

‘15 INFORME ANUAL

Oficina de Evaluación y Supervisión

**RESUMEN DE ACTIVIDADES
y ANÁLISIS DEL
FINANCIAMIENTO EN
APOYO DE REFORMAS
DE POLÍTICA**



Este informe fue preparado por un equipo dirigido por Cheryl Gray (Directora de OVE) y Agustina Schijman (Economista Especialista Senior), con contribuciones por parte de todo el staff de OVE, incluyendo consultores y asistentes de investigación. OVE agradece enormemente los valiosos comentarios y sugerencias recibidos de revisores internos, la Administración del BID y miembros del Directorio Ejecutivo del Banco.

Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/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.

No comercial — No puede utilizar el material para una finalidad comercial.

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.

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, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

‘15 INFORME ANUAL

**RESUMEN DE ACTIVIDADES
y ANÁLISIS DEL
FINANCIAMIENTO EN
APOYO DE REFORMAS
DE POLÍTICA**

ÍNDICE

PARTE I	ACTIVIDADES DE EVALUACIÓN EN 2015	8
	Evaluaciones de proyectos	10
	Evaluaciones sectoriales y temáticas	13
	Evaluaciones de programas de país	15
	Evaluaciones corporativas	20
	Actividades de diseminación y desarrollo de capacidades en evaluación.....	22
PARTE II	FINANCIAMIENTO DE PRÉSTAMOS EN APOYO DE REFORMAS DE	
	POLÍTICA EN EL BID.....	24
	Origen y evolución de los PBL.....	27
	Tendencias de la cartera.....	31
	Beneficios del uso de PBL	36
	Diseño y ejecución	37
	Resumen y comentarios finales	41

RECURSOS ELECTRÓNICOS

[Nota Técnica: Diseño y Uso de los Préstamos en Apoyo de Reformas de Política en el BID](#)
[Comentarios de la Administración](#)

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CGS	Con garantía soberana	PCR	Informe de terminación de proyecto
CII	Corporación Interamericana de Inversiones	PMR	Informe de seguimiento de proyecto
DEF	Marco de Efectividad en el Desarrollo	PTC	Programa(s) de transferencia(s) monetaria(s) condicionada(s)
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo	ReTS	Sistema de Seguimiento de las Recomendaciones de las Evaluaciones
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones	SGS	Sin garantía soberana
PBL	Préstamo(s) en apoyo de reformas de política	XSR	Informe ampliado de supervisión
PBP	Préstamo(s) programático(s) en apoyo de reformas de política		



El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es un banco multilateral de desarrollo de importancia para la región de América Latina y el Caribe (ALC). Provee préstamos, asistencia técnica, alianzas e intercambio de conocimientos con el fin de apoyar el crecimiento económico y el desarrollo social de la región de ALC en forma sólida y sostenible. La Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) es una oficina independiente que hace parte del BID y que reporta directamente a su Directorio Ejecutivo. Su función es evaluar los proyectos, programas y políticas del BID con el fin de recoger lecciones aprendidas y promover la efectividad en el desarrollo del Banco. Las evaluaciones de OVE se encuentran a disposición del público en el sitio www.iadb.org/evaluacion junto con las respuestas de la Administración.

Este es el segundo informe anual elaborado por OVE. Al igual que en el informe del año pasado, la primera parte presenta una breve sinopsis del trabajo de evaluación realizado por OVE en 2015. La segunda parte aborda un tema de especial importancia para el BID —el financiamiento en apoyo de reformas de política. Los préstamos en apoyo de reformas de política son un componente clave de los instrumentos de los que dispone el BID para brindar asistencia a los países de ALC. La Administración del BID tiene la intención de revisar sus instrumentos de financiamiento en 2016, y el análisis de OVE en materia de diseño y uso de los préstamos en apoyo de reformas de política (con mayor detalle en la nota técnica que acompaña al presente informe) brindará insumos para dicha revisión.

Cheryl W. Gray
Directora

‘15 INFORME
ANUAL

PARTE 01

ACTIVIDADES DE EVALUACIÓN EN 2015

PARTE 01

ACTIVIDADES DE EVALUACIÓN EN 2015

La Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) realiza entre 12 y 18 evaluaciones por año, agrupadas en cuatro grandes categorías: evaluaciones de proyectos, sectoriales y temáticas, de programas de país y corporativas. Esta combinación de productos busca atender el interés de diferentes audiencias, en particular, del Directorio y de los Gobernadores del BID, de la Administración y del personal del Banco y de funcionarios de gobierno en los países de ALC. El Cuadro I.1 presenta las evaluaciones realizadas por OVE en 2015.

EVALUACIONES DE PROYECTOS

Las evaluaciones de proyectos están a la base del trabajo de evaluación, ya sea a nivel de país, sectorial, temático o institucional. Una visión clara de los resultados del BID requiere entender a cabalidad el desempeño de los proyectos que financia, incluida su relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

CUADRO I.1: Evaluaciones de OVE 2015

Evaluaciones de proyectos

[Tránsito Rápido por Autobús \(Colombia, Perú, Uruguay\)](#)

[Procidades \(Brasil\)](#)

[Programas de transferencias monetarias condicionadas en países de ingreso medio-bajo \(El Salvador, Honduras, Guatemala\)](#)

Financiamiento verde*

Evaluaciones sectoriales y temáticas

[Agricultura y seguridad alimentaria](#)

Financiamiento del BID a través de intermediarios financieros*

Evaluaciones de programas de país

[Bolivia](#)

[Brasil](#)

[Colombia](#)

[Panamá](#)

[Uruguay](#)

Evaluaciones corporativas

Informe Anual de OVE: Financiamiento en apoyo de reformas de política*

[Medición del desempeño de los proyectos](#)

Validaciones de proyectos de la CII

[Revisión del Sistema de Seguimiento de Recomendaciones del BID](#)

