



Evaluación Corporativa

Implementación de las Recomendaciones de OVE por parte de la Administración: Sistema de Seguimiento de las Recomendaciones de las Evaluaciones del Grupo BID 2019

Copyright © [2020] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento - No Comercial - Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2020**
Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-550
Julio 2020

Evaluación Corporativa

Implementación de las Recomendaciones de OVE por parte de la Administración: Sistema de Seguimiento de las Recomendaciones de las Evaluaciones del Grupo BID 2019

Oficina de Evaluación y Supervisión



Índice

Reconocimientos	vi
Siglas y abreviaturas	vi
Resumen ejecutivo	viii
Introducción.....	01
Metodología y procesos.....	04
Visión general de las recomendaciones y sus planes de acción	08
Resultados de la validación.....	12
A. Evaluabilidad	13
B. Relevancia	14
C. Implementación	17
D. Adopción general de las recomendaciones de OVE	20
Principales hallazgos: ReTS 2013-2019	28
A. Recomendaciones de colaboración entre los brazos público y privado del Grupo BID	30
B. Recomendaciones sobre uso de instrumentos y modalidades.....	34
C. Recomendaciones de colaboración o apoyo a subnacionales.....	39
Conclusiones.....	44

[Anexos](#)

Reconocimientos

Este documento fue preparado por Odette Maciel (jefe de equipo), Regina Legarreta, Isaura García, Galia Rabchinsky, Melanie Putic y Andreia Barcellos, bajo la dirección general de Ivory Yong-Prötzel, directora de OVE.

Siglas y Abreviaturas

AEI	Actualización de la Estrategia Institucional
APPs	Asociaciones Público-Privadas (APPs) (PPP, <i>por sus siglas en inglés</i>)
AUG	Auditoría Ejecutiva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BID Invest	Corporación Interamericana de Desarrollo
CDC	Desafíos de Desarrollo del País (<i>por sus siglas en inglés</i>)
COF	Oficina de BID en el País (<i>por sus siglas en inglés</i>)
CPE	Evaluación del Programa de País (<i>por sus siglas en inglés</i>) (CPEs, <i>para su acepción en plural</i>)
CRF	Marco de Resultados Corporativos (<i>por sus siglas en inglés</i>)
CT	Cooperación técnica
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (<i>por sus siglas en inglés</i>)
EBP	Estrategia del Banco con el País (EBPs, <i>para su acepción en plural</i>)
FFS	Pago por servicios (<i>por sus siglas en inglés</i>)
GS	Garantía soberana
HMIC	Países de ingreso mediano alto (<i>por sus siglas en inglés</i>)
IFs	Intermediarios Financieros
OPC	Comité de Políticas Operativas
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión del Grupo BID
PA	Plan de Acción de la Administración (para atender las recomendaciones registradas en el ReTS) (PAs, <i>para su acepción en plural</i>)

PBL	Préstamo basado en política (<i>por sus siglas en inglés</i>)
PBP	Préstamo Programático en apoyo de reformas de política (por sus siglas en inglés)
PBR	Préstamo Basado en Resultados
PCR	Informe de Terminación de Proyecto (por sus siglas en inglés)
PYMEs	Pequeñas y medianas empresas
RBB	Presupuesto basado en resultados (por sus siglas en inglés)
ReTS	Sistema de Seguimiento de las Recomendaciones de las Evaluaciones de OVE (por sus siglas en inglés)
SGS	Sin garantía soberana
SPD	Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (del BID)
VPC	Vicepresidencia de Países (<i>por sus siglas en inglés</i>) del BID
VPS	Vicepresidencia de Sectores (del BID)
XSR	Informes Ampliados de Supervisión (<i>por sus siglas en inglés</i>)

Resumen Ejecutivo

Este es el cuarto año en que OVE valida íntegramente el Sistema de Seguimiento de las Recomendaciones de las Evaluaciones (ReTS) del Grupo BID; y es la segunda vez que da cuenta de ello en un informe separado. Determinar en qué medida se han atendido las recomendaciones es esencial para el aprendizaje y la rendición de cuentas institucional.

Una vez que el Directorio Ejecutivo considera y avala las recomendaciones de OVE, la Administración prepara un Plan de Acción (PA) para su implementación. De 271 recomendaciones formuladas por OVE desde la creación del ReTS en 2013, el 96% (260) han sido avaladas por el Directorio. De estas, la mayoría (73%) son recomendaciones dirigidas a la Administración del Banco (BID), mientras que 69 (27%) al BID Invest. OVE analiza la relevancia y la evaluabilidad de los PAs cuando la Administración los elabora y, a partir de ahí, la Administración inicia su ejecución. Posteriormente, OVE revisa cada año, y hasta por cuatro, el avance en su implementación y, al término de dicho periodo, el nivel de adopción final de las recomendaciones. En el ejercicio de 2019, OVE validó los PAs para un total de 161 recomendaciones activas, correspondientes a 38 evaluaciones.

Desde la validación de su fase piloto en 2014, el ReTS ha tenido mejoras significativas. Por ejemplo, la Administración ha perfeccionado las plantillas de los PAs y la plataforma informática (Portal ReTS). En esta validación de 2019 se destacan otros avances. La Administración atendió las recomendaciones emitidas por OVE en el informe ReTS 2018 (Anexo I): i) Se documentaron sistemáticamente todos los cambios en hitos y metas realizados en los PAs, lo que facilitó su seguimiento y validación, aunque aún hay espacio para proporcionar de forma más completa las justificaciones sobre dichos cambios; y ii) BID Invest proporcionó los medios de verificación de los avances reportados en sus PAs a través del Portal ReTS, propiciando así mejoras considerables en la rendición de cuentas. En los últimos años, la mayor coordinación y colaboración entre OVE, SPD y BID Invest y el compromiso de la Administración han ayudado a consolidar los procesos de validación. De esta manera, se logró cumplir con el calendario planeado para reportar los avances de 2019, aunque este periodo de validación coincidió con una fase de ajustes institucionales ocasionados por el COVID-19.

En 2019, la **relevancia** de los PAs mejoró, continuando con la tendencia observada en ejercicios anteriores: el 94% tuvo una relevancia elevada; lo que refleja las mejoras agregadas en los procesos del ReTS. De los nueve PAs con relevancia baja, seis corresponden a evaluaciones hechas antes de 2018. Respecto a la **evaluabilidad**, a pesar de una mejora global en los planes, en comparación con 2016 y 2017, en 2019 se percibe un deterioro (en particular en la adecuada definición de las acciones entre los nuevos PAs) que dificulta validar el nivel de progreso logrado.

Por otro lado, en 2019, una mayor proporción de PAs se **implementó** según lo previsto (a tiempo): un 84.3% en conjunto del BID y BID Invest, frente al 79% en 2018. En los casos donde los PAs se validaron con baja implementación, las causas son hitos no alcanzados y la insuficiencia de información o de medios de verificación para validar el avance.

Adicionalmente, 36 recomendaciones provenientes de nueve evaluaciones fueron retiradas del sistema pues completaron su ciclo de implementación. De estas, el 86% se consideraron como **adoptadas** (es decir, tuvieron altas calificaciones de relevancia e implementación general), una proporción similar al año anterior.

Finalmente, en respuesta a la solicitud del Directorio, y a su interés por conocer en mayor profundidad el progreso y los retos de implementación para atender las recomendaciones que ha avalado en los últimos años, se incluyen por primera vez en este informe tres análisis adicionales realizados con base en la información registrada en el ReTS:

- i) Una síntesis del análisis sistemático realizado en las nuevas evaluaciones de programa de país (CPEs) respecto al grado de aplicación de las recomendaciones emitidas en las CPEs previos, ayudando a cerrar el ciclo de evaluación (CPEs de Panamá 2015-2019, El Salvador 2015-2019, Argentina 2016-2019, Bolivia 2016-2020 y Uruguay 2016-2020). De las 25 recomendaciones derivadas de estas CPEs, 22 fueron adoptadas. Asimismo, OVE determinó que en algunos casos los problemas que motivaron las recomendaciones persisten, por lo que se retoman en las CPEs recientes y se les dará seguimiento en los nuevos PAs: en Panamá, tratar de forma sistemática la sostenibilidad dentro de las operaciones y reforzar el énfasis en fortalecimiento institucional; en Bolivia, considerar nuevas maneras de profundizar el apoyo al sector privado; en El Salvador, establecer criterios de priorización de objetivos e impulsar el uso estratégico de CT para dinamizar la ratificación de préstamos; y en Argentina, en temas de mantenimiento de la infraestructura y sostenibilidad.

- ii) Una descripción del grado de implementación final de las recomendaciones de evaluaciones corporativas y sectoriales que completaron su ciclo de seguimiento en el ReTS en 2019: sobre la Evaluación del Trabajo del Grupo BID a través de Intermediarios Financieros (IFs), hay avances importantes en acciones tales como promover la oferta de productos del BID Invest para IFs, la inclusión del diagnóstico del sector financiero en la etapa de análisis en diversas Estrategias del Banco con el País (EBPs), realizado de manera conjunta por el BID y el BID Invest, y la elaboración de una herramienta de selectividad estratégica para IFs. Aún falta una orientación estratégica más amplia del tema. Sobre la Evaluación de los Resultados de la Realineación, hay avances en acciones que pueden mejorar los procesos presupuestarios del Banco y el control de calidad de los productos operativos. Persisten retos para vincular más directamente recursos y objetivos estratégicos y simplificar los múltiples niveles de selección y revisión de calidad de los proyectos.
- iii) Un análisis de los hallazgos sobre las recomendaciones y acciones seguidas por la Administración en torno a tres temas recurrentes desde el inicio del ReTS: a) Sobre la colaboración entre los brazos público y privado del Grupo BID, se han notado avances, por ejemplo, que la actualización de la Estrategia Institucional de 2019 es la primera en incluir al BID, BID Invest y BID Lab; y, a nivel país, las EBPs actualmente se elaboran de forma conjunta (BID, BID Invest y BID Lab). Sin embargo, aún hay espacio para mejorar en la práctica la colaboración entre los brazos del Grupo BID. b) En lo que se refiere a la optimización del uso de instrumentos o modalidades, se han implementado diferentes acciones con avances variados o incipientes: en varios países se ha ajustado la oferta de instrumentos, por ejemplo, mediante una combinación más estratégica entre préstamos de inversión, programáticos o asistencia técnica; también se ha explorado un mayor uso de operaciones basadas en resultados u otras modalidades diversas de financiamiento. Aún quedan algunos retos en lo que se refiere a asegurar el dimensionamiento adecuado de préstamos. c) Sobre el mayor apoyo a gobiernos subnacionales (principalmente en países con niveles de desarrollo medio o altos), se ha trabajado a través de entes financieros nacionales y se han aprobado CTs o préstamos de apoyo y capacitación. Algunas CPEs recientes recomiendan seguir buscando opciones para agregar valor.



01

Introducción

- 1.1 Este informe presenta los resultados de la validación realizada por OVE de las acciones implementadas por la Administración en 2019 en respuesta a las recomendaciones avaladas por los directorios ejecutivos del BID y del BID Invest. El seguimiento de estas recomendaciones por parte de la Oficina de Evaluación y Supervisión del Grupo BID (OVE) es importante, tanto para el aprendizaje como para la rendición de cuentas, y ayuda a asegurar que el Grupo BID las tenga en cuenta con el fin de seguir mejorando su desempeño y sus resultados.
- 1.2 Este es el cuarto año que OVE valida íntegramente los avances del Sistema de Seguimiento de las Recomendaciones de las Evaluaciones (ReTS) del Grupo BID, y es la segunda vez que da cuenta de ello en un informe separado. El ReTS es un sistema de monitoreo que busca proporcionar a los directorios ejecutivos y a la Administración información periódica para la toma de decisiones sobre las acciones y avances del BID y BID Invest en la implementación de las recomendaciones avaladas. Este proceso de validación anual reporta sobre el 100% de las recomendaciones activas y avaladas por el Directorio desde 2013. La Administración prepara un plan de acción (PA) que guía las acciones necesarias para adoptar las recomendaciones, lo cual es una buena práctica en los bancos multilaterales de desarrollo¹. Las recomendaciones de las evaluaciones y sus PAs se mantienen activos (es decir, se les da seguimiento en el ReTS) hasta por cuatro años. Entre 2016 y 2019 se han realizado cuatro rondas completas de validaciones y, en 2014, se ejecutó una validación de la fase de prueba o piloto².
- 1.3 La validación y el reporte 2019 siguen la misma metodología usadas en validaciones previas, pero ahonda en el análisis de evaluaciones que cierran su ciclo, así como en algunos temas derivados, principalmente, de los cuatro años de implementación completa del ReTS. Para garantizar la comparabilidad, OVE ha seguido la misma metodología utilizada en los reportes previos (ver Capítulo II). Sin embargo, en este ejercicio, por primera vez se presenta: i) un resumen de la adopción de las recomendaciones de las evaluaciones de programa de país (CPEs) previos desde la perspectiva de las CPEs nuevos, ii) un análisis de la implementación de recomendaciones de evaluaciones corporativas y sectoriales que cierran su ciclo en el ReTS y iii) un análisis del avance de tres temas recurrentes identificados en las recomendaciones de OVE: optimización

1 Con algunas variaciones, otras instituciones de desarrollo han creado sistemas similares.

2 En 2016 y 2017 OVE dio cuenta del ReTS en una sección de su Informe Anual (documentos RE-511 y RE-524-2), además, el Informe Anual de OVE de 2018 (documento RE-537), incluyó un resumen del proceso del ReTS. En septiembre de 2019 se presentó al Directorio el primer informe íntegro del ReTS que abarcó el período comprendido entre enero y diciembre de 2018 (documento RE-541).

del uso instrumentos, colaboración de los brazos con garantía soberana (GS) y sin garantía soberana (SGS) del Grupo BID, y mayor apoyo a subnacionales.

- 1.4 Este reporte se divide en seis capítulos: además de la introducción, el **capítulo II** presenta un resumen de la metodología utilizada, así como las mejoras recientes del proceso de validación; el **capítulo III** da una breve visión general del conjunto de recomendaciones y sus respectivos PAs; el **capítulo IV** resume los principales resultados de la validación en torno a las dimensiones de evaluabilidad, relevancia, implementación y adopción de las recomendaciones; el **capítulo V** proporciona un análisis de las recomendaciones y las acciones seguidas por la Administración en torno a los tres temas recurrentes, y el **capítulo VI** presenta las conclusiones.



02

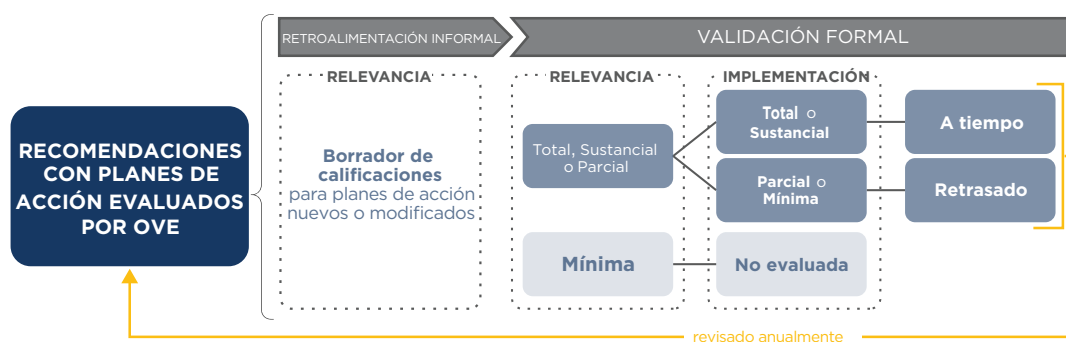
Metodología y procesos

2.1 OVE valida anualmente las dimensiones de relevancia, evaluabilidad, implementación y adopción de los planes de acción de la Administración. La unidad de análisis es la recomendación y para cada recomendación avalada por el Directorio Ejecutivo se requiere un plan en el que la Administración describe cómo y cuándo prevé atenderla. Así, cada evaluación cuenta con tantos PAs como recomendaciones avaladas. Cada año, OVE valida la *relevancia*³ de los PAs para atender la recomendación y el avance en su *implementación* y, al término de cuatro años⁴, su grado de adopción, es decir, en qué medida el PA ha sido relevante e implementado según lo planeado⁵. Estas dimensiones se califican usando una escala de cuatro niveles (total, sustancial, parcial y mínima). Además, OVE revisa la *evaluabilidad* del PA; es decir, en qué medida el plan cuenta con acciones bien definidas, metas claras y medibles y plazos de avances y cumplimiento adecuados. El Gráfico 2.1 describe el ciclo de validación de los PA mientras permanecen activos en el ReTS (ver detalle en el Anexo II).

