

Nota Técnica





DISEÑO Y USO DE LOS PRÉSTAMOS EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA EN EL BID



ove Oficina de
Evaluación
y Supervisión

‘15 INFORME
ANUAL

Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/us/deed.es_ES (CC BY-NC-ND 3.0 US). Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:

-  **Reconocimiento** — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.
-  **Sin obras derivadas** — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.
-  **No hay restricciones adicionales** — No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.
-  **No comercial** — No puede utilizar el material para una finalidad comercial.

El enlace URL incluye términos y condicionales adicionales de esta licencia.

Banco Interamericano de Desarrollo, 2016
Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, NW.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

‘15 INFORME ANUAL

**NOTA TÉCNICA:
DISEÑO Y USO
DE LOS
PRÉSTAMOS
EN APOYO DE
REFORMAS DE
POLÍTICA EN
EL BID**

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BDC	Banco de Desarrollo del Caribe
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
DPL	Préstamo para Políticas de Desarrollo
ISP	Informe de Seguimiento de Proyecto
ITP	Informe de Terminación de Proyecto
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Préstamo(s) en apoyo de reformas de política
PBP	Préstamo(s) programático(s) en apoyo de reformas de política

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	6
INTRODUCCIÓN	16
SINOPSIS DEL ORIGEN Y EL MARCO DE LOS PRÉSTAMOS EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA	19
Evolución del marco de financiamiento en apoyo de reformas de política en otros bancos multilaterales de desarrollo	19
Evolución del marco de financiamiento en apoyo de reformas de política en el BID	22
SINOPSIS DE LA CARTERA DE OPERACIONES EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA	26
Esquema de la cartera de PBL del BID	26
Caracterización del uso de préstamos en apoyo de reformas de política	29
Complementariedad entre los préstamos en apoyo de reformas de política y otros instrumentos	33
Comparación entre los PBL del BID y del Banco Mundial en América Latina y el Caribe	36
PRINCIPALES BENEFICIOS DE LA UTILIZACIÓN DE PRÉSTAMOS EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA	40
Los préstamos en apoyo de reformas de política desde la óptica del prestatario	40
Los préstamos en apoyo de reformas de política desde la óptica del Banco	45
EVALUACIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE DISEÑO Y EJECUCIÓN DE LOS PRÉSTAMOS EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA	49
Metodología	49
Características de diseño de los préstamos en apoyo de reformas de política	53
Características de ejecución de los préstamos en apoyo de reformas de política	58
Seguimiento y evaluación de los préstamos en apoyo de reformas de política	62
COMENTARIOS FINALES	64
BIBLIOGRAFÍA	66
RECURSOS ELECTRONICOS	
ANEXO I. CUADROS Y GRÁFICOS	
ANEXO II. ANEXO METODOLÓGICO	

El presente documento fue preparado por el equipo de proyecto conformado por Agustina Schijman (jefa de equipo), Pablo Alonso, José Ignacio Sembler, Ali Khadr, Juan Carlos Di Tata, Kathryn Britton, María José Hernández, María Paula Mendieta, Víctor Beltrán, Jorge Rodríguez y Ana Ramírez-Goldin, bajo la supervisión general de Cheryl Gray (Directora de OVE).

RESUMEN EJECUTIVO



En 1989, tras la crisis de la deuda en América Latina y el Caribe, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, o el Banco) introdujo el financiamiento en apoyo de reformas de política. Originalmente denominados “préstamos sectoriales”, los préstamos en apoyo de reformas de política (PBL) se crearon para ayudar a los países a llevar adelante programas de ajuste macroeconómico al tiempo de apoyar reformas estructurales. En particular, tenían por finalidad proporcionar financiamiento para la balanza de pagos y apoyar reformas sectoriales de política o institucionales. Los recursos de dichos préstamos no estaban sujetos a asignación y su tamaño no se relacionaba con el costo de las reformas a las que se brindaba apoyo, sino con los requisitos de financiamiento de los países y el monto global de financiamiento disponible en el Banco.

La presente nota técnica fue preparada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del BID como insumo para el Informe Anual 2015 de OVE. El documento analiza integralmente el financiamiento en apoyo de reformas de política ofrecido por el BID, instrumento clave que estuvo incluido en trabajos individuales de OVE, incluidas evaluaciones de programas de país y evaluaciones comparativas de proyectos. Si bien en varios estudios previos del Banco y OVE se analizó el instrumento, nunca se efectuó un análisis integral de su diseño y utilización. Al presentar ahora ese análisis, este documento ilustra las fortalezas y puntos débiles del instrumento y ofrece insumos para la revisión amplia de los instrumentos del Banco que llevará a cabo próximamente la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD).

Específicamente, en la presente nota técnica se investiga la manera en que el financiamiento en apoyo de reformas de política ha evolucionado con el tiempo, tanto en volumen como en contenido. La nota abarca el período de 1989 a 2014, haciendo hincapié en el último decenio. A nivel descriptivo, el documento examina los orígenes de los préstamos en apoyo de reformas de política y la evolución de su marco, la evolución de la cartera en el transcurso del tiempo y la complementariedad de dichos préstamos y otros instrumentos del Banco. A nivel analítico,

investiga los principales beneficios del uso de los PBL (desde el punto de vista tanto de los países prestatarios como del Banco) y examina sus elementos de diseño y ejecución. En relación con esto último, el documento afina el enfoque de OVE en cuanto al análisis de los préstamos en apoyo de reformas de política. Un aspecto clave del análisis radica en captar la profundidad de las condiciones de políticas, es decir, la medida en la cual las condiciones (y los activadores indicativos de desembolsos) son suficientemente sustanciales como para dar lugar a cambios de política o institucionales duraderos. La elaboración de ese enfoque es importante en vista de la relativa escasez de buenas prácticas en cuanto a metodologías de evaluación para valorar las condiciones de los préstamos —tanto dentro del Banco como entre los bancos multilaterales de desarrollo.

El documento no busca evaluar la consecución de los efectos directos a los cuales contribuyen los préstamos en apoyo de reformas de política, objetivo éste que escapa al alcance de la labor relativa a un informe anual. No obstante, se lo puede considerar como posible elemento conducente a una futura evaluación en mayor profundidad de la eficacia de dichos préstamos.

ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DEL MARCO

Al igual que la mayoría de los bancos multilaterales de desarrollo, el BID se creó con la idea de que financiaría mayormente proyectos de inversión. De hecho, en el Convenio Constitutivo del BID, que data de 1959, se indica que “los préstamos efectuados o garantizados por el Banco lo serán principalmente para el financiamiento de proyectos específicos”. Las operaciones de inversión pueden incorporar algunos componentes de fortalecimiento institucional y de políticas para ayudar a superar las limitaciones que menoscaban la eficacia de las inversiones, pero rara vez contemplan cambios estructurales importantes.

En 1989, tras la crisis de la deuda en América Latina y el Caribe, el BID introdujo el financiamiento en apoyo de reformas de política, entonces denominado “financiamiento sectorial”, en el marco del Séptimo Aumento General de Recursos (Séptimo Aumento). Adaptando el modelo de financiamiento para ajuste estructural creado por el Banco Mundial a fines de los años setenta, el BID estableció ese instrumento nuevo con dos fines, a saber: proporcionar liquidez a los países prestatarios a fin de ayudarlos a satisfacer sus necesidades de financiamiento y apoyarlos en la realización de reformas. La principal característica del financiamiento en apoyo de reformas de política que lo diferencia del financiamiento para inversión es que su producto se desembolsa en función del cumplimiento de una condicionalidad convenida (reformas de política e institucionales), y no sobre la base de gastos específicos.

Para asegurarse de que los proyectos de inversión sigan siendo su herramienta básica de asistencia para el desarrollo, desde 1989 el Banco ha establecido límites globales al financiamiento en apoyo de reformas de política. Desde 2011, ese tope se sitúa en el 30% del financiamiento total ofrecido por el Banco en un ciclo de cuatro años, y las aprobaciones han permanecido por debajo de dicho tope.

Conforme los países miembros prestatarios del Banco fueron registrando un mayor crecimiento, fortaleciendo su capacidad institucional y obteniendo mayor acceso a los mercados de capital, se agregaron nuevas modalidades de préstamos en apoyo de reformas de política al

instrumento de múltiples tramos original. Dos modalidades han imprimido una considerable flexibilidad adicional: la variante programática de préstamos en apoyo de reformas de política, introducida en 2005 (en cuyo marco una secuencia de préstamos apoya un determinado programa de reformas) y la modalidad de opción de desembolso diferido, agregada en 2012 (en cuyo marco el producto se puede desembolsar si y cuando se necesita). Además, el Banco ha ampliado su análisis interno de la idoneidad del marco macroeconómico de los países y ha ido disminuyendo gradualmente su dependencia con respecto a los puntos de vista del Fondo Monetario Internacional (FMI).

La utilización del financiamiento en apoyo de reformas de política para el desarrollo ha sido objeto de numerosos debates a lo largo de los años. Algunas preguntas comunes se relacionan con la fungibilidad de distintas formas de financiamiento para el desarrollo, la compatibilidad de los objetivos de reforma de política y financiera en el financiamiento en apoyo de reformas de política, la medida en la que la causalidad (o “adicionalidad”) tiene que ser evidente en el financiamiento por los donantes, la función de la condicionalidad y si el grado de financiamiento en apoyo de reformas de política debería o no estar vinculado con la fiabilidad de los sistemas subyacentes de gobernanza y gestión financiera de un país.

Si bien el cambiante marco de PBL del Banco ha respondido claramente a la doble motivación del financiamiento en apoyo de reformas de política (financiamiento y reforma), lo ha hecho con poca claridad acerca de cuál (si acaso) de sus dos amplios propósitos habría de predominar. A veces, esa falta de claridad se tradujo en pautas y elementos de diseño con falencias. Por ejemplo, las pautas operativas del Banco para préstamos en apoyo de reformas de política no ofrecen orientación específica acerca de qué se califica como una reforma de política o una reforma institucional y por ende como condicionalidad de políticas adecuada. Además, la definición de los topes específicos de financiamiento para dichos préstamos ha carecido de sustento analítico y empírico.

TENDENCIAS DE LA CARTERA

Desde que en 1989 estableció los préstamos en apoyo de reformas de política, el Banco lleva aprobados alrededor de 300 de dichos préstamos, contenidos en 230 programas en apoyo de reformas de política (un programa puede ser respaldado por varios préstamos). En los 25 años de existencia del instrumento, el financiamiento en apoyo de reformas de política ha totalizado US\$45.000 millones, cifra que representa la cuarta parte del financiamiento total del Banco con garantía soberana (CGS) y el 28% de los desembolsos para operaciones con dicha garantía. El BID es el segundo mayor proveedor de financiamiento en apoyo de reformas de política para América Latina y el Caribe, después del Banco Mundial.

Como reflejo de la expansión del financiamiento global del Banco, el financiamiento en apoyo de reformas de política ha aumentado con el tiempo (a precios constantes). Asimismo, se intensificó en épocas de perturbaciones económicas: por ejemplo, durante la crisis del Tequila en 1995, los PBL representaron alrededor del 30% del financiamiento total ofrecido por el Banco, frente a solamente el 10% en 1994; de igual manera, la demanda de PBL regulares aumentó marcadamente durante la crisis de 2001 en Argentina y otros países del Cono Sur, y durante la crisis financiera internacional de 2008-2009. Sin embargo, OVE constató que en la práctica los

préstamos en apoyo de reformas de política han tenido una función anticíclica modesta, si bien es probable que algún financiamiento para inversión de desembolso rápido haya suplementado esa función durante la crisis financiera de 2008. Varios factores limitan la capacidad que tienen los préstamos en apoyo de reformas de política para prestar apoyo anticíclico eficaz. En primer lugar, dichos préstamos no pueden aprobarse ni desembolsarse si no existe una evaluación macroeconómica positiva de los prestatarios. En segundo lugar, el monto total de financiamiento en apoyo de reformas de política está sujeto al límite del 30% aplicado al volumen agregado. En tercer lugar, la repercusión que tiene el financiamiento del BID en países medianos y grandes se ve necesariamente limitada por el pequeño volumen de los recursos en relación con el tamaño de las economías nacionales.

Todos los países de América Latina y el Caribe han recibido por lo menos un PBL, si bien el uso de dichos préstamos ha diferido mucho entre los distintos países de la región. No hay ninguna relación estadísticamente importante entre el uso de los préstamos en apoyo de reformas de política, por una parte, y ya sea el PIB per cápita o el nivel de desarrollo institucional de un país (medidos por indicadores de utilización común), por la otra. Por ejemplo, en el último decenio los préstamos en apoyo de reformas de política representaron la gran mayoría de las aprobaciones de operaciones con garantía soberana en varios países (lista que comprende a Colombia, Guatemala, Perú, Jamaica y Suriname), en tanto que fueron prácticamente (cuando no totalmente) inexistentes en otros. En términos de montos absolutos de aprobaciones, Brasil, México y Colombia fueron los tres principales receptores de PBL en el último decenio, representando alrededor de la mitad de todas las aprobaciones de préstamos de esa índole. No obstante, el financiamiento en apoyo de reformas de política ofrecido por el BID ha tenido una concentración menor que el del Banco Mundial, que está más concentrado en países grandes y de ingreso medio-alto que el ofrecido por el BID y concede PBL a menos países.

En términos de la complementariedad con otros instrumentos del BID, la gran mayoría de las series de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política (PBP) estuvo acompañada por operaciones de cooperación técnica paralelas, que por lo general han facilitado diálogos de política, trabajos de diagnóstico y el cumplimiento de la condicionalidad. El apoyo brindado por las operaciones de cooperación técnica es especialmente pertinente por dos razones. Primeramente, en tanto que los recursos de un PBL confluyen a las arcas del tesoro de un país, las operaciones de cooperación técnica paralelas brindan apoyo directo para los ministerios sectoriales encargados de las reformas. En segundo lugar, hay un fuerte vínculo positivo entre el apoyo de cooperación técnica y la probabilidad de completar una serie de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política. A menor escala, los préstamos para inversión también han acompañado los procesos de los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política.

Del análisis de OVE se desprende que el financiamiento en apoyo de reformas de política ofrecido por el Banco suele acompañar procesos de reformas en ámbitos en los que la institución ha acumulado experiencia y conocimiento, prolongando un diálogo de política a más largo plazo a nivel de país. Ese hallazgo también es compatible con la hipótesis de que cuando los países necesitan un apoyo financiero rápido, el Banco se remite a los sectores en los que ha acumulado conocimientos especializados, a fin de poder responder de manera más expedita.

Un 13% de todas las operaciones en apoyo de reformas de política aprobadas desde 1989 —alrededor de la cuarta parte del financiamiento total en apoyo de reformas de política— se ha cofinanciado con otros socios del desarrollo, especialmente el Banco Mundial. La mayor parte

del cofinanciamiento se produjo en las primeras épocas de los PBL y, si bien en menor escala, siguió siendo importante hasta alrededor de 2005. Desde entonces, el Banco ha financiado casi todos los préstamos en apoyo de reformas de política a título individual. De igual manera, anteriormente las aprobaciones de PBL dependían mayormente de que el país prestatario tuviera un programa apoyado por el FMI. Pero esa tendencia disminuyó con el tiempo, tanto debido a la merma de programas apoyados por el FMI en América Latina y el Caribe como debido al modo creciente en que el BID se fue apartando de las evaluaciones del FMI (y efectuando un mayor análisis interno).

BENEFICIOS DEL USO DE PRÉSTAMOS EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA

La importancia de los préstamos en apoyo de reformas de política dentro del financiamiento global ofrecido por el Banco puede explicarse por factores relacionados tanto con la demanda (es decir, el prestatario) como con la oferta (es decir, el Banco). Desde el punto de vista de la demanda, estos préstamos ofrecen un apoyo presupuestario de desembolso rápido y sus costos de transacción son más bajos que los de los proyectos de inversión; por lo general entrañan asesoramiento de políticas y fortalecimiento de capacidad y pueden ayudar a los gobiernos a generar consenso en favor de sus programas de reforma y legitimar dichos programas. El análisis constató que el mayor fundamento de los países para usar PBL es el del apoyo presupuestario en épocas de dificultades financieras. Concretamente, los países recurren a dichos préstamos para abordar requisitos financieros reales o previstos, pero su uso aumenta más en épocas de conmociones económicas. Eso es especialmente cierto en las economías pequeñas, que tienden a ser más vulnerables a las conmociones económicas externas y para las cuales el financiamiento proporcionado por el BID puede ser decisivo para capear un temporal. Dicho eso, la función anticíclica de los préstamos en apoyo de reformas de política ha sido más bien limitada, como ya se indicó.

Desde la perspectiva del Banco, los préstamos en apoyo de reformas de política son de preparación y ejecución más rápida y económica que los proyectos de inversión y generan más ingresos por dólar aprobado. Además, al mes de diciembre de 2014, la calidad crediticia de la cartera de PBL, reflejada en las calificaciones de los países miembros prestatarios, era superior a la de la cartera de operaciones de inversión.

Los desembolsos de PBL tienden a registrar un máximo al final de los ejercicios fiscales del BID y de los países. Eso probablemente refleja los incentivos conjuntos en cuanto a la demanda y la oferta de este instrumento de financiamiento, así como incentivos creados por el proceso anual de programación de país del BID que propician que se apremie la aprobación de proyectos (y con frecuencia su posterior desembolso en el caso de los PBL) al cierre del ejercicio.

CARACTERÍSTICAS DE DISEÑO Y EJECUCIÓN

Para el análisis detallado de los elementos de diseño y ejecución, OVE determinó una muestra aleatoria estratificada de 40 programas en apoyo de reformas de política que abarca 70 préstamos en 18 países. La muestra se tomó del grupo de programas en apoyo de reformas de política aprobados desde 2005 en cuatro ámbitos temáticos, a saber: gobernanza y gestión económica del sector público, sectores sociales, sector financiero y energía. La muestra representa la mitad de los programas aprobados en esos ámbitos durante aquel período. OVE analizó la muestra en función de tres dimensiones: profundidad de política, ordenamiento secuencial y lógica vertical.

Diseño

El ordenamiento secuencial de la condicionalidad ha seguido por lo general las etapas de un ciclo de reforma: tanto para los PBL de múltiples tramos como para los PBP, las condiciones del primer tramo o préstamo se centran en las etapas iniciales de un proceso de reformas de política (preparación, aprobación), en tanto que una proporción más grande de las condiciones de los tramos o préstamos subsiguientes se centra en la ejecución. Ello indica que en términos generales el Banco apoya un proceso de reforma desde una etapa temprana y procura permanecer hasta las posteriores. Sin embargo, la etapa de seguimiento y evaluación rara vez se incluye como condicionalidad.

OVE también constató que el 15% de las condiciones en la muestra era de gran profundidad; el 54%, de profundidad mediana; y el resto, de poca profundidad. Las condiciones de poca profundidad requieren de medidas básicas por única vez o simplemente expresan intenciones, por lo cual difícilmente se las puede considerar como “esenciales para el logro de los resultados previstos”, a diferencia de lo que se prevé en función de las pautas del Banco (documento CS-3633-1). De ello se desprende que hay margen para reducir la utilización de medidas de poca profundidad como condiciones de políticas en los PBL del Banco.

Dicho eso, OVE también constató que la profundidad de las condiciones aumenta conforme el proceso de reforma avanza: el 43% de las condiciones del primer préstamo de una serie de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política tiende a ser de poca profundidad, en tanto que la proporción baja al 30% y al 16% en el segundo y el tercer préstamo, respectivamente.

Cuando se analiza la profundidad de políticas e institucional se comprueban grandes diferencias entre países y entre programas dentro de los países. Sin embargo, en general se destacan tres hallazgos: (i) cuán avanzado está un país en la vía de un proceso de reforma al inicio del programa es un elemento que guarda una correlación positiva con la profundidad del programa; (ii) las reformas a las que se brinda apoyo en épocas de crisis son ligeramente más profundas; y (iii) los programas en los sectores financiero y energético tienden a tener una profundidad mayor que los de los grupos de gestión de los sectores sociales y público y los del ámbito macroeconómico. Sin embargo, el hecho de que los préstamos en apoyo de reformas de política suelen recompensar reformas ya emprendidas complica la interpretación de esos hallazgos.

El análisis constató que no hay correlación entre el tamaño de los préstamos y el número de condiciones de políticas ni entre dicho tamaño y la profundidad del programa de reformas al que se brinda apoyo.

Ejecución

Bajo el PBL de múltiples tramos tradicional, los países tendían a solicitar dispensas si no podían cumplir la condicionalidad. En cambio, en los PBP los países no tienen necesidad de recurrir a dispensas, pero las condiciones de políticas reales se apartan frecuentemente de los activadores indicativos originales.

Además, gran número de los programas de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política no se completa integralmente (es decir, que los programas quedan “truncos”). De las 82 series de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política aprobadas entre 2005 y 2014, 59 alcanzaron una etapa madura, y de esas el 44% quedó trunco. Como las condiciones de más profundidad tienden a estar concentradas en los préstamos posteriores de una serie, el truncado menoscaba la profundidad de todo el programa. Sin embargo, las razones del truncado de los PBP dependen de cada caso específico y no guardan una relación clara con la profundidad del programa. El truncado se suele asociar a cambios en los requisitos de financiamiento de los países o en las prioridades del gobierno. A ese respecto, del análisis de OVE se desprende que puede haber margen para mejorar la alineación cronológica entre el apoyo del Banco a un programa de reforma y el ciclo político del país.

OVE también constató que en muchos casos los países continúan las actividades de reforma después de que un préstamo programático en apoyo de reformas de política se ha truncado, aunque con frecuencia a un ritmo más pausado. Esto puede poner en tela de juicio la capacidad e incentivos del Banco para evaluar de manera realista —con el prestatario— el ritmo de las reformas.

Seguimiento y evaluación

Tradicionalmente, el desempeño de los PBL en cuanto a su evaluabilidad ha sido mucho menos sólido que el de los préstamos para inversión, con puntuaciones iniciales más bajas en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM). Los puntajes son especialmente bajos en lo que se refiere a seguimiento y evaluación, lo que tal vez es indicativo de dificultades metodológicas para estimar el efecto de los PBL. El análisis de OVE también constató que los objetivos de los programas tienden a tener poca vinculación con indicadores de resultados/efectos directos significativos, pues las matrices de resultados se centran principalmente en actividades y productos.

El seguimiento de los préstamos en apoyo de reformas de política también ha adolecido tradicionalmente de falencias. Hasta hace poco, para las series que se postergaban indefinidamente o de hecho se suspendían, el personal no solía preparar un informe de terminación de proyecto (ITP). Además, el hecho de que, por naturaleza, los préstamos en apoyo de reformas de política sean de desembolso rápido significa que muchos préstamos nunca se someten al ciclo semestral del informe de seguimiento de los proyectos. Las nuevas pautas para ITP aprobadas en agosto de 2014 representan un gran avance, pues indican que hay que elaborar un ITP incluso cuando la serie se interrumpe o su siguiente operación se posterga indefinidamente. Otro cambio importante que se introdujo recientemente a los préstamos en apoyo de reformas de política hizo obligatoria la inclusión de un análisis económico.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Desde el punto de vista conceptual, los préstamos en apoyo de reformas de política tienen una función importante en el suministro de apoyo a las reformas institucionales y de política. Los recursos de los PBL son fungibles —tal como lo es, en última instancia, gran parte del financiamiento para inversión. Conforme más países de América Latina y el Caribe obtuvieron acceso a los mercados de capital, el BID elaboró modalidades más flexibles de financiamiento en apoyo de reformas de política, que han resultado atractivas para los prestatarios. La utilización de los PBL ha variado mucho entre los distintos países de América Latina y el Caribe, si bien cada país ha tenido por lo menos un préstamo de ese tipo desde 1990. La proporción de préstamos en apoyo de reformas de política dentro de la cartera total de operaciones con garantía soberana no indica ninguna relación significativa con los niveles de ingresos o los indicadores de fortaleza institucional de los países.