**para entrega final a principios de 2016*

En 2015 OVE terminó varias revisiones comparativas de proyectos. La primera consistió en una evaluación de proyectos de [Tránsito Rápido por Autobús](#) (BRT, por sus siglas en inglés) en tres ciudades: Lima (Perú), Cali (Colombia) y Montevideo (Uruguay). Los BRT se han convertido en una modalidad cada vez más utilizada para abordar los problemas de movilidad y ambientales en zonas urbanas de América Latina y el resto del mundo. El

apoyo brindado por el BID a este tipo de sistemas ha crecido rápidamente en los últimos años. De los tres proyectos analizados, el sistema de Lima se destaca desde el punto de vista de ingeniería de transporte, generando los mayores ahorros de tiempos de viaje y mayores reducciones de emisiones a nivel de los corredores intervenidos. El sistema de Cali también resultó en ahorros sustanciales de tiempos de viaje en las líneas troncales y tuvo un impacto más amplio en la reducción de emisiones a nivel de la ciudad debido a su escala ambiciosa y al éxito de su programa de chatarrización de autobuses. Además, tanto el proyecto de Lima, como el de Cali, incluyeron mejoras importantes a los espacios públicos. En Montevideo, el sistema alcanzó pocos de sus objetivos de movilidad o ambientales debido a deficiencias en el diseño y en la elección de los corredores, sumadas a la ausencia de reformas sectoriales. No obstante, los pasajeros se han beneficiado de mejores aceras, un nuevo sistema de tarjeta electrónica de pago, tarifas integradas y un sistema de GPS que ofrece información en tiempo real sobre la llegada de autobuses y asesoramiento sobre la mejor combinación de rutas desde cualquier punto de origen a cualquier destino dentro de la ciudad. El diseño y la implementación de medidas complementarias —tales como la utilización de alianzas público–privadas, la planificación del tráfico peatonal y la incorporación de programas de chatarrización de autobuses— presentan carencias a diferentes niveles en los tres proyectos y se habrían beneficiado de mayor apoyo del Banco durante su diseño e implementación.

Una segunda evaluación comparativa de proyectos, terminada en 2015, analizó la experiencia con [Procidades](#), mecanismo paraguas de apoyo a gobiernos subnacionales brasileños. Procidades se aprobó en 2006 con un enfoque estratégico dirigido a alcanzar un mayor conjunto de municipios de tamaño mediano en Brasil. Al diseñar el programa, el Banco identificó correctamente los principales desafíos para su ejecución: falta de capacidad institucional y costos de transacción elevados a nivel municipal. El Banco respondió a estos desafíos con varias estrategias, entre las que cabe mencionar: delegación de la aprobación, contratación de proveedores de apoyo técnico, tercerización de la supervisión de proyectos, elaboración de programas informáticos para la gestión de proyectos y enfoque centrado en el fortalecimiento institucional. Sin embargo, prácticamente ninguna de estas estrategias funcionó como se había previsto y los costos promedio de preparación y supervisión de los proyectos del programa fueron sustancialmente superiores a los costos promedio del Banco. Pese a estos desafíos de ejecución, Procidades le ha permitido al BID apoyar directamente a municipios brasileños. Las operaciones aprobadas han registrado cierto grado de avance en cuanto a la consecución del objetivo general de mejorar la calidad de vida de las poblaciones de los municipios.

En una tercera evaluación comparativa de proyectos OVE analizó el Apoyo del Banco a [Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas](#) (PTC) en El Salvador, Guatemala y Honduras. La evaluación se enfocó en los fundamentos institucionales necesarios para el éxito de los PTC en países de ingreso medio-bajo y en los problemas de desarrollo institucional en los tres países. La evaluación encontró resultados mixtos que se resumen en el Recuadro I.1.

Por último, OVE está en proceso de finalizar una evaluación comparativa de tres proyectos de Financiamiento Verde en Chile, Colombia y Costa Rica. Esta revisión complementa la evaluación de mayor alcance en materia de financiamiento a través de intermediarios financieros que OVE está llevando a cabo (véase más adelante) y analiza en profundidad el fundamento, el diseño, la implementación y los resultados de los esfuerzos por incrementar el financiamiento de inversiones verdes en América Latina y el Caribe.

EVALUACIONES SECTORIALES Y TEMÁTICAS

Las evaluaciones sectoriales y temáticas analizan en profundidad la acción del BID y ofrecen lecciones a partir de la experiencia en temas substantivos, así como asesoramiento sobre orientaciones estratégicas a futuro. En 2015 OVE terminó una evaluación sectorial sobre [Agricultura y Seguridad Alimentaria](#) (Recuadro I.2). En esta evaluación se analizaron 10 años de financiamiento del Banco en el sector agropecuario y se llevó a cabo un trabajo comparativo a profundidad en tres áreas de la cartera del BID en ese sector: apoyo directo a productores, sanidad animal y vegetal, y titulación de tierras.

Además, OVE está por concluir una amplia evaluación sobre el Apoyo del Banco a través de Intermediarios Financieros, 2005 a 2014, incorporando por primera vez a la CII y al FOMIN en una evaluación que abarca al Grupo BID. La evaluación incluye operaciones por un total de US\$17.000 millones, que representan alrededor del 14% del volumen total de aprobaciones del Grupo BID durante el período evaluado. Esta evaluación analiza las operaciones que recibieron apoyo y su objetivo; la forma en que las distintas ventanillas del Grupo BID seleccionaron, estructuraron e implementaron dichas operaciones; y la medida en que estas operaciones alcanzaron sus objetivos. Se espera que el Directorio Ejecutivo del BID considere esta evaluación y que se divulgue al público en marzo de 2016.

RECUADRO I.1

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL APOYO INSTITUCIONAL DEL BID A PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN TRES PAÍSES DE INGRESO MEDIO-BAJO

Los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC) se encuentran entre las principales medidas usadas para afrontar la pobreza en los países en desarrollo. El BID viene brindando un apoyo activo a la expansión de dichos programas en América Latina y el Caribe desde finales de los años noventa. La experiencia acumulada a lo largo de estos decenios ha incluido tanto éxitos como fracasos, arrojando lecciones importantes para el diseño de nuevas operaciones.

La evaluación realizada por OVE analizó la eficacia del apoyo del BID para la elaboración e implementación de PTC en tres países de ingreso medio-bajo: Red Solidaria-Comunidades Solidarias en El Salvador; Mi Familia Progresá-Mi Bono Seguro en Guatemala; y Programa de Asignación Familiar II y III y Bono 10.000 en Honduras. La evaluación contó con una metodología basada en “componentes” que determina la efectividad de un programa o de una política comparando las características de sus componentes específicos contra un estándar seleccionado. Para los PTC se determinaron 10 componentes estándar.

Si bien el financiamiento total del BID fue similar para cada uno de los tres países, el cronograma de implementación y la combinación de instrumentos de cada programa fueron diferentes. Desde el año 2000 el Banco ha apoyado tres PTC en Honduras por medio de cuatro préstamos en apoyo de reformas de política

(PBL), 11 préstamos para inversión y 19 operaciones de cooperación técnica, por un monto total de US\$538,9 millones. En El Salvador, desde 2004 el Banco ha brindado apoyo a dos PTC por medio de tres PBL y ocho operaciones de cooperación técnica, por un total de US\$502,5 millones. En Guatemala, el Banco ha brindado desde 2009 apoyo a dos PTC por medio de dos PBL y tres operaciones de cooperación técnica, por un total de US\$550 millones.