Gráfico 2.1

Ciclo de validación anual de los planes de acción

Fuente: OVE.



Nota: La evaluabilidad se analiza al momento de analizar la relevancia, tanto en la retroalimentación informal como en la validación formal anual (en este último caso, solo si hubiese ajustes en hitos o metas). Si el PA tiene relevancia mínima, no se valida en implementación.

Recuadro 2.1. ¿Cuál es el alcance de la validación de OVE y cuáles son sus limitaciones?

Las validaciones que realiza OVE se centran en los PA y hacen un seguimiento anual de la consecución de sus productos. Este seguimiento cumple un objetivo de rendición de cuentas, ya que la valoración de la relevancia, la implementación y la adopción es indicativa de la intención, las acciones y los avances de la Administración

- 3 La relevancia considera la medida en la que la acción o el grupo de acciones propuestas en cada PA están orientadas a atender los principales problemas subyacentes a la recomendación (Anexo II).
- 4 OVE realiza el seguimiento de las recomendaciones durante un plazo de cuatro años o hasta la fecha acordada inicialmente entre la Administración y OVE.
- 5 Las recomendaciones adoptadas son aquellas que tienen, tanto alta relevancia, como alta calificación de implementación general. Para considerarse (i) totalmente adoptadas, tanto la relevancia como la implementación “general” deben haberse calificado como “total”; (ii) sustancialmente adoptadas, la relevancia y la implementación deben haberse calificado al menos como “sustancial”. Las recomendaciones no adoptadas tienen una baja relevancia, un bajo nivel de implementación o ambos factores. La implementación “general” o “global” difiere de la implementación anual, ya que considera el grado de implementación durante todos los años en que el PA estuvo activo.

para atender las recomendaciones. Sin embargo, no pueden evaluar si el problema que dio lugar a la recomendación fue corregido. Para ello, sería necesaria una nueva evaluación que también considere los resultados y otros factores, como acciones adicionales realizadas fuera del PA o factores externos.

- 2.2 A partir de 2019, OVE comenzó a analizar sistemáticamente en las nuevas CPEs en qué medida las recomendaciones derivadas de sus CPEs previas se habían abordado, cumpliendo así con su compromiso de cerrar ciclos de evaluación⁶. Al ser evaluaciones completas, las CPE ofrecen la oportunidad de examinar si los problemas que motivaron las recomendaciones de la CPE anterior se han resuelto con las acciones implementadas por la Administración. En 2019, cinco CPE cumplieron dicho ciclo evaluativo (Capítulo IV.D).
- 2.3 Respecto al proceso de validación, basándose en las lecciones aprendidas de validaciones anteriores, en 2019, OVE y la Administración consolidaron el avance previo y continuaron optimizando el proceso. Se han efectuado mejoras significativas desde la validación de la fase piloto de 2014 (Recuadro 2.2). Destaca que, si bien el periodo de cierre y reporte del avance 2019 de los PAs (marzo-abril 2020) coincidió con una fase de ajustes institucionales por el COVID-19⁷, la mayor coordinación y colaboración entre OVE, la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD) y BID Invest han ayudado a consolidar los procesos de validación. Adicionalmente, se atendieron las recomendaciones emitidas por OVE en el Informe ReTS 2018 (Anexo I): i) La Administración documentó de forma más sistemática todos los cambios en hitos y metas realizados en los PAs, lo cual facilitó su seguimiento, si bien aún hay espacio para proporcionar de una manera más completa las justificaciones sobre dichos cambios; y ii) BID Invest proporcionó los medios de verificación de sus PAs a través del Portal ReTS, propiciando así mejoras en la rendición de cuentas.

Recuadro 2.2. Principales mejoras en los procesos del ReTS (2013-2019)

2013-2015. OVE y SPD inician una fase de prueba o piloto del ReTS, principalmente enfocada en las recomendaciones dirigidas a la ventanilla con garantía soberana (BID).

2016. Se incorporan al ReTS las recomendaciones dirigidas al BID Invest que son respaldadas por su Directorio Ejecutivo. Con ello, tanto el BID como el BID Invest preparan PAs para ser validados por OVE.

6 En el Informe ReTS 2018 (Directorio: Septiembre 2019, documentos CII/RE-55, RE-541) OVE se comprometió a “[evaluar] sistemáticamente en todas las evaluaciones de programa de país [CPE] futuras en qué medida se abordaron las recomendaciones de las CPE anteriores”. En respuesta a los nuevos CPE, la Administración desarrollará nuevos PA para un nuevo ciclo evaluativo del ReTS.

7 En ese periodo inició la fase de *teletrabajo* obligatorio del Grupo BID y algunos equipos de la Administración trabajaron en forma prioritaria en la respuesta del Grupo ante los efectos del COVID-19, lo que en algunos casos afectó el reporte de avances de implementación anual.

2017. SPD introdujo un nuevo sistema informático, el Portal ReTS, lo que representó un avance importante para poder captar los medios de verificación de la implementación de los PAs. Además, OVE comenzó a proporcionar retroalimentación informal de los borradores de los PAs (en las dimensiones de relevancia y evaluabilidad), dando oportunidad de mejorar los planes y sus calificaciones antes de su formalización (en 2019, 12 evaluaciones se beneficiaron del proceso -Anexo III-).

2018. SPD actualizó la plantilla de registro de los PA y preparó guías, lo que contribuyó a optimizar el reporte de dichos planes por parte de los equipos responsables de la Administración. BID Invest adapta/estandariza formalmente sus informes (plantillas de reporte de los PAs) al enfoque utilizado por el BID y empieza a utilizar el Portal ReTS.

2019. SPD incorporó un tablero de control para visualizar mejor el estado de avance de los PAs. Además, se atendieron las recomendaciones de OVE emitidas en el Informe ReTS 2018. SPD continuó con las capacitaciones a los equipos de la Administración. A inicios de 2020 OVE realizó una capacitación interna sobre la metodología del ReTS, lo que ha rendido frutos en una mayor apropiación del proceso por parte de los jefes de equipo de las evaluaciones de OVE.

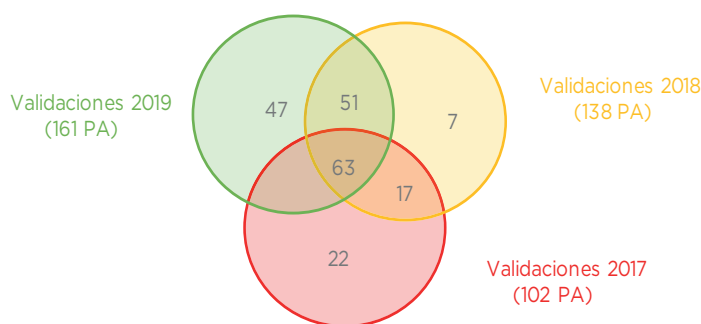


03

Visión general
de las
recomendaciones
y sus planes
de acción

- 3.1 OVE ha emitido un total de 271 recomendaciones desde que se puso en marcha el ReTS en 2013 y hasta 2019. Del total de recomendaciones emitidas por OVE, el 96% (260) han sido avaladas por el Directorio Ejecutivo (258 avaladas en su totalidad y dos parcialmente) y 11 no lo han sido (Anexo IV). De las 260 recomendaciones, la mayoría (73%) son recomendaciones dirigidas a la Administración del Banco (BID), mientras que 69 (27%) lo son al BID Invest.
- 3.2 El ejercicio de validación 2019 evaluó y dio seguimiento a los PA para 161 recomendaciones, correspondientes a 38 evaluaciones activas. De las 260 recomendaciones avaladas desde que se lanzó el ReTS y hasta diciembre 2019, 161⁸ estuvieron activas y con un PA durante el periodo de validación de 2019, estas incluyen 47 recomendaciones nuevas que se registraron en 2019⁹. El resto (99) habían sido retiradas en ejercicios de validación previos. De las 161 recomendaciones activas, 111 (69%) estuvieron dirigidas al BID y 50 (31%) al BID Invest¹⁰. De los 161 PAs activos en 2019, 114 también fueron validados en 2018 (Gráfico 3.1).

Gráfico 3.1
Superposición entre los ejercicios de validación de 2017, 2018 y 2019
 Fuente: OVE



- 3.3 La mayoría de las recomendaciones registradas en el ReTS se origina en CPEs, seguidas por evaluaciones sectoriales y corporativas. Por categorías, la mayoría se refieren a cuestiones relacionadas con organización interna del Grupo BID y relación con clientes. Del total de 260 recomendaciones avaladas, el 51% se originó de CPEs, el 18% de evaluaciones sectoriales o temáticas, el 17% de evaluaciones corporativas, y el 13% de las evaluaciones de proyectos¹¹. Por otro

8 La cuenta no incluye las recomendaciones de la Revisión de OVE de los Informes de Terminación de Proyecto y los Informes Ampliados de Supervisión del Ciclo de Validación (PCR y XSR) 2018-2019, presentada al Directorio en octubre de 2019; ni la CPE de Panamá 2015-2019, presentado en febrero 2020. A ambos se les dará seguimiento a partir de 2020.

9 Corresponden a evaluaciones no incluidas en la validación 2018 y emitidas hasta diciembre 2019.

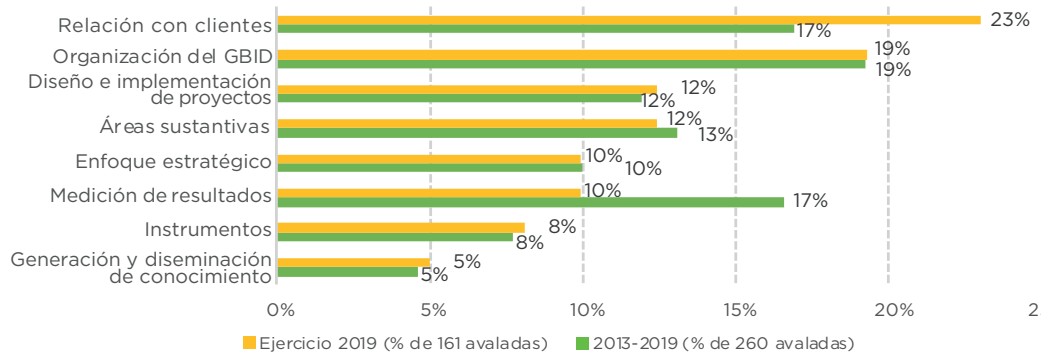
10 O tuvieron elementos dirigidos al BID Invest.

11 En 2019, para las 161 recomendaciones activas (BID y BID Invest), la proporción fue 58% CPE, 19% evaluaciones corporativas, 16% evaluaciones sectoriales o temáticas y 8% evaluaciones de proyectos. Mientras que, de las 50 específicas de BID Invest

lado, por categoría de recomendación¹², y en línea con lo que se vio en el ejercicio de validación de 2018, más de la mitad de las recomendaciones corresponden a temas relacionados con la organización del Grupo BID, relacionamiento con clientes o medición de resultados (Gráfico 3.2).

Gráfico 3.2
Distribución del total de recomendaciones avaladas, por categoría (2013-2019)

Fuente: ReTS



Nota: Ver Anexo V para detalles y ejemplos de cada categoría.

(pertenecientes a 24 evaluaciones activas), 25 (36%) se originaron en CPE, 17 (25%) en evaluaciones sectoriales o temáticas, 14 (20%) en evaluaciones corporativas y 13 (19%) en evaluaciones de proyectos (Anexo XIV.b).

12 OVE clasifica las recomendaciones en ocho tipos (Anexo V).



04

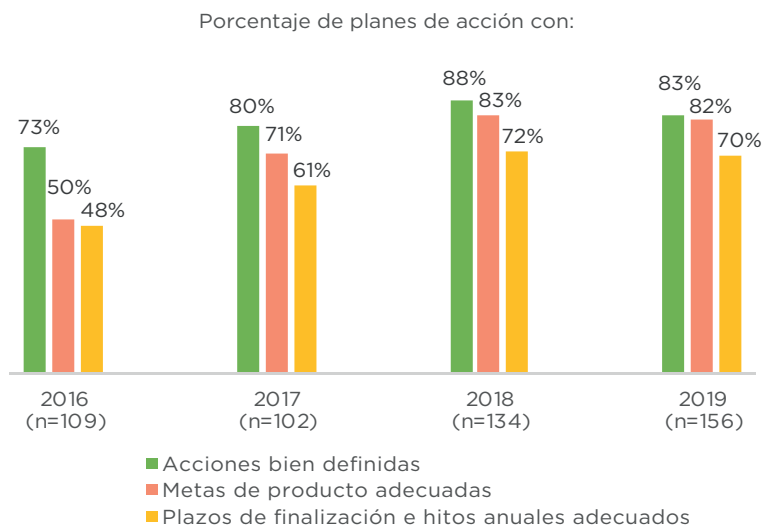
Resultados de
la validación

A. Evaluabilidad

4.1 A pesar de que, en comparación con 2016 y 2017, se ha producido una mejora en la evaluabilidad de los PAs, en 2019 se registró un deterioro, en particular en lo que se refiere a PAs con acciones bien definidas para responder a la recomendación. En los PAs validados en 2019, el 83% incluyó acciones que estuvieron bien definidas para atender la recomendación (88% en 2018); el 82% tuvo metas de producto adecuadas (83% en 2018), y el 70% contó con hitos intermedios anuales y plazos de finalización claros (72% en 2018) (Gráfico 4.1). Por otro lado, considerando solo los PAs nuevos que ingresan al ReTS cada año, en 2019 el 74% incluyó acciones que estuvieron bien definidas (caída estadísticamente significativa respecto a 94% en 2018), el 81% tuvo metas de producto adecuadas (87% en 2018) y el 74% contó con hitos intermedios anuales y plazos de finalización claros (76% en 2018) (Gráfico 4.2). Así, a pesar de haber una mejora global en la evaluabilidad de los PAs respecto a 2016 y 2017¹³, el deterioro en PAs nuevos con acciones bien definidas en 2019 indica áreas de oportunidad y la persistencia de retos de evaluabilidad que dificultan el seguimiento y validación de los progresos logrados¹⁴ (Gráficos 4.1 y 4.2).

Gráfico 4.1
Evaluabilidad de los planes de acción por año de validación

Fuente: OVE



Nota: La cuenta de 2019 excluye la CPE de Nicaragua 2013-2017 (cinco recomendaciones) (Anexo XIII). Para el Gráfico 4.2, entre 2017 y 2019 se muestran los PAs validados por primera vez en ese año (en algunos casos, las calificaciones de evaluabilidad pudieron haber cambiado en años posteriores). Para 2016 (primer ciclo de validación completo), se consideran todas las validaciones realizadas en el año.

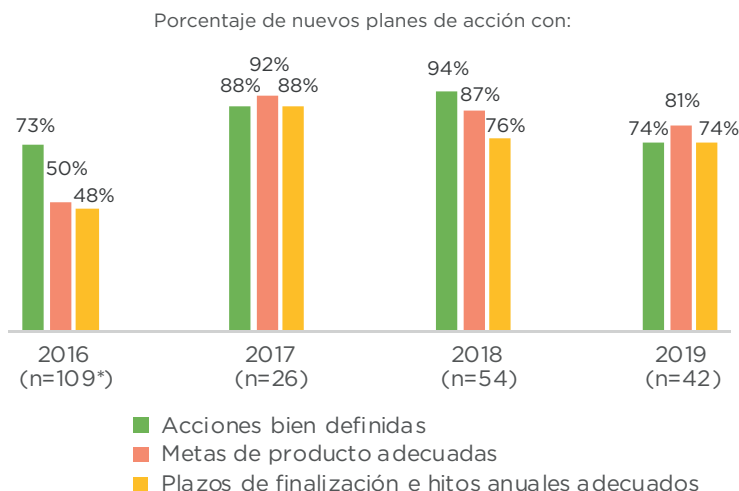
¹³ Desde 2017, se solicita a todos los PAs incluir hitos intermedios y medios de verificación. Por otro lado, OVE identifica mejoras en el reporte y uso de la información por parte de la Administración: además de presentar la información a través de los formatos estandarizados, algunos equipos han desarrollado sistemas de monitoreo internos y mecanismos para documentar mejor sus avances (p.e. la Oficina de País de Chile produjo una publicación interna que documenta los avances).