Históricamente, el financiamiento en apoyo de reformas de política ofrecido por el Banco ha respondido a dos motivos: proporcionar liquidez a los países prestatarios para ayudarlos a atender sus necesidades de financiamiento presupuestario o de financiamiento de la balanza de pagos y ayudarlos a ir adelante con reformas de política e institucionales. El equilibrio entre esos objetivos varía y la compatibilidad entre ambos no puede darse por descontada. Por ejemplo, cuando las necesidades de financiamiento de un país son grandes, los elementos de política pueden pasar a segundo plano. En ese sentido, OVE constató que no hay correlación entre el tamaño de un préstamo (en términos absolutos y per cápita) y el número de condiciones de políticas ni entre dicho tamaño y la profundidad del programa de reforma al que se brinda apoyo. Esos hallazgos son congruentes con las pautas del financiamiento en apoyo de reformas de política ofrecido por el Banco, que aclaran que el volumen de un préstamo no se relaciona necesariamente con el costo de las reformas de política ni los cambios institucionales a los que el PBL brinda apoyo, sino que lo determinan las necesidades de financiamiento del país.

Las distintas disposiciones que conforman el marco de PBL han evolucionado a lo largo de los años, pero siguen adoleciendo de cierta falta de claridad que puede traducirse en un diseño deficiente. Por ejemplo, las pautas operativas del Banco para el financiamiento en apoyo de reformas de política ofrecen poca orientación acerca de qué se califica como una reforma de política o una reforma institucional, y por ende acerca de la condicionalidad de políticas adecuada. Además, el fundamento de los topes específicos para el financiamiento en apoyo de reformas de política (en términos generales y no por país) ha carecido de sustento analítico y empírico. Además, sigue habiendo poca claridad acerca de si los préstamos en apoyo de reformas de política tienen por objeto apalancar reformas (es decir, dar lugar a reformas que de otra manera no se producirían en la misma medida), apoyar la realización de reformas (por ejemplo, suministrando conocimientos técnicos especializados), o recompensar reformas ya emprendidas. Todo ello plantea preguntas como las siguientes: ¿En qué medida deberían los PBL asentarse en medidas adoptadas antes del comienzo de la operación? ¿Cuán antiguas pueden ser las medidas y al mismo tiempo seguir calificándose como condiciones de políticas en un PBL del Banco?

En cuanto al contenido de los préstamos, la guía del Banco indica que las condiciones de políticas han de ser de carácter crítico y su número, lo más reducido posible. Sin embargo, OVE constató que hasta un tercio de las condiciones de políticas son de poca profundidad y entrañan medidas básicas no recurrentes o expresiones de intención. Esas condiciones difícilmente pue-

den considerarse esenciales para el logro de los resultados previstos, a diferencia de lo estipulado en las pautas del Banco. Además, el número promedio de condiciones en los programas de financiamiento en apoyo de reformas de política aumentó en el último decenio, si bien un mayor número de condiciones no ha sido sinónimo de mayor profundidad. Las operaciones de cooperación técnica podrían ser un instrumento mejor para ayudar a los países a ejecutar las medidas básicas necesarias para abrir cauce a un programa de reformas, facilitando una mayor parsimonia en la selección de la condicionalidad de los PBL.

Por último, en lo que respecta a la implementación, de las 82 series de PBP aprobadas entre 2005 y 2014, 23 siguen activas, 33 se completaron y 26 —cerca de un tercio— quedaron truncas. En consecuencia, la tasa de truncado hasta la fecha (el número de series truncas dividido por la suma de series completadas y truncas) es del 44%. En algunos países, el truncado se tradujo en cambios frecuentes en el enfoque de política de los PBL del Banco. Como las condiciones de mediana y gran profundidad tienen a estar concentradas en el segundo y el tercer préstamo de una serie, el truncado de una serie de PBP diluye la profundidad global de los programas de PBP (si bien ello no necesariamente indica el final del proceso de reformas del país). Cabe destacar que OVE constató una relación positiva entre el uso de la cooperación técnica en forma paralela a una serie de PBP y la probabilidad de completar dicha serie.

INTRODUCCIÓN

El marco de financiamiento of the Banco Interamericano de Desarrollo (BID, o el Banco) distingue tres categorías de financiamiento (resolución AG-1/02): préstamos para inversión, líneas de crédito contingente y préstamos en apoyo de reformas de política (PBL). El financiamiento en apoyo de reformas de política es un instrumento que contribuye a las necesidades de financiamiento de los países mediante el suministro de recursos de desembolso rápido condicionados a reformas de política e institucionales. La principal característica de los PBL que los diferencia de los préstamos para inversión es que su producto se desembolsa en función del cumplimiento de una condicionalidad convenida (reformas de política e institucionales), y no sobre la base de gastos específicos. Como los PBL proporcionan recursos fungibles que van directamente al presupuesto del gobierno, son sinónimo de “apoyo presupuestario”. Una diferencia importante entre los PBL y las líneas de crédito contingente (por lo menos en su forma más reciente) es que estas últimas brindan apoyo específicamente a países que enfrentan conmociones económicas exógenas y por lo general están condicionadas a la protección de programas y gastos identificados.

Los préstamos en apoyo de reformas de política, introducidos en 1989, se han convertido —en consonancia con las tendencias en otros bancos multilaterales de desarrollo— en un componente básico de las herramientas de asistencia del BID. Desde 1989, el Banco ha aprobado unos 300 PBL por valor de alrededor de US\$45.000 millones, que han representado cerca del 25% del financiamiento total del Banco con garantía soberana (CGS) y el 28% de los desembolsos para operaciones con dicha garantía. Casi todos los países prestatarios han utilizado PBL. Como reflejo de la expansión global del financiamiento ofrecido por el Banco, el financiamiento en apoyo de reformas de política ha aumentado con el tiempo (a precios constantes) y se intensificó en épocas de perturbaciones económicas.

Conforme el financiamiento en apoyo de reformas de política adquirió más importancia, también ha sido objeto de una atención creciente en las evaluaciones efectuadas por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). En varios estudios en los que se evaluaron PBL durante los años noventa (documentos GN-1752, RE-213, RE-228 y RE-239) se convino en la necesidad de que el Banco fortaleciera sus análisis macroeconómicos y sectoriales, se asegurara de la ejecución de las reformas acordadas, determinara el tamaño óptimo de los préstamos y velara por análisis de impacto adecuados. En el último decenio, dos evaluaciones de OVE cubrieron la utilización de los préstamos en apoyo de reformas de política. La primera de ellas (documento RE-300) se completó en 2004 y analizó toda la gama de instrumentos del Banco. En ella se constató que los PBL en general habían tenido éxito en cuanto a sus objetivos de financiamiento de los países, pero que su eficacia para inducir cambios de políticas era menos clara. Además, constató que dichos préstamos habían tenido algunos efectos de desplazamiento con respecto a otros instrumentos del Banco y recomendó la creación de un instrumento separado dirigido específicamente a brindar financiamiento a los países en circunstancias excepcionales. La segunda de esas evaluaciones (documento RE-342), efectuada en 2008, analizó el Nuevo Marco de Financiamiento para 2005-2008. En ella se llegó a la conclusión de que los préstamos en apoyo de refor-

mas de política en general no cumplían las pautas del Banco en cuanto a indicadores y sus vínculos con los objetivos, y que la calidad y el nivel de detalle del análisis económico de las operaciones adolecían de falencias. En años más recientes, las evaluaciones de los programas de país, sectoriales y temáticas efectuadas por OVE han abordado regularmente préstamos en apoyo de reformas de política.

Sin embargo, no se realizó ningún análisis integral de la experiencia del BID con el instrumento. El presente documento ayuda a colmar esa brecha investigando la manera en que el financiamiento en apoyo de reformas de política ha evolucionado con el tiempo, tanto en cantidad como en contenido. En ese sentido, responde a cuatro subpreguntas.

¿De qué manera cambió con el tiempo el marco de financiamiento en apoyo de reformas de política? El documento examina el fundamento y la evolución del financiamiento en apoyo de reformas de política en otros bancos multilaterales de desarrollo y en el BID, incluida la introducción de distintas modalidades de PBL y la utilización de topes en el nivel global de financiamiento en apoyo de reformas de política.

¿De qué manera evolucionó en el tiempo la cartera de operaciones en apoyo de reformas de política? El documento describe las tendencias generales en el financiamiento mediante préstamos en apoyo de reformas de política y caracteriza la utilización de dichos préstamos en los distintos países, regiones y ámbitos temáticos en el BID. Asimismo, examina de qué manera los PBL complementan otros instrumentos del Banco y compara el enfoque del BID con el del Banco Mundial en América Latina y el Caribe.

¿Qué explica las tendencias en la evolución de la cartera de operaciones en apoyo de reformas de política? Específicamente, el documento estudia los incentivos para la demanda de PBL por los países y lo que suministrar dichos préstamos implica para el Banco desde el punto de vista operativo y financiero.

¿De qué manera cambiaron con el tiempo el diseño y la ejecución de los préstamos en apoyo de reformas de política? El documento examina el número y contenido de las condiciones de políticas, la tasa de completamiento de los programas en apoyo de reformas de política y la calidad de los marcos de seguimiento y evaluación de los PBL.

El documento no busca evaluar la consecución de los efectos directos a los que contribuyen los PBL, por tratarse de un objetivo que escapa al alcance del trabajo para un informe anual. Sin embargo, el documento se puede considerar como un posible paso a una futura evaluación más profunda de la eficacia de los préstamos en apoyo de reformas de política.

Este documento responde a varios motivos. En primer lugar, el documento responde a una solicitud del Directorio en cuanto a más información acerca del uso del financiamiento en apoyo de reformas de política por el Banco. En segundo lugar, provee un insumo para la revisión de los instrumentos del Banco que SPD realizará próximamente. Tercero, suplementa la evaluación del Noveno Aumento. Y por último, promueve un enfoque elaborado por OVE para evaluar los elementos de diseño de los PBL.

En particular, el documento afina el enfoque de OVE en cuanto al análisis de los PBL para abordar algunas de las limitaciones del enfoque usado en el pasado. Desde 2014, OVE ha estado ensayando un enfoque para evaluar los elementos de diseño de los PBL que procuraban captar la profundidad de políticas e institucional reflejada en las condiciones de los préstamos. El enfoque tenía algunas limitaciones, incluida su naturaleza estática y su imposibilidad de reflejar la adaptabilidad del Banco a los contextos locales. Para abordar esas brechas, OVE amplió el enfoque en esta evaluación a fin de incluir el análisis tanto de los aspectos estáticos como de los aspectos dinámicos de la condicionalidad y evaluar los elementos de ejecución de los PBL. La elaboración de un enfoque de esa índole es importante en vista de la relativa escasez de buenas prácticas en metodologías de evaluación para valorar las condiciones de dichos préstamos, tanto dentro del Banco como entre los bancos multilaterales de desarrollo.

Para responder a las preguntas de la evaluación, OVE se basó en distintas fuentes de datos y aplicó una combinación de métodos. Entre los principales documentos analizados se cuentan las pautas y política de PBL del Banco, los estados financieros anuales de la institución, documentos de préstamos y actas de reuniones del Directorio. Para entender cabalmente la evolución de la cartera de PBL, OVE analizó el conjunto de programas en apoyo de reformas de política aprobados desde 1989. Para el análisis detallado de los elementos de diseño y ejecución, determinó una muestra aleatoria estratificada de 40 programas en apoyo de reformas de política que abarca 18 países. Por último, OVE se remitió a evaluaciones de los programas de país y a evaluaciones sectoriales y temáticas, así como a entrevistas con gerentes del BID, jefes de equipo de proyecto de la institución, ex empleados del Banco y partes interesadas en los países, como insumos para el análisis.

SINOPSIS DEL ORIGEN Y EL MARCO DE LOS PRÉSTAMOS EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA

EVOLUCIÓN DEL MARCO DE FINANCIAMIENTO EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA EN OTROS BANCOS MULTILATERALES DE DESARROLLO

Hasta finales de los años setenta, el financiamiento ofrecido por los bancos multilaterales de desarrollo se centraba exclusivamente en los proyectos de inversión. Tras la segunda ola de conmociones del precio del petróleo a fines de los años setenta, el Banco Mundial fue el primer banco multilateral de desarrollo en crear un instrumento destinado a brindar financiamiento para la balanza de pagos a cambio de reformas de política y estructurales: el préstamo para ajuste estructural. Estos préstamos solían complementar los programas de estabilización del FMI, ofreciendo grandes volúmenes de financiamiento que se transferían a las arcas del tesoro del país y se desembolsaban rápidamente en múltiples tramos en un período de entre tres y cinco años. La introducción del instrumento no estuvo exenta de debate (ver el Recuadro II.1). Conforme la situación económica de los países en desarrollo se fue deteriorando durante los años ochenta, la utilización de los préstamos para ajuste estructural se intensificó y su alcance se amplió, lo cual condujo a la creación de nuevas modalidades.

Posteriormente, el enfoque centrado en la balanza de pagos a corto plazo se complementó con un enfoque programático centrado en el suministro de apoyo a reformas a más largo plazo. A finales de los años noventa, el Banco Mundial introdujo los préstamos programá-

ticos para ajuste estructural, consistentes en una serie de préstamos anuales otorgados a lo largo de un período de entre tres y cinco años, cada uno de ellos basado en el anterior a fin de brindar apoyo a un programa común de reforma a mediano plazo. Ese enfoque programático se afianzó en 2004, cuando los préstamos para ajuste se reemplazaron con el financiamiento para políticas de desarrollo. El enfoque de los préstamos para políticas de desarrollo (DPL) estaba puesto menos en la reducción de los desequilibrios macroeconómicos y más en el respaldo a reformas sociales y sectoriales a más largo plazo. En respuesta a la crisis financiera mundial de 2008-2009, el Banco Mundial introdujo modalidades de DPL más flexibles, incluida una opción de desembolso diferido que da a los países elegibles para recibir apoyo del BIRF la opción de diferir los desembolsos.

Desde entonces, otros bancos multilaterales de desarrollo también introdujeron el financiamiento en apoyo de reformas de política (Gráfico II.1). A principios de los años ochenta, el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) fueron los primeros bancos multilaterales de desarrollo en seguir al Banco Mundial en la introducción del financiamiento en apoyo de reformas de política. En 1989, el BID fue el primer banco multilateral de desarrollo regional en introducir un instrumento de este tipo en América Latina y el Caribe. Seis años después, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) creó su propio instrumento en apoyo de reformas de política, en tanto que el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) lanzó uno en 2006.

RECUADRO II.1

PRINCIPALES TEMAS RELACIONADOS CON LA INTRODUCCIÓN DE LOS PRÉSTAMOS EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA

¿Cuán fungible es el dinero con fines de desarrollo? Los bancos multilaterales de desarrollo se crearon partiendo de la premisa de que financiarían mayormente gastos específicos relacionados con proyectos de inversión. Al principio, se consideraba que los préstamos en apoyo de reformas de política, que ofrecen apoyo presupuestario, eran contrarios a dicha premisa. Sin embargo, hay dos grandes razones por las cuales la diferencia entre instrumentos podría haberse sobreestimado. Supóngase un préstamo para inversión cifrado en US\$1.000 millones que financia caminos. Como los recursos correspondientes liberan dinero que se puede usar para otras finalidades, es poco probable que el préstamo aumente en US\$1.000 millones el gasto total en caminos. Al respecto, las estimaciones han sugerido que el efecto neto de un dólar de asistencia extranjera (incluido el financiamiento de bancos multilaterales de desarrollo) es el

de aumentar la inversión pública en apenas 29 centavos —es decir, el monto exacto en el que cualquier dólar adicional de recursos gubernamentales habría aumentado la inversión (Banco Mundial, 1998). Eso significa que (i) la inversión total no aumenta en una suma igual al monto total del préstamo para inversión; y (ii) el gasto que el Banco piensa que está financiando no es en realidad la inversión marginal financiada por el préstamo.

¿Son compatibles los dos objetivos de los préstamos en apoyo de reformas de política? La introducción del financiamiento en apoyo de reformas de política suscitó interrogantes acerca de lo apropiado que resultaba buscar dos objetivos diferentes con un mismo instrumento. Esa controversia se ilustró claramente en el BID a mediados de los años noventa, cuando la Administración indicó que “[L]a motivación de

balanza de pagos para los préstamos en apoyo de reformas de política a menudo crea un entorno en el cual los elementos de políticas del préstamo pasan a segundo plano ante la primacía de los temas atinentes a la balanza de pagos” (documento GN-1955). Para reforzar ese postulado, la Administración citó un documento del Profesor G. Ranis: “Una de las dificultades inherentes que hay que abordar es que [...] es imposible lograr dos objetivos con un solo instrumento. Si, con posterioridad al Plan Brady, se pide a los bancos multilaterales de desarrollo que faciliten recursos con destino al alivio de la deuda, no debiéramos esperar que ninguna de las partes tome con mucha seriedad los obiter dicta sobre el cambio de políticas” (documento FN-1955, párrafo 5.11).

¿Deberían los préstamos en apoyo de reformas de política apalancar reformas, apoyar la ejecución de reformas o recompensar un comportamiento anterior? Según su concepción original, la condicionalidad de los préstamos en apoyo de reformas de política procuraba incentivar reformas: las condiciones solían ser medidas que el país prestatario debía tomar para que los recursos se desembolsaran (es decir, que rara vez incluían medidas que ya se habían tomado). En los años noventa, la fiscalización relativa a la condicionalidad aumentó, precisamente en relación con la idea de que el dinero puede “comprar” la realización de reformas de política difíciles, incluso si el país no las asume como propias. Además de los temas atinentes al sentido de asumir algo como propio, ese enfoque tenía cuestiones de credibilidad: Si la motivación básica de los donantes para abordar la condicionalidad de políticas es la de desembolsar grandes sumas de dinero rápidamente, la credibilidad de un organismo de aplicación de las disposiciones queda destruida (P. Collier en Banco Mundial, 2005b). El enfoque original fue cambiando con el tiempo y los préstamos en apoyo de reformas de política (incluidos los del BID) han incluido de manera creciente medidas ya adoptadas por los países prestatarios (incluso antes de la inclusión de los préstamos en la lista de operaciones en tramitación). En ese sentido, se suele reconocer que en las series programáticas los primeros préstamos tienden a recompensar logros pasados, en tanto que las operaciones subsiguientes procuran incentivar nuevas acciones. Cuál de ellos es el enfoque más idóneo o el que representa un equilibrio adecuado es un interrogante que sigue abierto. Por ejemplo, hay quienes consideran que actuar partiendo de acciones pasadas es preferible en los países de entornos institucionales sólidos, pero que los bancos multilaterales de desarrollo deberían procurar incentivar nuevas

reformas en los lugares de historial deficiente y donde se suscitan cuestiones de credibilidad (Banco Mundial, 2005b).

¿Cuán eficaz es la condicionalidad? Había (y sigue habiendo) pruebas empíricas no concluyentes acerca del efecto del financiamiento de bancos multilaterales de desarrollo y la condicionalidad sobre la reducción de la pobreza, sobre la probabilidad de que gobiernos malos sobrevivan e incluso sobre la probabilidad de reformas de política. La principal lección aprendida de la obra escrita fue que la condicionalidad puede ser útil para ayudar a identificar y realizar reformas, pero que solo puede fructificar cuando el país las siente como propias. En 2005, esa lección estuvo en la base del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, convocado por la OCDE, y la Declaración de París emanada de dicho foro.

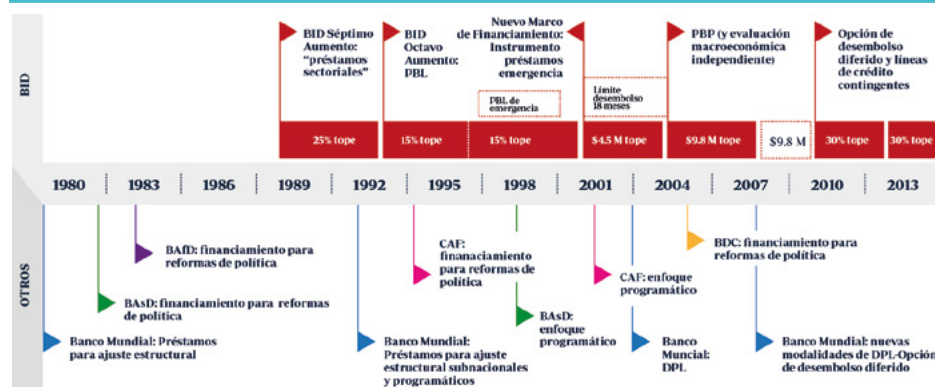
¿Debería el financiamiento en apoyo de reformas de política estar condicionado a la buena gobernanza y a los sistemas nacionales? Si bien nocionalmente el hecho de vincular el financiamiento a gastos de inversión específicos puede parecer salvaguardar la utilización de recursos con fines de desarrollo, la fungibilidad de los recursos mencionada con anterioridad diluye la validez sustancial de ese argumento. De hecho, muchas veces los esfuerzos de los socios en el desarrollo en el sentido de “arropar” sus proyectos no han mejorado los servicios a corto plazo ni conducido a cambios institucionales a largo plazo (Banco Mundial, 1998). En particular, los requisitos que suelen acompañar a los préstamos de inversión —incluidos los procedimientos de adquisiciones y de gestión financiera— tienden a dar lugar a sistemas paralelos que pueden debilitar el funcionamiento de los sistemas de los propios países. Al mismo tiempo, como los recursos proporcionados en forma de apoyo presupuestario están sujetos a los sistemas públicos de gestión financiera de los propios países, el uso eficaz de dichos recursos depende sensiblemente de la fiabilidad de esos sistemas y, de manera más general, de la calidad de la gobernanza y las instituciones del país. Por lo tanto, un tema muy debatido ha sido el de si los préstamos en apoyo de reformas de política deberían limitarse a los países prestatarios que poseen sistemas públicos de gestión financiera suficientemente buenos e instituciones de gobernanza sólidas —reconociendo, sin embargo, que el significado exacto de la palabra “suficientemente” es arbitrario.

EVOLUCIÓN DEL MARCO DE FINANCIAMIENTO EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA EN EL BID

En 1989, en el contexto del Séptimo Aumento, el Banco introdujo el financiamiento en apoyo de reformas de política. Hasta ese momento, el Banco había usado solamente préstamos para inversión específicos, pero tras la crisis de la deuda en América Latina y el Caribe introdujo los préstamos en apoyo de reformas de política, basados en el modelo de apoyo presupuestario condicionado creado por el Banco Mundial casi diez años antes¹. Originalmente denominados “préstamos sectoriales”, los PBL del Banco tenían por finalidad sustentar los dos objetivos de promover reformas sectoriales de políticas o institucionales y ayudar a los países a atender sus necesidades de financiamiento. En particular, se crearon para ayudar a los países a ir adelante con programas de ajuste macroeconómico al tiempo de apoyar reformas estructurales. En consecuencia, los recursos de estos préstamos no estaban sujetos a asignación y su tamaño no se relacionaba con el costo de las reformas a las que se brindaba apoyo, sino con los requisitos de financiamiento de los países y el monto global de financiamiento del Banco. Además, los PBL se habían de desembolsar en varios tramos, condicionados al mantenimiento de un marco de política macroeconómica sostenible y al cumplimiento de un conjunto de condiciones acordadas definidas en una “matriz de políticas”. Los procesos de los préstamos en apoyo de reformas de política disponían la presentación de un memorando de políticas del país para asegurarse de que dichas condiciones se cumplieran, y se basaban en los programas apoyados por el FMI para las evaluaciones macroeconómicas.

Para asegurarse de que los proyectos de inversión siguieran siendo su herramienta clave de asistencia para el desarrollo, el Banco estableció un tope para el financiamiento en apoyo de reformas de política. Las aprobaciones de PBL no podían exceder el 25% del programa de financiamiento 1990-1993 del Banco (es decir, del total de aprobaciones de operaciones del Banco con y sin garantía soberana) (ver el Recuadro II.2). El BAsD y el BDC son los otros bancos multilaterales de desarrollo regionales que tienen topes totales formales para los PBL. En cambio, el Banco Mundial, el BAfD y la CAF no tienen dichos límites, si bien hay una tradición implícita en el Banco Mundial de que el financiamiento en apoyo de reformas de política no exceda el 25% del financiamiento total (Cuadro II.1). Ningún banco multilateral de desarrollo tiene topes por país.