La evidencia recabada en esta evaluación indica que en los tres países el apoyo técnico brindado por el BID, especialmente por vía del financiamiento para inversión, estuvo positivamente asociado con componentes de PTC más eficaces, particularmente en las áreas de medición de la pobreza, diseño de sistemas de focalización y registro, y evaluaciones externas. En cada caso, los clientes identificaron la experiencia y los conocimientos del personal del Banco como una ventaja comparativa. Sin embargo, el apoyo del BID tuvo resultados limitados en los componentes institucionales cuyas actividades se vinculan más directamente con la capacidad del gobierno de implementar programas, incluidos el seguimiento de las condiciones, la administración de pagos y el apoyo de servicios complementarios. Además, los tres países enfrentan restricciones fiscales que inciden en el funcionamiento institucional de los PTC. Incluso con el apoyo del BID, los programas no lograron pagar puntualmente a los beneficiarios.

LA EVALUACIÓN INCLUYÓ CUATRO SUGERENCIAS, QUE FUERON EN GENERAL APOYADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DEL BID:

Asegurar que exista un diagnóstico completo de las necesidades institucionales que permita identificar y priorizar los componentes de los PTC que requieren apoyo inmediato.

Fortalecer el apoyo del Banco a los componentes institucionales que requieren coordinación y capacidad gubernamental, tales como el seguimiento y la verificación de condiciones y la administración de pagos.

Analizar las necesidades de financiamiento de los PTC (como parte del gasto general en protección social) y tomar esto en cuenta en las decisiones sobre la selección apropiada de instrumentos de financiamiento y el monto del apoyo.

Sistematizar el conocimiento y las lecciones aprendidas de anteriores operaciones, procesos y evaluaciones.

EVALUACIONES DE PROGRAMAS DE PAÍS

Las evaluaciones de los programas de país (CPE, por sus siglas en inglés) analizan la relevancia y la eficacia del apoyo prestado por el BID a un determinado país prestatario por un período de cuatro a cinco años. Por lo general, el período cubierto corresponde al plazo de la estrategia de país más reciente y el CPE analiza tanto la estrategia de país, como la relevancia, implementación, y eficacia del programa del Banco (incluido el financiamiento para los sectores público y privado y las operaciones de cooperación técnica). En 2015, OVE completó cinco evaluaciones de programas de país: Bolivia, Brasil, Colombia, Panamá y Uruguay.

La [Evaluación del Programa de País de Bolivia](#) abarcó un período de profunda transformación en el país, en la medida en que la nueva Constitución de 2009 redefinió la función del sector público en la economía y descentralizó importantes responsabilidades asignándolas a los gobiernos subnacionales. En el período 2011-2015 cubierto por la evaluación, el tamaño del programa de operaciones se triplicó, al tiempo que la gestión de programas por parte de la Representación del Banco en el país mejoró. De cara al futuro, el contexto económico de Bolivia está cambiando, con menor crecimiento y ajuste fiscal, a la vez que los ambiciosos planes del gobierno para ampliar la cobertura de los servicios básicos

RECUADRO I.2

APOYO DEL BID AL SECTOR AGROPECUARIO, 2002-2014: EVIDENCIA EMPÍRICA EN ÁREAS TEMÁTICAS CLAVE

Entre 2002 y 2014 se aprobaron 83 préstamos para el sector agropecuario por valor de US\$3.900 millones (alrededor de 3% de la cartera del Banco), y 167 operaciones en otros sectores que incluyeron algún apoyo al sector agropecuario. La cartera del Banco en el sector agropecuario se ha focalizado principalmente en aumentar el crecimiento y, en segundo lugar, en mejorar el ingreso de los pequeños productores agrícolas. Gran parte de la cartera brindó apoyo directo a productores y servicios agropecuarios, mientras que proyectos en otros sectores del Banco se centraron en infraestructura. Pese a que el apoyo del BID ha tendido a concentrarse en países de mayor pobreza o en países que poseen sectores agropecuarios más grandes en relación con el PIB, la cartera no está muy focalizada en la pobreza y la clasificación automática según la cual, todos los proyectos del sector agropecuario se consideran como orientados a reducir la pobreza, es inexacta.

En general, la cartera ha sido relevante y acorde con los documentos estratégicos del Banco. Los proyectos analizados por OVE en las tres áreas temáticas clave tuvieron resultados mixtos. Muchos de los proyectos que brindaban apoyo directo a los productores fueron por lo menos parcialmente relevantes y eficaces, si bien su sostenibilidad a largo plazo es cuestionable. Además, *el apoyo directo a los agricultores*, principalmente por medio de bienes privados, parece no estar acorde con el énfasis que el Documento de Marco Sectorial de 2013 sobre Agricultura y Gestión de Recursos Naturales pone en los bienes públicos. Algunos proyectos que apoyaban

la *sanidad agropecuaria y la seguridad alimentaria* tuvieron resultados positivos. Sin embargo, dado que el principal desafío de América Latina y el Caribe es el acceso a los alimentos y no tanto su disponibilidad, sería importante contar con un enfoque multisectorial más amplio que el adoptado en el Noveno Aumento (centrado en productividad agropecuaria). Además, la sostenibilidad fiscal de algunos servicios proporcionados por las agencias ha sido un desafío. Los proyectos que brindaban apoyo a la *regularización y administración de tierras* fueron integrales y abordaron las bases y funciones de los sistemas de administración de tierras, promoviendo asimismo una regularización masiva. La sostenibilidad es una preocupación en muchos proyectos porque las causas de los desafíos que enfrenta el sector no se han abordado y los resultados en las tres áreas temáticas podrían mejorar con un diagnóstico más profundo de los problemas y sus principales causas. Si bien la inclusión de evaluaciones de impacto en los proyectos ha aumentado, se requiere mantener el esfuerzo para fortalecer su seguimiento y evaluación.

LA EVALUACIÓN INCLUYÓ CINCO RECOMENDACIONES, EN GENERAL APOYADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DEL BID:

■ Delinear criterios claros que orienten el financiamiento de bienes privados por parte del Banco en la actualización del Documento de Marco Sectorial prevista para 2016.

■ Promover un enfoque multisectorial integral y coordinado en materia de seguridad alimentaria en el próximo Documento de Marco Sectorial sobre Seguridad Alimentaria.

■ Ajustar el sistema de clasificación de proyectos del Banco para reflejar de manera más exacta las contribuciones de la cartera agropecuaria a la reducción de la pobreza.

■ Asegurar la elaboración de diagnósticos adecuados en las etapas iniciales de los proyectos con el fin de mejorar la identificación de problemas y el diseño de los proyectos. Como alternativa, comenzar con un proyecto piloto que haga las veces de fase de diagnóstico.