¹⁴ En los casos en los que no se identificaron metas anuales claras (18%) OVE hizo la validación con base en supuestos factibles y específicos para cada caso.

Gráfico 4.2

Evaluabilidad de los nuevos planes de acción por año de validación

Fuente: OVE



Nota: La cuenta de 2019 excluye la CPE de Nicaragua 2013-2017 (cinco recomendaciones) (Anexo XIII). Para el Gráfico 4.2, entre 2017 y 2019 se muestran los PAs validados por primera vez en ese año (en algunos casos, las calificaciones de evaluabilidad pudieron haber cambiado en años posteriores). Para 2016 (primer ciclo de validación completo), se consideran todas las validaciones realizadas en el año.

B. Relevancia

4.2 En el ejercicio de 2019, OVE validó la relevancia de 156 planes de acción: la mayoría fue relevante para atender la recomendación. OVE validó la relevancia de 156 de los 161 PAs incluidos en la validación de 2019¹⁵. Continuando con la tendencia positiva de ejercicios anteriores, de los 156 PAs, el 94% se consideró de alta relevancia (total o sustancial), mientras que solo el 6% (nueve PA) fue calificado como parcialmente relevante y ninguno tuvo relevancia mínima (en este último caso, no ameritarían validarse en implementación)¹⁶ (Gráfico 4.3). De los nueve PAs de relevancia parcial, seis corresponden a evaluaciones hechas antes de 2018¹⁷. Si consideramos solo los nuevos PAs que ingresan al ReTS cada año, identificamos que, desde 2017, la proporción con alta relevancia (total o sustancial) supera el 90% (Gráficos 4.3 y 4.4 y Cuadro 4.1), lo que refleja las diversas mejoras en los procesos del ReTS (Recuadro 2.2) y que han abonado a que los PAs propuestos estén mejor orientados a atender los principales problemas subyacentes a la recomendación.

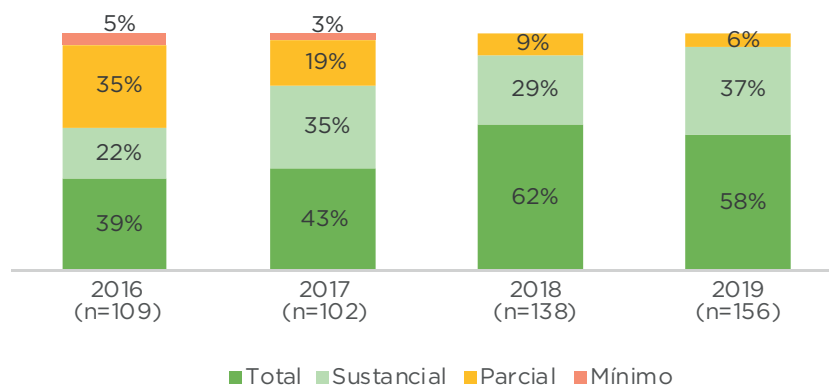
15 La cuenta de 2019 excluye las cinco recomendaciones del CPE de Nicaragua 2013-2017 (Anexo XIII) e incluye 114 PAs también validados en 2018. De estos últimos, dos tuvieron cambios lo suficientemente sustanciales como para mejorar la calificación del año anterior de parcial a sustancial (recomendaciones 4 y 5 de la CPE de Panamá 2010-2014 (documento RE-475-1).

16 PAs con relevancia mínima son aquellos que en gran parte no atienden el espíritu de la recomendación y, por tanto, no ameritan un seguimiento del avance de sus acciones propuestas. A aquellos PAs con relevancia parcial o mayor, sí se les da seguimiento de implementación.

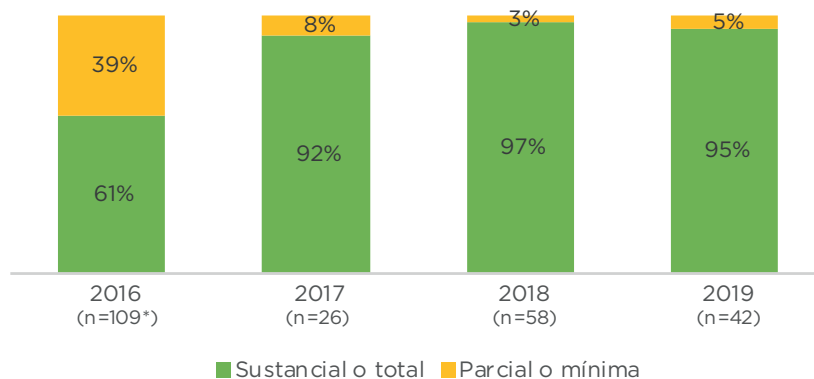
17 Los tres recientes son: Revisión de la Generación y Difusión de Conocimientos en el BID (2018), Evaluación de Salvaguardas Ambientales y Sociales (2018) y CPE Brasil 2015-2018 (2019).

Gráfico 4.3**Relevancia de los planes de acción por año de validación**

Fuente: OVE con base en datos de ReTS.

**Gráfico 4.4****Relevancia de los nuevos planes de acción por año de validación**

Fuente: OVE con base en datos de ReTS.



Nota: En el Gráfico 4.3 la suma de total y sustancial puede diferir del total (94% en 2019) por el redondeo de decimales. Para el Gráfico 4.4, entre 2017 y 2019 se muestran los PA validados por primera vez en ese año (en algunos casos, la calificación de relevancia pudo haber cambiado en años posteriores). Para 2016 (primer ciclo de validación completo), se consideran todas las validaciones realizadas en el año.

4.3 Algunos planes de acción fueron clasificados como parcialmente relevantes en 2019 y, por tanto, deben ajustarse para abordar mejor los elementos subyacentes que dieron lugar a la recomendación. De los nueve PAs que recibieron calificación parcial, dos serán retirados del seguimiento del ReTS después del ejercicio de validación 2019 y tres en 2020. Sin embargo, en cuatro casos (que se retiran en 2021 o posterior), la Administración podría modificar su PA para hacerlo más relevante (Cuadro 4.1). Las razones detrás de las calificaciones de relevancia parcial fueron: (i) acciones demasiado generales, lo que hace difícil determinar si conducirán al resultado previsto (cinco); (ii) acciones alineadas con la recomendación, pero insuficientes para abordarla o que dejan elementos significativos sin abordar (tres); y (iii) acciones que son esencialmente una continuación de las prácticas existentes del Banco y, por tanto, no se identifica cómo dan respuesta a la recomendación (uno).

Cuadro 4.1. Planes de acción con relevancia parcial validados en 2019

Estatus PA	Evaluación	Rec.	Razón principal de baja relevancia en la definición del PA
Retirado en 2019	Evaluación de los Resultados de la Realineación	3	Las acciones son pertinentes para una parte de la recomendación (fortalecer el control de calidad de las operaciones), pero no es claro cómo atenderán otra parte (simplificar los múltiples niveles de selección y revisión de proyectos).
	CPE de Panamá 2010-2014	3	Algunas de las actividades atienden la recomendación; otras se refieren a actividades que ya se hacían previamente.
A ser retirado en 2020	Evaluación de APP en Infraestructura	3.3	En general, el PA es vago y no está del todo claro si las acciones serán lo suficientemente fuertes como para garantizar que las APP solo se usen cuando sean una opción adecuada.
	Evaluaciones de Impacto del BID	7	Las acciones propuestas son un punto de partida, pero no son suficientes para atender la recomendación.
	CPE de Surinam 2011-2015	2	Las acciones se alinean con la recomendación, pero se refieren solo a nuevas series de PBPs a ser aprobadas, mientras que la recomendación también se refería a PBLs aprobados como parte de series de PBP previas y activas.
A ser retirado en 2021 o más adelante	Evaluación de Salvaguardias Ambientales y Sociales	IDB-3	Las acciones son, en general, relevantes, pero no se identifican acciones específicas para proyectos marco (<i>framework projects</i>), para los que OVE identificó desafíos particulares.
	CPE de Perú 2012-2016	3	El PA incluye actividades alineadas con la recomendación, pero faltan acciones para atender parte de la recomendación.
	Revisión de la Generación y Difusión de Conocimientos en el BID	3	Falta de claridad sobre el alcance final de algunas acciones propuestas. Además, el PA se limita solo a un subconjunto de los instrumentos referidos por la recomendación.
	CPE de Brasil 2015-2018	4	Acciones insuficientes para cubrir el alcance de la recomendación (la EBP 2019-2022 menciona la coordinación de los actores del Grupo BID y las bases para la misma, pero el PA no cuenta con acciones para esclarecer los ámbitos más específicos de interacción, ni los criterios de priorización)*.

*El 2019 fue un año de transición entre la EBP 2015-2018 y la nueva EBP 2019-2022.

Fuente: OVE

4.4 Consistente con la alta proporción de PAs relevantes individuales, agrupando a nivel de evaluación, los resultados en materia de relevancia fueron en promedio altos en 2019. OVE calculó un puntaje de relevancia para cada evaluación validada en 2019¹⁸. La mayoría de las evaluaciones (35 de 37 cuyos PAs fueron validados en relevancia) tienen una calificación promedio alta (puntuación de 3 o más, de un máximo de 4). Los dos casos por debajo de un puntaje de 3 son la CPE de Brasil 2015-2018 y la Evaluación de los Resultados de la Realineación. En general, las evaluaciones mantuvieron sus calificaciones promedio respecto a 2018, y una mejoró (CPE de Panamá 2010-2014) (Anexo VI).

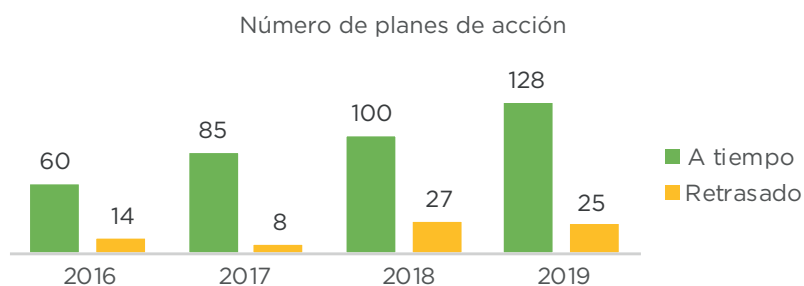
¹⁸ Agregando y realizando un promedio simple de las calificaciones de relevancia individual de los PAs, donde 1 significa “no relevante” y 4 “completamente relevante”.

C. Implementación

4.5 En 2019, en comparación con 2018, una mayor proporción de PAs se estaban implementando según el cronograma previsto. A pesar del progreso, un 16% de los planes estuvieron retrasados. OVE validó el grado de avance en la implementación de 153 de los 161 PAs activos (BID y BID Invest). Se excluyeron ocho PAs que, por ejemplo, carecían de acciones cuya ejecución estuviera prevista para 2019¹⁹. De los 153 planes, 128 (84%) se estaban implementando según lo previsto (a tiempo) a diciembre de 2019 (79% en 2018) (Gráfico 4.5), con una mejor proporción entre aquellos del grupo del BID Invest²⁰. El Recuadro 4.1 presenta algunos ejemplos de planes que tuvieron avances y retos en implementación en 2019. Similar al proceso de validación de 2018, no se identificó un patrón de baja/alta implementación por categoría de recomendación (ver Anexo VII.b)²¹.

Gráfico 4.5
Estado de implementación de los planes de acción por año de validación

Fuente: OVE



4.6 Respecto a aquellos planes con baja implementación en 2019, se observan algunos patrones agregados. De los 25 PA con una baja calificación en cuanto a la implementación, 16 provienen de ejercicios anteriores y nueve fueron validados por primera vez en 2019 (ver Anexo VII y ejemplos en Recuadro 4.1). Entre los PAs más antiguos, ocho obtuvieron una calificación de implementación más baja que en 2018²², seis la mantuvieron

19 De los ocho, cinco corresponden al CPE de Nicaragua 2013-2017 (Anexo XIII) y tres a otros CPEs (recomendación 3 de Brasil 2015-2018, 4 de Argentina 2009-2015 y 2 de Surinam 2011-2015).

20 De los 49 PAs del BID Invest, 45 (92%) estaban a tiempo (Anexo XIV.b y XIV.c), mientras que de los 104 PAs del BID, 83 (80%) estaban a tiempo.

21 Si bien la implementación fue relativamente superior para las recomendaciones relacionadas con el uso de instrumentos, no es posible hacer inferencia por el volumen reducido para cada tipo. El porcentaje de PAs con alta implementación osciló entre el 77% para aquellas relacionadas con la “organización del Grupo BID” y 90% para aquellas relacionadas con “instrumentos” (Anexo VII.b).

22 CPE de Argentina 2009-2015 (documento RE-491-1), recomendación #5; El Salvador 2009-2014 (documento RE-474-3), #5; Guatemala 2012-2016 (documento RE-503-1), #3; Guyana 2012-2016 (documento RE-502-3), #2; Haití 2011-2015 (documento RE-494-1), #4; y Surinam 2011-2015 (documento RE-493-1), #3; Evaluación de los Resultados de la Realineación (documento RE-451-2), #3; y Evaluación Comparativa. Revisión del Respaldo del Banco a la Política y la Administración Tributarias, 2007-2016 (documento RE-509-1), #2.

(parcial) y dos pasaron de tener una calificación mínima a parcial. Incidieron en las calificaciones hitos no cumplidos o un reporte inadecuado (falta de información) para validar el avance. Al menos en tres casos, también se identifican algunas dificultades del contexto del país que afectaron la implementación²³. Para los nuevos PAs, similarmente, los retrasos de implementación se debieron a una combinación de avances parciales o nulos en los hitos previstos para 2019, avances reportados parcialmente y/o falta de información adecuada para evaluar el avance (principalmente por falta de medios de verificación adecuados)²⁴.

- 4.7 Agrupando a nivel de evaluación, aunque la mayoría tuvo resultados positivos en 2019 en materia de implementación, el 21% de las evaluaciones tuvo más PA retrasados que a tiempo. OVE estableció una calificación anual relativa a la implementación para las 37 evaluaciones que tenían acciones con avance esperado para 2019²⁵ (un promedio mayor a 3 significa que tuvieron más PAs activos con progresos anuales en implementación sustanciales o totales, que PAs retrasados). La mayoría de las evaluaciones activas en 2019 (29) tuvieron calificación promedio mayor a 3. Tres evaluaciones obtuvieron la máxima calificación para este año (CPE de Costa Rica 2015-2018 y Honduras 2015-2018 y Evaluación del Apoyo Directo de la CII a las PYMEs). Sin embargo, ocho evaluaciones (21%) tuvieron más PAs retrasados en 2019²⁶, frente a 10 evaluaciones (33%) en 2018 (Gráfico 4.6, Recuadro 4.1).

23 PAs de las CPEs de Haití 2011-2015, Guyana 2012-2016 y Guatemala 2012-2016.

24 CPEs de Barbados 2014-2018 (documento RE-525-1), recomendación #2, y Brasil 2015-2018 (documento RE-534-1), #4; Las Evaluaciones de Impacto del BID: Producción, Uso e Influencia (documento RE-512-1), #4; Revisión de la Generación y Difusión de Conocimientos en el BID (documento RE-517-2), # 1, 2, 3 y 4; Revisión de OVE de los PCR y XSR de 2017 (documento RE-530-2), # 2 y 4 de BID Invest (la 4 es en coordinación con OVE).

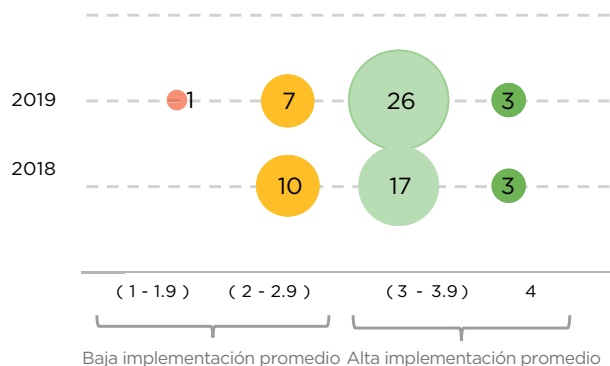
25 OVE calculó un puntaje de implementación promedio por evaluación, agregando y promediando las últimas calificaciones de implementación individual de evaluaciones que tenían al menos un PA activo en 2019. OVE asignó valores numéricos a la última calificación disponible de la implementación (entre 1 “no implementada” y 4 “implementación total”). (Ver Anexo IX).