GRÁFICO II.1. Cronograma de los PBL de los bancos multilaterales de desarrollo



Fuente: OVE

1 Si el prestatario lo solicitaba, también se podían proporcionar “préstamos híbridos” que combinaban financiamiento para inversión y financiamiento en apoyo de reformas de política.

En 1994, el Banco concluyó que la necesidad de grandes ajustes macroeconómicos había disminuido, por lo cual introdujo cambios para restringir el uso de los préstamos en apoyo de reformas de política; sin embargo, la crisis asiática puso eso en entredicho. En el marco del Octavo Aumento General de Recursos (Octavo Aumento), el Banco convino en que los préstamos sectoriales le habían permitido “[pasar] a desempeñar un papel más activo en los esfuerzos desplegados en la región [...tal que] [C]asi todos estos préstamos [en apoyo de reformas de política] están compuestos de recursos fungibles destinados a apoyar la balanza de pagos y los acuerdos de reducción de la deuda” (documento AB-1704, párrafo 2.1). En el Octavo Aumento también se concluyó que la necesidad de grandes ajustes macroeconómicos había disminuido y que por ende los PBL habían de hacer mayor hincapié en las políticas del sector social y la eficiencia de la prestación de servicios (documento CS-3371). Para reflejar eso, el término “préstamos sectoriales” se modificó a “préstamos en apoyo de reformas de política” y el tope se redujo, pasando del 25% al 15% del programa de financiamiento. No obstante, el cierre de los mercados de capital en 1997-1998 puso en entredicho el nuevo tope y llevó a la introducción de una variante transitoria de emergencia de los PBL, sujeta a otro límite. El programa de emergencia finalizó a principios de la década del 2000, pero la demanda de préstamos en apoyo de reformas de política siguió excediendo el límite del 15%. Ello llevó a tres modificaciones bajo el Nuevo Marco de Financiamiento en 2002: el tope del 15% se reemplazó con un monto absoluto de US\$4.500 millones para el período 2002-2004 (es decir, que el financiamiento para PBL se volvió independiente del nivel de financiamiento para inversión)²; se introdujo una nueva categoría de financiamiento de emergencia, ahora separada de los préstamos en apoyo de reformas de política; y se estableció un período de desembolso mínimo de 18 meses para los PBL, principalmente para evitar desplazar el nuevo instrumento de emergencia. Además, el Banco empezó a incluir en los documentos de préstamo de los PBL una “matriz de resultados” además de la “matriz de políticas” tradicional.

Para mediados de la década del año 2000, en un contexto de menor demanda de su financiamiento, el Banco introdujo nuevos cambios al instrumento de PBL, incluida una modalidad programática más flexible. Como los países prestatarios estaban registrando un mayor crecimiento, aumentando su capacidad institucional y obteniendo mayor acceso a los mercados de capital, el Banco introdujo tres grandes cambios a los préstamos en apoyo de reformas de política. Primero, se evolucionó progresivamente hacia un mayor análisis interno de la idoneidad del marco macroeconómico de los países, disminuyendo la dependencia de la institución con respecto a los puntos de vista del FMI. Ello condujo a la creación de la evaluación macroeconómica independiente, que impuso a los departamentos regionales el requisito de elaborar, con apoyo del Departamento de Investigación, una evaluación macroeconómica en el momento de la aprobación y el desembolso de los préstamos en apoyo de reformas de política. Sin embargo, en la práctica los puntos de vista del FMI siguieron siendo un insumo clave para la evaluación por parte del Banco³. Segundo, se eliminó el plazo mínimo en cuanto al período de desembolso de los PBL a fin de volver al instrumento más competitivo frente a los préstamos programáticos para ajuste

2 Tres años más tarde, ese límite se incrementó a US\$9.800 millones para 2005-2008, y por primera vez se estableció un tope para los desembolsos —US\$7.600 millones para ese cuatrienio. Asimismo, se estableció un tope (US\$100 millones para el cuatrienio) para el financiamiento proporcionado por el Fondo para Operaciones Especiales (FOE) a través de PBL.

3 Un programa bien encaminado del FMI o una evaluación según el Artículo IV (emitida dentro de los últimos seis meses) eran, de hecho, requisitos para aprobar y desembolsar una operación en apoyo de reformas de política (si bien no un requisito *formal* de conformidad con las pautas para préstamos en apoyo de reformas de política, documento CS-3633). Si una evaluación según el Artículo IV databa de más de seis meses atrás, o si el país no disponía de un programa con el FMI o de una evaluación según dicho artículo, se solía requerir una carta de evaluación de ese organismo.

estructural ofrecidos por el Banco Mundial. Por último, se introdujo la variante programática de los PBL (préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, o PBP). Los PBP consisten en una serie de préstamos de un solo tramo establecidos en un marco de reformas a mediano plazo. El primer préstamo identifica las condiciones de políticas para la operación, así como activadores indicativos para los préstamos subsiguientes de la serie. Como los activadores se podían rever en el momento de aprobarse un préstamo, los PBP permitieron ajustar la condicionalidad en función de circunstancias cambiantes. Con esas modificaciones, el Banco aprobó pautas para la preparación y ejecución de los préstamos en apoyo de reformas de política, unificando por primera vez políticas y prácticas existentes. Dicho eso, las pautas ofrecen poca orientación acerca de qué constituye una reforma de política o institucional y sobre qué constituye una condicionalidad de políticas adecuada.

RECUADRO II.2

FUNDAMENTOS DE LOS LÍMITES SOBRE EL FINANCIAMIENTO EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA OFRECIDO POR EL BID

En el Convenio Constitutivo del BID (1959) se estipula que “[L]os préstamos efectuados o garantizados por el Banco lo serán principalmente para el financiamiento de proyectos específicos” (Artículo III, Sección 7). Desde el punto de vista legal, el significado que se ha atribuido a esa disposición es que por lo menos el 50% del financiamiento ofrecido por el Banco se ha de destinar al financiamiento para inversión. Los distintos topes para PBL establecidos desde 1989 se han basado en esa estipulación.

Sin embargo, hasta donde OVE sabe, ninguno de los documentos del Banco que establecen los topes *específicos* (25%, 30%, etc.) trata los fundamentos de dichos topes, sus implicaciones financieras ni las pruebas subyacentes sobre la efectividad en el desarrollo de los proyectos de inversión con respecto a las reformas de política e institucionales. Además, ninguno de los documentos justifica la falta de topes a nivel de país. Después de todo,

si la idea subyacente del enfoque del Banco en el “financiamiento de proyectos específicos” es que es allí donde radica su ventaja comparativa, ¿debería la cartera en algunos países estar muy sesgada hacia los préstamos en apoyo de reformas de política? Por otra parte, si la ventaja comparativa del Banco no está necesariamente vinculada con los proyectos de inversión, ¿debería la institución tener un tope global sobre los PBL? Después de todo, la definición de un tope sobre el financiamiento en apoyo de reformas de política “nunca se ha basado en consideraciones de sostenibilidad financiera sino en el Convenio Constitutivo del Banco, lo cual implica que este tiene que centrarse en el financiamiento para inversión”^a. Dicho eso, como se analiza más adelante en este documento, distintos topes tienen efectivamente implicaciones financieras para el Banco.

^a Tomado del acta de las deliberaciones del Directorio Ejecutivo sobre el Nuevo Marco Operativo (documento GN-2494).

CUADRO II.1. Límites de los bancos multilaterales de desarrollo sobre el uso de los préstamos en apoyo de reformas de política, al año 2015

	BID	Banco Mundial	BAfD	BAfD	BDC	CAF
Capital ordinario	30% del financiamiento total para ciclos cuatrienales	No hay límites (pero una tradición implícita es el 25% del financiamiento total)	-----	20% del financiamiento anual CGS (media móvil trienal)	30% de los préstamos y garantías	-----
Fondos especiales	30% de la asignación bienal del FOE	30% de la asignación de la AIF	Tope del 25% para los países del Fondo Africano de Desarrollo	22,5% de la asignación total del Fondo Asiático de Desarrollo (promedio móvil trienal) ^a	-----	NC

Fuente: OVE, sobre la base de los marcos de financiamiento de los bancos multilaterales de desarrollo.

a El promedio móvil se calcula con el año en curso considerado como el año intermedio y está basado en la lista de operaciones de financiamiento en apoyo de reformas de política en tramitación para el año futuro.

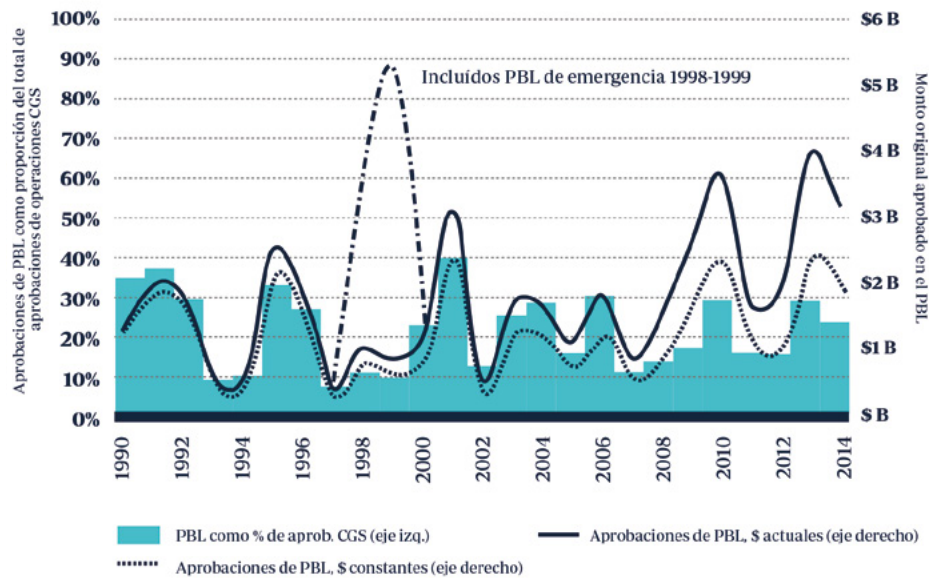
En los últimos cuatro años, los límites de aprobación para PBL se han ampliado, y nuevas modalidades permiten a dichos préstamos desempeñar una función de mayor envergadura como financiamiento contingente. El tope denominado en dólares establecido para el período 2005-2008 se mantuvo inicialmente hasta finales del período 2009-2012, pero en 2011 el tope sobre las aprobaciones de PBL con cargo al Capital Ordinario se modificó al 30% del total de aprobaciones del Banco en ciclos cuatrienales (Cuadro II.1). Los préstamos en apoyo de reformas de política financiados con recursos del Fondo para Operaciones Especiales (FOE) no debían superar el 30% de la asignación bienal para dicho fondo. En 2012, el BID también introdujo una opción de desembolso diferido equivalente a la del Banco Mundial, para sincronizar mejor el producto de las operaciones con las necesidades de financiamiento de los países. Por último, también se tomaron otras medidas aumentar el análisis macroeconómico interno y reducir la dependencia con respecto al FMI. Bajo la evaluación independiente de las condiciones macroeconómicas (IAMC), introducida en 2014 para reemplazar herramientas de evaluación anteriores y elaborada conjuntamente por el Departamento de Investigación y la Vicepresidencia de Países, para la aprobación y el desembolso de PBL no se requiere un programa bien encaminado del FMI, una consulta según el Artículo IV o una carta de evaluación de dicho organismo.

SINOPSIS DE LA CARTERA DE OPERACIONES EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA

ESQUEMA DE LA CARTERA DE PBL DEL BID

Desde 1989, el financiamiento en apoyo de reformas de política ha promediado el 25% del total de financiamiento con garantía soberana y el 28% de los desembolsos de operaciones con dicha garantía (Gráfico III.1). Desde el establecimiento de los préstamos en apoyo de reformas de política, el Banco lleva aprobados unos 300, por valor del orden de los US\$45.000 millones. Si esos préstamos individuales se agrupan en programas (es decir, considerando todos los préstamos que conforman un programa de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, y todo el conjunto de tramos que conforman un PBL de múltiples tramos), resulta que el Banco ha aprobado 230 programas en apoyo de reformas de política. Durante el primer decenio del instrumento, las aprobaciones de PBL excedieron los topes establecidos, en tanto que, por el contrario, entre 2011 y 2014 permanecieron por debajo del tope del 30% (Cuadro III.1).

Desde los inicios de los préstamos en apoyo de reformas de política, el número aprobado cada año se ha casi triplicado, en tanto que su tamaño promedio disminuyó (en precios constantes de 1990). Desde 1989, el tamaño promedio de los PBL ha sido del orden de los US\$160 millones, más del doble del de los préstamos para inversión. El Banco ha aprobado anualmente un promedio de 11 PBL, en comparación con 63 préstamos para inversión. Esas cifras han cambiado con el tiempo, mayormente debido a la introducción de la modalidad de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política en 2005: estos últimos tienden a ser más pequeños que un PBL de múltiples tramos, pero se aprueban más préstamos individuales por año. En términos generales, el financiamiento de PBL aumentó.

GRÁFICO III.1. Monto total aprobado de PBL, 1990-2014

Fuente: OVE sobre la base del almacén de datos del BID. Salvo indicaciones en contrario, excluye préstamos de emergencia.
 Nota: Los valores constantes están basadas en el deflactor de precios implícito del PIB de los Estados Unidos 1990-200

TABLA III.1. Aprobaciones de préstamos en apoyo de reformas de política por períodos de financiamiento, 1990-2014

	1990-1993	1994-2001	PBL de emergencia 1998-1999	2002-2004	2005-2008	2009-2012	2011-2014
Topes aprobación	25% del financiamiento total	15% del financiamiento total	\$8.800 millones	\$4.500 millones	\$9.800 millones	\$9.800 millones	30% del financiamiento total
Montos de PBL aprobados	\$5.700 millones	\$11.400 millones	\$7.400 millones	\$3.600 millones	\$5.200 millones	\$9.700 millones	\$10.600 millones
PBL como % de financiamiento total	26,1%	19,8%	-----	22,9%	16,4%	19,2%	23,0%
PBL como % de aprobaciones CGS	26,5%	24,1%	-----	32,4%	20,2%	23,1%	27,4%

Nota: Hasta 2005 no había límite separado para los países del FOE, por lo que el cuadro muestra las cifras y topes de aprob. para todos los tipos de capital del Banco hasta 2004, y a partir de esa fecha se centra en los recursos del Capital Ordinario.
 Fuente: OVE, sobre la base del almacén de datos del BID. Salvo indicación en contrario, las cifras excluyen los préstamos de emergencia.

La utilización de préstamos en apoyo de reformas de política ha variado de un año a otro, intensificándose en momentos de crisis macroeconómicas en la región. Los marcados cambios en aprobaciones anuales obedecieron mayormente a los topes de financiamiento (en los años noventa, las aprobaciones tendían a concentrarse al principio de los períodos de topes, lo cual obligaba a efectuar ajustes al final de cada período; ver el Gráfico 1, Anexo I) y a la falta de un instrumento de emergencia hasta 2002. De hecho, a lo largo de los años el Banco respondió a las crisis usando préstamos en apoyo de reformas de política. Por ejemplo, durante la crisis del Tequila (1995-1996), los PBL representaron alrededor del 30% del financiamiento total ofrecido por el Banco, frente a solamente el 10% en 1994. De igual manera, la demanda de PBL regulares aumentó marcadamente durante la crisis de 2001 en Argentina y otros países del Cono Sur, y durante la crisis financiera internacional de 2008-2009. Entre 2008 y 2010, el Banco aprobó 62 PBL por valor de alrededor de US\$8.000 millones, en comparación con 31 préstamos y US\$3.800 millones entre 2005 y 2007.

Desde su introducción, los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política se han convertido en la modalidad de PBL preferida. Desde 2005, los PBP han representado más del 80% del número y casi el 75% del valor de los PBL aprobados (Gráfico 2, Anexo I)⁴. OVE analizó la totalidad de los 144 préstamos programáticos en apoyo de reformas de política aprobados desde entonces y los agrupó en 82 programas de PBP⁵. El número propuesto de préstamos por programa ha solido ser de entre dos y tres (con un máximo de cuatro), con un intervalo previsto de entre uno y dos años entre ellos.

El cofinanciamiento de préstamos en apoyo de reformas de política, y la asociación al respecto, con otras instituciones financieras internacionales eran comunes en los primeros años, pero disminuyeron con el tiempo. Alrededor del 13% de todas las operaciones en apoyo de reformas de política aprobadas desde 1990 —cerca de un cuarto del total de financiamiento en apoyo de reformas de política— se ha cofinanciado con otros socios del desarrollo, especialmente el Banco Mundial. La mayor parte del cofinanciamiento se produjo en las primeras épocas de los PBL, especialmente en los dos primeros años de existencia del instrumento, cuando la alianza con el Banco Mundial era obligatoria (Gráfico 3, Anexo I)⁶. Si bien en menor escala, el cofinanciamiento siguió siendo importante hasta mediados de la década del 2000, pero desde entonces el Banco ha financiado casi todos los PBL a título individual. De igual manera, los PBL solían aprobarse cuando el país prestatario tenía un programa apoyado por el FMI: por ejemplo, cerca del 90% del volumen de financiamiento de PBL aprobado entre 1995 y 2003 se otorgó a países que tenían un programa con dicho organismo (documento RE-300). Desde entonces, esa proporción disminuyó, tanto debido a la merma de programas apoyados por el FMI en América Latina y el Caribe como debido a la evolución progresiva hacia un mayor análisis interno de la idoneidad del marco macroeconómico de los países, disminuyendo la dependencia de la institución con respecto a los puntos de vista del FMI.

4 Algunos países (como El Salvador, Honduras y Guatemala) que requieren que el Congreso apruebe o autorice los préstamos de bancos multilaterales de desarrollo parecen tener preferencia por PBL de múltiples tramos en lugar de PBP.

5 Los sistemas del BID no identifican las operaciones como pertenecientes al mismo programa, por lo cual el agrupamiento de los PBP en series se hizo “manualmente”, según los nombres y objetivos de las operaciones.

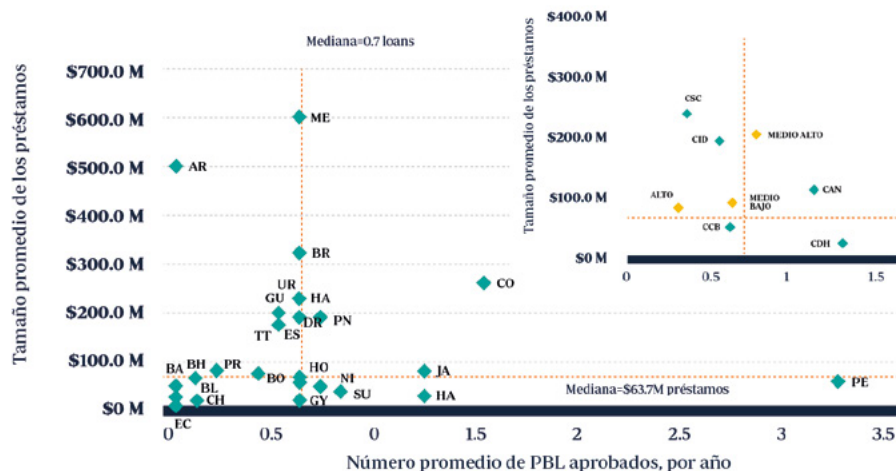
6 Partiendo de la premisa de que el BID necesitaba adquirir conocimientos especializados acerca del financiamiento en apoyo de reformas de política, durante los dos primeros años posteriores a la introducción del instrumento se exigió que la institución otorgara préstamos sectoriales en asociación con el Banco Mundial.

CARACTERIZACIÓN DEL USO DE PRÉSTAMOS EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA

Uso de los PBL por países y por grupos de países

Si bien todos los países prestatarios han utilizado préstamos en apoyo de reformas de política, la importancia relativa de dichos préstamos en las carteras de operaciones CGS de los países ha variado. Desde 1990, todos los países de América Latina y el Caribe han tenido por lo menos un PBL, y en cada período, tres países representaron cerca de la mitad de los montos aprobados: Perú, México y Argentina en los años noventa; Perú, Colombia y Argentina a principios de la década del 2000; Perú, Colombia y México en 2005-2009; y Colombia, México y Brasil en los últimos cinco años (en cierta medida, ese predominio refleja sus montos globales de financiamiento). Sin embargo, la utilización de PBL en relación con el financiamiento global con garantía soberana y en relación con la población presenta un cuadro muy diferente. Los PBL representaron más de la mitad de las aprobaciones de operaciones con garantía soberana en Colombia, Guatemala, Perú, Jamaica y Suriname durante el último decenio, en tanto que fueron prácticamente (cuando no totalmente) inexistentes en Argentina, Chile, Costa Rica y Venezuela (Gráfico III.2 y Cuadro III.2). Ecuador es un caso destacable: si bien el país no utilizó PBL entre 2007 y 2014, el 90% de su financiamiento fue en forma de PBL en 2015. En términos per cápita, países pequeños como Uruguay, Panamá, Suriname y Jamaica han sido los mayores receptores de PBL. De hecho, el monto per cápita aprobado ha sido más grande en los países de CCB que en cualquier otra región durante el último decenio.

GRÁFICO III.2. Número y tamaño promedio de los PBL por país, 2005-2014



CUADRO III.2. Aprobaciones de PBL por país, 1990-2014

	NÚMERO DE PBL APROBADOS			MONTO TOTAL PBL* PER CÁPITA			PBL COMO PROPORCIÓN DEL TOTAL DE PRÉSTAMOS CGS		
	1990-1999	2000-2004	2005-2014	1990-1999	2000-2004	2005-2014	1990-1999	2000-2004	2005-2014
AR	7	4	1	86.9	50.5	12.4	26%	38%	4%
BA	1		2	133.2		410.9	16%		32%
BH			1			140.2			13%
BL			2			131.3			29%
BO	3	3	7	23.8	21.5	41.4	14%	40%	21%
BR		1	7	0.0	2.8	11.5		9%	12%
CH	1		1	10.5		0.6	15%		1%
CO	2	4	16	14.1	43.4	87.3	12%	48%	52%
CR	2			72.5			21%		
DR	1	2	7	12.9	33.6	128.8	14%	39%	37%
EC	4	2	1	32.6	26.9	37.0	24%	62%	1%
ES	2	1	6	28.2	16.6	161.0	10%	22%	42%
GU	3	2	7	28.1	25.5	108.4	23%	56%	71%
GY	5	1	7	278.5	37.3	143.9	47%	12%	24%
HA	2	1	13	15.3	2.8	28.1	24%	12%	18%
HO	6	3	7	79.7	13.1	46.8	40%	13%	23%
JA	2	2	13	50.5	72.7	366.7	23%	49%	57%
ME	7	2	7	31.8	5.2	35.9	37%	13%	26%
NI	6	3	8	71.2	16.2	54.0	35%	14%	21%
PE	4	5	33	44.2	50.8	73.2	28%	70%	58%
PN	4		8	147.6		398.0	33%		42%
PR	1		3	17.2		35.9	8%		14%
SU	1		9	69.3		497.8	96%		52%
TT	2		5	116.1		256.8	17%		32%
UR	4	3	6	151.2	127.8	468.0	30%	30%	45%
VE	4			64.1			41%		

Nota: Las cifras de PBL excluyen las operaciones de emergencia.

*Sobre la base de los montos originales aprobados.

Como proporción del financiamiento total con garantía soberana, el financiamiento en apoyo de reformas de política no guarda una correlación significativa con el ingreso. OVE agrupó los países prestatarios del BID en cuatro categorías de ingreso, siguiendo la clasificación del Banco Mundial: de ingreso bajo, medio-bajo, medio-alto y alto. Los países de ingreso medio-alto han representado casi US\$8 de cada US\$10 aprobados como financiamiento en apoyo de reformas de política, y más de la mitad del número de préstamos aprobados desde 1990 (Gráfico 4, Anexo I). Sin embargo, considerando la proporción de PBL en la cartera total de operaciones con garantía soberana, no hay ninguna correspondencia significativa entre el financiamiento para PBL y el nivel de ingreso (Gráfico III.3), ni entre dicho financiamiento y los indicadores de solidez institucional (Gráfico III.4)⁷.