■ Continuar mejorando las labores de seguimiento y evaluación para promover el aprendizaje y la efectividad a largo plazo.

enfrentan desafíos de calidad y sostenibilidad. El CPE recomendó al Banco continuar trabajando con Bolivia para afianzar las reformas recientes, fortalecer la capacidad de los gobiernos subnacionales, profundizar el enfoque en la sostenibilidad de las inversiones y buscar oportunidades para trabajar con el sector privado.

La [Evaluación del Programa de País de Brasil](#) cubrió el programa más grande del Banco, con más de US\$10.000 millones en financiamiento durante el período 2011-2014. En el decenio hasta 2014, Brasil registró un crecimiento económico sólido y disminución de la pobreza, si bien recientemente ha habido un marcado deterioro del entorno económico y político. A mediano plazo, el país sigue enfrentado importantes déficits en infraestructura y servicios públicos que limitan su productividad y competitividad. Los hallazgos de la evaluación se resumen en el Recuadro I.3.

La [Evaluación del Programa de País de Colombia](#) encontró que el programa del Banco fue amplio, diversificado y relevante. Cerca de dos tercios del financiamiento estuvieron destinados a PBL, acompañados por altos montos de cooperación técnica. Dichos programas brindaron apoyo a reformas importantes en los ámbitos de salud, descentralización y transporte, si bien cuatro de las seis series de préstamos programáticos en apoyo de

RECUADRO I.3

**EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS:
BRASIL 2011-2014**

El Banco continuó siendo una importante fuente de financiamiento internacional para Brasil durante el período cubierto por la evaluación 2011-2014. El BID aprobó 175 operaciones (préstamos, garantías y fondos no reembolsables) por un total de US\$10.450 millones. Si bien la proporción de financiamiento a entidades federales y municipales fue aproximadamente igual a la del período anterior, el financiamiento a los estados aumentó en tanto que el destinado al Banco Brasileño de Desarrollo se detuvo. El financiamiento al sector privado disminuyó y pasó de operaciones del sector real al sector financiero. El Banco encontró un nicho de mercado en el financiamiento al comercio exterior, ámbito en el que se registraba una gran demanda por préstamos en moneda fuerte y a plazos más prolongados.

El programa del Banco se centró en los desafíos de desarrollo relevantes en cuanto a infraestructura, sectores sociales y cuestiones fiscales/

institucionales, logrando involucrar a estados y municipios en los sectores de salud, educación y seguridad ciudadana por medio de una inversión sustancial en cooperación técnica y diálogo. Según lo previsto en la Estrategia de País, el programa aumentó su enfoque en las regiones más pobres del país e hizo algunos esfuerzos por incluir género y diversidad como tema transversal.

La eficiencia del ciclo de proyectos sigue suscitando preocupación, pues los costos de preparación y ejecución en Brasil tienden a ser mayores, y los tiempos de preparación más lentos que el promedio del Banco —debido, por lo menos en parte, al hecho de que este ha dejado de dar financiamiento al gobierno federal para darlo a los gobiernos subnacionales, lo cual resulta más costoso (pero, al mismo tiempo, más necesario). Los resultados del programa parecen haber sido mixtos, con algunos éxitos importantes en la mayoría de los sectores.

OVE FORMULÓ SEIS RECOMENDACIONES, QUE EN GENERAL RECIBIERON EL APOYO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL BID:

Trabajar con el cliente con el fin de definir un conjunto limitado de prioridades temáticas estratégicas para estructurar e integrar el programa del Banco.

Buscar asociaciones de largo plazo con gobiernos subnacionales cuando sea posible y dedicar recursos sustanciales al aprendizaje transversal.

Seguir trabajando con los estados y municipios en la profundización de la reforma de las finanzas públicas.

Buscar maneras de trabajar con las autoridades brasileñas para ayudar a fortalecer los marcos normativos para las asociaciones público-privadas en varios niveles de gobierno.

Elaborar un plan concreto para promover una colaboración intersectorial y público-privada más eficaz en el programa de país.

Continuar fortaleciendo el seguimiento y la evaluación de la cartera del Banco.

reformas de política se vieron truncadas. En cuanto al financiamiento para inversión, se obtuvieron resultados importantes en transporte, descentralización y protección social. De cara al futuro, la evaluación del programa de país recomendó al Banco fortalecer el diseño, seguimiento y terminación completa de los PBL; fortalecer el análisis de riesgo para reducir los costos relacionados a proyectos abandonados o cancelados; buscar nuevas maneras de trabajar con los gobiernos subnacionales; ensayar la utilidad de las operaciones de cooperación técnica en modalidad de “pago por servicios”; y ampliar su apoyo al sector rural.

La [Evaluación del Programa de País de Panamá](#) abarcó un período de rápido crecimiento económico en el país que promedió el 8,6% desde 2010. El CPE encontró que el programa del Banco para el período 2010-2014 fue flexible, si bien se apartó considerablemente de lo previsto en la Estrategia de País. Los préstamos y fondos no reembolsables aprobados durante el período totalizaron cerca de US\$2.000 millones, cifra considerablemente superior al monto previsto en la estrategia. Cerca del 72% del financiamiento con garantía soberana (CGS) otorgado durante el período estuvo destinado a operaciones de PBL. Tres de las cuatro series de PBL se vieron truncadas con cambios en el enfoque temático que pasó de reforma fiscal, a la gestión del riesgo de desastres y a la reglamentación del sector financiero. La cartera de financiamiento para inversión fue relativamente pequeña pero bien focalizada, ofreciendo la oportunidad de concentrar recursos financieros y técnicos fuera del Corredor Ciudad de Panamá - Colón. De cara al futuro, OVE recomendó al Banco estructurar la nueva Estrategia de País en torno a temas transversales claves y no a partir de sectores; redoblar el apoyo a la agenda de desarrollo de Panamá enfocada en los pobres; continuar incluyendo sólidos componentes de fortalecimiento institucional; y fortalecer el análisis de riesgo y el diseño de los proyectos para reducir las cancelaciones de proyectos.

Por último, la [Evaluación del Programa de País de Uruguay](#) puso de relieve la estrecha asociación que el BID ha tenido con el país, en la medida en que el BID es el mayor proveedor multilateral de financiamiento. Uruguay ha sido el principal usuario del instrumento de financiamiento contingente del Banco: el préstamo en apoyo de reformas de política con desembolso diferido (DDO, por sus siglas en inglés). El programa del Banco para el período 2010-2015 registró importantes avances, especialmente en energía (incluida la energía renovable a través del sector privado), innovación, facilitación del comercio exterior y vivienda. De cara al futuro, la evaluación recomendó al Banco aumentar el enfoque multisectorial de la Estrategia de País; buscar un equilibrio adecuado entre financiamiento contingente y financiamiento para inversión; profundizar el análisis de costos de los proyectos de infraestructura para evitar sobrecostos; diseñar una estrate-

gía de conocimiento con el país; y explorar nuevos instrumentos de financiamiento y una programación plurianual para satisfacer las necesidades emergentes de Uruguay y de otros clientes de ingreso medio-alto¹.