26 CPEs de Barbados 2014-2018, Guyana 2012-2018, Haití 2011-2015 y Argentina 2009-2015; la revisión del Banco a la Política y Administración Tributaria, las Evaluaciones de Impacto del BID y la Evaluación de Conocimientos.

Gráfico 4.6

Calificación anual promedio de la implementación por evaluaciones activas*

Fuente: OVE



*Incluye solo las evaluaciones con implementación validada para cada año (2019, n=37) (2018, n=30)

Recuadro 4.1. Ejemplos de avances y retos en implementación en 2019

• **Ejemplos de planes a tiempo.** Entre las evaluaciones con elementos del sector privado, destacan dos cuya calificación promedio de implementación fue mayor (ver lista completa en Anexo IX):

La evaluación sectorial de **APPs en Infraestructura** (documento RE-504-4)¹ contó con 10 recomendaciones. En 2019 todos sus PAs se implementaron sustancial o totalmente (calificación promedio de 3,6). Entre los avances destacan: la elaboración de 11 perfiles de país de APPs, en relación a la recomendación #1.1 (*Identificar y evaluar la demanda potencial de APPs a través de diagnósticos específicos*); un reporte de avances y lecciones de 2017-2018 de la Unidad de APPs, y la elaboración de una herramienta de priorización en Paraguay (#2.1 *Contar con un punto focal en la estructura del Grupo BID, (...) que ofrezca servicios de asesoría*); acciones relacionadas con el desarrollo de capacidades internas y certificación en temas de APPs a personal relevante ya identificado, así como un tutorial en Convergencia sobre proyectos APPs (#2.2 *Evaluar las capacidades actuales de APPs en la organización*), entre otras.

Por su parte, la evaluación corporativa al BID Invest del **Apoyo Directo de la CII a las PYMEs** (documento CII/RE-23-3) tiene tres recomendaciones², quedando dos activas hasta 2020. En relación con la recomendación #2 (*Coordinar con el BID para identificar las formas más efectivas para que el Grupo BID apoye a las PyMEs*), entre otras acciones implementadas en 2019, destaca el desarrollo de CTs entre BID y BID Invest para apoyar a las PYMEs, por ejemplo, a través de intermediarios financieros y para la promoción de conocimientos sobre inclusión financiera en varios países del Caribe. Respecto a la #3 (*Reorientar los programas de asistencia técnica para abordar las principales limitaciones al crecimiento de las PYMEs*) el nuevo punto focal para PYMEs de BID Invest desarrolló en 2019 una oferta de productos iniciales principalmente en dos ámbitos: cadenas de valor e inclusión financiera, para los cuales primeras operaciones de apoyo técnico están iniciando ejecución.

• **Ejemplo de planes atrasados.** Por otro lado, una evaluación corporativa, en particular, tuvo dificultades para lograr sus progresos anuales (ver lista completa en Anexo IX):

En el caso de la **Revisión de la Generación y Difusión de Conocimientos** (documento RE-517-2), sus cuatro PAs se encontraron retrasados en 2019 y

1 Ejecutada en coordinación entre BID y BID Invest, particularmente a través de la Unidad de APP.

2 La recomendación 1 y su PA fueron retirados como adoptados en 2018.

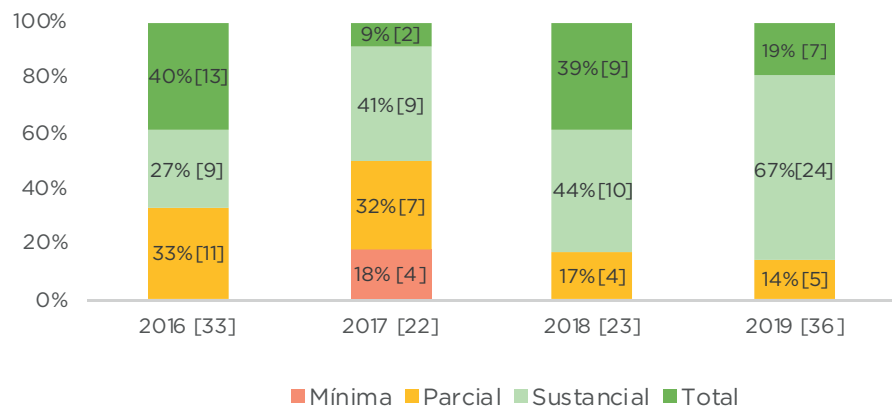
con avances mixtos. Por mencionar algunos: OVE recomendó seguir mejorando la organización y el seguimiento de las actividades de conocimiento, los recursos que se le dedican, sus productos y su uso. En 2019 la Administración informó sobre los progresos en el panel de control de VPS que realiza un seguimiento de entregables: trabajo económico y sectorial (ESW) y productos de insumo institucional (CIP). No obstante, no se identificaron progresos en la elaboración de informes útiles para supervisar el gasto en programas de conocimientos financiados a través de ESW y CIP, ni en los financiados por CTs. Además, OVE verificó el progreso de los informes dinámicos sobre las actividades registradas en el módulo de “Publicaciones” de Convergencia; sin embargo, no hay información sobre su uso real dentro del Banco. OVE también recomendó mejorar el proceso de priorización reforzando, tanto la identificación de brechas como la orientación que se da al personal para la producción de conocimientos a niveles sectoriales y de país. En respuesta, en 2019, la División de Conocimiento y Aprendizaje del Grupo BID (KIC) rediseñó el proceso para crear los planes de recursos humanos de conocimiento departamental, innovación, comunicación y liderazgo; se aprobaron cuatro Documentos Marco Sectoriales bajo la nueva estructura (Desarrollo Infantil Temprano, Agricultura, Integración y Comercio, y Transparencia e Integridad), así como documentos de los CDC que incorporaban algunas lagunas de conocimiento en sectores específicos. Sin embargo, no hubo evidencia de un esfuerzo sistemático, entre países e intersectorial de identificación de brechas.

D. Adopción general de las recomendaciones de OVE

4.8 En la validación de 2019, fueron retiradas 36 recomendaciones provenientes de nueve evaluaciones. De estas, 31 se consideraron como adoptadas (una proporción similar al año anterior). En 2019, OVE evaluó el nivel de adopción general de 36 recomendaciones que alcanzaron la fecha final establecida por la Administración o los cuatro años de seguimiento en el ReTS, encontrando que 31 (86%) de estas fueron adoptadas plena (7) o sustancialmente (24) y se retirarán como adoptadas. Las cinco restantes se consideraron retiradas, pero parcialmente adoptadas²⁷ (Gráfico 4.7 y Anexo X).

Gráfico 4.7
Adopción general de las recomendaciones retiradas 2016-2019

Fuente: OVE



²⁷ Las cinco son: i) #3 CPE de Argentina 2009-2015 (“atender los problemas de calidad y equidad en los programas del Banco que apoyan la provisión de servicios sociales básicos”); ii) #3 CPE de Panamá 2010-2014 (“fortalecer la capacidad de gestión de proyectos”); iii) #1 Trabajo del Grupo BID a través de IFs (“elaborar y poner en práctica un enfoque estratégico a nivel del Grupo BID”); iv) #1 PCR/XPSR 2016; y v) #3 Resultados de la Realineación (“reforzar los mecanismos de control de calidad de los productos operacionales del Banco”) (Recuadros 4.2, 4.3 y 4.4 y Anexo X).

- 4.9 La calificación de las cinco recomendaciones retiradas en 2019 como parcialmente adoptadas se debió a deficiencias en su relevancia o en su implementación general, y serán retiradas como no adoptadas. En tres de estas recomendaciones su PA fue totalmente relevante, pero su implementación solo fue parcial; en las otras dos, las acciones se implementaron sustancial o plenamente, pero sus PAs solo fueron parcialmente relevantes. Sin embargo, históricamente, la baja relevancia de los PAs ha sido un factor más importante para la no adopción que el bajo nivel de implementación²⁸. Desde el inicio del ReTS, se han retirado 114 recomendaciones y sus respectivos PAs. De estas, 16 (14%) se consideraron no adoptadas solo por su baja relevancia²⁹, nueve (8%) solo por su bajo nivel de implementación, y seis (5%) debido a la combinación de ambos factores (Anexo X).
- 4.10 En lo que se refiere a recomendaciones con adopción parcial debido a PAs con una baja calificación en relevancia, con frecuencia una parte de la recomendación queda sin abordar. Desde el inicio del ReTS, en los casos de adopción parcial debido exclusivamente a problemas de relevancia, la calificación obedece a varias razones (Anexo X y párrafo 4.3): (i) PAs alineados pero insuficientes para abordar la recomendación o que dejan elementos significativos sin abordar (históricamente, la más frecuente), (ii) PAs demasiado generales, lo que hace difícil determinar si conducirán al resultado previsto, y (iii) PAs que no implicaron cambios efectivos en las prácticas actuales. No obstante, la proporción de PAs con baja relevancia ha ido disminuyendo con el tiempo. Entre 2016 y 2018 en promedio casi 20% del total de las recomendaciones tuvieron una adopción parcial debido a problemas de relevancia, mientras que en 2019 fue solo el 6%. Las dos recomendaciones retiradas en 2019 que se enfrentaron a esta problemática fueron una de las recomendaciones de la CPE de Panamá 2010-2014 (documento RE-475-1) y una de la Evaluación de los Resultados de la Realineación (documento RE-451-2) (detalle en Recuadros 4.2 y 4.3, ver también Cuadro 4.1).
- 4.11 Las recomendaciones con adopción parcial, debido a PAs con una baja calificación en la implementación general, responden a diversas razones. Las calificaciones obedecen a tres razones (Anexo X): (i) no se completaron todas las acciones planificadas (la más frecuente); (ii) problemas de evaluabilidad, con metas poco claras, o falta de medios de verificación (información de soporte) de los avances reportados; y (iii) las acciones implementadas no tuvieron el resultado esperado³⁰. En 2017, estas recomendaciones fueron dos de todas las retiradas; en 2018, una, y en 2019, tres³¹. Las recomendaciones retiradas en 2019 provenían de la CPE Argentina 2009-2015 (documento RE-491-1)

28 Ver Implementación de las Recomendaciones de OVE por parte de la Administración: ReTS 2018 (documento RE-541), OVE Reporte Anual 2017 (documento RE-524-2) y OVE Reporte Anual 2016 (documento RE-511-1).

29 Incluidas dos con relevancia mínima (para las que no se calificó el nivel de implementación).

30 Como se identificó en el caso de la CPE de Argentina (Recuadro 4.2).

31 En el ejercicio de 2016 no se daba una calificación para implementación general.

(Recuadro 4.2); de la Evaluación trabajo del Grupo BID a través de IFs (documento RE-486-2) (Recuadro 4.3), y de la Evaluación de PCR/XSR 2016 (documento RE-520).

4.12 OVE encontró que, tanto en 2019 como en años anteriores, las recomendaciones en las que la Administración estuvo de acuerdo³² tienden a adoptarse con mayor frecuencia (Cuadro 4.2). Entre las 36 recomendaciones retiradas en el proceso 2019, la Administración estuvo “de acuerdo” con 24 recomendaciones (67%), “parcialmente de acuerdo” con 10 (28%) y “en desacuerdo” con dos (6%), tendencia similar a la de años anteriores³³. Así, se adoptaron 23 de las 24 recomendaciones respaldadas (96%) y 0 de las 12 con las que se estuvo parcialmente de acuerdo o en desacuerdo (67%)³⁴.

Cuadro 4.2. Adopción de recomendaciones retiradas y respuestas de la administración (2019)

		Adoptada	No adoptada
Respuesta de la Administración	De acuerdo	23	1
	Parcialmente de acuerdo	7	3
	En desacuerdo	1	1

4.13 A nivel de evaluación, nueve evaluaciones completaron y retiraron todos sus PA en 2019 y solamente en una de ellas se adoptaron menos de la mitad de sus recomendaciones. OVE calculó la proporción de recomendaciones adoptadas³⁵ para cada una de estas nueve evaluaciones. En cuatro, se logró adoptar todas las recomendaciones y, en un caso, OVE consideró que se adoptaron menos de la mitad de las recomendaciones (Cuadro 4.3 y Recuadros 4.2, 4.3 y 4.4).

4.14 A partir de 2019, OVE comenzó a analizar sistemáticamente en los nuevas CPEs la medida en la que se habían abordado las recomendaciones derivadas de sus CPEs anteriores. Este análisis encontró que 25 recomendaciones³⁶ y sus PAs, correspondientes a cinco CPEs, cumplieron o están en fase

32 Según el protocolo AM-140-1, la Administración presenta una respuesta formal a los informes finales de OVE, que incluye “una matriz indicando, para cada una de las recomendaciones de la evaluación, su acuerdo o desacuerdo junto con la justificación pertinente.”

33 De 2016 a 2018 la Administración estuvo “de acuerdo” en el 62% de los casos; “parcialmente de acuerdo” en el 31%, y “en desacuerdo” en el 1%.

34 De 2016 a 2018 se adoptaron 34 de las 48 recomendaciones respaldadas (71%) y 17 de las 29 con las que se estuvo parcialmente de acuerdo o en desacuerdo (59%).

35 Número de recomendaciones adoptadas entre el total de recomendaciones de la evaluación.

36 Veintitres de estas recomendaciones se retiran en la validación de 2019 y dos (las recomendaciones 5 y 6 del CPE de Uruguay 2010-2015) se retiraron en 2017 y 2018 respectivamente.

de cumplimiento de dicho ciclo evaluativo³⁷, el cual ha servido para dar seguimiento y documentar mejor los avances e identificar temas o retos pendientes. El Recuadro 4.2 presenta un resumen de los principales hallazgos. En los nuevas CPE, OVE determinó que ciertos problemas reflejados en algunas de las recomendaciones previas permanecen vigentes y, por tanto, han formulado recomendaciones similares a las que se dará seguimiento a través del ReTS. Si bien este proceso evaluativo inició formalmente en 2019, desde 2018, otras CPEs ya habían realizado este análisis (Brasil, Honduras, Chile y Colombia), aunque de una manera menos sistemática.

Cuadro 4.3. Recomendaciones adoptadas en evaluaciones con PAs completados

Evaluación	Proporción de adopción
CPE: Bolivia 2011-2015	4/4
CPE: El Salvador: 2009-2014	5/5
CPE: Uruguay 2010-2015	4/4
De proyectos: PCR's 2017	4/4
CPE: Argentina 2009-2015	4/5
CPE: Panamá: 2010-2014	4/5
Corporativa: Trabajo del Grupo BID a través de intermediarios financieros	4/5
De proyectos: PCR/XSRs 2016	2/3
Corporativa: Resultados de la Realineación	1/4

Fuente: OVE

Recuadro 4.2. Resumen de CPEs que cierran con la validación 2019 (ver Anexo XI y detalle en cada CPE)

La **CPE de Panamá 2010-2014** emitió cinco recomendaciones de las que cuatro fueron adoptadas (1, 2, 4 y 5) y una (la #3) fue adoptada parcialmente. La **CPE de Panamá 2015-2019** profundiza en lo identificado en el ReTS. La Administración abordó de forma adecuada las recomendaciones #1 y #2 de la CPE previa (*trabajar con el cliente para estructurar la EBP a partir de temas trasversales clave como dualidad o pobreza; y redoblar los esfuerzos para apoyar al Gobierno en la agenda de desarrollo enfocada en la pobreza*), al implementar una EBP acorde con la dualidad del país. Se ejecutaron operaciones orientadas a apoyar al país en su consolidación como hub logístico, a la vez que otra parte importante de la cartera se orientó en torno al tema de pobreza. Las otras recomendaciones se adoptaron dados los progresos en ejecución de PBP (#4) y la disminución del número y costo de proyectos no aprobados o cancelados (#5). No obstante, respecto a la #3 (*fortalecimiento de los sistemas nacionales y de la capacidad de gestión de proyectos*), si bien se implementaron acciones que abordaron la recomendación¹, otras no plantearon un cambio significativo en la forma en

1 Por ejemplo, la consolidación del Sistema Integrado de Información Financiera (ISTMO).

37 Es decir, cumplieron con su fecha de monitoreo en el ReTS y fueron evaluadas o están siendo evaluadas en los nuevos CPE. En 2019, OVE también presentó el CPE de México 2013-2018. Sin embargo, su CPE predecesor (2007-2011) se evaluó previo al ejercicio ReTS 2016.

cómo se venía trabajando y persisten retos de capacidad institucional; por lo que la nueva CPE planteó al BID trabajar desde su ámbito de competencia, reforzando el énfasis en las actividades, componentes u operaciones de fortalecimiento institucional y de gestión.