⁷ OVE analizó la relación entre el financiamiento en apoyo de reformas de política (como proporción del financiamiento total con garantía soberana) y elementos representativos del entorno institucional —el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial y su pilar de entorno institucional (que refleja la calidad tanto de las instituciones públicas como de las instituciones privadas)— calculando el valor promedio para todo el índice y el pilar institucional para el período 2005-2014 para los países prestatarios del BID. OVE también validó esos resultados usando los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial; al igual que en el caso del pilar institucional del Índice de Competitividad Global, la relación entre los indicadores de gobernanza y los PBL no es estadísticamente significativa.

Los países de ingreso medio-bajo y los países del FOE exhiben un uso creciente de PBL (Gráfico 5, Anexo I). El financiamiento en apoyo de reformas de política representó el 22% del financiamiento total con garantía soberana en los países de ingreso medio-bajo en los años noventa, el 24% en 2000-2004 y el 34% en el último decenio (Cuadro 1, Anexo I). De igual manera, en los países del FOE (Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua), los PBL han representado alrededor del 23% de su financiamiento total con garantía soberana desde los años noventa (una cifra ligeramente inferior al promedio del resto del Banco); aun cuando la proporción ha tendido a aumentar desde 2009, permaneció por debajo del tope bienal del 30% tanto a nivel total como a nivel de país. Si se incluyen Paraguay y Guatemala (que recibieron una proporción menor de financiamiento del FOE), el financiamiento para PBL aumentó sustancialmente en los últimos años, sobre todo debido al creciente uso de dichos préstamos por Guatemala.

GRÁFICO III.3. PIB per cápita y PBL, 2005-2014

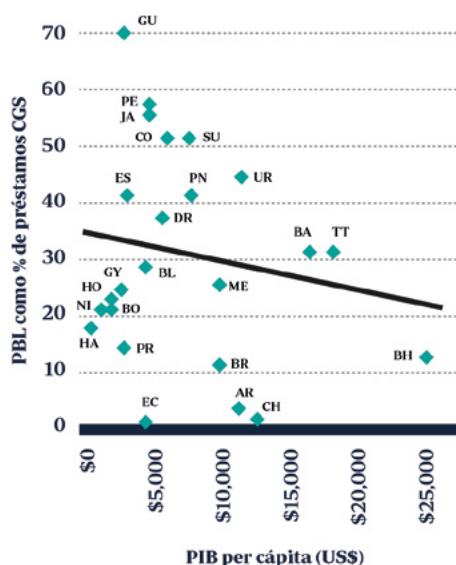
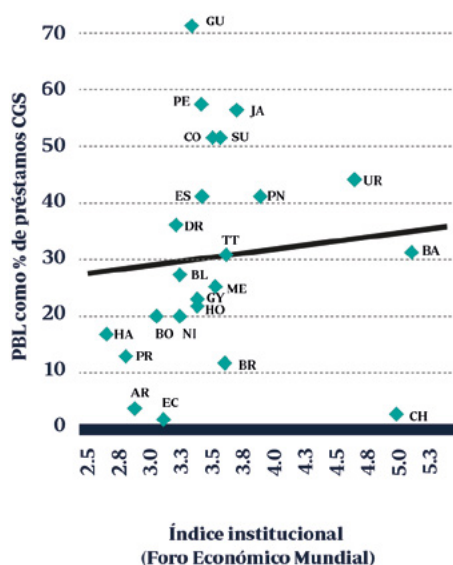


GRÁFICO III.4. Pilar institucional del Índice de Competitividad Mundial y PBL, 2005-2014



Utilización de los PBL por grupo temático

Usando los objetivos y los códigos subsectoriales de todos los programas de PBL aprobados entre 1990 y mediados de 2015, OVE estableció cinco grupos temáticos y clasificó cada programa en uno de dichos grupos. Esos grupos son los siguientes: gobernanza y gestión económica del sector público; ámbito social; sector financiero y competitividad; infraestructura y servicios públicos; y sostenibilidad ambiental, recursos naturales y ámbito agropecuario (Recuadro 1, Anexo I). Si bien algunas operaciones cubrían más de un grupo, la gran mayoría se centraba en solamente uno.

Desde 1990, el financiamiento en apoyo de reformas de política se ha centrado en el ámbito de gobernanza y gestión económica del sector público; con el tiempo, el énfasis pasó de las políticas de ajuste al fortalecimiento institucional de dicho sector. Casi el 40% de los montos de financiamiento aprobados desde 1990 se ha destinado al grupo de operaciones de gestión económica del sector público (Gráfico 6, Anexo I). Bajo el Séptimo Aumento, en el contexto del “consenso de Washington”, los préstamos en apoyo de reformas de política apoyaban mayormente reformas macroeconómicas, incluidas la reestructuración de la deuda y la privatización de empresas públicas. Para mediados de los años noventa, esos préstamos habían empezado a hacer mayor hincapié en las reformas del sector público (tales como políticas tributarias, presupuestarias y de gasto; gestión de los recursos de capital humano; y modernización de los gobiernos subnacionales), énfasis que se reforzó bajo el Nuevo Marco de Financiamiento en 2002. Los programas dirigidos a mejorar la gestión financiera pública siguieron siendo la parte medular del trabajo del Banco en materia de PBL en el último decenio, y su importancia relativa marcó su punto máximo alrededor de la época de la crisis financiera de 2008-2009 (Recuadro III.1).

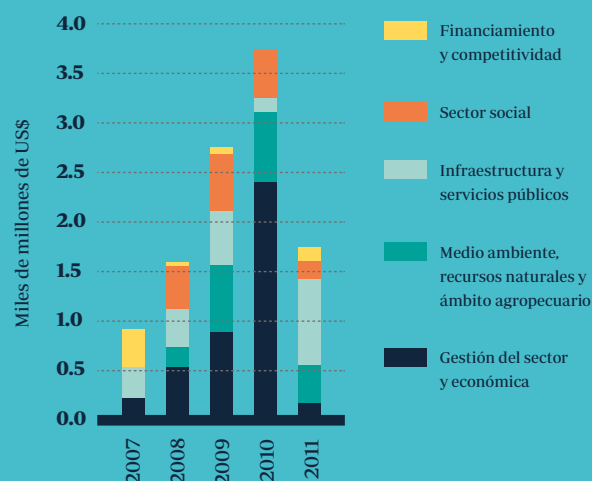
En consonancia con el enfoque en las reformas de primera generación, los PBL para el sector financiero tuvieron una función predominante a principios de los años noventa, pero su importancia disminuyó con el tiempo. Durante los años noventa, el grupo de operaciones de financiamiento y competitividad absorbió el 42% de los montos de financiamiento, y la mayoría de los préstamos brindaba apoyo a cambios en los marcos normativos del sector financiero, la supervisión bancaria y los mecanismos para afrontar la insolvencia. Desde 2005, la importancia relativa de ese grupo disminuyó a la mitad y las reformas apoyadas pasaron a ser las de iniciativas sobre competitividad y clima de inversión, con el objetivo de posibilitar las inversiones del sector privado (Gráfico 6, Anexo I).

RECUADRO III.1

EL GRUPO DE OPERACIONES DE GOBERNANZA Y GESTIÓN ECONÓMICA DEL SECTOR PÚBLICO Y LA CRISIS DE 2008-2009

Durante la crisis de 2008-2009, la importancia relativa del grupo de operaciones de gobernanza y gestión económica del sector público aumentó sustancialmente (en términos tanto de los montos aprobados como del número de países beneficiados). Sin embargo, el contenido de las condiciones no cambió demasiado: los programas iniciados tanto antes (2005-2007) como durante los años de la crisis (2008-2010) incluían condiciones similares, por lo general orientadas a esferas como las de establecimiento de reglas fiscales, aumento de los ingresos del gobierno o mejoramiento del gasto y elaboración de marcos y de previsiones macroeconómicas sistemáticas para la presupuestación. Ese hallazgo es congruente con los hallazgos de OVE acerca de la “profundidad” de las condiciones de políticas, que se presentan más adelante en este documento: pese al número reducido de observaciones, OVE no detectó ninguna diferencia importante entre la sustancia de los programas de gobernanza y gestión económica del sector público apoyados por el Banco en el período anterior a la crisis y la sustancia de los aprobados durante la crisis.

Montos aprobados por la época de la crisis financiera



Las reformas del sector social casi no recibieron atención en los años noventa, pero adquirieron prominencia a finales de esos años y principios de la década del 2000. Los orígenes de la creciente prominencia del grupo de operaciones del sector social durante el período 2000-2004 (cuando absorbía el 35% de los recursos de PBL, en comparación con el 9% en los años noventa) se pueden remontar al acuerdo del Octavo Aumento, en cuyo marco el Banco propugnó explícitamente un mayor apoyo a las áreas de políticas que se habían dejado de lado en el proceso de ajuste. Para finales de los años noventa, la pertinencia de ese grupo de operaciones se reforzó y el Banco incrementó su aprobación de PBL que brindaban apoyo a estrategias de reducción de la pobreza y, más recientemente, a los entornos institucionales para los programas de transferencias monetarias condicionadas. Al igual que en el caso del grupo de operaciones sobre financiamiento y competitividad, la importancia relativa del grupo correspondiente al sector social cayó a casi la mitad desde 2005 (Gráfico 6, Anexo I).

Tradicionalmente, los grupos correspondientes a infraestructura y servicios públicos y a medio ambiente, recursos naturales y ámbito agropecuario han representado una proporción menor del financiamiento en apoyo de reformas de política. Los PBL para el grupo de infraestructura y servicios públicos absorbieron casi US\$1 de cada US\$10 aprobados en financiamiento en apoyo de reformas de política desde 1990. La mayoría de los PBL en dicho grupo han apoyado reformas en el ámbito de energía, que últimamente se han centrado en medidas dirigidas a reducir las pérdidas de electricidad y fomentar políticas de energía sostenible. Las reformas en el ámbito de agua y saneamiento también adquirieron una importancia creciente desde finales de la década del 2000 y su enfoque se ha puesto en reducir los costos de suministro de servicios, aumentar la calidad y cobertura de los servicios y aumentar la gobernanza y transparencia de los proveedores de servicios. Por último, el apoyo a reformas en la esfera de medio ambiente, recursos naturales y ámbito agropecuario ha sido relativamente pequeño, y desde 2008 pasó del sector agropecuario al sustento de estrategias de mitigación del cambio climático. De hecho, los préstamos en apoyo de reformas de política en el sector de medio ambiente aumentaron mucho durante la crisis financiera de 2008-2009 (que coincidió con una conferencia sobre cambio climático convocada por las Naciones Unidas, en la que se hizo un llamado a la toma de medidas para mitigar las emisiones de gases de efecto de invernadero).

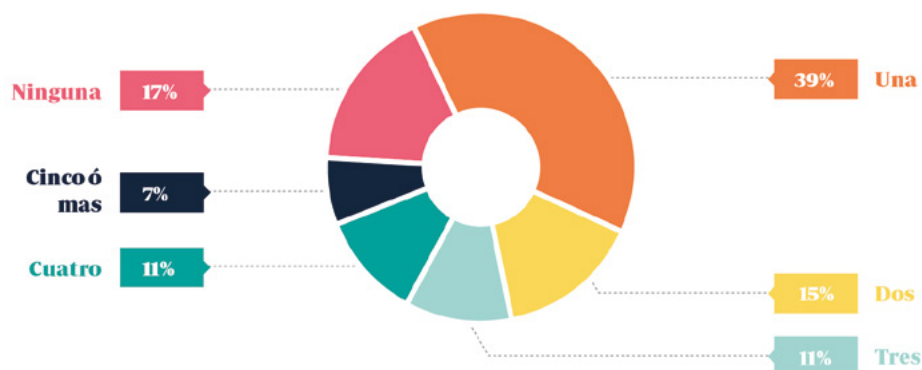
COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LOS PRÉSTAMOS EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA Y OTROS INSTRUMENTOS

La gran mayoría de las series de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política estuvo acompañada por operaciones de cooperación técnica paralelas, de lo que se desprende que los países valoran el trabajo analítico como insumo para sus procesos decisorios. Para identificar operaciones que son parte de un conjunto, OVE analizó los documentos de préstamo de las 82 series de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política aprobadas entre 2005 y 2014 y, cuando estaban disponibles, sus Matrices de Efectividad en el Desarrollo y sus informes de terminación de proyecto (ITP)⁸. Los re-

⁸ Desde el Nuevo Marco de Financiamiento, de 2005, el Banco ha procurado adoptar un enfoque programático bajo el cual las operaciones que ayudan a los países a alcanzar objetivos comunes se han de considerar como parte de un paquete. Sin embargo, el hecho de que los sistemas del Banco todavía sigan organizados según operaciones individuales dificulta la identificación de cooperaciones técnicas, préstamos para inversión y préstamos en apoyo de reformas de política que brindan apoyo real a un determinado programa.

sultados muestran que una enorme mayoría de las series estuvo acompañada por operaciones de cooperación técnica paralelas (Gráfico III.5), que brindaban apoyo a diálogos de política, trabajos de diagnóstico y al cumplimiento de las condiciones de desembolso. El número promedio de cooperaciones técnicas de acompañamiento ha sido de 2,3 por serie (Cuadro 6, Anexo I), lo cual representa alrededor de US\$1,3 millones de asistencia financiera adicional⁹. El apoyo proporcionado por las operaciones de cooperación técnica es especialmente pertinente por dos razones. En primer lugar, en tanto que los recursos de un PBL confluyen a las arcas del tesoro de un país, las operaciones de cooperación técnica paralelas brindan apoyo directo para los ministerios sectoriales encargados de las reformas. En segundo lugar, hay un vínculo positivo significativo entre el apoyo de cooperación técnica y la probabilidad de completar una serie de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política (párrafo 5.23).

GRÁFICO III.5. Número de cooperaciones técnicas paralelas en una serie PBP



Fuente: OVE sobre la base de 82 series de PBP

El ingreso per cápita y la capacidad institucional no guardan correlación con el volumen de apoyo técnico recibido para PBP (Cuadro 7, Anexo I)¹⁰. Sin embargo, hay marcadas diferencias en el uso, por los países, de operaciones de cooperación técnica de apoyo. Perú y Colombia son, entre los prestatarios del Banco, los principales usuarios de cooperaciones técnicas paralelas: todas las series de PBP aprobadas para esos dos países (Perú 11 y Colombia 10) tuvieron el acompañamiento de por lo menos una cooperación técnica cada una. También cabe destacar que las 26 series de PBP aprobadas en el departamento regional de CAN entre 2005 y 2014 se vieron acompañadas de cooperaciones técnicas de apoyo, y la mayoría de ellas por al menos dos cooperaciones técnicas (Cuadros 8 y 9, Anexo I). La mayoría de los países de CID y CCB también usaron mucho operaciones de cooperación técnica paralelas. Por ejemplo, las cinco series de préstamos programáticos en apoyo de

⁹ Las operaciones de cooperación técnica que fungían de insumo para más de un préstamo de una serie se contaron solamente una vez.

¹⁰ El elemento representativo usado para el ámbito de capacidad institucional fue el pilar institucional del Foro Económico Mundial. El volumen de apoyo técnico se midió como el monto total de cooperación técnica aprobado, y el número de operaciones de cooperación técnica aprobadas, por serie de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política.

reformas de política aprobadas en la República Dominicana y Trinidad y Tobago recibieron apoyo de cooperación técnica. En cambio, solamente una de las seis series de PBP en CSC (un programa de gestión pública en Paraguay) estuvo acompañada por operaciones de cooperación técnica. A nivel de sector, el uso de cooperaciones técnicas complementarias ha sido especialmente elevado en las series de PBP para energía (Cuadro 10, Anexo I).

En menor escala, los procesos de PBP también se vieron acompañados de préstamos para inversión; las autoridades de los países y los especialistas del BID valoran la complementariedad entre los instrumentos de financiamiento. De las 82 series de PBP, 15 tuvieron un apoyo directo de préstamos para inversión. Son de destacar el PBP con opción de desembolso diferido para el Programa de Posicionamiento Internacional Estratégico de Uruguay y tres préstamos para inversión a dicho país (operaciones UR-L1030, UR-L1037 y UR-L1060). En otros casos, los PBL prolongaron una línea de trabajo iniciada por préstamos para inversión aprobados con anterioridad, o prepararon el terreno para operaciones de inversión posteriores (Recuadro III.2).

RECUADRO III.2

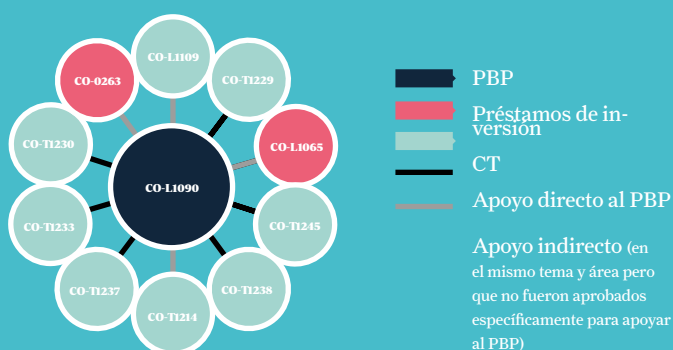
PROGRAMAS DE REFORMA DEL SECTOR DE TRANSPORTE DE COLOMBIA Y DEL SECTOR DE ENERGÍA DE NICARAGUA

El Banco brindó apoyo a largo plazo a Colombia para el proceso de institucionalización de la Política Nacional de Logística, especialmente mediante un grupo de préstamos para inversión (CO-L1065 y CO-0263) aprobados en 2004 y 2008 para apoyar la participación privada y las concesiones en infraestructura. La operación CO-T1214, aprobada en 2010, también promovió el diálogo en el ámbito, con respaldo a negociaciones de comercio y a la implementación de acuerdos de comercio. En 2011, esa labor se complementó con la aprobación del primer préstamo de la serie de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política para brindar apoyo a la Política Nacional de Logística (CO-L1090), dirigida a brindar asistencia a Colombia en la ejecución de la política. Varias operaciones de cooperación técnica proporcionaron apoyo paralelo (documento RE-477): una operación de cooperación técnica reembolsable (CO-L1109) y seis de cooperación técnica no reembolsable. Sin embargo, muchas de las condiciones incluidas en el préstamo programático en apoyo de reformas de política se sustentaban en grado sumo en medidas satisfechas anteriormente (y el segundo préstamo de la serie nunca se implementó).

De igual manera, el apoyo del Banco al Programa de Fortalecimiento del Sector de Electricidad

en Nicaragua, iniciado en 2013, estuvo precedido por una serie de préstamos para inversión —el Programa de Apoyo al Sector de Electricidad (NI-L1021, NI-L1022 y NI-L1036) y el Programa Nacional de Electrificación Sostenible y Energía Renovable (NI-L1040, NI-L1050 y NI-L1063) en 2010. La serie de PBP busca afianzar los avances logrados con esos préstamos para inversión, promoviendo ulteriores reformas en los ámbitos de sostenibilidad financiera, transparencia y desarrollo de energía sostenible e integración regional.

Préstamos de inversión y cooperaciones técnicas relacionadas al PBP CO-L1090



Del análisis de OVE se desprende que por lo general el Banco apoya procesos de reformas en ámbitos en los que el mismo ha acumulado experiencia y conocimiento. Para evaluar la medida en la que el Banco apoya reformas en los países y ámbitos en los que tiene conocimientos especializados —lo cual resulta necesario para poder proporcionar un buen asesoramiento en materia de políticas y mantener un diálogo de políticas a largo plazo en un sector específico— OVE trazó una correlación entre los préstamos en apoyo de reformas de política y un conjunto de operaciones conexas de mayor alcance en cada país, mediante un análisis de las redes sociales. En los Gráficos 10-13 del Anexo I se ilustran las redes para Jamaica, Colombia, Panamá y Brasil, de donde se desprende que el Banco tiende a apoyar reformas de política en sectores en los que ya trabajó con anterioridad (en general por medio de operaciones de cooperación técnica y préstamos para inversión), prolongando un diálogo de políticas a más largo plazo a nivel de país. Ese hallazgo también es compatible con la hipótesis de que cuando los países necesitan un apoyo financiero rápido, el Banco se remite a los sectores en los que ha acumulado conocimientos especializados, a fin de poder responder de manera más expedita.

COMPARACIÓN ENTRE LOS PBL DEL BID Y DEL BANCO MUNDIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El Banco Mundial es el mayor proveedor de financiamiento en apoyo de reformas de política para América Latina y el Caribe ¹¹, seguido del BID —lo cual contrasta con el patrón observado en los préstamos para inversión (Cuadro III.3). Desde la aprobación del primer préstamo para ajuste en 1980, las aprobaciones de PBL del Banco Mundial han totalizado US\$235.000 millones, cifra equivalente a alrededor del 25% de su financiamiento total con garantía soberana (los PBL también han representado alrededor del 25% del financiamiento total del BID con garantía soberana)¹². América Latina y el Caribe han sido la mayor región receptora: el financiamiento para políticas de desarrollo ha representado alrededor del 45% del total de aprobaciones de operaciones con garantía soberana para la región desde los años noventa. El Banco Mundial es el mayor proveedor de financiamiento en apoyo de reformas de política para América Latina y el Caribe; en cambio, el financiamiento de PBL para la región por parte de otros bancos multilaterales de desarrollo, como la CAF, ha sido sustancialmente menor¹³.

Dos factores pueden explicar por lo menos en parte las diferencias entre el financiamiento ofrecido por el BID y el ofrecido por el Banco Mundial. Primeramente, el Banco Mundial no tiene un tope explícito para el financiamiento en apoyo de reformas de política, y en segundo lugar no tiene una categoría separada para los préstamos de emergencia. Una comparación entre los DPL del Banco Mundial y la suma de los PBL y los préstamos de emergencia del BID muestra que el Banco Mundial sigue siendo el mayor proveedor de

¹¹ Excluidos los países de América Latina y el Caribe que no son prestatarios del BID.

¹² Esto está referido a los préstamos para ajuste estructural, los préstamos para ajuste sectorial, los préstamos programáticos para ajuste estructural y los préstamos para políticas de desarrollo (DPL), incluido financiamiento del BIRF y de la AIF. OVE excluyó del análisis las categorías del Banco Mundial que son comparables a la categoría de emergencia del BID (préstamos especiales para ajuste estructural, DPL de emergencia y préstamos con opción de desembolso diferido para catástrofes).

¹³ El financiamiento en apoyo de reformas de política ofrecido por la CAF ha sido una parte relativamente pequeña de su cartera total: esta institución tiende a aprobar uno o dos PBL por año, cada uno por alrededor de US\$60 millones. En términos globales, el financiamiento en apoyo de reformas de política ofrecido por la CAF representó el 8% del financiamiento total con garantía soberana otorgado en el período 2001-2014.

fondos de desembolso rápido, pero la diferencia se achica (Gráfico 7, Anexo I). Dicho eso, también hay que considerar que el financiamiento del Banco Mundial a América Latina y el Caribe ha venido disminuyendo en los últimos cinco años, toda vez que las actuales cifras del Banco Mundial y del BID en cuanto a financiamiento en apoyo de reformas de política para la región son muy similares.

CUADRO III.3. Financiamiento en apoyo de reformas de política ofrecido por el Banco Mundial y por el BID

(Países miembros del BID -montos en miles de millones de US\$)

		1990-1999	2000-2004	2005-2014
Préstamos en apoyo de reformas de política	BID*	\$12,8	\$8,2	\$22,6
	Banco Mundial	\$17,8	\$13,7	\$36,3
Préstamos para inversión	BID	\$43,9	\$16,2	\$70,4
	Banco Mundial	\$36,9	\$10,2	\$39,4

Nota: * Excluidos los préstamos de emergencia. Las cifras indican los montos originales aprobados.