EVALUACIONES CORPORATIVAS

Las evaluaciones corporativas se enfocan en la estructura y procesos del propio Banco y examinan la manera en que éstos afectan la efectividad en el desarrollo del trabajo del BID. El principal producto corporativo de OVE en 2015 fue la amplia revisión del [Financiamiento del BID en Apoyo a Reformas de Política \(PBL\)](#) documentada en una nota técnica separada y resumida en la Parte II del presente Informe Anual.

En los últimos años el BID ha dado grandes pasos hacia el mejoramiento de la arquitectura para la evaluación de proyectos y OVE ha apoyado este proceso trabajando en estrecha colaboración con la Administración del BID. En 2015, OVE realizó una [Revisión de los Sistemas del BID para Medir el Desempeño de los Proyectos](#) (ver el Recuadro I.4). En dicha revisión se examinaron los esfuerzos realizados recientemente para unificar la manera en que se mide el desempeño de los préstamos, tanto para el sector público, como para el sector privado y en las distintas ventanillas del sector privado del Grupo BID. También se presentaron los resultados del ejercicio más reciente de validación por parte de OVE de las autoevaluaciones de proyectos. En octubre de 2015 se presentó al Directorio de la CII un segundo informe sobre los resultados de los proyectos de la Corporación.

En 2015 OVE y SPD contrataron a un consultor independiente para adelantar la revisión de la fase piloto del [Sistema de Seguimiento de Recomendaciones provenientes de las Evaluaciones](#) (ReTS, por sus siglas en inglés), un sistema en línea para monitorear los avances de la Administración en la implementación de las recomendaciones formuladas en las evaluaciones de OVE y avaladas por el Directorio. El informe de consultoría, presentado al Directorio en septiembre de 2015, servirá de base para actualizar el protocolo del ReTS a fin de aumentar su eficiencia y eficacia del mismo. Dado que 2015 fue un año de transición, el Directorio convino en que OVE no presente en el Informe Anual las medidas tomadas por la Administración para abordar las recomendaciones.

¹ Las respuestas de la Administración a todas las evaluaciones de programas de país y otras evaluaciones se encuentran disponibles en www.iadb.org/evaluacion. Si bien sus respuestas contienen matices y puntualizaciones, la Administración concordó con la mayoría de las recomendaciones formuladas por OVE en las evaluaciones de programas de país concluidas en 2015. En el caso de la evaluación del programa de país para Uruguay, el Directorio respaldó las cinco recomendaciones de OVE, pero solicitó que las últimas dos se discutieran en los Comités del Directorio competentes, habida cuenta de su carácter institucional.

RECUADRO I.4**MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS PROYECTOS EN EL BID**

En 2015 OVE continuó trabajando con la Administración del BID para desarrollar un sistema de evaluación sólido, en consonancia con los requisitos del Marco de Efectividad en el Desarrollo (DEF, por sus siglas en inglés) establecidos en el Noveno Aumento de Capital del Banco. La medición de los resultados al término de los proyectos es la última fase del DEF; complementa a la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM, por sus siglas en inglés) utilizada en la aprobación de los proyectos y al Informe de Seguimiento de Proyectos (PMR, por sus siglas en inglés) en la etapa de implementación. El desarrollo de todos los aspectos del DEF, particularmente de esta fase final, es un gran avance para los proyectos tanto del sector público como del sector privado del Grupo BID.

En relación con el sector público, en agosto de 2014 el Banco adoptó nuevas guías para la elaboración de Informes de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés), después de un período extendido de elaboración y de un piloto iniciado en 2014 con 12 proyectos cerrados. La evaluación de OVE revisó las guías y los PCR elaborados como parte del piloto y encontró que la calidad de los PCR había mejorado en forma marcada bajo el nuevo enfoque. De cara al futuro, la evaluación recomendó ajustes en ciertas áreas de las guías para afinarlas y alinearlas al nuevo enfoque en el sector privado: la metodología de calificación, el formato del instrumento del PCR y el tratamiento de las salvaguardias ambientales y sociales.

En cuanto al sector privado, OVE trabajó durante el 2015 con las ventanillas del sector privado del Grupo BID a fin de elaborar nuevas guías para la medición y presentación de resultados a nivel de proyectos. El nuevo método (denominado XSR, por sus siglas en inglés, o informe ampliado de supervisión) se centra en la efectividad en el desarrollo de manera más sustancial que los anteriores. Las nuevas guías para proyectos de los sectores público y privado son muy similares (especialmente con los ajustes sugeridos por la evaluación de OVE), por lo que permiten una mayor comparación entre métricas de resultados en los proyectos del Grupo BID.

Ahora que se ha implantado un marco sólido y unificado para reportar los resultados a nivel del Grupo BID, el principal desafío será asegurar su implementación de manera eficiente y eficaz. Si se implementan bien, los nuevos sistemas promoverán el aprendizaje y mejorarán los resultados globales del BID. Es importante que los equipos de proyecto y las contrapartes tengan recursos e incentivos para diseñar proyectos evaluables, para darles seguimiento efectivo, y para informar acerca de los resultados de manera precisa sobre la base de evidencia empírica. La Administración, el Directorio y OVE tienen una función que desempeñar para ayudar a que estas actividades se lleven a cabo con éxito.

ACTIVIDADES DE DISEMINACIÓN Y DESARROLLO DE CAPACIDADES EN EVALUACIÓN

Con miras a fomentar el aprendizaje y el intercambio de conocimientos, OVE dedica gran esfuerzo a la diseminación de sus evaluaciones, tanto al interior del BID, como con socios y contrapartes en los países de la región de ALC. OVE procura que sus evaluaciones sean fácilmente accesibles a través de sus publicaciones y de su sitio virtual, así como mediante eventos de difusión focalizados y participación en talleres y conferencias. Entre los principales eventos que OVE apoyó en 2015 está el taller sobre cambio climático para ALC, celebrado en la Ciudad de México, que incluyó la presentación de la Evaluación de OVE sobre Cambio Climático de 2014; un taller que reunió a expertos en sanidad animal y vegetal provenientes de ALC en Managua, Nicaragua, que incluyó la presentación de la evaluación de OVE de 2015 sobre el sector agropecuario; y un panel en una importante conferencia celebrada en Brasil en relación con la evaluación realizada por OVE en 2014 sobre los programas de apoyo a pequeñas y medianas empresas.