La **CPE de El Salvador 2009-2014** también emitió cinco recomendaciones. La **CPE de El Salvador 2015-2019** coincide con el ReTs 2019 en que estas fueron adoptadas sustancialmente, pero destaca áreas de oportunidad en las que se debe seguir trabajando. Por ejemplo, para atender la #1 de la CPE previa (*definir los criterios para la selección de sectores y priorización de proyectos del Banco en base a diagnósticos*), la Administración elaboró un diagnóstico del crecimiento para el documento de Desafíos de Desarrollo del País (CDC) y alimentó las áreas prioritarias de la EBP (capital humano, logística, finanzas públicas). Sin embargo, las limitaciones en el espacio fiscal y los desafíos de desarrollo productivo del país hacen que la recomendación de una priorización con criterios claros continúe siendo relevante en la reciente CPE. Respecto a la #3 (*esfuerzos para mitigar el impacto de las demoras en ratificación en el programa del Banco*), OVE reconoce que la Oficina de País hizo esfuerzos para mitigar el impacto² (el PA fue relevante y sustancialmente implementado). Sin embargo, la nueva CPE identifica que persisten retos (el tiempo promedio entre la aprobación y ratificación de los préstamos fue el más largo para países con ratificación legislativa); por lo que retoma el tema en sus recomendaciones. El resto de las recomendaciones se adoptaron al apoyar las reformas de política para la sostenibilidad de las finanzas públicas y el sistema de pensiones (#2), reforzar la priorización y el análisis de riesgo en la estrategia y en los proyectos (#4) e implementar acciones orientadas a generación de evidencia (#5).

La **CPE de Bolivia 2011-2015** emitió cuatro recomendaciones y todas fueron adoptadas sustancialmente. El Banco apoyó los procesos de reforma en curso del país, manteniendo el diálogo técnico y de política (#1); se buscaron formas de fortalecer a entidades subnacionales en diferentes sectores, a través de préstamos y CTs (#2) (Capítulo V.C), y se implementaron algunas actividades orientadas a mejorar la supervisión de la infraestructura, aunque no se identificaron acciones transversales en el tema (#3). En lo que se refiere a la recomendación #4 (*buscar espacios de apoyo al sector privado*), la **CPE de Bolivia 2016-2020** encuentra que la Administración buscó los espacios de diálogo, difusión y colaboración con el sector privado, así como para el fomento de colaboraciones entre operaciones del BID y BID Invest. La coyuntura económica y política actual del país pudiera representar oportunidades para fortalecer la dinámica con el sector privado (por ejemplo, la eliminación en 2020 de la comisión de 2% a transferencias de recursos del exterior), sin embargo, las oportunidades de negocios aún se encuentran en un estado incipiente (Bolivia es uno de los países de la región con menor número y monto de aprobaciones en la ventanilla privada); por ello, la nueva CPE incluye una recomendación al respecto.

La **CPE de Uruguay 2010-2015** emitió seis recomendaciones, de las que cinco fueron adoptadas total o sustancialmente (excepto la #5). De las cinco adoptadas, el ReTS y la **CPE de Uruguay 2016-2020** concluyen que: se logró avanzar en el enfoque multisectorial de la EBP y del programa del Banco (#1); se implementaron acciones para profundizar el análisis y la estimación de costos para proyectos de infraestructura (#3); y se sistematizó el apoyo técnico del Banco en el país para facilitar el acceso a la generación de conocimiento de CT, además de constatar el potencial de transferencia de conocimiento de dos vías (Uruguay y el Grupo BID), y hacia otros países (#4). Dando respuesta a la #2, el programa operativo durante la EBP incluyó una combinación adecuada de financiamiento contingente y de inversión; mantuvo su meta de 40%/60% de los desembolsos pendientes de Préstamos en Apoyo de Reformas de Política con Opción de Retiro Diferido (PBL-DDO) respecto a los desembolsos

2 Por ejemplo, se hicieron eventos para socializar y racionalizar la estrategia y el programa, se limitó el número de ejecutores por préstamo y aumentó el monto promedio de las operaciones.

pendientes de préstamos de inversión³, y se complementó con asistencia técnica. Respecto a la #5 (*explorar el uso y desarrollo de nuevos instrumentos financieros que permita soportar su estrategia de deuda y reducir los costos de transacción*), el ReTS reconoce los progresos de la Administración en la implementación de préstamos basados en resultados (PBR) y para desarrollar instrumentos adaptados al país (ajustes a los CCLIP para fortalecer su enfoque multisectorial y de largo plazo, documento GN-2246-11). Sin embargo, OVE consideró que el PA se aplicó parcialmente por la baja evidencia del uso de otros instrumentos originalmente planeados, tales como préstamos de integración regional e instrumentos que permitieran operaciones de bajo monto. La nueva CPE, sin embargo, no estimó necesario incluir una recomendación al respecto, dados los avances significativos en el uso de financiamiento contingente y la conversión de monedas que permitieron al país una mejor gestión de la liquidez y del manejo de deuda.

La **CPE de Argentina 2009-2015** emitió cinco recomendaciones, cuatro de las cuales fueron sustancialmente adoptadas, con excepción de la #3, que fue parcial. Esta recomendación proponía *atender los problemas de calidad y equidad en los programas del Banco que apoyan la provisión de servicios sociales básicos*. Si bien el PA estuvo alineado a la recomendación, su implementación se calificó como parcial en el ReTS⁴. En línea con esto, la CPE de Argentina 2016-2019 concluye que, en el apoyo al sector salud (a través de operaciones heredadas) se notó un fuerte énfasis en la prevención de enfermedades y acciones destinadas a la mejora de la calidad de los servicios. Sin embargo, en educación el programa avanzó poco en la implementación de componentes de mejora de calidad. Por otro lado, el Banco hizo aportes para apoyar el diálogo de política y la ejecución de operaciones en los temas claves de desarrollo del país, como la eficiencia del gasto y el sistema impositivo conforme con la recomendación #1. Respecto a la #2 (*apoyar acciones para atender fallas institucionales que disminuyen la efectividad y sostenibilidad del programa del Banco*), a pesar de implementarse acciones orientadas a mejorar la sostenibilidad en ámbitos como planeación sectorial (p.e. guía para el cálculo de tarifas en agua y saneamiento), el CPE identificó la persistencia de retos, por lo que continuó con una recomendación en la materia. La recomendación #4 perdió aplicabilidad durante la EBP⁵. Y, respecto a la #5, la CPE concluye que los brazos del Grupo BID con y sin garantía soberana (GS-SGS) se coordinaron de manera efectiva en torno al programa de energías renovables (con apoyo técnico del BID y financiamiento subsecuente a proyectos por BID Invest), así como en APPs (con apoyo técnico de BID Invest y BID y apoyo financiero planificado subsecuente de BID y BID Invest).

- 3 También se observó que las aprobaciones de PBL-DDO aumentaron en relación con los períodos anteriores, pero seguían equilibradas en relación con los préstamos de inversión (aprox. 50%/50%).
- 4 Algunos avances se reportaron en el ReTS hasta 2017 y no se contó con hitos posteriores. OVE indicó que las acciones reportadas no garantizaban la implementación global en el sentido de la recomendación.
- 5 Debido al cambio de políticas del Gobierno, las operaciones ya no incluyeron Aportes no Reembolsables (ANRs) a empresas como sugería la recomendación.

4.15 En 2019, además, una evaluación sectorial y una evaluación corporativa cerraron su ciclo de evaluación (Cuadro 4.3). A diferencia de las CPEs, para otro tipo de evaluaciones (p. ej. corporativas o sectoriales) no siempre es posible evaluar si el problema que dio lugar a la recomendación fue corregido, ya que normalmente no cuentan con nuevas evaluaciones de seguimiento. En 2019, dos evaluaciones de este tipo concluyeron su ciclo: Evaluación del Trabajo del Grupo BID a través de Intermediarios Financieros (IFs) y Evaluación de los resultados de la Realineación (ver Recuadros 4.3 y 4.4).

Recuadro 4.3. Resumen de cierre en 2019 de los PAs de la Evaluación del Trabajo del Grupo BID a través de IFs

En 2016, OVE realizó la evaluación integral de las operaciones con IFs, cubriendo las operaciones gestionadas por todas las ventanillas (en aquel momento) del Grupo BID, entre 2005 y 2014, enfocadas en IFs (466 operaciones por un total de US\$17.000 millones, 14% del total de aprobaciones). Con base en los hallazgos de la evaluación, OVE planteó cinco recomendaciones (avaladas por el Directorio) orientadas a: poner en práctica un enfoque estratégico a nivel del Grupo BID para el trabajo a través de IFs, integrar mejor en las EBP el trabajo con IFs, y fortalecer la manera en la que las salvaguardias ambientales y sociales se aplican a las operaciones con IFs, entre otras. En el ReTS, cuatro de las cinco recomendaciones fueron retiradas como adoptadas (excepto la #1). Se avanzó en varias acciones, tales como mejorar la coordinación entre diferentes ventanillas; se promovió la oferta de productos del BID Invest para IFs; se incluyó el diagnóstico del sector financiero en la etapa de análisis en diversas EBP, realizado de manera conjunta por el BID y el BID Invest; se ajustaron las plantillas de acuerdos legales para IFs, con el objetivo de reflejar el alcance de la cartera a la cual se debe aplicar la Gestión de Riesgos Ambientales y Sociales; se elaboró una herramienta de selectividad estratégica para IFs (fase piloto en 2019), entre otras. Sin embargo, respecto a la recomendación #1, OVE considera que aún falta una orientación estratégica más amplia a nivel del Grupo BID, principalmente para definir qué es lo que busca lograr (objetivos estratégicos) mediante su trabajo con IFs. Además, OVE continúa observando, tanto en CPEs como en validaciones de proyectos con IFs, la falta de un diagnóstico sobre los cuellos de botella que restringen el acceso a crédito para los beneficiarios relevantes (ver Anexo XII).

Recuadro 4.4. Resumen de cierre en 2019 de los PAs de la Evaluación de los Resultados de la Realineación (documento RE-451-2)

El proceso de Realineación¹ definió objetivos para responder a una percepción de una pérdida de pertinencia y presencia del Banco en la región. Para atenderlos, el Banco propuso cambios en la estructura (organización matricial); en los procesos (delegación de nuevas responsabilidades y facultades en las Representaciones y a los jefes de los equipos); en los recursos humanos y en los incentivos del Banco. En 2014, OVE presentó una evaluación sobre dicho proceso, la cual concluyó que la orientación hacia la estructura matricial y la descentralización era adecuada², pero también identificó retos para alcanzar los objetivos planeados y ofreció cinco recomendaciones (cuatro avaladas por el Directorio excepto la #5). Derivado de lo reportado por la Administración a través del ReTS, OVE consideró que la recomendación #2 (*fortalecer el rol de las vicepresidencias de sectores y país -VPS y VPC- en el desarrollo de estrategias y programación de los países, para mejorar su coordinación*

- 1 En 2006 el Directorio Ejecutivo aprobó el documento del proceso de reforma institucional denominado "Realineación". En 2007 la Administración presentó el plan de implementación cuyos objetivos incluían: profundizar en el enfoque sectorial y de país, reforzar la gestión basada en riesgos y resultados, y promover la eficiencia institucional.
- 2 Entre los avances destacaron: mejoras en las competencias técnicas del personal del Banco, esfuerzos para generar y difundir conocimiento, el mayor acercamiento del BID a sus clientes y algunas mejoras en la colaboración entre el personal del mismo sector en las Representaciones y en la Sede. Entre los retos destacaron: que la matriz organizacional podía fortalecerse, espacios de mayor colaboración entre vicepresidencias y entre sectores, y la compartimentación sectorial, entre otros. La evaluación de 2014 no encontró indicios concluyentes de una mayor eficiencia.

y *coherencia*) fue sustancialmente adoptada en 2016. Mientras que los PAs de las recomendaciones #1 (*fortalecer aún más la función de gestión de los programas en las oficinas de país*), #3 (*fortalecer los mecanismos de control de calidad de los productos operativos del Banco*) y #4 (*mejorar la eficiencia, seguir fortaleciendo los procesos presupuestarios y los sistemas de información para garantizar una contabilidad de costos completa y precisa*) tuvieron avances, pero fueron parcialmente relevantes y las recomendaciones se consideraron parcialmente adoptadas entre 2017 y 2019. No obstante, entre los avances destacan algunas acciones implementadas por la Administración para ayudar a mejorar la matriz organizacional y los procesos presupuestarios del Banco (en 2015, SPD presentó una propuesta para mejorar la alineación entre las herramientas de medición de desempeño corporativo³, y en 2017 se implementó el nuevo presupuesto basado en resultados -RBB, por sus siglas inglés-), aunque persisten retos para vincular más directamente recursos y objetivos estratégicos. Respecto a la #3, OVE consideró que el PA era pertinente y reconoce avances importantes. Por ejemplo, se desarrollaron las actualizaciones a las directrices de acción de la plataforma de análisis de capacidad institucional (PACI), las cuales se enviaron a Comité de Políticas Operativas (OPC) para su aprobación en enero de 2020, para entrar en vigor en enero de 2021; se realizaron pruebas piloto en 15 proyectos⁴; talleres del PACI para 13 operaciones, y se está trabajando con KIC para desarrollar cursos de formación sobre PACI. Sin embargo, no era claro cómo se simplificarían los múltiples niveles de selección y revisión de proyectos. Debido al cumplimiento de los cuatro años de seguimiento en el ReTS (protocolo AM-140-1), OVE deja de darles seguimiento (Anexo XII).

3 Alineación entre el Marco de Resultados Corporativos (CRF por sus siglas en inglés) (documento GN-2727-8) -bajo el cual se monitorea la AEI- e indicadores de presupuesto basado en resultados (RBB).

4 Las guías PACI se aprobaron en 2018 por OPC.

4.16 Adicionalmente, la Revisión de OVE de los Informes de Terminación de Proyecto (PCR) 2016 y 2017 y los Informes Ampliados de Supervisión (XSR) 2016³⁸ también cerraron su ciclo en el ReTS en 2019. En el marco del informe de PCRs/XSR 2016, OVE emitió siete recomendaciones: cuatro al BID y tres al BID Invest. Tres fueron retiradas del ReTS en 2019 y cuatro en 2018. Entre los avances destacan la actualización de los lineamientos de XSRs por parte del BID Invest en colaboración con OVE, y el uso de las calificaciones finales de OVE a PCRs y XSRs en los reportes corporativos del BID y BID Invest. Posteriormente, las cuatro recomendaciones del informe de PCR 2017 dirigidas al BID fueron adoptadas. En 2019 se desarrollaron talleres y seminarios de capacitación para el 100% de las operaciones que se cerraron en 2018 y que debían preparar un PCR en 2019 (97 equipos de 10 divisiones sectoriales), y se desarrollaron ejemplos específicos sobre el análisis de costo-beneficio y costo-eficiencia para los diferentes sectores, así como directrices sobre la alineación de los estándares y de los métodos para las operaciones de instituciones financieras (sectores público y privado).