El enfoque del Banco Mundial en cuanto al financiamiento en apoyo de reformas de política difiere del del BID en cuanto a la cobertura de países: el financiamiento del Banco Mundial ha estado más concentrado en países grandes y de ingreso medio-alto. En términos de los montos aprobados, los tres mayores receptores de DPL y PBL en América Latina y el Caribe durante el último decenio han sido Brasil, México y Colombia. Sin embargo, aunque dichos países representaron tres cuartos del financiamiento de DPL del Banco Mundial en ese período, representaron cerca de la mitad del del BID. Ello podría obedecer a que el Banco Mundial “privilegia mucho la gobernanza y los riesgos fiduciarios al decidir otorgar un préstamo para políticas de desarrollo” (Banco Mundial, 2013) (*la traducción es nuestra*).

Como resultado, el Banco Mundial ha proporcionado préstamos para políticas de desarrollo a menos países de América Latina y el Caribe que el BID. De hecho, la mayoría de los países, particularmente los de los departamentos CCB y CID, han recurrido predominantemente al BID para recibir financiamiento en apoyo de reformas de política. Por ejemplo, Belize y Suriname recibieron préstamos en apoyo de reformas de política solamente del BID en el último decenio (Cuadro 2, Anexo I)¹⁴, y lo mismo cabe decir con respecto a Barbados, Trinidad y Tobago y Bahamas, países éstos graduados de los programas del Banco Mundial durante el período debido a su nivel de ingresos per cápita, y con respecto a Nicaragua, Guyana y Bolivia en los últimos cinco años. En cambio, lo opuesto se registra rara vez: los países que utilizan DPL del Banco Mundial tienden también a usar PBL del BID. En ese sentido, OVE también calculó la proporción del financiamiento en apoyo de reformas de política con respecto al financiamiento global con garantía soberana, por país

14 OVE calculó la proporción del financiamiento en apoyo de reformas de política que los países obtuvieron del BID y del Banco Mundial para cada año desde 1990 —es decir, el monto de financiamiento de PBL aprobado por el BID para el país X, dividido por la suma de los montos de financiamiento de DPL y PBL aprobados tanto por el Banco Mundial como por el BID para el mismo país.

y por banco multilateral de desarrollo, desde 1990 (Cuadro 3, Anexo I)¹⁵. A lo largo del tiempo, algunos países han obtenido aproximadamente la misma proporción de PBL del Banco Mundial y del BID. Por ejemplo, en los últimos cinco años estos préstamos representaron más del 40% del financiamiento total con garantía soberana brindado por ambas instituciones a Colombia, la República Dominicana, Guatemala, Jamaica y Panamá. En cambio, grandes prestatarios como Brasil y México, así como Uruguay, contrataron PBL principalmente del Banco Mundial (Cuadro III.4 y Recuadro 3, Anexo I).

CUADRO III.4. Utilización relativa de préstamos en apoyo de reformas de política (PBL) (BID) y préstamos para políticas de desarrollo (DPL) (Banco Mundial), 2010-2014

		BID		
		Usuario de PBL situado por encima de la media (como porcentaje del financiamiento CGS)	Usuario de PBL situado por debajo de la media (como porcentaje del financiamiento CGS)	No usuario
Banco Mundial	Usuario de DPL situado por encima de la media (como % del financiamiento CGS)	Colombia República Dominicana Guatemala Jamaica Panamá	Brasil México Uruguay	
	Usuario de DPL situado por debajo de la media (como porcentaje del financiamiento CGS)	Perú	El Salvador Haití Honduras Paraguay	
	No usuario	Barbados Suriname	Bolivia Chile (cancelado) Guyana Nicaragua Bahamas Trinidad y Tobago	Argentina Belize Costa Rica Ecuador Venezuela

Nota: Barbados, Trinidad y Tobago y Bahamas no se consideraron elegibles para recibir préstamos del Banco Mundial durante el período examinado debido a restricciones relacionadas con los ingresos per cápita. El BID no aplica normas “de graduación” similares a sus prestatarios.

El enfoque del Banco Mundial también difiere del del BID en su alcance: los DPL del Banco Mundial tienden a ser más grandes y más multisectoriales y rara vez hay varios de esos préstamos activos simultáneamente en un mismo país. El tamaño promedio de los PBL del BID entre 1990 y 2014 fue del orden de los US\$160 millones, en tanto que el de los DPL

15 Para comparar la utilización, por los países, de financiamiento en apoyo de reformas de política en relación con el financiamiento con garantía soberana entre las instituciones, OVE estimó la mediana del financiamiento de PBL/con garantía soberana para distintos períodos (1990-1999, 2000-2004, 2005-2014 y —para analizar patrones más recientes— 2010-2014), tanto para el Banco Mundial como para el BID. El promedio de las proporciones de la media para ambas instituciones fue del 42% para el período 2010-2014 (el valor de la media para PBL como proporción de las aprobaciones de operaciones con garantía soberana fue del 48% para el Banco Mundial y el 36% para el BID).

del Banco Mundial fue de alrededor de US\$240 millones. La diferencia entre volúmenes de los préstamos se puede explicar por el hecho de que los DPL se otorgan principalmente a países grandes y de ingreso medio-alto (que tienen grandes montos globales de financiamiento) y por el hecho de que tienden a ser multisectoriales. Los PBL del BID se suelen centrar en un grupo temático, en tanto que los DPL abarcan un promedio de 2,2 sectores o grupos temáticos (Recuadro 2, Anexo I). Al igual que los PBL, la mayoría de los DPL (75%) se han centrado en el grupo de proyectos de gobernanza y gestión económica del sector público, pero a diferencia de las operaciones del BID, esos DPL han abordado simultáneamente otros grupos de operaciones (por lo general los de sector financiero, competitividad y áreas sociales). Por último, si bien en el BID se ha vuelto cada vez más común aprobar varios PBL que corresponden a distintos programas en el mismo país en un determinado año, esa práctica es menos común en el Banco Mundial con respecto a América Latina y el Caribe (excepto Brasil y Perú).

PRINCIPALES BENEFICIOS DE LA UTILIZACIÓN DE PRÉSTAMOS EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA

En el presente capítulo se ilustran las razones que subyacen las tendencias descritas en los capítulos anteriores. Eso se hace desde la óptica de la demanda (es decir, el prestatario) y de la oferta (es decir, el Banco), examinando, entre otras cosas, la función de financiamiento que cumplen los PBL para los países prestatarios, el uso de dichos préstamos como medio para proporcionar asesoramiento de políticas y fortalecimiento de capacidad, sus patrones de desembolso y costos de transacción y su creación de ingresos para el Banco.

LOS PRÉSTAMOS EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA DESDE LA ÓPTICA DEL PRESTATARIO

Desde el punto de vista del financiamiento, los PBL ofrecen apoyo presupuestario de desembolso rápido; ayudan a financiar déficit y desempeñan una función anticíclica en tiempos de crisis. Los PBL ayudan a los países a abordar necesidades de financiamiento reales o previstas, lo cual se refleja parcialmente en el hecho de que los desembolsos alcanzan su punto máximo al final de un ejercicio fiscal (ver el párrafo 4.9). Además, en épocas de perturbaciones económicas, el Banco ha respondido a las demandas de mayor liquidez suministrando préstamos en apoyo de reformas de política (Gráficos IV.1 y IV.2). La función anticíclica del instrumento revistió especial pertinencia durante los años no-

venta y nuevamente a finales de la década del 2000 en respuesta al impacto que tuvo en algunos países de la región la crisis económica mundial de 2008-2009. Las partes interesadas entrevistadas por OVE manifestaron mucho aprecio por la función de financiamiento desempeñada por el instrumento en épocas de crisis y señalaron que la aprobación de PBL también emite señales positivas para los mercados, aumentando con ello la confianza en la recuperación económica del país en cuestión.

De hecho, OVE constató que el financiamiento en apoyo de reformas de política guarda una correlación negativa con la tasa de crecimiento de un país y una correlación positiva con el tamaño de los déficit fiscales y las necesidades de financiamiento bruto. Para estudiar en mayor detalle la función de financiamiento de los préstamos en apoyo de reformas de política, OVE efectuó una serie de análisis econométricos en relación con todos los países prestatarios para el período 1990-2014¹⁶. Remitiéndose a la literatura sobre las señales de alerta temprana de crisis económicas y financieras, OVE estimó tres modelos de regresión de datos panel de efectos fijos, usando como variable dependiente los desembolsos de PBL como porcentaje del PIB. El primer modelo incluye como variables explicativas las tasas de crecimiento anuales en el año anterior, el segundo incluye el déficit general del gobierno (también en el año anterior) y el tercero incluye un elemento representativo de las necesidades de financiamiento bruto de los países, que busca reflejar las dificultades de solvencia y de liquidez con un desfase de un año¹⁷. En términos generales, los resultados confirman que los objetivos de financiamiento de los países son una motivación clave para utilizar este tipo de instrumento de financiamiento, tanto para atender necesidades de financiamiento a corto plazo como para afrontar conmociones contingentes. Sin embargo, la capacidad del instrumento de reaccionar a cambios en las condiciones macroeconómicas parece ser pequeña (Gráfico 8 y Cuadro 4, Anexo I).

Varios factores limitan la capacidad de los préstamos en apoyo de reformas de política de proporcionar apoyo anticíclico efectivo. En primer lugar, el hecho de que los PBL no se puedan aprobar ni desembolsar si los prestatarios no tienen una evaluación macroeconómica positiva representa una limitación inherente para la capacidad del instrumento de brindar asistencia a los países cuando más están necesitados de liquidez. En segundo lugar, los recursos disponibles para financiamiento en apoyo de reformas de política están sujetos al tope global del 30%, que limita la medida en la que el Banco puede ofrecer desembolsos rápidos dentro de un período de cuatro años. Por último, la repercusión que tiene el financiamiento del BID en países medianos y grandes se ve necesariamente limitada por el pequeño volumen de los recursos en relación con el tamaño de las economías nacionales.

16 Se excluyeron las observaciones por país-año sin desembolsos de PBL. Visto el alcance del análisis se utilizó un modelo sencillo para probar si la solicitud de PBL se relacionaba con el empeoramiento de las condiciones macroeconómicas. Como solamente son observables los PBL que se aprobaron realmente, el modelo no considera los casos en los que el país prestatario puede haber solicitado financiamiento en apoyo de reformas de política pero el Banco no lo aprobó (por ejemplo, debido a consideraciones atinentes a la evaluación de la sostenibilidad macroeconómica).

17 Las necesidades de financiamiento bruto de cada país prestatario se calcularon como la suma del déficit general del gobierno y una estimación de la deuda que vence (deuda pública bruta como porcentaje del PIB según datos de las Perspectivas de la Economía Mundial (del FMI) divididos por el plazo de vencimiento promedio para la deuda externa, según datos del Banco Mundial). Para los países que no tenían datos sobre el vencimiento promedio, el denominador usado fue el plazo de vencimiento promedio para América Latina y el Caribe.

GRÁFICO IV.1. Función anticíclica del financiamiento de PBL

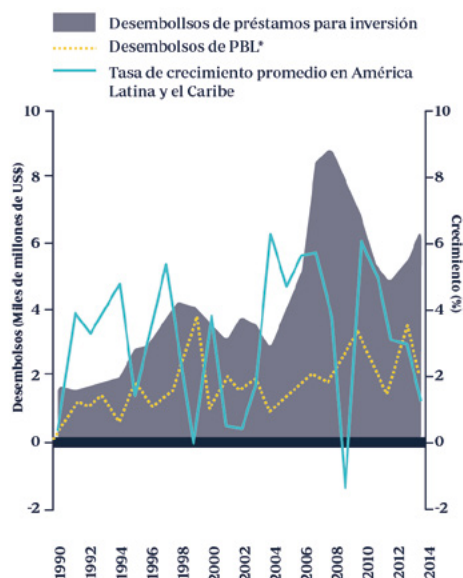
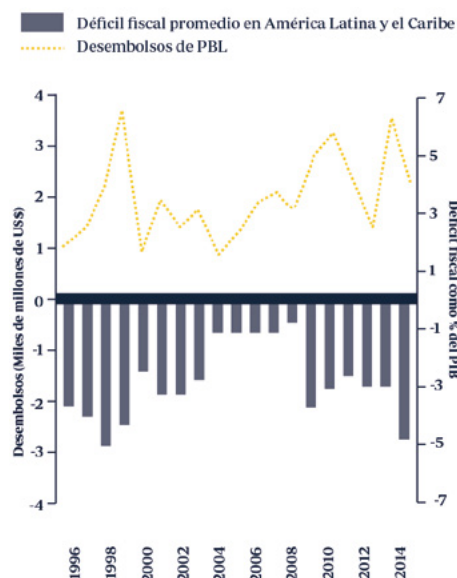


GRÁFICO IV.2. Balance fiscal de América Latina y el Caribe y desembolsos de PBL



Nota: *Los desembolsos de préstamos de emergencia se han incluido solamente para el período 1998-1999.

Fuente: OVE, sobre la base de información del FMI y del almacén de datos del BID.

Desde el punto de vista de las reformas de política, los PBL por lo general proporcionan asesoramiento de políticas y fortalecimiento de capacidad, y el “sello de aprobación” del BID que denota puede ayudar a los gobiernos a incrementar la credibilidad de sus programas de reforma. Las autoridades de los países aprecian mucho el diálogo de políticas incluido en el diseño de un préstamo en apoyo de reformas de política y el fortalecimiento de capacidad que complementa su ejecución. De hecho, como se muestra más adelante en el presente documento, los PBL en general están acompañados de un trabajo analítico sustancial. Algunos gobiernos receptores también comprueban que el hecho de que el BID les brinde apoyo en un programa de reforma los ayuda a negociar con partes interesadas clave (incluido el parlamento) y a legitimar la propia reforma, reduciendo con ello la controversia interna que podría suscitarse al respecto.

Por último, desde el punto de vista administrativo, los costos de transacción de los préstamos en apoyo de reformas de política son más bajos. Según la Administración, “los prestatarios han demostrado preferencia por los PBL, porque los desembolsos no están ligados con gastos concretos, no requieren financiación de contrapartida y conllevan menores costos de preparación y trámite” (documento CS-3371, párrafo 4.57). Además, como los PBL están exentos de los procedimientos de salvaguardias ambientales y sociales y de adquisiciones que se aplican a los préstamos para inversión, también son más fáciles de ejecutar.

La mayoría de los países usan los PBL principalmente como apoyo presupuestario en épocas de dificultades financieras. En consonancia con la doble finalidad de los PBL —contribuir a atender las necesidades de financiamiento de los países y apoyar las reformas de política e institucionales— su utilización ha variado sustancialmente entre los distintos países. Para identificar los patrones de utilización de estos préstamos, OVE analizó cuatro dimensiones, que se tratan a lo largo del presente documento, a saber: (i) frecuencia e intensidad de uso de los PBL; (ii) correlación entre la contratación de PBL y las tasas de crecimiento, los déficit fiscales y las necesidades de financiamiento bruto; (iii) dependencia de los países con respecto a operaciones de cooperación técnica paralelas; y (iv) tendencia de los países a completar integralmente o interrumpir (“truncar”) las series de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política¹⁸. OVE identificó cuatro grandes categorías en cuanto a la utilización de los PBL:

Mayormente para apoyo presupuestario (incluido el anticíclico). Esta categoría comprende a los países que recurren a los PBL principalmente de manera anticíclica (por ejemplo, para afrontar una crisis que detiene repentinamente las entradas de flujos de capital) o como fuente rápida de liquidez para atender necesidades a corto plazo, tales como el servicio de la deuda. En general, esos países exhiben una correlación negativa entre el financiamiento en apoyo de reformas de política y la tasa de crecimiento, y una correlación positiva entre dicho financiamiento y los déficit fiscales/necesidades de financiamiento bruto. Además, tienen tasas de truncado relativamente altas para las series de PBL y no recurren mucho a operaciones de cooperación técnica paralelas para acompañar los programas de reforma. Como su demanda de PBL depende de sus necesidades económicas, dichos países no se cuentan entre los usuarios más regulares de esos préstamos. Los ejemplos de esta categoría en el último decenio incluyen la República Dominicana, Honduras y Jamaica.

Mayormente como sello de aprobación / para asesoramiento técnico. Este grupo comprende a los países que tienden a recurrir de manera regular a los PBL y lo hacen mayormente para legitimar procesos de reformas de política (mediante la obtención del “sello de aprobación” del BID) y para beneficiarse de deliberaciones técnicas entre los funcionarios nacionales y los especialistas del Banco. De hecho, sus préstamos en apoyo de reformas de política tienden a ser relativamente pequeños y la demanda de dichos préstamos tiende a no guardar correlación con el crecimiento, los déficit fiscales ni las necesidades de financiamiento bruto. Además, esos países tienen tasas de truncado bajas (ejecutan programas de reforma por períodos más prolongados) y recurren mucho a operaciones de cooperación técnica como acompañamiento de esos programas. Perú es el caso más claro, si bien en los últimos cinco años Bolivia también se ha encuadrado en esta categoría.

¹⁸ En el Capítulo V se analiza la tasa de truncado por país (es decir, el número de series truncaas dividido por la suma de las series completadas y las series truncaas).

RECUADRO IV.1

FUNDAMENTOS DE LA UTILIZACIÓN DE PBL – CASOS SELECCIONADOS

Jamaica y la necesidad de apoyo presupuestario.

La mayor parte del apoyo suministrado por el BID a Jamaica en el último decenio ha sido en forma de PBL (57% del total de aprobaciones de operaciones con garantía soberana; Cuadro 4, Anexo I), que ayudaron al país a llevar adelante reformas sociales y de la gestión financiera pública en el contexto de dos programas de ajuste con el FMI. De hecho, los desembolsos efectuados para Jamaica en 2010 en apoyo del primero de esos programas del FMI (alrededor de US\$600 millones) se cuentan entre los más grandes jamás suministrados por el Banco a un país prestatario en un solo año, tanto en términos per cápita como en cuanto a proporción del PIB (documento RE-468).

Perú: Utilización regular de PBL y “sello de aprobación” del Banco.

Perú se destaca como el usuario más regular de préstamos en apoyo de reformas de política: entre 1990 y 2014 obtuvo 43 PBL, de los cuales 32 se aprobaron en los últimos 10 años. De hecho, caso único entre los prestatarios del BID, a dicho país se le aprobó por lo menos un PBL por año desde el 2000. Las 32 operaciones de PBL aprobadas desde 2005 corresponden a 11 series. Se trató en su mayoría de series largas (tres o cuatro préstamos cada una) apoyadas por varias cooperaciones técnicas, y todas ellas se completaron —otro hecho que distingue a Perú de otros prestatarios del BID (ver el párrafo 5.19)³. Sin embargo, cada préstamo era relativamente pequeño, de lo que se desprende que dicho país utiliza los PBL para legitimar reformas institucionales y obtener conocimientos técnicos especializados a través de sólidas cooperaciones técnicas paralelas, en un contexto de resultados fiscales favorables (documento RE-403-2).

Colombia: Utilización flexible de series programáticas.

Colombia se destaca por su nutrida utilización de PBL —de 22 PBL aprobados desde 1990, 16 se aprobaron entre 2005 y 2014 y representaron más de la mitad del financiamiento con garantía soberana aprobada para el país en ese período. El uso intensivo de PBL obedece a la demanda del país en cuanto a fondos para cumplir sus compromisos anuales tanto fiscales como de deuda y para estimular la economía en la parte baja del ciclo (documento RE-425 - Instrumentos de financiamiento). Ello podría ayudar a explicar por qué las series de PBL para Colombia han solido interrumpirse (párrafo 5.19 y documento RE-477). Dicho eso, el país también ha recurrido a préstamos en apoyo de reformas de política por apreciar el apoyo técnico del Banco. De hecho, Colombia se destaca por su uso de operaciones de cooperación técnica paralelas, que en general han proporcionado insumos estratégicos para los procesos de reforma.

Panamá: Cambios repetidos de enfoque de los programas.

Al igual que en los casos de Perú y Colombia, la interacción del BID con Panamá gira en torno al financiamiento para apoyo presupuestario: en el último decenio alrededor del 42% de todo el financiamiento con garantía soberana fue en apoyo de reformas de política; en los últimos cinco años, más del 70% tuvo esa misma finalidad. Ese apoyo presupuestario fue fundamental en el suministro de asesoramiento de políticas para brindar apoyo a Panamá en su implantación de un marco de política macroeconómica sólido, pero también se convirtió en una fuente regular (y fiable) de financiamiento para el gobierno. Al igual que en el caso de Colombia, esto podría ayudar a explicar por qué las series de PBL en Panamá han solido interrumpirse: como lo señaló la reciente evaluación del programa de país efectuada por OVE (documento RE-475), los sucesivos cambios de enfoque efectuados en el financiamiento programático ofrecido por el Banco provocó el truncado de la mayoría de las series de Panamá desde 2010. En consecuencia, cinco de 11 PBL planificados no se materializaron, reduciendo con ello la pertinencia de las series de financiamiento propuestas.

Brasil y el apoyo a la consolidación fiscal subnacional.

Hasta principios de la década del 2000, Brasil casi no había utilizado préstamos en apoyo de reformas de política. Seis del total de ocho PBL para dicho país se aprobaron en los últimos tres años y todos ellos han apoyado reformas a nivel subnacional como parte del programa PROCONFIS. La utilización de PBL a nivel subnacional por parte de Brasil es un caso singular entre los prestatarios del BID y es acorde con las pautas para préstamos en apoyo de reformas de política (documento CS-3633-1) en las que se establece que “para otorgar PBL a una entidad subnacional, el estado o la región debe tener un programa de gasto adecuado, así como arreglos fiscales adecuados con el gobierno central que brinda la garantía para el préstamo”.

Uruguay y el uso preventivo de PBL.

Uruguay tiene relativamente pocas operaciones grandes, que en general se desembolsaron únicamente en casos de falta de liquidez. Por ejemplo, a pesar del cumplimiento temprano de las condiciones de desembolso de dos PBL, el gobierno optó por no utilizar el producto hasta diciembre de 2008 y enero de 2009, tras el colapso de Lehman Brothers, cuando el costo externo de financiamiento en el mercado había aumentado sustancialmente (para mayores detalles, ver los documentos RE-389 y RE-447). En 2012, esta práctica de desembolso diferido se institucionalizó con la introducción por el BID de la modalidad de préstamos en apoyo de reformas de política con desembolso diferido; a mediados de 2015, Uruguay era el único país en haber utilizado esa modalidad.

³ La única serie activa corresponde al Programa de Gestión por Resultados para Inclusión Social, para el cual la primera de dos operaciones propuestas se aprobó a mediados de 2013 (documento PE-L1129).

Como elemento mixto. Los países en esta categoría a veces recurren a préstamos en apoyo de reformas de política para cubrir necesidades de financiamiento y a veces los utilizan para beneficiarse de la validación y los insumos técnicos del Banco. Los ejemplos en el último decenio comprenden a Brasil, Colombia, México, El Salvador, Nicaragua y Panamá.

Como elemento preventivo. Uruguay utiliza el financiamiento en apoyo de reformas de política como parte de la estrategia de endeudamiento preventivo del gobierno con los bancos multilaterales de desarrollo. Desde 2008, el país ha postergado los desembolsos de los PBL y PBP aprobados, usando el producto solamente al enfrentar grandes necesidades de financiamiento. Esa práctica se institucionalizó en 2012 con la implantación de la modalidad de desembolso diferido.

El análisis indica que la función predominante de los PBL parece ser la de proporcionar apoyo presupuestario cuando ello resulta necesario. Esto es especialmente cierto en el caso de las economías pequeñas, que tienden a ser más vulnerables a las conmociones económicas externas y para las cuales el financiamiento proporcionado por el BID puede ser decisivo para capear un temporal. Muchos otros países utilizan PBL tanto para obtener liquidez como para beneficiarse de los insumos técnicos y la legitimación del Banco. Solamente unos pocos países utilizan dichos préstamos para legitimar procesos de reformas de política y para beneficiarse de deliberaciones técnicas de alto nivel. En el Recuadro IV.1 se analizan esos fundamentos para el uso de PBL.