Por último, el mandato de OVE incluye también el desarrollo de capacidades en evaluación en los países de ALC. OVE ha apalancado sus modestos recursos a través de su participación en la Iniciativa CLEAR. Los Centros de Aprendizaje sobre Evaluación y Resultados (CLEAR, por sus siglas en inglés) hacen parte de un programa apoyado por 10 donantes multilaterales y bilaterales y por fundaciones, que busca generar capacidades en materia de monitoreo y evaluación en centros ubicados en cuatro regiones del mundo (<http://www.theclearinitiative.org/>). En 2012 el Centro de Investigación y Docencia Económicas de México fue seleccionado como centro CLEAR de habla española para ALC, y en septiembre de 2015 se lanzó el centro de habla portuguesa en la Fundación Getulio Vargas en São Paulo. Los dos centros cuentan con amplio conocimiento y gran dedicación a los temas de evaluación. OVE tiene la mejor disposición para que esta colaboración sea fructífera.

De cara al futuro, el programa de trabajo de OVE para 2016 (Cuadro I.2) comprende una amplia gama de evaluaciones. Con la fusión hacia afuera de todas las ventanillas del sector privado en la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), OVE asumirá la responsabilidad como oficina de evaluación independiente para la CII. Por lo tanto, todas las evaluaciones de programas de país y otras evaluaciones pertinentes cubrirán tanto al BID, como a la CII, y varias evaluaciones abordarán temas que son medulares para el mandato de la CII, como por ejemplo, las evaluaciones sobre las alianzas público-privadas en infraestructura, las inversiones de capital y la implementación de la fusión hacia

afuera. El programa de OVE también incluye otros trabajos sobre los instrumentos del BID y sobre su eficiencia operativa, una evaluación del programa especial del Banco sobre ciudades sostenibles, varias evaluaciones de programas de país grandes (incluyendo la revisión de programas importantes como los de Argentina y Haití), y evaluaciones de impacto y revisiones a nivel de proyecto en los ámbitos de productividad del sector privado, vivienda, agua rural, y transporte urbano y pobreza.

CUADRO I.2 Evaluaciones de OVE 2016

Evaluaciones de proyectos
Validaciones de los PCR y los XSR
Agua potable rural (Paraguay)
Apoyo a los sectores productivos (Brasil)
Vivienda (Caribe)
Transporte urbano y pobreza
Evaluaciones sectoriales y temáticas
Alianzas público-privadas en infraestructura
Ciudades sostenibles
Evaluaciones de programas de país
Argentina
Guatemala
Haití
Perú
Suriname
Trinidad y Tobago
Evaluaciones corporativas
Informe Anual: Puesta en marcha de la fusión hacia fuera del sector privado
Inversiones de capital
Instrumentos de financiamiento contingente
Eficiencia operativa del BID

‘15 INFORME
ANUAL

PARTE 02

FINANCIAMIENTO DE PRÉSTAMOS EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA EN EL BID

PARTE 02

FINACIAMIENTO DE PRÉSTAMOS EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA EN EL BID

La segunda parte de los Informes Anuales de OVE analiza un tema de relevancia en mayor profundidad. El Informe Anual del año pasado examinó las implicaciones derivadas de los hallazgos de las evaluaciones de OVE para los objetivos del BID en materia de crecimiento sostenible y reducción de la pobreza. Este año, la Parte II del informe analiza el diseño y uso de los préstamos en apoyo de reformas de política (PBL), un importante instrumento de financiamiento del Banco. OVE no había es-

tudiado en profundidad el diseño y uso de los PBL, si bien había incluido el análisis de PBL en las evaluaciones de los programas de país y en las evaluaciones sectoriales y temáticas llevadas a cabo en los últimos años. Dado que la Administración del BID tiene previsto adelantar una revisión integral de los instrumentos de financiamiento del Banco en 2016, el momento es oportuno para que OVE analice la manera en que los PBL se han utilizado en la práctica y su evolución en el tiempo. En la nota técnica que acompaña al presente informe se presenta un análisis más detallado de los PBL ([ver el Anexo](#)).

ORÍGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS PBL

Al igual que la mayoría de los bancos multilaterales de desarrollo (MDB, por sus siglas en inglés), el BID se creó con la expectativa de que financiaría principalmente proyectos de inversión. De hecho, en el Convenio Constitutivo del BID, que data de 1959, se indica que “[L]os préstamos efectuados o garantizados por el Banco lo serán principalmente para el financiamiento de gastos específicos”. Las operaciones de inversión pueden incorporar algunos componentes de fortalecimiento institucional y de políticas orientados a superar las limitaciones que afectan la efectividad de las inversiones, pero rara vez contemplan cambios estructurales sustanciales.

En 1989, tras la crisis de la deuda en ALC, el BID introdujo el financiamiento en apoyo de reformas de política, en aquel entonces denominado “financiamiento sectorial”, en el marco del Séptimo Aumento General de Recursos del BID. Adaptando el modelo de financiamiento para ajuste estructural creado por el Banco Mundial a fines de los años setenta, el BID estableció este nuevo instrumento con dos propósitos: 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 que diferencia a los préstamos en apoyo de reformas de política de los préstamos de inversión es que los recursos se desembolsan en función del cumplimiento de condicionalidades convenidas (reformas de política e institucionales), y no contra gastos específicos.

A fin de asegurar que los proyectos de inversión continuaran siendo la herramienta básica de asistencia para el desarrollo, el Banco estableció, desde 1989, límites globales al financiamiento en apoyo de reformas de política. A partir del 2011 este límite es de 30% del financiamiento total del Banco en un ciclo de cuatro años. Las aprobaciones se han mantenido por debajo de este 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 original de múltiples tramos. Dos modalidades han añadido una importante flexibilidad: la variante programática de préstamos en apoyo de reformas de política (PBP), introducida en 2005, bajo la cual un determinado programa de reformas se apoya con una secuencia de préstamos, y la opción de desembolso diferido, agregada en 2012, bajo la cual el financiamiento se desembolsa si el país lo necesita y cuando lo necesite. Además, el Banco ha ampliado su análisis del marco macroeconómico de los países, disminuyendo gradualmente su dependencia en la opinión del Fondo Monetario Internacional (FMI).

El uso de financiamiento en apoyo de reformas de política para propósitos de desarrollo ha sido objeto de numerosos debates a lo largo de los años. Algunas preguntas comunes, resumidas en el Recuadro II.1, se relacionan con la fungibilidad de distintas formas de financiamiento para el desarrollo, la compatibilidad de los objetivos de reforma de política y financiera, la medida en que la causalidad (o “adicionalidad”) debe ser evidente en el financiamiento de donantes, la función de la condicionalidad, y si el grado de financiamiento en apoyo de reformas de política debería o no estar vinculado a la fiabilidad de los sistemas de gobernanza y de gestión financiera de cada país.