38 Aún quedan activas tres recomendaciones de XSR 2017 cuyo ciclo cierra en 2020.



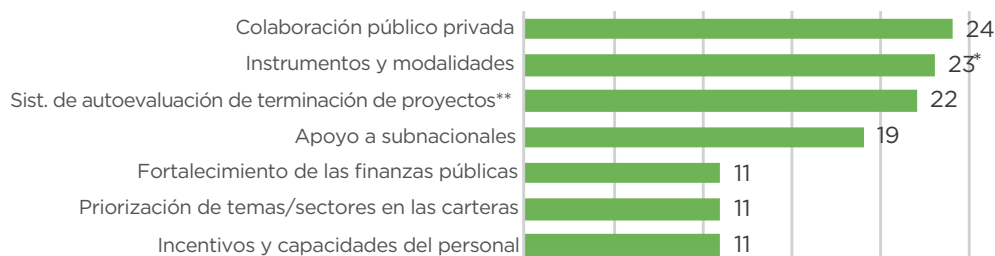
05

Principales
hallazgos: ReTS
2013-2019

5.1 En respuesta a la solicitud del Directorio y a su interés por conocer en mayor profundidad el progreso y los retos en la implementación para atender las recomendaciones que ha avalado en los últimos años, OVE presenta los principales hallazgos en torno a tres temas que han sido recurrentes en sus evaluaciones. OVE agrupó las 260 recomendaciones emitidas y avaladas por el Directorio desde 2013 y registradas en el ReTS, en torno a las ocho categorías presentadas en el Gráfico 3.2 (Anexo V)³⁹. Sin embargo, debido a que dichas categorías resultaban demasiado generales para delinear hallazgos específicos⁴⁰, para fines analíticos, OVE reanalizó cada recomendación basándose en los temas concretos que cubría cada una. Así, analizando la frecuencia de los temas identificados, destacan tres que surgen con mayor frecuencia en las recomendaciones de OVE (Gráfico 5.1 y Anexo XV). Los temas analizados en este capítulo son⁴¹: colaboración de los brazos público y privado del Grupo BID (24 recomendaciones), optimización del uso de instrumentos o modalidades (23 recomendaciones) y apoyo a subnacionales (19 recomendaciones).

Gráfico 5.1
Principales temas identificados en las recomendaciones

Fuente: OVE



Nota: N= 260. Aunque la gráfica solo presenta los temas que surgen con mayor frecuencia (ya sea como temas prioritarios o secundarios) en 121 de las 260 recomendaciones. El resto de las recomendaciones cubren temas diversos como mejoras del diseño y seguimiento de los proyectos; fortalecer la capacidad institucional de los países prestatarios; generación, uso y difusión de evidencia, etc. Detalle en Anexo XV. (*) 31 si se consideran las recomendaciones sobre CTs y asistencia técnica. (**) Corresponde a recomendaciones derivadas de los Informes de Validación PCR/XSR.

39 Se consideran todos los tipos de evaluaciones de OVE (de país, corporativas, sectoriales y de proyectos) a las que se le ha dado seguimiento en el ReTS.

40 Como se indicó antes, a nivel de categoría, no parece haber una tendencia clara de relevancia o grado de implementación. Sin embargo, las categorías han servido para identificar y analizar en mayor profundidad temas específicos que cubren las recomendaciones.

41 Aunque las recomendaciones sobre el “Sistema de autoevaluación de terminación de proyectos” destacan como uno de los temas más recurrentes, estas ya fueron tratadas en el capítulo previo (párrafo 4.16). En su Informe Anual de 2019 (documento RE-548), OVE también identificó estos temas como recurrentes en evaluaciones recientes: “Los CPE entregados en 2019 (...) resaltaron la necesidad de (...) optimizar la combinación de instrumentos financieros y no financieros para atender las necesidades de sus clientes, tanto a nivel nacional como subnacional; y mejorar la coordinación de actividades entre el BID y el BID Invest para maximizar el impacto en el desarrollo del Grupo”.

5.2 El análisis del capítulo se hizo con base en la información registrada en el ReTS. La sección no pretende ser una evaluación de efectividad o de resultados de los temas tratados, ya que para ello se requerirían evaluaciones específicas. Más bien intenta dar cuenta del alcance de las recomendaciones avaladas por el Directorio, de una manera más profunda y que vaya más allá del análisis descriptivo agregado, así como del avance de las acciones implementadas por la Administración para responder a éstas.

A. Recomendaciones de colaboración entre los brazos público y privado del Grupo BID

5.3 OVE ha emitido 24 recomendaciones relacionadas con el fortalecimiento de la coordinación y el trabajo conjunto entre el BID y el BID Invest (o las antiguas ventanillas privadas del BID), tanto a nivel estratégico y organizacional como a nivel país y sectorial. La mayor parte de estas recomendaciones (14) proviene de 14 CPEs (es decir, el tema se trata en el 44% de las CPEs publicadas desde el inicio del ReTS); el resto, procede de evaluaciones sectoriales (seis recomendaciones de cuatro evaluaciones) y corporativas (cuatro recomendaciones de tres evaluaciones). Todas las recomendaciones fueron avaladas por el Directorio⁴². La mayoría de estas (17 PA, 65%) continúan en implementación después de 2019. Dos países tienen recomendaciones relacionadas con la coordinación GS-SGS en dos CPEs consecutivas (Brasil y Chile) (Recuadro 5.1). Entre las evaluaciones corporativas, destaca el caso de la Revisión de la Fusión hacia Afuera (documento RE-513-3)⁴³; OVE evaluó el proceso en 2017 y destacó la importancia de mejorar la coordinación del sector privado y entre el BID y BID Invest (su PA continua activo hasta 2021).

5.4 Las recomendaciones se refieren, en su mayoría, a la necesidad de fortalecer la coordinación o explotar sinergias en los países o sectores, así como a una mejor definición a nivel organizacional (Cuadro 5.1). Las recomendaciones se han enfocado a dos tópicos principales: primero, en fomentar una mayor y más eficaz colaboración para maximizar el impacto en el desarrollo del trabajo del Grupo BID a nivel país o en sectores o temas clave (como la provisión de infraestructura básica, energía, saneamiento, transporte, PyMES o APPs) (17 recomendaciones). Por ejemplo, a través de elaborar EBP que incluyan ambos

42 De los 24 PAs, 19 fueron parte del ejercicio 2019 y dos fueron retirados al terminar este. Otras recomendaciones corresponden a IDB-9 y HMIC, retiradas sin PA en 2017 porque las acciones relacionadas fueron revisadas en el contexto de otras evaluaciones.

43 En 2015 se aprobó la consolidación de las ventanillas del sector privado del Grupo BID (*merge-out*).

brazos⁴⁴; fortalecer los marcos regulatorios de los países; o definir mejor los términos de colaboración⁴⁵. Segundo, definir ámbitos e instancias de trabajo conjunto a nivel organizacional (siete recomendaciones), incluyendo el establecimiento de un punto focal en la estructura organizacional con la autoridad para reunir a los actores relevantes del Grupo BID (Evaluación de APPs en Infraestructura), y desarrollar un enfoque estratégico para trabajar coordinadamente a través de IFs⁴⁶ (Trabajo del Grupo BID a través de IFs) (Recuadro 4.3). La mayoría de las acciones propuestas por la Administración para atender las recomendaciones han sido consideradas por OVE como relevantes y con progresos en implementación según lo planeado. Solo una se ha retirado como parcialmente adoptada (Cuadro 5.1).

Cuadro 5.1. Resumen de recomendaciones sobre colaboración público-privada y PAs

Recomendaciones (frecuencia y descripción)		Ejemplos de acciones y avances de la Administración	Resumen ReTS
17	1. Fomentar una mayor y más eficaz colaboración para maximizar el impacto en el desarrollo del trabajo del Grupo BID a nivel país o sectorial	Las EBPAs actualmente se elaboran de forma conjunta (BID, BID Invest y BID Lab), aunque hay espacio para mejorar en la práctica la colaboración. Otras acciones: espacios de coordinación, de generación de conocimiento y de definición de agendas. En varios casos se busca promover APPs.	Relevancia: <i>total o sustancial</i> , excepto en un caso*. Implementación: Calificación <i>total o sustancial</i> en 2019. Dos casos con avances <i>parciales</i> **.
7	2. Definir, a nivel organizacional, ámbitos de trabajo conjunto (estructura y proceso internos)	Actualización de la Estrategia Institucional (AEI) documento CII/AB-1540-2 (primera en incluir a todas las instituciones del Grupo BID).	Adopción: Cuatro recomendaciones <i>adoptadas</i> y una <i>parcialmente</i> ***.
Total: 24 recomendaciones (de 21 evaluaciones)			

Fuente: OVE

* La calificación parcial corresponde a un PA (recomendación #4) del CPE de Brasil 2015-2018. ** Un PA del CPE de Argentina 2009-2015 (recomendación #5) y uno del CPE de Brasil 2015-2018 (recomendación #4). *** PA de la Evaluación del Trabajo del Grupo BID a través de IF (Recuadro 4.3 y Anexo XII).

5.5 Las acciones de la Administración con respecto a fomentar una mayor y más eficaz colaboración a nivel país y sectorial han sido relativamente homogéneas e incluyen la preparación de las

44 CPEs de Brasil 2011-2014/2015-2018, Chile 2011-2013/2014-2018, Barbados 2014-2018 y Honduras 2015-2018.

45 CPEs de Argentina 2009-2015, Bahamas 2010-2017, Barbados 2014-2018, Haití 2011-2015, Honduras 2015-2018, Trinidad y Tobago 2011-2015, República Dominicana 2013-2016, Nicaragua 2013-2017, Colombia 2015-2018, Perú 2012-2016 y Evaluación de APPs en infraestructura. En Barbados, la CPE también recomendó apoyar la agenda pendiente en el marco de su Programa de Competitividad. En las evaluaciones de Cambio Climático (recomendación #3) y apoyo a PyMES (#2), se recomendó fortalecer la estrategia y coordinación entre ventanillas y ampliar los esfuerzos para movilizar financiamiento o recursos externos, en el marco de esos temas.

46 Abordar temas como: los criterios y justificación para la elección y apoyo con GS y SGS (incluida la asistencia técnica, por ejemplo, para marcos regulatorios) de los IFs.

EBPs de manera conjunta entre el BID, BID Invest y BID Lab⁴⁷. Destacan los casos de Brasil, Chile y Argentina, cuyas CPEs recientes analizaron las acciones realizadas por la Administración en torno a estos temas. En los tres casos hubo evidencia de mejoras en la colaboración entre los brazos público y privado, pero en Brasil y Chile persisten retos, por lo que los nuevas CPEs retoman recomendaciones similares (Recuadros 5.1. y 4.2). En el resto de los casos, los PAs siguen en implementación, por lo que es temprano para identificar resultados, pero se ha avanzado en el desarrollo de EBP conjuntas⁴⁸. Otras medidas se enfocan en promover acciones de intercambio de conocimiento, o de acceso a financiamiento a PyMEs y apoyo a APPs e inversiones en los sectores productivos de cada país. Por mencionar algunos: en Bahamas se aprobó la EBP que incluyó el fomento de la competitividad del sector privado como área prioritaria en las que el Grupo BID actuarían de manera coordinada; y en 2018 se organizó un taller regional de creación de conocimiento sobre APPs. En Honduras se aprobó la EBP conjunta que destaca el apoyo al sector productivo y el cierre de brechas de financiamiento a MiPYMES. En 2019 se realizó el estudio para evaluar el programa de APPs en el país (RG-T2998) y se han explorado modelos alternativos de sinergias público-privadas⁴⁹. En Trinidad y Tobago se ha promovido el intercambio de conocimiento interno entre especialistas sectoriales y BID Invest lo que, en 2019, dio lugar a un trabajo de asesoría de eficiencia energética (BID Invest con la División de Energía del Banco), un taller en temas de género (BID Invest con la División de Género y Diversidad) y el documento de Perfil de País de APPs. En República Dominicana, para fomentar sinergias de ambos brazos en proyectos de APPs, en 2019 se llevó a cabo el foro APPs Américas. No obstante, OVE ha destacado la importancia de incorporar medidas concretas que permitan identificar avances en el fortalecimiento del marco regulatorio de APPs. En Perú también hay acciones alineadas con la recomendación, pero hay espacio para atender el punto central de tener lineamientos para el trabajo con APPs⁵⁰.

47 La necesidad de fortalecer las sinergias entre el BID y BID Invest en las EBP se indicó en las directrices actualizadas de 2015 (documento GN-2468-9), “en seguimiento a las recomendaciones de OVE sobre los compromisos del Noveno Aumento General de Recursos de Capital (BID-9)”.

48 En 2019 se elaboraron ocho EBP y otros documentos de países (nueve documentos de desafíos de desarrollo -CDC-) de forma integrada con insumos del BID y BID Invest.

49 Destaca el análisis de la Apuesta por la Inversión (API) para casos de salud y educación, y se promovió un diálogo inicial sobre APP en el sector de bosques y agua.

50 La recomendación destacaba establecer las condiciones de participación de financiamiento al sector público, al privado o a ambos, así como el alcance de la participación (Recuadro 4.1).

Recuadro 5.1. Recomendaciones sobre colaboración público-privada y PAs

En la **CPE de Brasil 2011-2014** (documento RE-482-1), OVE recomendó elaborar un plan concreto para promover una colaboración entre sectores y público-privada más eficaz en el programa de país. Se desarrolló un PA que cumplió parcialmente con la recomendación. Se elaboró un plan para promover la colaboración, hubo evidencia de un mayor trabajo intersectorial aumentando la proporción de operaciones *double-booking*, y se creó una oficina del Grupo BID en Sao Paulo que ha permitido una mejor comunicación entre especialistas de diferentes áreas. Sin embargo, la coordinación a nivel programa entre BID y BID Invest siguió siendo un desafío. Por ello, en la **CPE de Brasil 2015-2018** (documento RE-534-1), OVE recomendó seguir fortaleciendo la coordinación y acordar los casos en los que se justifica utilizar financiamiento con GS y SGS para los mismos propósitos. El nuevo PA (iniciado en 2019) incluye la aprobación de una EBP conjunta (ya fue aprobada) que identifica, en los distintos sectores, ámbitos de interacción de los brazos público y privado; además de la organización y priorización de la interacción entre BID, BID Invest y BID Lab a través del Representante de país y el Gerente Regional, con el apoyo de un Coordinador Regional. OVE consideró que, si bien estas acciones son relevantes a la recomendación, el PA podría fortalecerse desarrollando un plan a priori respecto a aquellos casos en los que no corresponde financiar un mismo tema o propósito con recursos de ambas ventanillas. El PA apenas inicia ejecución y, por tanto, mayores resultados pudieran identificarse en los próximos años.

Dando respuesta a la CPE de **Chile 2011-2013**, la Administración desarrolló un PA que se retiró como sustancialmente adoptado en 2017. Entre 2014 y 2017 se realizaron actividades conjuntas entre el BID y BID Invest que ayudaron a promover la colaboración (por ejemplo, en energía y mercados financieros), y el Representante del país tuvo un rol importante para identificar y originar proyectos SGS. No obstante, no se evidenció que los ejercicios de programación se realizaran sistemáticamente en conjunto con el sector privado. La CPE de **Chile 2014-2018** corroboró que durante dicho periodo se apoyaron programas de acceso al financiamiento para MiPyMEs a través de los brazos del sector público y privado con resultados preliminares satisfactorios, y que la cartera del sector privado se alineó con el objetivo de la EBP de apoyar la generación de energías renovables no convencionales. Sin embargo, la EBP no contó con una definición del posicionamiento estratégico de manera amplia de las ventanillas del sector privado en el país (particularmente, más allá de los temas mencionados). Por ello, esta CPE recomendó promover una mayor coordinación estratégica entre los brazos del Grupo BID para maximizar su impacto en el desarrollo. El PA de respuesta es relevante y se encuentra en implementación desde 2019 e incluye: la EBP integrada (aprobada en 2019), así como el diálogo y misiones conjuntas (BID, BID Invest y BID Lab) con autoridades del Gobierno, entre otras.

- 5.6 Se ha avanzado en diversas acciones orientadas a definir, a nivel estratégico y organizacional, ámbitos e instancias de trabajo conjunto entre los brazos del sector público y privado del Grupo BID. Se ha definido mejor cómo el BID y BID Invest deben trabajar juntos como Grupo BID. En 2019, las gerencias de ambos presentaron a sus respectivos directorios ejecutivos la Actualización de la Estrategia Institucional (AEI) documento CII/AB-1540-2, primera en incluir a todas las instituciones que conforman el Grupo BID, y se aprobó un único Marco de Resultados Corporativos (Corporate Results Framework, CRF).

La AEI identifica áreas potenciales de colaboración y las formas que podrían adoptar (se presentará a la Junta de Gobernadores para aprobación en 2020). OVE, sin embargo, considera que dicha coordinación puede fortalecerse aún más⁵¹. Adicionalmente, se han generado incentivos internos para fomentar la coordinación: por ejemplo, se incluyó la colaboración de los brazos con GS y SGS como parte de los objetivos de los representantes de los países en el sistema de evaluación de desempeño individual anual (Career Point), la participación de BID Invest en las evaluaciones de los representantes de país, capacitaciones, entre otras.

