del capital ordinario y una reposición de recursos del fondo para operaciones especiales: Avances y próximos pasos”, CA-501.
- BID (2009). “Conclusiones de la evaluación sobre las directrices del Octavo Aumento General de los Recursos del Banco e implicaciones para futuros acuerdos de aumento de capital”, RE-354.
- BID (2006). “Evaluación del rol del BID en el sector fiscal”, RE-317.
- BID (2003). “Reseña del trabajo de OVE sobre evaluación de estrategias”, RE-286.
- BID (2010). “Prevención del delito y la violencia en América Latina y el Caribe: Evidencia de las intervenciones del BID”, RE-378.
- BID (2011). “Pauta del Sector para el Desarrollo y Financiamiento de Pequeñas y Medianas Empresas”. OP-580-2. Programas. Versión aprobada,” OP-580-2.
- Kingston, C., y Caballero, G. (2009). “*Comparing theories of institutional change*”. *Journal of Institutional Economics* 5(2):151–180.
- Knack, S., y Keefer, P. (1997). “*Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation*”. *Quarterly Journal of Economics* 112(4):1251–1288.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., y Shleifer, A. (2008). “*The economic consequences of legal origins*”. *Journal of Economic Literature* 46(2):285–33.
- North, Douglas C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- North, D. C., Wallis, J. J., y Weingast, B. R. (2009). *Violence and Social Order: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge, Reino Unido y Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elanor (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Persson, T., y Tabellini, G. (2000). *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Scartascini, Carlos, y Tomasi, M. (2012). “*The Making of Policy: Institutionalized or Not?*” *American Journal of Political Science* 56(4): 787-801.

Scartascini, Carlos, y Tomasi, M. (2012) “Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas”. Documento de Trabajo N° 287. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Stein, E., y Tommasi, M. (2007). “*The Institutional Determinants of State Capabilities in Latin America*”. Publicado en F. Bourguignon y B. Pleskovic (eds.), *Beyond Transition: Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington, DC: Banco Mundial

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: Instituciones para el Crecimiento y Bienestar Social
Respuesta de la Administración

Evaluación de Medio Término de los Compromisos del BID-9
Documento de Referencia: Instituciones para el Crecimiento y Bienestar Social
Respuesta de la Administración

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 La Administración recibe con agrado la oportunidad de comentar sobre el informe la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) relacionado con los compromisos del Banco con el Noveno Aumento de Capital (BID-9) en la estrategia sobre instituciones para el crecimiento y bienestar social (SIGS por su sigla en inglés). Las conclusiones presentadas en este documento de referencia contribuirán a los esfuerzos del Banco en su implementación de SIGS.
- 1.2 La Administración se complace en ver que algunos de sus comentarios y sugerencias sobre el borrador anterior han sido incorporados en la versión final del documento.

II. HALLAZGOS Y SUGERENCIAS

- 2.1 La Administración está de acuerdo con algunas de las principales conclusiones y sugerencias de OVE, en particular el reconocimiento de que el Banco está ampliando el alcance de su trabajo sobre instituciones y modernizando su enfoque conceptual en consonancia con la literatura de desarrollo más amplia.
- 2.2 No obstante, la Administración considera que OVE no ha proporcionado una descripción completa de los progresos realizados hasta ahora en la implementación de SIGS. La Estrategia fue aprobada por la Asamblea de los Gobernadores en marzo de 2011, y comenzando el 1 de Enero de 2012, el Sector de Instituciones para el Desarrollo (IFD) se reestructuró e implementó un complejo proceso institucional para alinear las funciones organizacionales hacia la maximizar la efectividad en las áreas de intervención priorizadas bajo SIGS. Por lo tanto, una revisión de la cartera a mediados de 2012 subestimara el impacto de la Estrategia. Cabe destacar que, como parte del proceso para desarrollar Estrategias de País, los equipos de IFD han elaborado notas sectoriales evaluables que ayudaron a adelantar la programación de operaciones SIGS. Un claro ejemplo de cómo SIGS y estas notas sectoriales están dando lugar a operaciones concretas se puede observar en la evolución de la cartera de proyectos en seguridad ciudadana. OVE nota que no hubo ningún cambio significativo en el número de aprobaciones de operaciones en 2006 y 2011, sin embargo, el Banco está desarrollando nueve nuevas operaciones de seguridad ciudadana, con un valor potencial de \$328 millones, un monto similar al apoyo del Banco en esta área durante el período de 1998-2011.
- 2.3 Aunque los esfuerzos para profundizar las alianzas intersectoriales están todavía en una etapa temprana, IFD ha sido muy proactivo en buscar oportunidades de colaboración intersectorial, a través de sus operaciones, iniciativas institucionales y programas de cooperación técnica. Por ejemplo:
 - i. El Programa Integral de Sostenibilidad Fiscal y Adaptación al Cambio Climático en el Salvador (ES-L1071), aprobado en el primer trimestre de 2012, representa un ejemplo claro de una alianza intersectorial de dos departamentos (INE and

IFD) para apoyar la respuesta de las autoridades de un país a los desafíos del cambio climático.