Si bien el marco de PBL en el Banco ha evolucionado para dar cabida a la doble motivación del financiamiento en apoyo de reformas de política (financiamiento y reforma), no existe claridad acerca de cuál de los dos grandes propósitos debería predominar. Esta falta de claridad se ha traducido, en ocasiones, en diseños y directrices deficientes. Por ejemplo, las guías operativas del Banco para PBL no ofrecen una orientación específica sobre lo que califica como una reforma de política o una reforma institucional y por ende, lo que sería una condición de política adecuada. Además, la definición de los límites específicos de financiamiento para PBL ha carecido de sustento analítico y empírico.

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 MDB se crearon partiendo de la premisa de que financiarían mayormente gastos específicos relacionados con proyectos de inversión. Inicialmente 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 que la diferencia entre instrumentos podría haberse sobreestimado. Supóngase un préstamo para inversión de US\$1.000 millones que financia carreteras. Como los recursos del préstamo 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 carreteras. Al respecto, las estimaciones han sugerido que el efecto neto de un dólar de asistencia extranjera (incluido el financiamiento de MDB) genera un aumento de 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^a. 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 PBL? 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. Esta controversia se presentó 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 que los elementos de política del préstamo pasan a segundo plano ante la primacía de los temas atinentes a la balanza de pagos” (documento GN-1955). Para reforzar este 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 MDB 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 PBL promover reformas, apoyar la ejecución de reformas o recomendar un comportamiento anterior? Según su concepción original, la condicionalidad de los PBL 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, particularmente en lo que respecta a la idea de que el dinero pue-

a Banco Mundial, 1998, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*. Cambridge: Oxford University Press.

de “comprar” la realización de reformas de política difíciles, incluso si el país no las asume como propias. Además de problemas de apropiación, este enfoque presentaba problemas de credibilidad: “Si la motivación básica de los donantes para incluir condiciones de política es desembolsar grandes sumas en forma rápida, la credibilidad del ente ejecutor queda destruida”^b (la traducción es nuestra). El enfoque original fue cambiando con el tiempo y los PBL (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 planificación del Banco). En este sentido, se suele reconocer que los primeros préstamos en las series programáticas tienden a recompensar logros pasados, en tanto que las operaciones subsiguientes procuran incentivar nuevas acciones. La definición de cuál es el enfoque más idóneo o el que representa un equilibrio adecuado, es todavía un tema objeto de discusión. Por ejemplo, hay quienes consideran que es preferible aceptar medidas tomadas en el pasado en los países con marcos institucionales sólidos, pero que los MDB deberían incentivar reformas nuevas en países con marcos débiles o con temas de credibilidad^c.

¿Qué tan eficaz es la condicionalidad? La evidencia empírica existente no es concluyente en cuanto al efecto del financiamiento de MDB y la condicionalidad relativa a la reducción de la pobreza, a la probabilidad de que malos go-

biernos sobrevivan o incluso, a la probabilidad de las reformas de política. La principal lección aprendida que se desprende de la literatura en la materia es que la condicionalidad puede ser útil para identificar y realizar reformas, pero que solo puede tener éxito cuando el país la asume como propia. En 2005, esta lección estuvo en la base del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda convocado por la OECD, 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? Como los recursos proporcionados en forma de apoyo presupuestario están sujetos a los sistemas públicos de gestión financiera de cada país, el uso eficaz de éstos depende de la fiabilidad de los sistemas y, de manera más general, de la calidad de la gobernanza y de las instituciones del país. Por lo tanto, un tema muy debatido es si los PBL deberían limitarse a los países prestatarios que poseen sistemas públicos de gestión financiera suficientemente fuertes e instituciones de gobernanza sólidas —reconociendo, sin embargo, que el significado exacto de la palabra “suficientemente” es arbitrario.

b P. Collier en Banco Mundial, 2005, *Conditionality Revisited. Concepts, Experiences and Lessons*. Washington, DC: Banco Mundial.
c Ibid.

TENDENCIAS DE LA CARTERA

Desde que en 1989 se estableció el financiamiento en apoyo de reformas de política, el Banco ha aprobado alrededor de 300 PBL, contenidos en 230 programas en apoyo de reformas de política (dado que un programa puede contar con más de un préstamo). 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 (CSG) y el 28% de los desembolsos para operaciones CGS. El BID es el segundo mayor proveedor de PBL para ALC después del Banco Mundial.

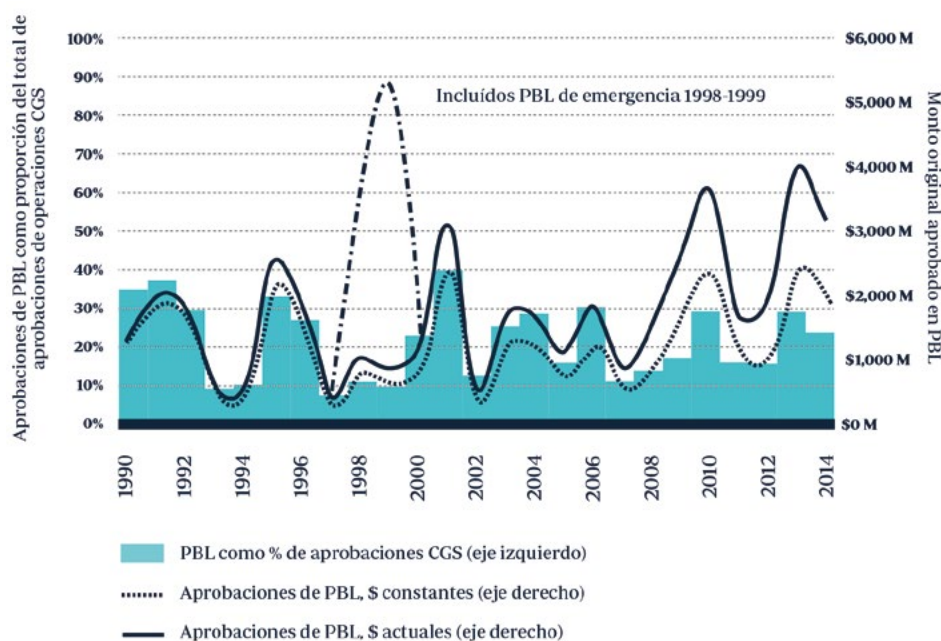
Como reflejo de la expansión del financiamiento global ofrecido por el Banco, el financiamiento en apoyo de reformas de política ha aumentado con el tiempo (a precios constantes). Asimismo, se intensificó en épocas de perturbaciones económicas: por ejemplo, durante la crisis del Tequila en 1995, los PBL representaron alrededor de 30% del financiamiento total del Banco, frente a solamente 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 (Gráfico II.1). Sin embargo, OVE constató que en la práctica, los PBL han tenido un impacto contracíclico modesto², si bien parte del financiamiento para inversión de rápido desembolso puede haber cumplido esa función en la crisis financiera de 2008.