B. Recomendaciones sobre uso de instrumentos y modalidades

5.7 OVE ha emitido 23 recomendaciones relacionadas con el tema de instrumentos⁵² (Anexo XVI). De estas, todas fueron avaladas por el Directorio (dos, parcialmente)⁵³ y la mayoría seguían activas en el ejercicio 2019 (tres fueron retiradas después de este ejercicio y cuatro en ejercicios previos). Todas las recomendaciones provienen de 19 evaluaciones: 13 CPEs (16 recomendaciones), cinco evaluaciones sectoriales (6) y una evaluación corporativa (1). Así, en el 40% de las CPEs, de los 32 registrados en el ReTS desde 2013, hay al menos una de estas recomendaciones. Tres países tienen recomendaciones relacionadas con instrumentos en dos CPEs consecutivas (Chile, Colombia y Paraguay). Cabe destacar que, además de este análisis, OVE ha realizado evaluaciones específicas sobre instrumentos⁵⁴.

5.8 Las recomendaciones de OVE validadas en el ReTS en materia de instrumentos son variadas, pero se pueden agrupar en dos tópicos: primero, optimizar el uso de los instrumentos o modalidades que el Grupo BID ofrece, adecuando su mezcla al contexto y necesidades de los países prestatarios. Segundo, explorar la viabilidad de nuevos instrumentos o instrumentos innovadores para el Banco, o mejorar su diseño o modalidades de implementación. En general, las acciones propuestas por la

51 Si bien OVE ha reconocido los avances en el ReTS, identifica que la AEI no aborda cómo podrían ser los posibles conflictos de intereses entre el BID y BID Invest, lo cual también denotaba la recomendación de la evaluación.

52 En general, las acciones propuestas por la Administración para dar respuesta a las 23 recomendaciones han sido consideradas por OVE como relevantes y la mayoría ha tenido progresos en implementación.

53 CPE de Surinam 2011-2015 (recomendación 2) y CPE de Guatemala 2012-2016 (recomendación 3).

54 Varias de estas evaluaciones fueron anteriores al lanzamiento del ReTS. Además, OVE realizó recientemente una revisión sobre instrumentos, la cual comprendió un periodo de 15 años (*Lending Instruments Report*, 2020 Anexo XVI.A).

Administración para dar respuesta a las 23 recomendaciones han sido consideradas por OVE como relevantes y la mayoría ha tenido progresos en implementación (Cuadro 5.2).

Cuadro 5.2. Resumen de recomendaciones sobre el uso de instrumentos o modalidades y PAs

	Recomendaciones (frecuencia y descripción)	Ejemplos de acciones y avances de la Administración	Resumen ReTS
13	<p>1. Optimizar la mezcla y el uso de los instrumentos que el Grupo BID ofrece:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Adoptar una combinación de instrumentos más eficaz, según el contexto. ii) Asegurar el dimensionamiento adecuado de los préstamos. iii) Mejorar el uso de préstamos programáticos 	<ul style="list-style-type: none"> i) En Uruguay y Chile, el BID ajustó adecuadamente la oferta de instrumentos. En Colombia y Brasil, el PA apenas inicia ejecución. ii) En República Dominicana, se estableció un marco de financiamiento para operaciones con GS. En Jamaica se cancelaron préstamos de baja ejecución: hay retos para asegurar su tamaño óptimo. iii) En Surinam no hay nuevos PBP. En República Dominicana hay espacio para asegurar su alta profundidad inicial. 	<p>Relevancia: <i>total o sustancial</i> en 21 casos y <i>parcial</i> en dos*.</p> <p>Implementación**: <i>total o sustancial</i> en 20 casos y <i>parcial</i> en dos casos***.</p>
10	<p>2. Explorar la viabilidad de nuevos instrumentos o modalidades, o mejorar su diseño e implementación en los países:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Nuevos enfoques o instrumentos dirigidos al logro de resultados ii) Introducción o un mayor uso de modalidades diversas. 	<ul style="list-style-type: none"> i) Se revisitó el PDL y se aprobó el PBR en 2016. Se han aprobado ocho PBRs, uno cancelado. La Administración, también respondió con financiamiento no reembolsable en Colombia y Guatemala. ii) En Colombia, en 2019, se aprobaron operaciones en moneda local (BID Invest) y en Chile destaca el mayor uso de FFS. 	<p>Adopción: De los siete PAs retirados, cinco tienen <i>total o sustancial</i> y dos <i>parcial</i>****.</p>
Total: 23 recomendaciones (de 19 evaluaciones)			

Fuente: OVE. Algunas recomendaciones cubren más de uno de estos temas.

* Los dos casos son PAs de los CPEs de Jamaica 2009-2014 (#3) y Surinam 2011-2015 (#2). ** El PA del CPE de Brasil 2015-2018 (documento RE-534-1) (recomendación 3) no ha iniciado implementación. *** Parcial en los PAs de los CPEs de Guatemala 2012-2016 (#3) y Uruguay 2010-2015 (#5). **** Los PA con adopción parcial son CPEs de Uruguay 2010-2015 (#5) y de Jamaica 2009-2014 (#3).

5.9 OVE ha recomendado optimizar y adecuar la mezcla de instrumentos para ser más relevante al contexto y a las necesidades de los países prestatarios (Anexo XVI.B). En particular, ha recomendado: i) Balancear las necesidades de financiamiento y adoptar una combinación de instrumentos más eficaz, según el contexto económico (por ejemplo, apoyo contingente con préstamos de inversión y asistencia técnica; PBPs con apoyo para su implementación a través de préstamos de inversión o CTs, o combinar la cartera existente con nuevas modalidades de instrumentos para reducir costos de transacción o adecuarse mejor a los diferentes tipos de prestatario (Uruguay, Surinam, Colombia, Chile, Bahamas y Brasil); ii) Asegurar el dimensionamiento adecuado de los nuevos préstamos de las carteras, tomando en cuenta, entre

otros, aspectos como las restricciones fiscales, la experiencia y capacidad de los ejecutores, y los sectores en los que el Banco ha invertido en una relación a mediano y largo plazo con el país (Jamaica, República Dominicana y Brasil) y iii) mejorar el uso de PBP, incluyendo una menor cantidad de condiciones, pero más estratégicas y de mayor profundidad al inicio de la serie (Surinam y República Dominicana). Además, en la “Revisión del Respaldo del Banco a la Política y la Administración Tributarias, 2007-2016”, OVE recomendó seguir buscando oportunidades para brindar un apoyo sincronizado, en torno a la política tributaria y la administración de ingresos, mediante una combinación más adecuada de PBP/PBLs, préstamos de inversión y CTs; mientras que la evaluación de “Apoyo directo a SMEs” recomendó no seguir dando préstamos directos a SMEs (esta recomendación se retiró en 2018 como adoptada).

- 5.10 El BID ha implementado diversas acciones específicas en los países para promover una combinación de instrumentos más eficaz. En Uruguay el BID promovió un programa operativo que combinó financiamiento contingente y de inversión; la recomendación se retiró como adoptada en 2019 (Recuadro 4.2). En Chile (AP activo hasta 2022), se promueve un programa operativo que incluye un abanico más amplio de instrumentos con GS que en la EBP previa, así como su revisión periódica en caso de requerir rediseño o adaptación al contexto (se han implementado PBLs, préstamos de inversión -uno siendo reestructurando a un préstamo basado en resultados -PBR-, así como pago por servicios -FFS-, etc.). En Colombia (PA iniciado en 2019), la Administración busca promover el diálogo estratégico con el Gobierno sobre los temas recomendados (incluida la posibilidad de usar garantías). En Brasil (PA iniciado en 2019), la Administración propuso en su EBP 2019-2022 un enfoque diferenciado por cliente (Gobierno Federal, estados, municipios, sector privado y entidades financieras públicas), que guiará la implementación del programa y, similar a Colombia, buscará promover el uso de garantías; pero a estima de OVE, estas acciones deben ser mejor detalladas en los documentos de programación plurianual.
- 5.11 El BID implementa diferentes estrategias para asegurar el dimensionamiento adecuado de los nuevos préstamos de las carteras, aunque con retos, en Jamaica y República Dominicana. En Jamaica, el PA contempló la cancelación y reestructuración de los préstamos de baja ejecución, así como la coordinación de la cartera entre los donantes en la Estrategia con el país. Sin embargo, la recomendación se retiró del ReTS en 2016 como parcialmente adoptada, ya que el PA no incluía elementos para asegurar que el tamaño de los préstamos de inversión estuviera en consonancia con las restricciones fiscales, ni

preveía el rendimiento de los préstamos individuales como criterio para decidir la pertinencia de nuevas intervenciones. En República Dominicana, la Administración estableció un marco de financiamiento para las operaciones con GS, así como la revisión del desempeño fiscal y la deuda pública, y ha dado prioridad a ciertas áreas prioritarias de la EBP en la oferta de productos. OVE, sin embargo, destacó en el ReTS la falta de acciones concretas que permitan lograr el equilibrio entre el apoyo presupuestario y los objetivos de desarrollo de la EBP (PA activo).

- 5.12 En los dos casos donde OVE recomendó un uso más estratégico de préstamos programáticos, hay avances parciales o incipientes. En dos países se recomendó mejorar el uso de PBP, incluyendo una menor cantidad de condiciones, pero más estratégicas y de mayor profundidad al inicio de la serie. En República Dominicana, se implementaron acciones para mejorar la relevancia de los PBPs según las necesidades del contexto. OVE, sin embargo, destacó en el ReTS la falta de acciones que aseguren que las condiciones de reformas cuenten en su mayoría con alta profundidad estructural desde la primera fase (la nueva CPE, en elaboración, analizará esto en más detalle). En Surinam, se aprobaron préstamos de inversión que estuvieron pareados y fortalecen la ejecución de PBPs en temas de desarrollo agrícola y de política y administración de ingresos. Sin embargo, desde 2017 no se han aprobado nuevos PBPs (PA activo hasta 2020).
- 5.13 De otra parte, OVE ha recomendado explorar la viabilidad del uso y desarrollo de nuevos instrumentos financieros o instrumentos, modalidades o enfoques innovadores para el Banco en ciertos países, o mejorar su diseño o modalidades de implementación y financiamiento para atender mejor las necesidades específicas (Anexo XVI.C). Las recomendaciones de este tipo buscan: i) Explorar nuevos enfoques o instrumentos dirigidos al logro de resultados. Dichas recomendaciones incluyen revisar la experiencia del préstamo basado en desempeño (PDL) en el BID e instituciones pares y considerar el uso del PBR (aprobado en 2016) que financia marcos de gasto, así como pilotear enfoques, instrumentos o modalidades (incluidas las modalidades no reembolsables) dirigidos al logro resultados⁵⁵. ii) Considerar o explorar la introducción o el mayor uso de modalidades o enfoques más diversos (sobre todo para apoyar a países con mayores niveles de desarrollo), tales como el financiamiento en moneda local, instrumentos de préstamo "paraguas" (para apoyar a varias instituciones en un ámbito temático común), financiamiento complementario como bonos de impacto

55 CPEs de Uruguay 2010-2015, Colombia 2015-2018 y Guatemala 2012-2016, y la Evaluación *¿Cómo está atendiendo el BID a los países de ingreso mediano alto? Perspectivas de los prestatarios*, HMIC (2013). La CPE de Chile 2014-2018 también recomendó los PBR, como una de varias opciones.

social, FFS, entre otros⁵⁶. Aunque el Banco ya puede proveer algunas de estas opciones, directa o indirectamente, a través de combinaciones de instrumentos y productos financieros.

5.14 En seguimiento a las recomendaciones, la Administración ha explorado el mayor uso de enfoques o instrumentos dirigidos al logro de resultados en varios países, con diferentes grados de implementación⁵⁷. En el marco de la evaluación de OVE de HMIC, que recomendó al Banco revisar su experiencia con los discontinuados PDL⁵⁸, la Administración revisó la modalidad y propuso al Directorio una modificación, el PBR, el cual fue aprobado en 2016⁵⁹ (con ello, la recomendación se retiró como adoptada en 2016). A la fecha, el Directorio ha aprobado ocho PBRs en Argentina (1), Brasil (1), México (1), República Dominicana (1) y Uruguay (4). De ellos, siete se encuentran en ejecución (tres en Uruguay, con más del 40% de ejecución, siendo el que más ha avanzado en su implementación, mientras que el de México fue cancelado en septiembre de 2019) y ninguno ha finalizado. Del resto de CPEs que recomendaron explorar la implementación de instrumentos basados en resultados, en Colombia, el Banco trabaja en la estructuración de un PBR (CO-L1248) y aprobó recientemente una operación de financiamiento no reembolsable basada en resultados (CO-G1013, de la Iniciativa de Erradicación de la Malaria aprobada en el Banco en 2018). En Guatemala, en respuesta a la recomendación⁶⁰, la Administración propuso analizar la viabilidad de implementar el mecanismo basado en resultados en la cartera del país. En 2018, la Administración culminó un estudio de presupuesto basado en resultados. Sin embargo, aún está pendiente, por parte del Banco, la finalización y presentación al Gobierno de una hoja de ruta estratégica sobre la viabilidad del uso de financiamiento por resultados en el país, que vaya más allá del análisis de presupuesto (se pospuso a 2020 con el cambio de gobierno).

5.15 La Administración también ha buscado introducir, adaptar o ampliar el uso e implementación de otros instrumentos, modalidades o esquemas de apoyo, teniendo avances variados. En Chile se observa el mayor uso de FFS, siendo el país que más

56 CPEs de Uruguay 2010-2015, Colombia 2015-2018, Chile 2014-2018, México 2013-2018, y HMIC.

57 Los 10 PAs de este grupo son relevantes. La mayoría inician o siguen en fase de implementación y se han retirado tres recomendaciones (la #5 de Uruguay, parcialmente adoptada) (Recuadro 4.2).

58 La modalidad de préstamo PDL se introdujo en 2003 como un piloto de seis años (documento GN-2278-2). De 2004 a 2009 se aprobaron 19 de estas operaciones.

59 El PBR vincula los desembolsos con el logro de resultados (Propuesta para establecer el PBR (GN-2869-1), Directrices para procesar PBR [documento GN-2869-3] y Propuesta de un programa piloto para préstamos de desempeño [documento GN-2278-2]).

60 La CPE identificó que “Dado los (...) limitados avances en las operaciones, el Banco debe explorar nuevos mecanismos basados en resultados (...).”

ha utilizado este esquema; así como bonos de impacto social (en coordinación con BID Lab y el Ministerio de Desarrollo Social del país), que ya han apoyado soluciones innovadoras público-privadas para población prioritaria identificada en un mapa de vulnerabilidad social. En Colombia, en el marco de la recomendación de OVE, destaca en 2019 la reciente aprobación de cuatro operaciones en moneda local a través de la ventanilla de BID Invest. En México, OVE recomendó adaptar y mejorar el nuevo instrumento de BID Invest para financiamiento de cadenas de valor, para asegurar su adicionalidad financiera. En respuesta, en 2019 (inicia el PA) hay avances en algunas áreas: la Administración aprobó una CT de diagnóstico que busca analizar cómo la plataforma eFactor puede hacer más eficientes sus procesos para poder añadir más empresas a su plataforma, y hay avances hacia la definición de indicadores que permitirán hacer un mejor seguimiento de la efectividad de las líneas. Sin embargo, OVE aún recomienda en el PA una mejor definición del plan a seguir para asegurar la adicionalidad financiera, concretar la definición de indicadores a ser reportados por los clientes, así como clarificaciones acerca de cómo las acciones adoptadas ayudarán a eFactor a incluir a más clientes.

C. Recomendaciones de colaboración o apoyo a subnacionales

5.16 En los últimos años, algunas evaluaciones de OVE (en especial CPEs) han señalado la necesidad de apoyar más y trabajar más directamente con gobiernos subnacionales (Anexo XVII y CPEs correspondientes). Aunque el Banco ha trabajado con entidades subnacionales en toda la región, son pocos los países en los que se les ha dado financiamiento directo. Esto se debe, en parte, a que no cumplen con los requisitos que delimitan los instrumentos que ofrece el BID⁶¹; o a políticas o restricciones internas del país que no lo permiten. Entre los países que cuentan con préstamos directos a subnacionales se encuentran Brasil y Argentina. Desde que inició el ReTS, OVE ha emitido 19 recomendaciones (de 14 evaluaciones) que presentan elementos dirigidos a mejorar la colaboración con o apoyar a gobiernos subnacionales (directa o indirectamente). Todas estas fueron avaladas por el Directorio y el 79% (15) provienen de 10 CPEs⁶², lo que representa casi un tercio de las CPEs a los que se

61 Para préstamos con GS, el Banco exige la garantía conjunta y solidaria del país miembro. Sin embargo, la política puede acomodar regímenes descentralizados donde las entidades subnacionales pueden ser solventes y financieramente autónomas, en cuyo caso no es necesaria la GS de la contraparte local (si el análisis financiero demuestra la capacidad del prestatario para proporcionar los recursos oportunamente). ([Garantías Requeridas al Prestatario](#)).