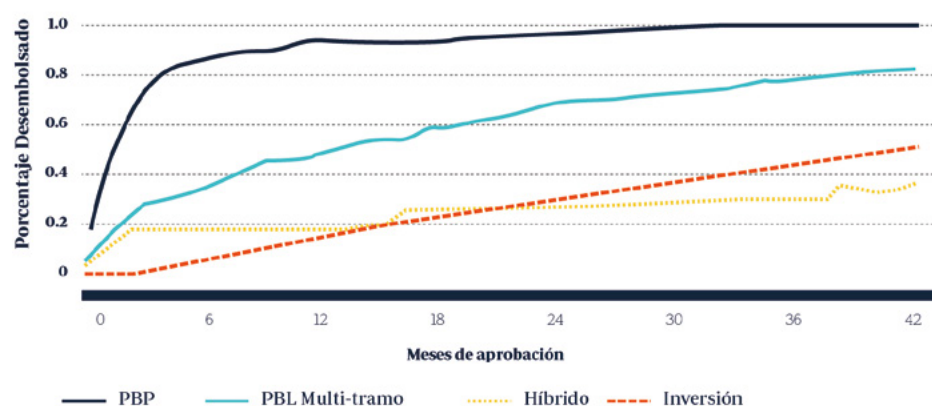
LOS PRÉSTAMOS EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA DESDE LA ÓPTICA DEL BANCO

Tiempos de preparación y ejecución y costos

Los PBL se diseñan y desembolsan mucho más rápidamente que los préstamos para inversión. Desde 1997, el lapso transcurrido entre la fecha inicial de una operación en la lista de operaciones en tramitación y la fecha de su aprobación ha promediado unos 12 meses para los PBL, frente a 18 meses para los préstamos para inversión; y un PBL promedio (considerando tanto la modalidad de múltiples tramos como la modalidad programática) ha desembolsado la mitad de su producto dentro de los dos meses posteriores a su aprobación, en comparación con menos del 2% en el caso de los préstamos para inversión (Gráfico IV.3). Desde la introducción de la modalidad de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, el ritmo de desembolso aumentó incluso más: el producto se suele desembolsar en una sola vez, una cosa similar a lo que ocurre en el caso de las operaciones de emergencia (Recuadro 4, Anexo I). Según las entrevistas y el análisis de la muestra que llevó a cabo OVE, ello refleja el hecho de que en la mayoría de los PBL los prestatarios tienden a cumplir las condiciones antes de la aprobación por el Directorio. El hecho de que, por naturaleza, los PBL sean de desembolso rápido explica por qué los saldos sin desembolsar, como proporción de las aprobaciones, son sustancialmente más reducidos para los PBL que para los préstamos para inversión (Gráfico 9, Anexo I). OVE también constató que se ha registrado una tendencia creciente a desembolsar los PBL a finales del ejercicio fiscal del BID: el 54% del total de desembolsos de PBL desde 2005 se ha producido en el mes de diciembre.

En vista de la mayor brevedad de su ciclo de proyecto, los PBL son considerablemente más económicos de preparar y ejecutar que los préstamos para inversión (Cuadro 5, Anexo I)¹⁹. El costo promedio de preparación por cada millón de dólares aprobados es de alrededor de US\$1.400 para los PBL, en comparación con aproximadamente US\$2.600 en el caso de los préstamos para inversión²⁰. En la etapa de ejecución, esas cifras son de aproximadamente US\$500 para los PBL y US\$3.300 para los préstamos para inversión. Esas diferencias son estadísticamente significativas. El análisis también revela que los costos de ejecución tienden a ser mayores que los de preparación en el caso de los préstamos para inversión, en tanto que con los PBL ocurre lo contrario: el proceso de diálogo y el trabajo analítico hacen que la preparación sea de lejos la etapa más intensa del ciclo de proyecto de los PBL.

GRÁFICO IV.3. Desembolsos por instrumento, 1997-2014



Fuente: OVE en base a FIN Data

El costo de diseño de una serie de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política se concentra al principio, lo cual denota —desde la perspectiva del Banco— que el continuar la serie entraña ganancias de eficiencia. Preparar el primer préstamo de una serie es más costoso que preparar las operaciones subsiguientes: la mayor parte del trabajo de diagnóstico se efectúa antes del comienzo de la serie, y para el segundo y el tercer préstamo no es necesario cumplir algunos de los hitos del ciclo de proyecto (misiones de identificación, elaboración del perfil de proyecto, etc.). Los costos de preparación no guardan correlación directa con el tamaño de los préstamos en apoyo de reformas de política, lo cual indica que los costos de transacción por dólar aprobado son mayores para los préstamos de menor tamaño.

19 Ello incluye todos los préstamos aprobados desde 2005 para los que se cuenta con datos tanto del costo de preparación como del costo de ejecución. Los préstamos aprobados antes de 2005 se han excluido de este ejercicio debido a la poca fiabilidad de sus datos.

20 Al agregarse a los costos de preparación de los PBL las operaciones de cooperación técnica paralelas que se usaron como insumos operacionales, la diferencia de costo unitario entre los instrumentos disminuye, pero sigue existiendo (el costo promedio de preparación de esas operaciones de cooperación técnica es de US\$13.600).

Creación de ingresos

Una consecuencia de la mayor velocidad de desembolso de los PBL es que generan más ingresos por dólar aprobado que los préstamos para inversión. Las tasas de financiamiento, la comisión de crédito y las comisiones de supervisión e inspección del Banco son similares para los PBL y los préstamos para inversión. Por ejemplo, para 2014 y 2015 el Directorio aprobó un margen de financiamiento de 85 pb (que se añade al costo de fondos del Banco para determinar la tasa de interés activa) y una comisión de crédito de 25 pb (que se aplica a los saldos no desembolsados de ambos tipos de préstamos). El Directorio también decidió no cambiar las comisiones de supervisión e inspección. La tasa de retorno de los saldos no desembolsados de los PBL y los préstamos para inversión se puede estimar como la suma del retorno promedio sobre las inversiones líquidas del Banco más la comisión de crédito de 25 pb, en tanto que los *saldos pendientes* para ambos tipos de préstamos reciben un retorno más alto equivalente a la tasa de interés activa del Banco (que incluye el margen de financiamiento de 85 pb). Sobre la base de esas consideraciones y en vista de que los PBL se desembolsan más rápidamente que los préstamos para inversión, los cálculos efectuados por OVE indican que en 2014 la tasa de retorno promedio sobre los PBL fue de alrededor del 2,2%, frente al 1,75% en el caso de los préstamos para inversión²¹.

Los préstamos en apoyo de reformas de política representan el segundo activo más generador de ingresos después de los préstamos para inversión con garantía soberana. En 2014, el ingreso total del Banco por concepto de préstamos —intereses y cargos sobre los préstamos— representó el 94% de su ingreso operativo básico bruto total. El ingreso por concepto de intereses sobre los préstamos representa la mayor proporción (89%) del ingreso operativo básico bruto del Banco. La proporción de los PBL en el ingreso total por concepto de préstamos y especialmente en el ingreso total por concepto de intereses ha sido ligeramente superior a su proporción dentro de la cartera total de préstamos pendientes del Capital Ordinario del Banco: en 2014, los PBL representaron alrededor del 26,5% ingreso total por concepto de préstamos y el 28% del ingreso total por concepto de intereses, en comparación con su participación del 26% en los saldos totales de préstamos pendientes del Capital Ordinario del Banco ese mismo año.

La suficiencia de capital y sus implicaciones para los préstamos en apoyo de reformas de política

La distribución del financiamiento del Banco entre PBL y préstamos para inversión afecta el coeficiente de suficiencia de capital de la institución. Algunos factores importantes que afectan el coeficiente de capitalización del Banco son las calificaciones credi-

21 Estas estimaciones se obtuvieron calculando, para ambos tipos de préstamos, promedios ponderados de la tasa de interés activa promedio del 2,33% incluida en el estado de información de 2014 del Banco y de una tasa de retorno promedio sobre los saldos no desembolsados igual al 0,72% (equivalente a la suma del retorno sobre las inversiones líquidas igual al 0,47%, incluido en el estado de información, más la comisión de crédito del 0,25%). Las ponderaciones usadas reflejan las proporciones correspondientes a los saldos sin desembolsar y saldos pendientes promedio en 2014.

ticias de los países miembros prestatarios y la concentración de la cartera de financiamiento del BID. Al mes de diciembre de 2014, la calidad crediticia de la cartera de préstamos en apoyo de reformas de política, reflejada por las calificaciones de los países miembros prestatarios, era superior a la de la cartera de préstamos para inversión. La exposición relativa ante prestatarios con calificación crediticia de grado apto para inversión y en las categorías de BB+ a BB- y de B+ a B- era más elevada para los PBL, en tanto que la exposición a prestatarios soberanos con calificación CCC+ a CCC- era considerablemente más baja (7% para los PBL frente al 20,3% para los préstamos para inversión). En consecuencia, sobre la base de la calidad, la cartera de PBL requiere un monto de capital de respaldo relativamente menor que la cartera de operaciones para inversión. Como ambas carteras difieren en cuanto a los países que las conforman, cualquier cambio futuro en las calificaciones crediticias de determinados miembros prestatarios afectaría en proporciones diferentes el monto de capital adicional/menor requerido para respaldar cada cartera. Al mismo tiempo, en relación con la concentración de los saldos de préstamos pendientes, los cinco países más grandes representaban el 60% de la exposición total en el marco de préstamos en apoyo de reformas de política a finales de 2014. Aun si ese nivel de concentración parece ser elevado, era sustancialmente más bajo que el de los préstamos para inversión, para los cuales los cinco mayores prestatarios representan el 76% de la exposición. Ello es pertinente pues la nueva metodología de S&P relativa a la suficiencia de capital hace más hincapié en la concentración de la cartera²².

Las proyecciones financieras a largo plazo del Capital Ordinario del BID para 2016 brindan información adicional sobre la relación entre la capacidad de financiamiento con garantía soberana y los montos de los préstamos en apoyo de reformas de política. La labor efectuada por FIN analiza el efecto que el aumento de nivel de los PBL en un monto fijo tiene sobre la capacidad de financiamiento total con garantía soberana (aprobaciones de préstamos). Los resultados muestran que pese a que los PBL se desembolsan más rápidamente que los préstamos para inversión, el aumento del nivel de los PBL en un monto fijo se traduce en un aumento del monto financiamiento total del Banco a largo plazo. Ello obedece principalmente al hecho de que para que un país sea elegible para recibir préstamos en apoyo de reformas de política debe tener una evaluación independiente de las condiciones macroeconómicas positiva. Concretamente, como los países que no cuentan con una evaluación de ese tipo positiva tienden a tener calificaciones crediticias más bajas que el promedio, el hecho de aumentar el nivel de los PBL en un monto fijo significa menos financiamiento a los prestatarios que necesitarían más capital pero no son elegibles para los PBL, lo cual permite incrementar el monto total de aprobaciones de operaciones con garantía soberana.

22 Standard & Poor's (S&P) ha elaborado una metodología que calcula coeficientes de capitalización específicos (los denominados coeficientes de capital ajustados por riesgo) para determinar la calificación crediticia de una institución, haciendo más hincapié a la concentración de la cartera. Con ese trasfondo, a fines de octubre de 2014 la Asamblea de Gobernadores del Banco adoptó una nueva Política de Suficiencia de Capital que reconfirmó la necesidad de preservar la calificación crediticia AAA del Banco para establecer una franja de reserva de capital que permita a la institución asumir los riesgos financieros presentes en sus operaciones al tiempo de preservar su capacidad de financiamiento anticíclico.

EVALUACIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE DISEÑO Y EJECUCIÓN DE LOS PRÉSTAMOS EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA

METODOLOGÍA

En la presente sección se examinan las principales características de diseño y ejecución del instrumento y se considera la manera en que han evolucionado con el tiempo. En el Anexo Metodológico (Anexo II) se muestran las preguntas específicas que orientaron el análisis y se presenta mayor información sobre la metodología utilizada. La metodología de OVE se basa mayormente en tres enfoques.

OVE determinó una muestra aleatoria estratificada de 40 programas. Dicha muestra, tomada del conjunto de programas en apoyo de reformas de política aprobados entre 2005 y mediados de 2015 en cuatro ámbitos temáticos (gobernanza y gestión económica del sector público, sectores sociales, sector financiero y energía), abarca 70 préstamos de múltiples tramos y programáticos en 18 países (Cuadro 11, Anexo I). La muestra representa el 49% de los programas aprobados en esos cuatro

ámbitos y el 34% de los aprobados en todos los ámbitos durante ese período²³. Sobre la base de la muestra y de una plantilla de evaluación de PBL elaborada para la presente evaluación, OVE estableció una base de datos sobre los préstamos en apoyo de reformas de política que formó el sustento para el análisis de datos sobre diseño y ejecución.

Para entender la ejecución de las series programáticas (en aspectos tales como las tasas de completamiento), OVE se centró en el conjunto de 82 programas de PBP aprobados entre 2005 y 2014 (equivalentes a 144 PBL programáticos).

Por último, evaluaciones recientes de OVE, tanto acerca de los programas de país como evaluaciones sectoriales y temáticas, así como entrevistas con gerentes del BID, jefes de equipo de proyecto de la institución, ex empleados del Banco y partes interesadas en los países, sirvieron de insumos para el análisis.

Las pautas operativas del BID ofrecen poca orientación sobre qué se califica como reforma de política o institucional y por ende como condicionalidad de políticas adecuada. Las pautas del BID (documento CS-3633-1) indican que las condiciones de desembolso (y los activadores indicativos para las series programáticas) han de ser críticas (reflejar un conjunto de medidas que sean esenciales para el logro de los resultados previstos), parsimoniosas (el mínimo necesario para el éxito) y realistas (que los compromisos estén dentro de la capacidad del prestatario de cumplirlos, habida cuenta de las limitaciones correspondientes). También indican que las condiciones y los activadores han de reflejar indicadores de efectos directos (procesos completados, medidas tomadas, instituciones modificadas, políticas adoptadas) o, en algunos casos, efectos directos inmediatos. Sin embargo, las pautas no abordan buenas prácticas ni presentan ejemplos que puedan guiar el diseño de las matrices de políticas. En cambio, la Nota sobre Prácticas Recomendadas en materia de Financiamiento para Políticas de Desarrollo (2011), del Banco Mundial, presenta un análisis más detallado de las buenas prácticas para el diseño de matrices de políticas, incluidas varias listas de lo que se debe y lo que no se debe hacer y asimismo muchos ejemplos (y explicaciones) de buenas y malas condiciones de políticas.

23 Seis series de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política incluidas en la muestra quedaron truncas, y las seis son todavía demasiado nuevas para que se pueda determinar su estado en última instancia (es decir, que el último desembolso del préstamo más reciente de una serie se produjo hace menos de 36 meses). La serie, que toma en cuenta todos los préstamos aprobados y propuestos, abarca 1285 condiciones de desembolso.

En términos generales, la definición del Banco relativa a las condiciones de políticas entraña dos corolarios: las condiciones dependen del contexto del país y las características del sector y deben ser críticas para poder alcanzar los resultados previstos²⁴. Desde 2014, OVE ha estado probando un enfoque, similar al de las oficinas de evaluación independiente de otras instituciones financieras internacionales, que procura captar precisamente la profundidad de las condiciones de políticas —es decir, la medida en la que las condiciones son de profundidad suficiente para dar lugar a cambios de política o institucionales duraderos—. El análisis clasificó las condiciones en tres categorías:

De poca profundidad: Condiciones que, por sí solas, no darían lugar a ningún cambio significativo. Las condiciones de poca profundidad suelen estar basadas en procesos y entrañar la elaboración de planes de acción o estrategias y el anuncio de intenciones.

De profundidad mediana: Las condiciones que pueden tener un impacto inmediato (pero no duradero) se suelen considerar como de profundidad mediana. Esta categoría comprende condiciones que contemplan medidas por única vez que previsiblemente pueden tener un efecto inmediato y posiblemente importante, pero que tendrían que ser seguidas de otras medidas para que ese efecto sea duradero. La presentación de proyectos de ley al parlamento, la consecución de una meta (parámetros de referencia) y los cambios organizacionales se suelen considerar elementos de profundidad mediana.

De gran profundidad: Las condiciones capaces, por sí solas, de dar lugar a cambios duraderos en el entorno institucional o de políticas se consideran de gran profundidad. Algunas de las condiciones en esta categoría entrañan cambios legislativos, pero en algunos casos los decretos gubernamentales o medidas de menor nivel que completan un proceso de reforma pueden ser de importancia crítica para un programa. Las condiciones de gran profundidad también incluyen medidas que requieren de la toma regular o permanente de determinadas medidas fiduciarias, incluso cuando no se necesita legislación.

Un objetivo de este proceso de evaluación ha sido el de afinar el enfoque de OVE en cuanto al análisis y evaluación de los PBL para abordar algunas de las limitaciones de dicho enfoque según se lo utilizó en el pasado. Una limitación ha sido la naturaleza estática del análisis, al que se le pueden escapar temas de ordenamiento secuencial y progresión en un programa de reformas apoyado por un PBL. Una segunda limitación ha sido la dificultad de captar los matices del contexto local —incluso cuánto ha avanzado el país y cuán difíciles pueden ser las reformas en la práctica— y la adaptabilidad del Banco a esos contextos. Por último, vista la concentración en el diseño, el enfoque por lo general no consideró el vínculo entre el contenido y el completamiento de un programa. Para abordar esas brechas, OVE amplió el enfoque en el presente trabajo para incluir el análisis de los aspectos tanto estáticos como dinámicos de la condicionalidad y para evaluar las características de ejecución de los préstamos en apoyo de reformas de política. Para esta nota técnica,

24 En este sentido, según un reciente documento de trabajo sobre investigaciones de política del Banco Mundial, el hecho de tener condiciones de desembolso más débiles en los PBL perjudica el desempeño de los préstamos en cuanto al logro de los efectos directos previstos (2015, WPS7181).

OVE elaboró un enfoque que se asienta en las tres dimensiones de evaluación resumidas en el Cuadro V.1 (para mayores detalles, ver el Anexo II). OVE también tuvo en cuenta la naturaleza de las condiciones (es decir, si las condiciones de políticas se relacionan mayormente con una reforma de política/normativa, o con un cambio organizacional) y la parte o entidad responsable del cumplimiento de la condición, de conformidad con los medios de verificación del préstamo.

El enfoque de OVE se centra en la solidez del contenido sustantivo del programa de reforma, no en la adicionalidad del BID. Es importante observar que esta metodología no procura medir la adicionalidad técnica del Banco en el programa de reforma ni la medida en la que el ímpetu de reforma se puede atribuir a la acción del BID. De hecho, como en muchos casos el Banco recompensa medidas ya tomadas por los países prestatarios (según ha constatado reiteradamente OVE en sus evaluaciones de programas de país), el enfoque no puede captar lo que habría sucedido sin el apoyo prestado por la institución. Como se señala en el Recuadro II.1, hay diferencias de opinión válidas en la comunidad del desarrollo acerca de si el financiamiento ofrecido por los bancos multilaterales de desarrollo debería procurar ser un catalizador directo de reformas o si se puede justificar como reconocimiento y recompensa de reformas ya emprendidas.

CUADRO V.1. Enfoque de OVE en cuanto a los elementos de diseño de los PBL

Dimensiones	Descripción
Profundidad	<p>Medida en la cual las condiciones de políticas son suficientemente críticas para activar, por sí solas, un cambio institucional o de política. Las condiciones de políticas que tienen una orientación demasiado basada en procesos, que son fácilmente reversibles, o que solamente indican intenciones son de poca profundidad; las condiciones que pueden tener un impacto inmediato (pero no duradero) se suelen considerar de profundidad mediana; y las capaces, por sí solas, de dar lugar a cambios duraderos en el entorno institucional o de políticas se consideran de gran profundidad. La dimensión de profundidad comprende un análisis de progresión, que evalúa la medida en la cual las condiciones de políticas aumentan de profundidad conforme el programa de reformas avanza.</p> <p>OVE basó la mayor parte del análisis de la profundidad en dos indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Proporción de condiciones en cada categoría de profundidad: Este indicador calcula la proporción de condiciones de profundidad grande, mediana y baja por préstamo y por programa. (ii) Índice de profundidad: Este indicador asigna un valor numérico distinto a cada categoría de profundidad. A las condiciones de baja profundidad se les asigna un valor de 0,25, a las de profundidad mediana un valor de 1 y a las de gran profundidad un valor de 2. Partiendo dichos valores, OVE luego calculó un índice de profundidad por préstamo (es decir, la suma total de valores a nivel de préstamo) y un índice de profundidad por programa (es decir, la suma total de valores de todos los préstamos que conforman un programa).
Ordenamiento secuencial	Medida en la cual las condiciones de políticas incluidas en cada tramo de un PBL de múltiples tramos, o en cada préstamo de una serie de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, observan una secuencia lógica en el tiempo brindando respaldo a distintas etapas del ciclo del proceso de reforma: formulación o diseño, adopción o aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.
Lógica vertical	Coherencia entre las condiciones y el objetivo e indicadores de resultados del programa de reforma.

Fuente: OVE. Para mayores detalles, ver el Anexo II-Anexo metodológico.

Además, el enfoque de OVE no procura medir los efectos directos de los préstamos en apoyo de reformas de política. Ese aspecto está cubierto por otras actividades y metodologías de evaluación (y de cualquier manera, escapa al alcance de la presente nota técnica).

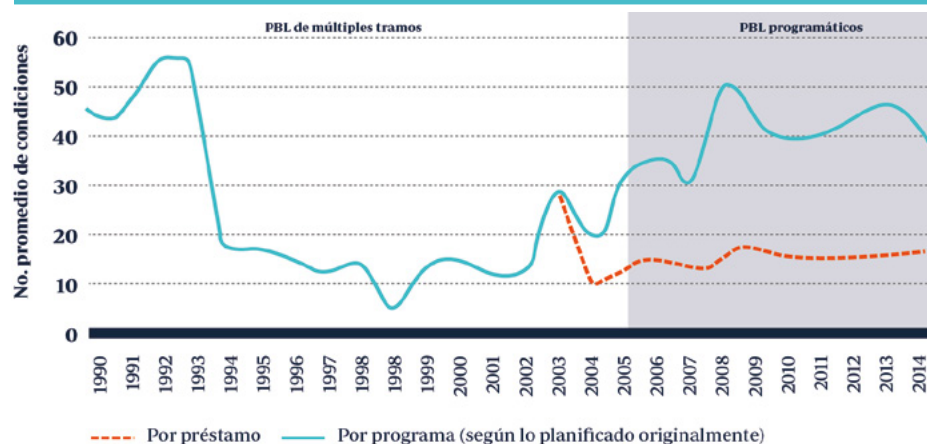
Un aspecto de la ejecución de los préstamos en apoyo de reformas de política es si una serie programática se ha completado integralmente o ha quedado trunca. Cuando se inicia una serie programática, existe la expectativa de que el Banco acompañe un determinado programa de reforma en el mediano plazo. Por lo tanto, los préstamos en general mencionan el tiempo que se prevé que transcurra entre las operaciones de una serie, presentando al respecto una estimación del plazo de suministro de apoyo del Banco al programa de reforma. Sin embargo, como los PBP consisten en varios préstamos aprobados independientemente, hay margen para adaptarse a las circunstancias cambiantes del país. Un corolario de ello es que las pautas del Banco no contemplan una fecha de cierre para las series de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política y tampoco dan instrucciones sobre cómo determinar cuándo se ha interrumpido una serie. Las nuevas pautas para ITP, de finales de 2014, colman parcialmente esa brecha (ver el párrafo 5.28). Sobre la base de la definición enunciada por la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD), OVE considera que una serie de PBP se ha interrumpido o “truncado” si se suscita una de las siguientes situaciones: (a) el gobierno solicita formalmente (por ejemplo, mediante un memorando) la discontinuación de por lo menos una operación de la serie; (b) al cabo de 24 meses desde la última fecha de desembolso de la operación más reciente no hay ningún otro préstamo en la lista de operaciones en tramitación; o (c) un préstamo pendiente de dicha serie ha permanecido en la lista de operaciones en tramitación más de 36 meses desde la última fecha de desembolso de la operación más reciente.