- ii. Compete Caribbean es una iniciativa de colaboración del sector privado, en la cual muchas unidades están trabajando juntas para promover el diálogo público-privado, la reforma del clima de negocios, de la innovación y del desarrollo de cluster en países del caribe.
- iii. Una operación para apoyar políticas públicas laborales y sociales efectivas en El Salvador (ES-L1063) ilustra una alianza intersectorial para potenciar anteriores intervenciones del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) para el desarrollo de negocios, con una aproximación conjunta buscando a fortalecer el rol regulatorio para el sector laboral, crear plataformas para el diálogo social y construir capacidades institucionales para manejo de recursos y para la construcción de sistemas que generen y puedan hacer monitoreo de resultados.
- iv. IFD está involucrado en 17 operaciones lideradas por otras Divisiones y apoyando acciones para fortalecer los componentes de reformas institucionales de estas operaciones.
- v. En el tema de acceso a financiamiento, IFD y FOMIN están colaborando para apoyar la aplicación de nuevas herramientas de valoración de créditos para las Pymes (RG-M1203), patrocinado por uno de los ganadores del Desafío Financiero del G-20 para PYMEs. IFD y FOMIN están también trabajando en mercados de capital en Bolivia y Perú, supervisión bancaria en Guatemala, y cadenas de valor para artesanos de Haití. IFD está también colaborando con la Corporación Interamericana de inversiones (CII) para estructurar un préstamo que llene las necesidades de CII de tener capital regulatorio, contribuyendo a profundizar su mandato de financiamiento de Pymes.

2.4 Además, IFD está liderando o co-liderando tres iniciativas institucionales para desarrollar soluciones integradas e intersectoriales a los retos estructurales enfrentados por los países de la región. Estas iniciativas son:

- i. La Iniciativa de Ciudades Emergentes Sostenibles proveyendo apoyo técnico general a un grupo de ciudades emergentes, equipándolas para construir capacidades de promover la sostenibilidad fiscal, urbana y ambiental.
- ii. La Iniciativa de Seguridad Ciudadana, apoyando a países en sus esfuerzos por mejorar su manejo de datos y de información sobre el crimen y la violencia; mejorar capacidades de administración y evaluación de políticas públicas de seguridad ciudadana; y fortalecer la cooperación hemisférica y el diálogo regional.
- iii. La Iniciativa de Banda Ancha, en etapa final de preparación, apoyando al desarrollo de políticas públicas, de marcos regulatorios y de creación de capacidades, para facilitar cambios cuantitativos y cualitativos en la forma en que la región se beneficia de las tecnologías actuales para brindar servicios, conducir negocios y promover la inclusión social.

2.5 IFD también promueve alianzas intersectoriales es a través de programas de cooperación técnica. Digno de señalar es el caso del Fondo Temático de Fortalecimiento Institucional de Capacidades (ICSF), que ha asignado, desde la aprobación de los SIGS, el 71% de su financiamiento a abordar restricciones institucionales en proyectos liderados por otros

departamentos, diferentes al IFD. Otro ejemplo ilustrativo de estas alianzas es la cooperación técnica para el “Fortalecimiento de la Gobernabilidad en Industrias Extractivas en Latinoamérica y el Caribe” (RG-X1129), que persigue mejorar la transparencia y el acceso a la información, mejorando el marco legal y regulatorio; construyendo capacidades dentro de los gobiernos y en la Sociedad Civil para mejorar el seguimiento de los impactos socioeconómicos y ambientales; y aumentando y difundiendo conocimiento sobre industrias extractivas. Los resultados preliminares, pero importantes, de esta iniciativa innovadora y transversal son enfatizados en el documento de OVE “Documento de Referencia: Combatiendo el Fraude y la Corrupción.”

- 2.6 Cabe destacar la alianza de IFD con el Departamento de Investigación (RES) para avanzar la agenda de conocimiento del Banco sobre SIGS. Esta alianza ha producido la emblemática publicación del Banco, *Desarrollo en las Américas* (DIA), por tres años seguidos, específicamente el DIA del 2012 sobre vivienda, el DEA del 2013 sobre Tributación, y el DIA 2014 sobre Políticas de Desarrollo Productivo.

III. MIRANDO HACIA ADELANTE

- 3.1 El trabajo en curso en todos los ámbitos antes mencionados ha logrado visibilidad y protagonismo, lo que genera no sólo el interés de los países para el trabajo del Banco en áreas prioritarias SIGS, sino también de la comunidad de donantes. Desde la aprobación de SIGS, el Banco ha construido y mejorado las alianzas existentes con los donantes y la movilización de recursos creciente en una época de escasez de fondos de donantes. El Banco ha establecido un nuevo Fondo Fiscal que será financiado por el Gobierno de Corea; llevó a cabo la reposición del Fondo de Transparencia con el Gobierno de Noruega y del Fondo para la Economía del Conocimiento con el Gobierno de Finlandia, y atrajo contribuciones del Gobierno de Japón para el fondo de múltiples donantes para Ciudades Emergentes Sostenible, complementando el apoyo por parte del Gobierno de Corea. Todos estos fondos apoyan áreas de intervención bajo SIGS, y continuará apoyando un buen trabajo analítico sobre las instituciones, lo que lleva a la programación de proyectos.