62 Argentina 2009-2015, Bolivia 2011-2015, Brasil 2011-2014 y 2015-2018, Colombia 2011-2014 y 2015-2018, Ecuador 2012-2017, Panamá 2010-2014, México 2013-2018 y Costa Rica 2011-2014.

le ha dado seguimiento en el ReTS. Debido al trabajo extenso con estados y municipios en Brasil, sus dos últimas CPEs han contenido el mayor número de estas recomendaciones (Recuadro 5.2).

- 5.17 Las recomendaciones de OVE de apoyo a subnacionales se han emitido principalmente en contextos de países con niveles de desarrollo medio o altos y se han enfocado a dos áreas principales: Primero, en la creación o adaptación de instrumentos y modelos para trabajar con subnacionales que se adecúen a las necesidades de países que cuentan con mayor acceso a diversas fuentes de financiamiento (10). La evaluación de HMIC también recomienda que el Banco continúe explorando opciones para interactuar operacionalmente con entidades subnacionales en países de ingreso medio alto, ya sea a través de préstamos con GS o SGS o instrumentos no crediticios. En CPEs de países con estas características (Brasil, México y Colombia) han sido frecuentes recomendaciones de este tipo. Segundo, las recomendaciones también se han enfocado en apoyar a la capacidad institucional o las finanzas públicas de gobiernos subnacionales (9). Todas las recomendaciones en este sentido provienen de CPEs, la mayoría de países de ingreso medio como Bolivia, Ecuador y Costa Rica, o alto como Panamá y Brasil.
- 5.18 En lo que se refiere a la respuesta de la Administración, la mayoría de PAs han sido relevantes, aunque más de la mitad (10) están iniciando ejecución o continúan en fase de implementación y aún es temprano para describir resultados⁶³. Ocho de las nueve recomendaciones retiradas fueron adoptadas⁶⁴ (Cuadro 5.3 y Anexo XVII).

Cuadro 5.3. Resumen de recomendaciones sobre el apoyo a subnacionales y PAs

Recomendaciones (frecuencia y descripción)		Ejemplos de acciones y avances de la Administración	Resumen ReTS
10	1. Creación o adaptación de instrumentos y modelos para trabajar con subnacionales.	Se continuó trabajando a través de entes financieros nacionales (México, Colombia, Brasil). Sus CPEs recientes recomiendan seguir buscando opciones para agregar valor desde la óptica subnacional.	Relevancia: total o <i>sustancial</i> en 18 (94%) casos y <i>parcial</i> en uno. Implementación: 13 PAs activos en 2019, todos con calificación <i>total</i> o <i>sustancial</i> .
9	2. Apoyo a la capacidad institucional de entidades subnacionales o apoyo a las finanzas públicas subnacionales.	Se han realizado talleres de capacitación a entidades subnacionales. Se han aprobado CTs o préstamos de apoyo (p. ej. en Bolivia, Brasil, Costa Rica y Ecuador). Pero, la baja capacidad institucional persiste en los órdenes subnacionales.	Adopción: Ocho PAs adoptados y uno retirado con calificación <i>parcial</i> .
Total: 19 recomendaciones (de 14 evaluaciones)			

Fuente: OVE.

63 Seis se emitieron en 2019 (CPEs de Colombia 2015-2018, Brasil 2015-2018 y México 2013-2018).

64 Las retiradas provienen de las CPEs de Argentina 2009-2015, Bolivia 2011-2015, Brasil 2011-2014, Colombia 2011-2014, Ecuador 2012-2017 y Panamá 2010-2014. Tres de ellos se retiraron en 2019.

- 5.19 En relación con las recomendaciones orientadas a crear o adaptar mejor los modelos de apoyo a subnacionales, la Administración continuó trabajando a través de entes financieros nacionales en países con niveles de desarrollo relativamente más alto (p. ej. en México⁶⁵, Colombia y Brasil), con diversos avances. Destacan los casos de Colombia y Brasil, en los que dos CPEs consecutivas incluyeron recomendaciones en esta línea: Brasil 2011-2014 y 2015-2018 y Colombia de 2011-2014 y 2015-2018 (Recuadro 5.2). A pesar de algunos avances, sus CPEs recientes recomiendan seguir buscando opciones para ser relevantes y continuar agregando valor desde la óptica subnacional.
- 5.20 Con el fin de mejorar la capacidad institucional de entidades subnacionales, se han organizado talleres y capacitación en diversas temáticas, o utilizado CTs o préstamos enfocados a fortalecer la gestión fiscal o promover reformas. Sin embargo, la baja capacidad institucional en las entidades subnacionales persiste. En las últimas décadas, América Latina y el Caribe ha sido escenario de un impulso descentralizador que brindó una mayor relevancia a los niveles intermedios de gobierno. Sin embargo, según publicación del BID de 2015⁶⁶, a su relevancia se contraponen déficits de capacidades para poder gobernar y gestionar eficazmente sus territorios y recursos, y retos de coordinación entre niveles de gobierno. En seguimiento a las recomendaciones, destacan los PAs retirados de tres CPEs: Bolivia, Costa Rica y Brasil. En Bolivia se identificaron avances: se realizaron capacitaciones a entidades subnacionales en temas de logística, agua y saneamiento (AyS), y evaluación; a través de préstamos se levantó información catastral en varios municipios, lo que ha mejorado su capacidad para sistematizar información de los predios; a través de PBP de AyS se apoyaron mejoras en la legislación y planificación sectorial nacional, departamental y municipal; y se apoyó el estudio de gasto público y responsabilidad fiscal (PEFA, por sus siglas en inglés) para la Municipalidad de La Paz. La recomendación se adoptó en 2020; no obstante, la CPE reciente identificó la persistencia de retos en las entidades subnacionales. En Costa Rica, a través de CTs y préstamos, se apoyó temas de gestión y la formulación y ejecución de proyectos de infraestructura y desarrollo urbano (por ejemplo, en desarrollo vial cantonal y reconversión productiva a

65 Por otro lado, la CPE de México 2013-2018 recomendó buscar vías para que el BID siga siendo relevante a las necesidades de desarrollo, y planteó que el apoyo a subnacionales puede agregar valor, a través de bancos de desarrollo, programas del gobierno federal y CTs, u opciones de financiamiento más directo.

66 Fortalecimiento de Capacidades Institucionales de Gobiernos Intermedios para Gestión y Gobernanza Territorial: Experiencias con gobiernos subnacionales en la región andina. BID, PNUD, RIMISP, 2015.

nivel subnacional). La recomendación se adoptó en 2018. Brasil es un caso particular pues, como Colombia, tiene recomendaciones en dos CPEs consecutivas (Recuadro 5.2)⁶⁷.

Recuadro 5.2. Recomendaciones sobre apoyo a subnacionales en dos CPEs consecutivas: Colombia y Brasil

En Colombia, la **CPE 2011-2014** (documento RE-477-1) recomendó continuar explorando formas de involucrarse operacionalmente con entidades subnacionales, buscando opciones innovadoras que utilicen instrumentos con GS y SGS, CTs o FFS. La Administración incluyó el desarrollo subnacional y territorial como un área prioritaria de la EBP 2015-2017, prestó atención en la programación a las operaciones con foco en desarrollo subnacional y territorial, y se reforzó el diálogo con las entidades subnacionales y agentes intermediarios (p. ej. banca de desarrollo). Se documentaron lecciones aprendidas del CCLIP CO-X1018 para servir en el diseño de futuras operaciones en esta área. La recomendación fue valorada como adoptada sustancialmente por OVE en 2017. Sin embargo, en la CPE posterior (**2015-2018**, documento RE-529-3) se retomó el tema. Todas las recomendaciones (tres) contaron con algún elemento que abordaba formas de trabajar con entidades subnacionales. El PA se encuentran actualmente en proceso de implementación hasta 2022.

En la **CPE de Brasil 2011-2014** (documento RE-482-1) tres de las cinco recomendaciones estaban dirigidas a entidades subnacionales (apoyo a su capacidad institucional, profundización de la reforma de finanzas públicas y la búsqueda de mayores alianzas a largo plazo con estados y municipios). Los PA tuvieron resultados mixtos: se logró trabajar en mayor medida con estados donde el BID ya tenía una relación establecida, pero también con municipios nuevos. La EBP incluyó un enfoque sectorial de trabajo con estados y municipios en temas de finanzas públicas y se siguió trabajando en la profundización de esas reformas, bajo el modelo de PROFISCO y PNAFM. Se aprobaron CT y se realizaron talleres a entidades subnacionales (en gestión fiscal y municipal, educación, transporte y AyS). A través de una CT se desarrolló un marco regulatorio y una herramienta de priorización de proyectos de APP en Mato Grosso y se firmó un memorando de entendimiento, bajo el que se realizaron estudios APP de aeropuertos secundarios en São Paulo. Aunque, el enfoque de trabajar con áreas metropolitanas se vio limitado por restricciones fiscales. En la **CPE de Brasil 2015-2018** (documento RE-534-1), dos de las cinco recomendaciones se enfocaron de alguna manera al apoyo subnacional. Por un lado, se planteó la adaptación de instrumentos y el desarrollo de modelos de negocio para trabajar con cada tipo de prestatario (incluidos estados y municipios) y permitir una mayor coordinación entre los niveles federal y subnacional; por otro lado, se planteó enfatizar el control del gasto y las consideraciones de calidad en el trabajo del Banco en vista del contexto fiscal restrictivo. El PA propuso mantener el apoyo del Grupo BID a estados y municipios de manera directa o a través de líneas de financiamiento con bancos públicos federales y regionales; generar planes de desarrollo sustentable integral para estados (basados en cadenas de valor productivas), y desarrollar una agenda de diálogo y coordinación sobre calidad de gasto subnacional.

67 Además, a través del sector de vivienda y desarrollo urbano (HUD) y el Lab de Ciudades, se han realizado pilotos y se dio acompañamiento en el desarrollo de planes de ciudades sostenibles.



06

Conclusiones

- 6.1 Este es el cuarto año en que OVE evalúa íntegramente los planes de acción (PAs) que dan respuesta a las recomendaciones avaladas por el Directorio. Es la segunda vez que da cuenta de ello en un informe separado. Desde la validación piloto de 2014 se han efectuado mejoras significativas en el proceso. En la validación de 2019, se atendieron las recomendaciones emitidas por OVE en el informe ReTS 2018: i) la Administración documentó de forma sistemática todos los cambios en hitos y metas realizados en los PAs, lo cual facilitó su seguimiento y validación; si bien aún hay espacio para proporcionar de forma más completa las justificaciones sobre dichos cambios; y ii) BID Invest proporcionó los medios de verificación de los avances reportados en sus PAs a través del Portal ReTS, propiciando mejoras en la rendición de cuentas.
- 6.2 En el ejercicio de 2019, OVE validó los PAs para un total de 161 recomendaciones activas, correspondientes a 38 evaluaciones. La **relevancia** de los PAs mejoró (continuando con la tendencia observada en ejercicios anteriores): el 94% tuvo una relevancia elevada, lo que refleja las mejoras agregadas en los procesos del ReTS. En cuanto a la **evaluabilidad**, a pesar de la mejora global en los planes, en comparación con 2016 y 2017, en 2019 se nota un deterioro, en particular en la adecuada definición de las acciones entre los nuevos PAs, que dificulta validar el nivel de progreso logrado. Por otro lado, una mayor proporción de PAs se **implementó** según lo previsto (a tiempo) (84.3% frente al 79% en 2018). En aquellos casos donde los PAs se validaron con baja implementación, las causas son hitos no alcanzados y la insuficiencia de información o de medios de verificación para validar el avance (Anexo XIV a-c).
- 6.3 Adicionalmente, 36 recomendaciones provenientes de nueve evaluaciones fueron retiradas del ReTS pues completaron su ciclo de implementación. De estas, el 86% se consideraron **adoptadas**, es decir, fueron relevantes para atender la recomendación e implementadas según los tiempos previstos. Lo que representa una proporción similar al año anterior.
- 6.4 Finalmente, en respuesta a la solicitud de Directorio y a su interés por conocer en mayor profundidad el progreso y los retos de implementación para atender las recomendaciones que ha avalado en los últimos años, se incluyen por primera vez en este informe tres análisis adicionales realizados, primordialmente con base en la información registrada en el ReTS:
- i) Una síntesis del análisis realizado en las nuevas CPEs respecto al grado de aplicación de las recomendaciones emitidas en sus CPEs previas, ayudando a cerrar el ciclo de evaluación (Panamá 2015-2019, El Salvador 2015-2019,

Argentina 2016-2019, Bolivia 2016-2020 y Uruguay 2016-2020). De las 25 recomendaciones derivadas de estas CPEs, 22 fueron adoptadas. Asimismo, OVE determinó que en algunos casos los problemas que motivaron las recomendaciones persisten, por lo que se retoman en las CPEs recientes y se les dará seguimiento en nuevos PAs: en el caso de Panamá, tratar de forma sistemática la sostenibilidad dentro de las operaciones y reforzar el énfasis en fortalecimiento institucional; en Bolivia, considerar nuevas maneras de profundizar en el apoyo al sector privado; en El Salvador, establecer criterios de priorización de objetivos e impulsar el uso estratégico de CT para dinamizar la ratificación de préstamos; y en Argentina, en temas de mantenimiento de la infraestructura y sostenibilidad.

- ii) Una descripción del grado de implementación final de las recomendaciones de evaluaciones corporativas y sectoriales que completaron su ciclo en el ReTS de 2019: Sobre la Evaluación del Trabajo del Grupo BID a través de IFs, hay avances importantes en acciones tales como promover la oferta de productos del BID Invest para IFs; la inclusión del diagnóstico del sector financiero en la etapa de análisis en diversas EBP, realizado de manera conjunta por el BID y el BID Invest, y la elaboración de una herramienta de selectividad estratégica para IFs. Sin embargo, aún falta una orientación estratégica más amplia sobre el tema. En lo que se refiere a la Evaluación de los Resultados de la Realineación, hay avances en acciones que pueden mejorar los procesos presupuestarios del Banco y el control de calidad de los productos operativos. Sin embargo, persisten retos para vincular más directamente recursos y objetivos estratégicos y para simplificar los múltiples niveles de selección y revisión de calidad de los proyectos.
- iii) Un análisis de los hallazgos sobre las recomendaciones y acciones seguidas por la Administración en torno a tres temas recurrentes desde el inicio del ReTS: a) Sobre la colaboración de los brazos público y privado del Grupo BID; se han notado avances, por ejemplo, que la actualización de la Estrategia Institucional de 2019 es la primera en incluir al BID, BID Invest y BID Lab y, a nivel país, las EBP actualmente se elaboran de forma conjunta (BID, BID Invest y BID Lab). Sin embargo, aún hay espacio para mejorar en la práctica la colaboración entre los brazos del Grupo BID. b) Sobre la optimización del uso de instrumentos o modalidades, con avances variados o incipientes: en diversos países se ha ajustado

la oferta de instrumentos, por ejemplo, mediante una combinación más estratégica entre préstamos de inversión, programáticos o asistencia técnica, y se ha explorado un mayor uso de PBRs u otras modalidades diversas de financiamiento. Permanecen algunos retos que tienen que ver con cómo asegurar el dimensionamiento adecuado de préstamos según el contexto. c) Sobre el mayor apoyo a subnacionales (principalmente en países con niveles de desarrollo medio o altos), se ha trabajado a través de entes financieros nacionales y se han aprobado CTs o préstamos de apoyo y capacitación a entidades subnacionales, aunque CPEs recientes recomiendan seguir buscando opciones para agregar valor.

Oficina de Evaluación y Supervisión — OVE

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

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

 iadb.org/evaluacion

 facebook.com/idbevaluation

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