CARACTERÍSTICAS DE DISEÑO DE LOS PRÉSTAMOS EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA

Evolución de la condicionalidad de políticas en el BID

Con el tiempo, el número de condiciones a nivel de programa ha aumentado. A principios de los años noventa, el número promedio de condiciones por préstamo era de alrededor de 50 y esa cifra se redujo a la mitad entre mediados de los años noventa y 2004. En consonancia con la Declaración de París de la OCDE, emitida en 2005, la introducción de la modalidad programática simplificó aún más la condicionalidad a nivel de préstamo (Gráfico V.1)²⁵. Sin embargo, a nivel de programa, el número promedio de condiciones aumentó desde 2005, contrarrestando la simplificación obtenida a nivel de préstamo. No hay grandes diferencias en el número de condiciones entre distintos ámbitos temáticos o regiones.

25 Para los PBL de múltiples tramos, el número promedio de condiciones por préstamo aumentó de 23 a 32.

GRÁFICO V.1. Número promedio de condiciones

Fuente: OVE. El gráfico muestra el número promedio de condiciones por PBL de múltiples tramos para el período 1990-2004 y por PBP a partir de 2005, a los niveles tanto de préstamo como de programa (según lo previsto originalmente). Los gráficos a nivel de programa están basados en el primer año del programa de PBP.

Características de las condiciones de políticas

La gran mayoría de las condiciones entraña medidas de política o normativas, en tanto que una pequeña proporción se refiere a cambios organizacionales que involucran a organismos públicos. OVE constató que casi ocho de 10 condiciones en la muestra brindan apoyo a condiciones de reformas de política, abarcando desde el diseño de un nuevo sistema de pago para un programa social hasta la aprobación de legislación de responsabilidad fiscal. El resto promueve cambios en la estructura, cadena de responsabilidad o capacidad institucional de los organismos públicos, como la creación de una unidad de salud pública en el Ministerio de Salud y la formulación de un nuevo código de funciones y reglas organizacionales que define la estructura y los procesos de un organismo público.

El ordenamiento secuencial de las condiciones de los PBL ha seguido las etapas de los ciclos de reforma, si bien la etapa de seguimiento y evaluación rara vez se incluye. OVE clasificó las condiciones de cada uno de los 70 préstamos de la muestra en función de los hitos del ciclo de reforma de política (formulación, adopción, ejecución, y seguimiento y evaluación) al que brindaban apoyo. Tanto para los PBL como para los PBP, las condiciones del primer tramo o préstamo tienden a centrarse en las etapas iniciales de un proceso de reforma de política, en tanto que una mayor proporción de las condiciones en tramos o préstamos posteriores tiende a centrarse en la ejecución (Gráfico V.2). Ello indica que en términos generales el Banco apoya un proceso de reforma desde una etapa temprana y permanece hasta las etapas posteriores. Por ejemplo, la primera operación del Programa de Apoyo a la Política Fiscal y su Descentralización (BO-L1061), de Bolivia, brindó apoyo a la formulación y aprobación de la legislación de descentralización, en tanto que el préstamo siguiente (BO-L1062) abordó su ejecución. Pese a ese ordenamiento secuencial, solamente el 5,6% de la condicionalidad

analizada incluía disposiciones relacionadas con la última etapa de un proceso de reforma, es decir, el seguimiento y la evaluación. Los programas correspondientes al sector social tienden más a incluir condiciones atinentes al seguimiento y la evaluación (9,23% de las condiciones), especialmente en comparación con los correspondientes al sector financiero (0,8% de las condiciones). Los programas iniciados después de 2010 parecen prestar más atención al seguimiento y la evaluación, si bien la tendencia todavía no se perfila con claridad.

La mayoría de las condiciones son de poca o mediana profundidad; ayudan a abrir cauce a reformas de política pero en sí mismas no están llamadas a asegurar cambios duraderos. Casi un tercio de las condiciones tanto en los PBL de múltiples tramos como en los PBP incluidos en la muestra son de poca profundidad, ya que promueven medidas básicas por única vez o simplemente expresan intenciones. Entre los ejemplos de condiciones de poca profundidad tomadas de la muestra cabe mencionar los siguientes: “El Ministerio de Educación se compromete a realizar una auditoría operativa independiente acerca del subsidio de alimentación”; “[Preparación de los] términos de referencia relativos al diseño de una metodología para analizar los resultados del Plan Nacional de Inversión”; y “Acciones programadas para trabajar en pro de la integración de [un organismo público] y [otro organismo público]”. En vista de las pautas del Banco, cabe preguntarse si dichas condiciones deberían constituir realmente condiciones de políticas; después de todo, no son “esenciales para el logro de los resultados previstos” (documento CS-3633-1). Solamente el 15% de las condiciones de la muestra es de gran profundidad —por ejemplo: “Disposiciones que imponen por mandato la responsabilidad fiscal y la operación de un Sistema Central de Gestión del Tesoro incorporadas en la Ley de FAA”; “Eliminación del apoyo presupuestario del gobierno para por lo menos una empresa controlada por el Estado”; “el programa de alimentación escolar utiliza la inscripción [en el programa de transferencias monetarias condicionadas] como mecanismo de focalización para asignar subsidios de alimentación individuales a las escuelas”; y “Se ha diseñado un programa consolidado de transferencias monetarias, que fue aprobado por el Ministerio de Desarrollo Social”. Cabe destacar que no hay grandes diferencias entre el nivel de profundidad de las condiciones de los PBL de múltiples tramos y los PBP.

Las condiciones se vuelven más críticas conforme el proceso de reforma avanza. En la serie de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, está claro que conforme el programa avanza la profundidad aumenta: el 43% de las condiciones del primer préstamo tiende a ser de poca profundidad, en tanto que la proporción baja al 30% y al 16% en el segundo y el tercer préstamo, respectivamente (Gráfico V.3). Según el análisis de OVE, por lo general la condicionalidad analizada era pertinente para el objetivo de los programas, si bien eso probablemente no bastaba para alcanzar los efectos directos previstos.

GRÁFICO V.2. Condiciones de políticas y etapa del ciclo de formulación de políticas – Serie de PBP

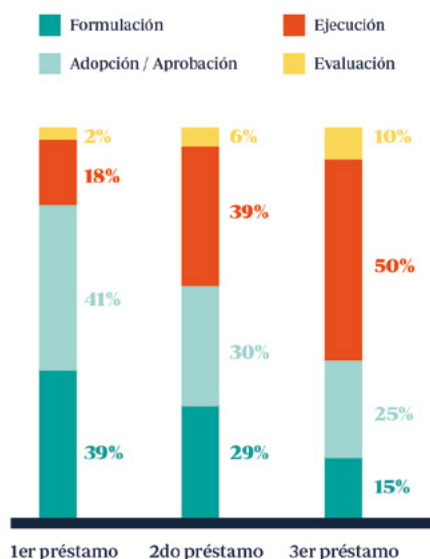
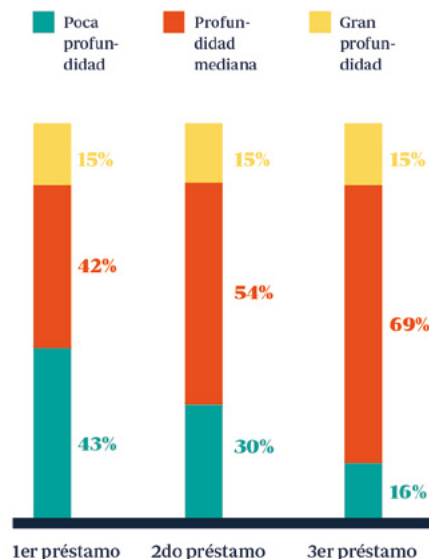


GRÁFICO V.3. Profundidad y orden de los préstamos – Serie de PBP



La complementariedad de los programas del BID con otros instrumentos de este y con el trabajo de otros bancos multilaterales de desarrollo no guarda correlación con la profundidad de los programas. En el análisis efectuado por OVE se tuvo en cuenta si otras instituciones financieras estaban brindando apoyo al mismo programa de reforma o ámbito de reforma de manera concomitante con el apoyo prestado por el BID. En particular, usando los documentos de préstamo, tratamos de averiguar si el Banco Mundial u otro banco multilateral de desarrollo tenía un préstamo para inversión o un PBL activo al mismo tiempo que el PBL del BID, y constatamos que la profundidad promedio de los PBL del BID era la misma independientemente de su complementariedad con las carteras de otras instituciones. De igual manera, también constatamos que la presencia de operaciones de cooperación técnica paralelas y préstamos para inversión no se correlaciona con la profundidad de los programas.

Un mayor número de condiciones no es necesariamente sinónimo de mayor profundidad de los programas, de lo que se desprende que el Banco podría ser más parsimonioso en la selección de las condiciones de políticas. Los resultados de la muestra indican que los programas con condiciones más numerosas tienden a tener una mayor proporción de condiciones de poca profundidad. Aun cuando en algunos casos esas condiciones abren cauce a una reforma de políticas, en otros casos se podría obtener una mayor eficiencia concentrando actividades en condiciones menos numerosas y más focalizadas y simplificando las que sean las medidas más necesarias para lograr los resultados previstos.

Los países que están avanzados en la senda de un proceso de reforma al inicio del programa tienden a tener PBL de importancia más crítica (Cuadro 12, Anexo I). Al respecto cabe mencionar los casos de los PBP de energía de Suriname y de Nicaragua. Suriname había

registrado avances apenas modestos en el ámbito de reforma en 2012 cuando el Banco aprobó una serie para ayudar al país a elaborar un marco para su sector energético (operaciones SU-L1022 y SU-L1035). Las condiciones consistían en su mayoría en medidas por única vez para ayudar a sentar las bases correspondientes, tales como la preparación de evaluaciones de diagnóstico y pautas preliminares para marcos jurídicos futuros. En cambio, el PBP para Nicaragua (operaciones NI-L1074 y NI L1089) se implementó para apoyar un proceso de reforma que ya estaba avanzado y en el que el país tenía experiencia. Con casi el mismo número de condiciones que el de Suriname, el PBP de Nicaragua presentaba un mayor nivel de profundidad, con condiciones que incluían la elaboración e implantación de una nueva estructura tarifaria para el ámbito de energía. Sin embargo, las excepciones a este hallazgo son las series aprobadas en los países de CSC: aun cuando todos los programas de reforma se aprobaron en ámbitos en los que los países ya estaban avanzados y tenían experiencia, la profundidad promedio fue la más baja de todas las regiones.

El nivel de profundidad de los programas de reforma varía entre países y dentro de estos; en general, los programas en los sectores financiero y energético tienden a ser de mayor profundidad. Al analizarse las diferencias de nivel de profundidad se comprueban grandes diferencias entre países dentro de las regiones. Por ejemplo, cerca del 22% de las condiciones en Perú es de gran profundidad, en comparación con el 9% en los programas de Colombia y menos del 5% en los de Bolivia. Además, hay diferencias sustanciales entre programas dentro de los países. Tomando, por ejemplo, el caso de Perú, cabe señalar que menos del 8% de las condiciones del Programa de Reforma del Sector Social tenía gran profundidad, en comparación con casi el 30% en el programa de energía. Las diferencias más sistemáticas parecen registrarse a nivel temático: casi un cuarto de las condiciones de los PBL y PBP en los sectores financiero y energético incluidos en la muestra son de gran profundidad, en comparación con apenas algo más de la décima parte en los grupos de operaciones en los ámbitos social y de gobernanza y gestión económica del sector público²⁶.

Las reformas a las que se brindó respaldo en épocas de crisis eran ligeramente más profundas que las apoyadas en períodos en los que no había crisis. OVE examinó si los programas de PBL iniciados en épocas de crisis (que tienden a proporcionar financiamiento anticíclico) apoyan reformas más ambiciosas que los comenzados en momentos económicos menos adversos. Al comparar la profundidad de los programas de reforma que se iniciaron durante la crisis financiera internacional (es decir, programas cuyo primer préstamo se aprobó en 2008, 2009 o 2010) con los comenzados antes o después, OVE constató que, en promedio, los iniciados en épocas de crisis son de una profundidad ligeramente mayor (Cuadro 13, Anexo I). Ese hallazgo podría indicar que las épocas de tensión financiera ofrecen la oportunidad de promover cambios de política, pero el hecho de que el financiamiento en apoyo de reformas de política ofrecido por el Banco suela recompensar reformas ya realizadas, como se señala más adelante, complica la interpretación del hallazgo.

No hay correlación entre el tamaño de los préstamos y el número de condiciones de políticas ni entre dicho tamaño y la profundidad del programa de reforma al que se brinda apoyo. OVE analizó las matrices de políticas de todo el conjunto de PBL aprobados desde 1990 y comprobó que el tamaño de los préstamos (en términos absolutos y per cápita) y el número de condiciones de políticas no guardan relación entre sí (Gráfico V.4). Un corolario de ello es que el “precio” por condición es específico de cada caso y no se correlaciona con el tipo predominante de uso de los PBL (es decir, mayormente como apoyo presupuesta-

²⁶ Además, el 60% y el 28% de las condiciones estipuladas en los programas en el ámbito social son de profundidad mediana y baja, respectivamente, frente a 53% (profundidad mediana) y 36% (profundidad baja) en el de gobernanza y gestión económica del sector público. Para más detalles, véase el Cuadro 11 del Anexo I.

rio o como sello de aprobación, etc.) ni con el ámbito temático, la región o incluso el país. Los préstamos a México y Perú ilustran esto claramente. El primer préstamo del Programa para Fortalecer las Finanzas Públicas en México (ME-L1144) se aprobó en 2014 por US\$800 millones y tenía 15 condiciones de políticas, en tanto que el segundo préstamo del Programa de Reforma de los Recursos Hídricos en Perú (PE-L1040), aprobado en 2009, tenía aproximadamente el mismo número de condiciones de políticas pero tenía un valor de US\$10 millones. En general, esas diferencias no parecen depender de la profundidad de las condiciones: partiendo del análisis de la muestra, OVE no constató ninguna correlación entre el tamaño de los préstamos y el grado de ambición del programa de reforma (Gráfico V.5). En términos globales, esos hallazgos son congruentes con las pautas del Banco para las operaciones en apoyo de reformas de política, que aclaran que “el tamaño del préstamo no se relaciona necesariamente con el costo de las reformas de política/cambios institucionales a los que el PBL brinda apoyo, sino más bien con los requisitos de financiamiento para el desarrollo” (documento CS-3633-1, párrafo 2.2).

GRÁFICO V.4. Número de condiciones y tamaño

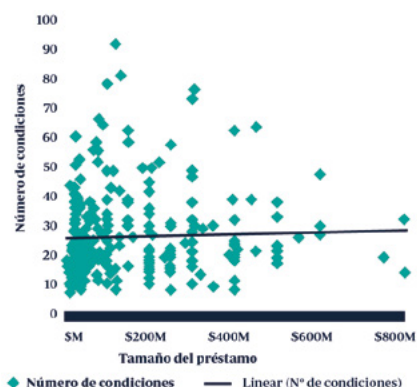
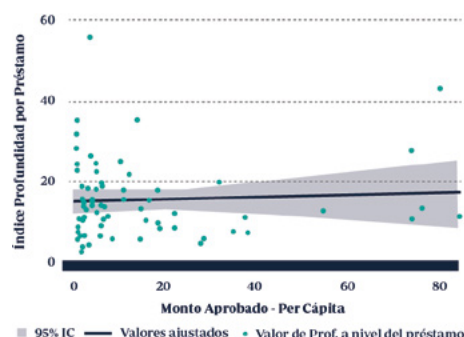


GRÁFICO V.5. Profundidad y monto aprobado



Fuente: OVE en base al análisis muestral

CARACTERÍSTICAS DE EJECUCIÓN DE LOS PRÉSTAMOS EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA

Completamiento de las series de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política

Alrededor de un tercio de las series de PBP aprobadas desde 2005 han quedado truncas; el truncado diluye la profundidad general de la reformas de política a la que el Banco brinda apoyo. De las 82 series aprobadas entre 2005 y 2014, 33 se completaron, 26 quedaron truncas y 23 siguen activas (es decir, que es demasiado temprano para determinar su estado) (Gráfico V.6 y Cuadro V.2). Partiendo de esas cifras, la tasa de truncado de PBP (es decir, el

número de series trucas dividido por la suma de series completadas y series trucas) es del 44% y tiende a ser más elevada en las series de tres que en las series de dos operaciones planificadas (47% y 40%, respectivamente). Colombia and Panamá ofrecen ejemplos de ello. En Colombia, el Banco aprobó seis series de PBP entre 2009 y 2013, pero cuatro de ellas se interrumpieron. Por ejemplo, la serie sobre los mercados laborales iniciada en 2012 se había diseñado originalmente como programa de tres préstamos, pero antes de la aprobación del segundo préstamo se tomó la decisión de no seguir adelante con la tercera operación y aumentar el monto de aprobación del segundo préstamo, llevándolo de US\$100 millones a US\$400 millones (documento RE-477). En Panamá, el Banco aprobó cuatro series de PBP entre 2009 y 2013, pero tres de ellas se interrumpieron cuando iban por la mitad, dándose inicio en cambio a nuevas series de PBP en apoyo de distintas áreas de reformas; eso dio lugar a cambios, cada 12 a 18 meses, en el enfoque de política del apoyo de los PBL del Banco (documento RE-475). Como las condiciones de mediana y de gran profundidad tienden a estar concentradas en el segundo y el tercer préstamo de una serie, el truncado de las series de PBP menoscaba la profundidad de los programas.

GRÁFICO V.6. Estado de las series de PBP, 2005-2014



Fuente: OVE sobre la base de 82 series de PBP

CUADRO V.2. Estado de las series de PBP, por tamaño de la serie, 2005-2014

Nº de operaciones planificadas	Nº de series			Total
	Completadas	Trucas	Demasiado pronto para decir*	
2	15	10	9	34
3	17	15	14	46
4	1	1	0	2
Total	33	26	23	82

Fuente: OVE

Nota: *El último desembolso del préstamo mas reciente se hizo hace menos de 36 meses.

Sin embargo, la profundidad de las condiciones de políticas no parece ser la razón básica del truncado. Las pruebas empíricas emanadas del análisis de la muestra efectuado por OVE indican que no hay mayores diferencias en los niveles de profundidad entre los préstamos (y programas) planificados que en última instancia quedaron truncaos y los préstamos (programas) que se ejecutaron en su totalidad. En cambio, las razones de la interrupción de PBP suelen relacionarse con cambios en los requisitos de financiamiento o las prioridades gubernamentales de los países. En ese sentido, y considerando el plazo de mandato del poder ejecutivo en cada uno de los países prestatarios del BID y los cambios de partidos políticos tras las elecciones, OVE constató que 42% de todas las series de PBP aprobadas desde 2005 empezaron cuando faltaban menos de 24 meses para las siguientes elecciones (y casi 20% dentro de los 12 meses anteriores a la siguiente elección). Según lo previsto, el truncado era mayor cuando se producía un cambio de gobierno tras la celebración de elecciones²⁷. Ese hallazgo indica que podría haber margen para mejorar la alineación cronológica entre el apoyo del Banco a un programa de reforma y el ciclo político del país.

El truncado de una serie de PBP no significa necesariamente que las actividades de reforma del país se estén truncando, pero el ritmo de la reforma parece disminuir. Pruebas empíricas de recientes evaluaciones de programas de país indican que el truncado de una serie de PBP tal vez no implique el truncado del proceso de reforma. El PBP sobre energía sostenible para Trinidad y Tobago es un caso ilustrativo: de las tres operaciones propuestas, solamente se aprobó una, pese a lo cual varios de los compromisos indicativos de las operaciones truncaas se ejecutaron lo mismo más adelante. El hecho de que los países tal vez prosigan los procesos de reforma sin el programa del Banco puede poner en tela de juicio la capacidad e incentivos de la institución para evaluar de manera realista —con los países prestatarios— el ritmo probable de los procesos de reforma.

Como reflejo de los distintos usos del instrumento, la tasa de truncado ha variado sustancialmente por cohorte, división y país; igualmente, como tendencia general, cuanto más rico sea el país, mayor será la probabilidad de truncado de las series. En función del año en el que se aprobó el primer préstamo de la serie de PBP, la tasa de truncado ha fluctuado en el tiempo (Cuadro 14, Anexo I). La tasa de truncado registró su nivel más bajo para la cohorte de 2008 y aumentó con posterioridad, marcando un nivel máximo para la cohorte de 2011²⁸. Esas diferencias podrían reflejar la utilización anticíclica de los PBL que se analiza en el Capítulo IV: desde el punto de vista del país, el cierre de la opción de acceso rápido a recursos líquidos es más riesgoso en momentos de crisis (cohorte de 2008) que en épocas de expansión económica (cohorte de 2011). La tasa de truncado varía sustancialmente por país beneficiario (Cuadro 15, Anexo I); al respecto, Perú y Colombia representan enfoques opuestos. Aun cuando ambos países recurrieron mucho a los PBP en el último decenio, ninguna de las 11 series aprobadas para Perú se truncó, a diferencia del caso de Colombia, donde seis de 10 series quedaron truncaas. Si bien el número reducido de observaciones menoscaba la solidez del análisis estadístico, OVE constató que hay un vínculo positivo y fuerte entre el PIB per cápita y las tasas de truncado (Cuadro 16, Anexo I). De hecho, en los países de ingreso alto y medio-alto tiende a interrumpirse una de cada dos series, frente a menos de tres de cada 10 series en los países de ingreso bajo y medio-bajo. Entre las divisio-

27 Aproximadamente 6 de cada 10 series truncadas coincidieron con un cambio de gobierno.

28 Como muchas de las series iniciadas en los últimos tres años siguen activas, no es posible analizar tendencias más recientes.

nes que llevan aprobadas por lo menos nueve series de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política desde 2005, la División de Gestión Fiscal y Municipal y el sector de Protección Social y Salud tienen las tasas de truncado más bajas (Cuadro 17, Anexo I).

La asistencia técnica que acompaña el proceso de reforma se vincula con una menor probabilidad de truncado de una serie de PBP (pero, como ya se indicó, ello no parece estar relacionado con la profundidad de los programas). OVE estudió la correlación entre las operaciones de cooperación técnica paralelas y el completamiento de las series de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, en relación con las 82 series de PBP aprobadas desde 2005. De las pruebas empíricas se desprende que el completamiento de una serie guarda una relación significativa y positiva tanto con el monto total aprobado de asistencia técnica como con el número de operaciones de cooperación técnica que apoyan una serie (Cuadro 18, Anexo I). Ello podría obedecer al hecho de que las operaciones de cooperación técnica establecen un cumplimiento “fácil” con las condiciones. Como ya se señaló, el hecho de tener operaciones de cooperación técnica paralelas no afecta la profundidad de los programas.

Los PBL de múltiples tramos quedaron trancos rara vez, pero la utilización de dispensas era una práctica común. En los PBL de múltiples tramos tradicionales, los países tendían a solicitar dispensas si no podían cumplir con los activadores del desembolso. En una evaluación anterior efectuada por OVE (documento RE-300) se comprobó que el número de dispensas aumentó de manera sostenida entre 1992 y 2000, registrando niveles máximos en épocas de crisis. Por ejemplo, en tanto que el número de dispensas como proporción del total de condiciones se situaba en torno al 8% entre 1993 y 1995, registró un valor máximo de alrededor del 52% durante la crisis asiática de finales de los años noventa. Las dispensas tienden a suscitarse en el segundo tramo; una baja tasa de dispensas en el primer tramo reflejó el hecho de que en la mayoría de los PBL las fechas de aprobación de la liberación de tramos y las fechas de aprobación del Directorio coincidían.

En los PBP se recurre rara vez a dispensas; en cambio, las condiciones reales de políticas se apartan con frecuencia de los activadores indicativos originales, y conforme el programa de PBP avanza se introducen más ajustes a las matrices de políticas. Como ya se indicó anteriormente, conforme las contrapartes del Banco se volvieron más avezadas y obtuvieron mejor acceso a los mercados de capital, el sentido de identificación del país con la condicionalidad aumentó y los PBL se volvieron más flexibles. Como resultado, ahora los países rara vez solicitan dispensas, y los activadores de los desembolsos se ajustan conforme el programa de reforma avanza. OVE consideró las condiciones reales de políticas en el segundo y el tercer préstamo de cada una de las 28 series de PBP incluidas en la muestra y las comparó con los activadores indicativos (más actualizados), constatando que alrededor de la mitad de los activadores había cambiado durante la ejecución, lo cual denota la flexibilidad del instrumento de PBP (Cuadro V.3)²⁹. En términos de profundidad institucional y de políticas, para alrededor del 14% de los activadores en el segundo préstamo y el 19% en el tercero, la profundidad disminuye al aprobarse el préstamo. En cambio, la profundidad de los activadores del desembolso rara vez aumenta. El ejercicio muestra también que se añade un gran número de condiciones.

29 Las condiciones del segundo préstamo se compararon con los activadores del desembolso definidos en el primer préstamo de la serie, en tanto que las condiciones del tercer préstamo se compararon con los activadores del desembolso definidos en el segundo préstamo.

CUADRO V.3. Cambios entre los activadores del desembolso y las condiciones de políticas

	Préstamo 2	Préstamo 3
Condición sin cambios	54,5%	33,6%
Condición cambiada pero misma profundidad	13,2%	21,2%
Condición añadida	12,9%	21,2%
Profundidad disminuida	14,1%	18,6%
Profundidad aumentada	5,7%	5,3%
Número de condiciones de políticas	335	120

Fuente: OVE, sobre la base de una muestra de 28 series de PBP

Los ministerios sectoriales y el ministerio de finanzas son los organismos más frecuentemente responsables del cumplimiento de la condicionalidad; solo unas pocas condiciones requieren de la aprobación del parlamento. OVE constató que alrededor del 30% de las condiciones de la muestra es responsabilidad de uno o más de los ministerios sectoriales y otro 30% suele ser responsabilidad del ministerio de finanzas. Con frecuencia, las empresas públicas, los organismos independientes y el gabinete del presidente o el primer ministro de un país también son responsables del cumplimiento de las condiciones. El parlamento nacional es responsable de una proporción pequeña de las condiciones (5%), y en relación con ellas, la mayoría de la legislación requerida se aprobó antes de que el préstamo hubiera ingresado en la lista de operaciones en tramitación (y a veces entre el momento de ese ingreso en la lista y la aprobación del préstamo). Ello confirma que, como ya se indicó, la condicionalidad a veces recompensa logros pasados en lugar de ayudar a promover acciones futuras.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS PRÉSTAMOS EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA

Tradicionalmente, el desempeño de los PBL en cuanto a su evaluabilidad ha sido mucho menos sólido que el de los préstamos para inversión. Las puntuaciones de evaluabilidad de los PBL según la Matriz de Efectividad en el Desarrollo suelen ser más bajas que las de los préstamos para inversión. Los puntajes son especialmente bajos en lo que se refiere a seguimiento y evaluación, lo que tal vez es indicativo de dificultades metodológicas para estimar el efecto de los PBL (Cuadro 19, Anexo I). En su análisis detallado de 70 PBL, OVE constató que los objetivos de los programas tienden a tener un vínculo débil con resultados/indicadores de efectos directos significativos, pues las matrices de resultados se centran principalmente en las actividades y los productos. Ello es congruente con los hallazgos de una evaluación anterior efectuada por OVE (documento RE-379).

El seguimiento de los préstamos en apoyo de reformas de política también ha adolecido tradicionalmente de falencias, pero desde 2013 el Banco se ha abocado a mejorarlo. Hasta hace poco, las pautas de 2006 para los informes de terminación de proyecto (ITP) determinaban que se debía presentar un ITP para un préstamo programático en apoyo de reformas de política una vez desembolsado completamente todo el programa. Sin embargo, para las series que se postergaban indefinidamente o de hecho se suspendían no se solía preparar un ITP. Además, el que, por naturaleza, los préstamos en apoyo de reformas de política sean de desembolso rápido significa que muchos préstamos nunca se someten al ciclo semestral del informe de seguimiento de los proyectos (ISP). Un corolario de ello es que varios PBP no tuvieron ni ISP ni ITP. Las pautas para ITP aprobadas en agosto de 2014 representan un gran avance, pues indican que la preparación de ITP “debe asegurarse incluso cuando la serie se interrumpe o su siguiente operación se posterga indefinidamente. Si una operación de múltiples fases se detiene (...) la preparación del ITP para todas las operaciones de la serie deberá comenzar no más tarde de doce (12) meses después de la última fecha de desembolso de la operación más reciente (se haya completado o no), a menos que se esté preparando activamente una fase posterior” (párrafo 6.14 del documento OP-1242-3). Las pautas no aclaran qué sucede si una propuesta de préstamo permanece en la lista de operaciones en tramitación más de 12 meses después del último desembolso de la operación anterior³⁰. Otro cambio importante introducido recientemente por SPD a los préstamos en apoyo de reformas de política fue el de hacer obligatoria la inclusión de un análisis económico (como un análisis de costo-beneficio).

30 Por ejemplo, la operación JA-L1033 (tercer préstamo previsto de una serie de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política) lleva alrededor de cinco años en la lista de operaciones en tramitación.

COMENTARIOS FINALES

Desde el punto de vista conceptual, los préstamos en apoyo de reformas de política tienen una función importante en el suministro de apoyo a las reformas institucionales y de política. Los recursos de los PBL son fungibles —tal como lo es, en última instancia, gran parte del financiamiento para inversión. Conforme más países de América Latina y el Caribe obtuvieron acceso a los mercados de capital, el BID elaboró modalidades más flexibles de financiamiento en apoyo de reformas de política, que han resultado atractivas para los prestatarios. La utilización de los PBL ha variado mucho entre los distintos países de América Latina y el Caribe, si bien cada país ha tenido por lo menos un préstamo de ese tipo desde 1990. La proporción de préstamos en apoyo de reformas de política dentro de la cartera total de operaciones con garantía soberana no indica ninguna relación significativa con los niveles de ingresos o los indicadores de fortaleza institucional de los países.

Históricamente, el financiamiento en apoyo de reformas de política ofrecido por el Banco ha respondido a dos motivos: proporcionar liquidez a los países prestatarios para ayudarlos a atender sus necesidades de financiamiento presupuestario o de financiamiento de la balanza de pagos y ayudarlos a ir adelante con reformas de política e institucionales. El equilibrio entre esos objetivos varía y la compatibilidad entre ambos no puede darse por descontada. Por ejemplo, cuando las necesidades de financiamiento de un país son grandes, los elementos de política pueden pasar a segundo plano. En ese sentido, OVE constató que no hay correlación entre el tamaño de un préstamo (en términos absolutos y per cápita) y el número de condiciones de políticas ni entre dicho tamaño y la profundidad del programa de reforma al que se brinda apoyo. Esos hallazgos son congruentes con las pautas del financiamiento en apoyo de reformas de política ofrecido por el Banco, que aclaran que el volumen de un préstamo no se relaciona necesariamente con el costo de las reformas de política ni los cambios institucionales a los que el PBL brinda apoyo, sino que lo determinan las necesidades de financiamiento del país.

Del análisis efectuado por OVE se desprende que a pesar de la heterogeneidad del uso de PBL entre los distintos países, el motivo predominante para usar dichos préstamos es que proporcionan apoyo presupuestario para atender necesidades de financiamiento. Eso no quiere decir que los países no valoren el diálogo de políticas y los conocimientos técnicos que acompañan a los préstamos en apoyo de reformas de política ofrecidos por el Banco; sin embargo, los elementos de políticas de dichos préstamos suelen pasar a segundo plano ante la primacía del apoyo presupuestario. Si bien los PBL han desempeñado un papel de financiamiento importante, en general su función anticíclica ha sido limitada en la mayoría de los países. Varios factores limitan la capacidad que tienen los préstamos en apoyo de reformas de política para prestar apoyo anticíclico eficaz. En primer lugar, dichos préstamos no pueden aprobarse ni desembolsarse si no existe una evaluación macroeconómica

positiva de los prestatarios. En segundo lugar, el monto total de financiamiento en apoyo de reformas de política está sujeto al límite del 30% aplicado al volumen agregado. En tercer lugar, la repercusión que tiene el financiamiento del BID en países medianos y grandes se ve necesariamente limitada por el pequeño volumen de los recursos en relación con el tamaño de las economías nacionales.

Las distintas disposiciones que conforman el marco de PBL han evolucionado a lo largo de los años, pero siguen adoleciendo de cierta falta de claridad que puede traducirse en un diseño deficiente. Por ejemplo, las pautas operativas del Banco para el financiamiento en apoyo de reformas de política ofrecen poca orientación acerca de qué se califica como una reforma de política o una reforma institucional, y por ende acerca de la condicionalidad de políticas adecuada. Además, el fundamento de los topes específicos para el financiamiento en apoyo de reformas de política (en términos generales y no por país) ha carecido de sustento analítico y empírico. Además, sigue habiendo poca claridad acerca de si los préstamos en apoyo de reformas de política tienen por objeto apalancar reformas (es decir, dar lugar a reformas que de otra manera no se producirían en la misma medida), apoyar la realización de reformas (por ejemplo, suministrando conocimientos técnicos especializados), o recompensar reformas ya emprendidas. Todo ello plantea preguntas como las siguientes: ¿En qué medida deberían los PBL asentarse en medidas adoptadas antes del comienzo de la operación? ¿Cuán antiguas pueden ser las medidas y al mismo tiempo seguir calificándose como condiciones de políticas en un PBL del Banco?

Las matrices de políticas de los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política contienen muchas condiciones de poca profundidad, especialmente en los primeros préstamos de una serie. En cuanto al contenido de los préstamos, la guía del Banco indica que las condiciones de políticas han de ser de carácter crítico y su número, lo más reducido posible. Sin embargo, OVE constató que un tercio de las condiciones de políticas son de poca profundidad y entrañan medidas básicas no recurrentes o expresiones de intención. Esas condiciones difícilmente pueden considerarse esenciales para el logro de los resultados previstos, a diferencia de lo estipulado en las pautas del Banco. Además, el número promedio de condiciones en los programas de financiamiento en apoyo de reformas de política aumentó en el último decenio, si bien un mayor número de condiciones no ha sido sinónimo de mayor profundidad. Las operaciones de cooperación técnica podrían ser un instrumento mejor para ayudar a los países a ejecutar las medidas básicas necesarias para abrir cauce a un programa de reformas, facilitando una mayor parsimonia en la selección de la condicionalidad de los PBL.

El truncado de programas se suscita con frecuencia y diluye la profundidad global de los programas de PBP (si bien no trunca necesariamente el proceso de reforma del país). De las 82 series aprobadas entre 2005 y 2014, 33 se completaron, 26 quedaron trunca y 23 siguen activas (es decir, que es demasiado temprano para determinar su estado). De esas cifras se desprende que alrededor de un tercio de las series de PBP aprobadas desde 2005 han quedado trunca y la tasa de truncado (el número de series trunca dividido por la suma de las series completadas y las series trunca) es del 44%. En algunos países, el truncado se ha relacionado con cambios frecuentes en el enfoque de política de los PBL del Banco. Como las condiciones de mediana y gran profundidad tienen a estar concentradas en el segundo y el tercer préstamo de una serie, el truncado de una serie de PBP menoscaba la profundidad de los programas. Cabe destacar que OVE constató una relación positiva entre el uso de la cooperación técnica en forma paralela a una serie de PBP y la probabilidad de completar dicha serie.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

Asociación Internacional de Fomento. 2006. *Development Policy Operations. A Framework to Assess Country Readiness for Making Productive Use of Development Policy Operations*. Washington, D.C.: AIF.

Banco Africano de Desarrollo. 2003. *Bank Group Financial Sector Policy*. Túnez: BAfD.

_____. 2010. *Evaluation of Policy Based Operations in the African Development Bank, 1999-2009 Institutional and Policy Review*. Túnez: BAfD.

_____. 2011. *Evaluation of Policy Based Operations in the African Development Bank, 1999-2009 Country Case Study: Rwanda*. Túnez: BAfD.

_____. 2012. *Bank Group Policy on Program-Based Operations*. Túnez: BAfD.

Banco Asiático de Desarrollo. 1999. *Review of ADB's Program Lending Policies*. Manila: BAsD.

_____. 2003. *Operations Manual Bank Policies*. Manila: BAsD.

_____. 2005. *Good Practices for the Evaluation of Policy-based lending by Multilateral Development Banks*. Manila: BAsD.

_____. 2007. *Policy-based lending: Emerging Practices in Supporting Reforms in Developing Member Countries*. Manila: BAsD.

_____. 2009. *Enhancing ADB's Response to the Global Economic Crisis - Establishing the Countercyclical Support Facility*. Manila: BAsD.

_____. 2011. *Review of ADB's Program Lending Policies*. Manila: BAsD.

Banco de Desarrollo del Caribe. 2010. *Strategic Plan 2010-2014*. Saint Michael: BDC.

_____. 2015. *Approach paper: Evaluation of Policy-Based Operations (2006-2014)*. Saint Michael: BDC.

Banco Interamericano de Desarrollo. 1989a. *Propuesta para el Séptimo Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo* (documento AB-1378). Washington, D.C.: BID.

- _____. 1989b. *Resumen de la Quincuagésima Cuarta Reunión del Comité de la Asamblea de Gobernadores (documento CA-320-2)*. Washington, D.C.: BID.
- _____. 1994. *Informe sobre el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (AB-1704)*. Washington, D.C.: BID.
- _____. 1996a. *Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (reimpresión)*. Washington, D.C.: BID.
- _____. 1996b. *Los procesos de ajuste y los préstamos del BID en apoyo de reformas políticas (documento GN-1955)*. Washington, D.C.: BID.
- _____. 1999. *Informe resumido: Evaluación de la cartera de préstamos en apoyo de reformas de política – Fase III. Versión final (documento RE-239-3)*. Washington, D.C.: BID.
- _____. 2001. *Insumos para las deliberaciones del Comité de la Asamblea de Gobernadores (documento CS-3371)*. Washington, D.C.: BID.
- _____. 2002. *Propuesta de la Administración - Marco de financiamiento (documento CS 3399)*. Washington, D.C.: BID.
- _____. 2003. *Procedimientos de aprobación de préstamos por el Directorio (documento CC-5877)*. Washington, D.C.: BID.
- _____. 2004a. *Revisión de la calidad inicial de los préstamos en apoyo de reformas de política aprobados en 2003 (documento GN-2282-1)*. Washington, D.C.: BID.
- _____. 2004b. *Instrumentos y desarrollo: Evaluación de las modalidades de financiamiento del BID (documento RE-300)*. Washington, D.C.: BID.
- _____. 2005a. *Préstamos en apoyo de reformas de política: Pautas para su preparación y ejecución (documento CS-3633)*. Washington, D.C.: BID.
- _____. 2005b. *Nuevo Marco de Financiamiento. Informe de Evaluación y Recomendaciones. Versión final (documento GN-2200-13)*. Washington, D.C.: BID.
- _____. 2005c. *Nuevo Marco de Financiamiento. Informe de Evaluación y Recomendaciones. Versión revisada (documento GN-2200-13)*. Washington, D.C.: BID.
- _____. 2005d. *Nuevo Marco de Financiamiento. Informe de Evaluación y Recomendaciones. Nueva versión revisada (documento GN-2200-12)*. Washington, D.C.: BID.
- _____. 2005e. *Respuesta de la Administración a las preguntas efectuadas por la Silla por Bélgica, Alemania, Italia, Israel, Países Bajos y Suiza acerca de la categorización de los instrumentos de financiamiento: préstamos en apoyo de reformas de política frente a préstamos para inversión (documento GN-2200-14)*. Washington, D.C.: BID.

- _____. 2008. *Evaluación del Nuevo Marco de Financiamiento: 2005-2008* (documento RE-342-1). Washington, D.C.: BID.
- _____. 2010. *Análisis de la evaluabilidad de los proyectos del Banco, 2009* (documento RE-379). Washington, D.C.: BID.
- _____. 2011a. *Análisis del Nuevo Marco de Financiamiento* (documento AB-2791). Washington, D.C.: BID.
- _____. 2011b. *Análisis del Nuevo Marco de Financiamiento*. Nueva versión revisada (documento GN-2494-6). Washington, D.C.: BID.
- _____. 2011c. *Propuesta para reformar los instrumentos de financiamiento del Banco con garantía soberana*. Versión final (documento GN-2564-3). Washington, D.C.: BID.
- _____. 2012a. *Propuesta para establecer un conjunto de instrumentos de financiamiento contingente del BID*. Versión revisada (documento GN-2667-2). Washington, D.C.: BID.
- _____. 2012b. *Evaluación intermedia de los compromisos del Noveno Aumento. Documento de referencia sobre los instrumentos operacionales*. Washington, D.C.: BID.
- _____. 2013a. *Documento de antecedentes: Sostenibilidad macroeconómica* (documento RE-435-3). Washington, D.C.: BID.
- _____. 2013b. *Capital Ordinario. Documento Preliminar de las Proyecciones Financieras a Largo Plazo de 2014* (documento FN-683).
- _____. 2013c. *Evaluación intermedia de los compromisos del Noveno Aumento. Documento de antecedentes sobre la gestión financiera y de riesgos*. Washington, D.C.: BID.
- _____. 2013d. *Capital Ordinario. Proyecciones Financieras a Largo Plazo Finales de 2014* (documento FN-683-1). Washington, D.C.: BID.
- _____. 2013e. *Capital Ordinario. Proyecciones Financieras a Largo Plazo Finales de 2014* (presentación audiovisual) (documento PP-519). Washington, D.C.: BID.
- _____. 2014a. *Aprendiendo de la experiencia operativa del BID: Préstamos en Función de Resultados* (PDL). Washington, D.C.: BID.
- _____. 2014b. *Préstamos en apoyo de reformas de política* (presentación audiovisual) (documento PP-554). Washington, D.C.: BID.
- _____. 2014c. *Préstamos en apoyo de reformas de política* (presentación audiovisual). Respuesta a las preguntas formuladas por los Directores Ejecutivos (documento GN-2763). Washington, D.C.: BID.
- _____. 2014d. *Préstamos en apoyo de reformas de política: Pautas para su Preparación y Ejecución*. Nueva versión (documento CS-3633-1). Washington, D.C.: BID.

- _____. 2014e. *Pautas Operativas para la Aplicación de las Salvaguardias Macroeconómicas en el Banco Interamericano de Desarrollo* (documento GN-2753-7). Washington, D.C.: BID.
- _____. 2014f. *Proyecciones Financieras Transicionales a Largo Plazo del Capital Ordinario. Documento preliminar de 2015* (documento FN-692).
- _____. 2014g. *Documento Final de Proyecciones Financieras Transicionales a Largo Plazo del Capital Ordinario para 2015. Versión revisada* (documento FN-692-2 Washington, D.C.: BID.
- _____. 2014h. *Proyecciones Financieras a Largo Plazo Transicionales del Capital Ordinario, 2015. Documento final – Información adicional (presentación audiovisual)* (documento PP-623). Washington, D.C.: BID.
- _____. 2014i. *Climate Change and IDB: Building Resilience and Reducing Emissions. Sector Study: Energy*. Washington, D.C.: BID.
- _____. 2015a. *Project Completion Report. Principles and Guidelines. Update* (documento OP-1242-3). Washington, D.C.: BID.
- _____. 2015b. *Estudio sobre la Evolución de la Actividad y los Cambios en las Funciones de Producción del Banco luego del Noveno Aumento de Capital. Informe final* (documento GA-258-14). Washington, D.C.: BID.
- _____. 2015c. *Evaluación del Programa de País: Panamá 2010-2014. Comentarios de la Administración* (documento RE-472-2). Washington, D.C.: BID.
- _____. 2015d. *Current and historic loan charges for ordinary capital loan. Finance, 2015 1st and 2nd Quarters*. Washington, D.C.: BID.
- Banco Mundial. 1980. *Structural Adjustment Lending*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 1998. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*. Cambridge: Oxford University Press.
- _____. 2001. *Adjustment Lending Retrospective*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2002. *From Adjustment Lending to Development Policy Support Lending: Key Issues in the Update of World Bank Policy*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2004a. *Development Policy Lending*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2004b. *From Adjustment Lending to Development Policy Lending: Update of World Bank Policy*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2004c. *Good Practice Notes for Development Policy Lending*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2005a. *"Review of World Bank Conditionality Issues Note. Draft."* Washington, D.C.: Banco Mundial.

- _____. 2005b. *Conditionality Revisited. Concepts, Experiences and Lessons*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2005c. *Review of World Bank Conditionality: The Theory and Practice of Conditionality: A Literature Review*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2006. *Development Policy Lending Retrospective*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2007. *Conditionality in Development Policy Lending*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2009a. *World Bank Response to Financial Crises: The Special Development Policy Lending Option*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2009b. *Country Policy and Institutional Assessments. 2009 Assessment Questionnaire*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2011. *Good Practice Note for Development Policy Lending*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2013. 2012 *Development Policy Lending Retrospective. Results, Risks and Reforms*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial - Grupo de Evaluación Independiente. 2015. *The Quality of Results Frameworks in Development Policy Operations*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Buch, Benjamin P., Mark T. Buntaine y Bradley C. Parks. 2015. "Aiming at the Wrong Targets: The Difficulty of Improving Domestic Institutions with International Aid" *Aid Data Working Paper 4*.
- Caputo, Enzo, Antoine de Kemp y Andrew Lawson. 2011. "Assessing the impacts of budget support." *Evaluation Insights OECD*, no. 2. París: OCDE.
- Demirguc-Kunt, Asli y Enrica Detragiache. 1998. "The Determinants of Banking Crises in Developing and Developed Countries." *IMF Staff Papers* 45 (1), páginas 81-108.
- Easterly, William. 2002. "What did structural adjustment adjust? The association of policies and growth with repeated IMF and World Bank adjustment loans." *Center for Global Development Working Paper 11*.
- Easterly, William. 2003. "IMF and World Bank Structural Adjustment Programs and Poverty." *Managing Currency Crises in Emerging Market*, University of Chicago Press: páginas 361-392.
- Fondo Monetario Internacional. 2012. 2011. *Review of Conditionality. Background Paper 1: Content and Application of Conditionality*. Washington, D.C.: FMI.
- _____. 2014. *Revised Operational Guidance to IMF Staff on the 2002 Conditionality Guidelines*. Washington, D.C.: FMI.

- Fondo Monetario Internacional - Oficina de Evaluación Independiente. 2007. *Structural Conditionality in IMF-Supported Programs*. Washington, D.C.: FMI.
- Goldstein, Morris. 2000. "IMF Structural Conditionality: How Much is Too Much?" *Institute for International Economics Working Paper No. 01-04*.
- Koeberle, Stefan G. 2003. "Should Policy-based Lending Still Involve Conditionality?" *The World Bank Research Observer*. 18 (2): 249-273.
- Laeven, Luc y Fabián Valencia. 2013. "Systemic Banking Crises Database." *IMF Economic Review* 61 (2): 225-270.
- Lora, Eduardo. 2012. "Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y como medirlo" Documento de trabajo IDB-WP-346. Washington, D.C.: BID.
- Mendoza, E. y Marcelo Oviedo. 2004. "Public Debt, Fiscal Solvency and Macroeconomic Uncertainty in Latin America: The Cases of Brazil, Colombia, Costa Rica and Mexico." NBER Working Paper No. 10637.
- Moll, Peter, Patricia Geli y Pablo Saavedra. 2015. "Correlates of Success in World Bank Development Policy Lending" Policy Research Working Paper 7181. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2005. *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y Programa de Acción de Accra*. París: OCDE.
- _____. 2012. *Evaluating Budget Support. Methodological Approach*. París: OCDE.
- _____. 2015. "Evaluating the impact of budget support." *Evaluation Insights OECD*, No. 10. París: OCDE.
- Oxford Policy Management, et al. 2011. *Evaluation of Policy Based operations in the African Development Bank, 1999-2009* Evaluation Report. Túnez: BAfD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. *Official Development Assistance as Direct Budget Support*. Nueva York: PNUD.
- Smets, Lodewijk y Stephen Knack. 2014. "World Bank Lending and the Quality of Economic Policy." Development Research Group. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Vreeland, James R. 2007. "The Politics of IMF Conditional Lending." *World Economics* 8 (3): 185-193.

Nota Técnica

**DISEÑO Y USO
DE LOS PRÉSTA-
MOS EN APOYO
DE REFORMAS
DE POLÍTICA EN
EL BID**



ove Oficina de
Evaluación
y Supervisión

**‘15 INFORME
ANUAL**