Todos los países de ALC han recibido por lo menos un PBL, si bien su uso ha diferido entre los distintos países de la región. No hay ninguna relación estadísticamente significativa entre el uso de PBL, y el PIB per cápita o el nivel de desarrollo institucional de un país (medidos por indicadores de utilización común). En el último decenio los PBL representaron la gran mayoría de las operaciones con garantía soberana aprobadas en varios países (incluidos Colombia, Guatemala, Perú, Jamaica y Suriname), en tanto que fueron prácticamente inexistentes en otros. En términos de montos absolutos, Brasil, México y Colombia fueron los principales países receptores de PBL en el último decenio, representando alrededor de la mitad de todas las aprobaciones de este tipo. No

2 Varios factores limitan la capacidad que tienen los PBL para prestar apoyo contracíclico eficaz. En primer lugar, no se puede aprobar o desembolsar un PBL si el prestatario no cuenta con una evaluación macroeconómica positiva. En segundo, el monto total de financiamiento en apoyo de reformas de política está sujeto al límite agregado del 30%. En tercero, la repercusión que tiene el financiamiento del BID en países medianos y grandes está necesariamente limitada por el reducido volumen de los recursos en relación con el tamaño de las economías nacionales.

obstante, el financiamiento en apoyo de reformas de política en el BID ha tenido una concentración menor que en el Banco Mundial, donde está más concentrado en países grandes y de ingreso medio-alto que en el BID, con un número total de países que reciben PBL menor (Cuadro II.1).

GRÁFICO II.1. Monto total aprobado en PBL, 1990-2014



Fuente : OVE a partir de los sistemas de información del BID. Salvo indicación en contrario, excluye préstamos de emergencia.
 Nota: Los valores constantes están basados en el deflactor de precios implícito del PIB de los Estados Unidos, 1990=100

CUADRO II.1 Utilización relativa de PBL (BID) y DPL (Banco Mundial), 2010-2014

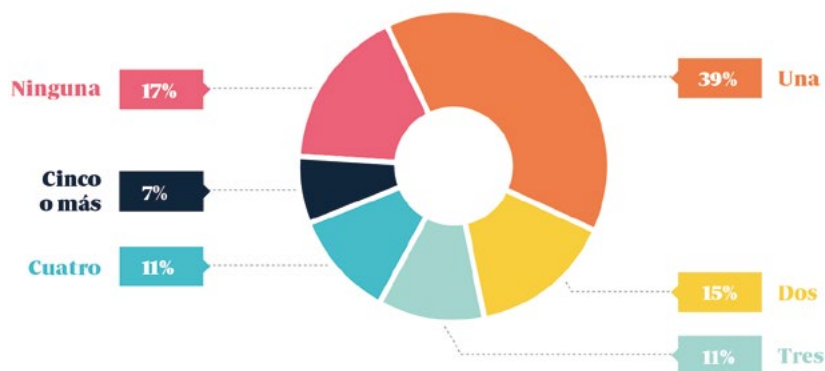
		BID		
		Usuario de PBL situado por encima de la media (como porcentaje del financiamiento CGS)	Usuario de PBL situado por debajo de la media (como porcentaje del financiamiento CGS)	No usuario
BANCO MUNDIAL	Usuario de DPL situado por encima de la media (como porcentaje del financiamiento CGS)	Colombia República Dominicana Guatemala Jamaica	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 bajo análisis debido a restricciones relacionadas con los ingresos per cápita. El BID no aplica a sus prestatarios normas “de graduación” similares.

En cuanto a la complementariedad con otros instrumentos del Banco, la gran mayoría de las series programáticas (PBP) contó con operaciones de cooperación técnica (CT) paralelas, que por lo general facilitaron diálogos de política, trabajos de diagnóstico y el cumplimiento de condicionalidades (Gráfico II.2). El apoyo brindado por la CT es especialmente relevante por dos razones. Primero, en tanto que los recursos de un PBL van al tesoro del estado de un país, las CT paralelas brindan apoyo directo a los ministerios sectoriales encargados de las reformas. En segundo lugar, hay un fuerte vínculo positivo entre el apoyo de CT y la probabilidad de completar una serie de préstamos

bajo un PBP. Los préstamos para inversión también han acompañado procesos de PBP, aunque en menor escala. En el Recuadro II.2 se presentan dos ejemplos de productos complementarios.

GRÁFICO II.2. Número de cooperaciones técnicas paralelas en una serie de PBP



Fuente: OVE sobre la base de 82 series de PBP

El análisis de OVE sugiere que el financiamiento del Banco por medio de PBL suele acompañar procesos de reforma en ámbitos en los que el BID ha acumulado experiencia y conocimiento, apoyando el diálogo de políticas a largo plazo. Este hallazgo también es compatible con la hipótesis de que cuando los países necesitan apoyo financiero rápido, el Banco se remite a sectores en los que ha acumulado conocimientos especializados con el fin de responder de manera más expedita.

Alrededor de 13% de todas las operaciones en apoyo de reformas de política aprobadas desde 1989 —aproximadamente un cuarto del financiamiento total en apoyo de reformas de política— ha sido cofinanciado con otros socios, 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 PBL de manera individual. De igual manera, anteriormente las aprobaciones de PBL dependían en gran medida de que el país pres-

RECUADRO II.2

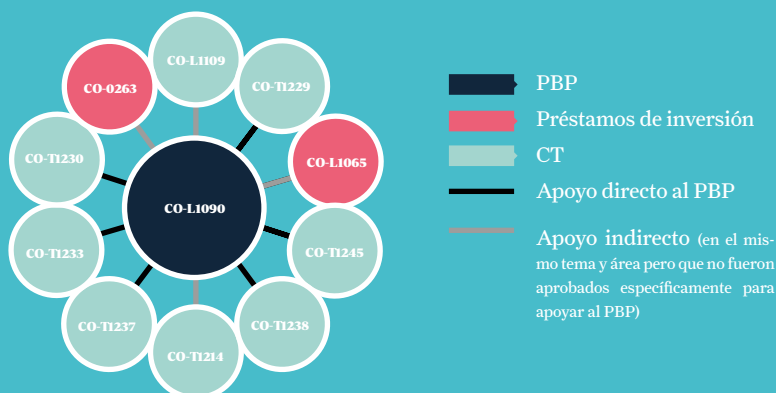
PROGRAMAS DE REFORMA DEL SECTOR DE TRANSPORTE DE COLOMBIA Y DEL SECTOR DE ENERGÍA DE NICARAGUA

El Banco brindó apoyo de largo plazo a Colombia en el proceso de institucionalización de la Política Nacional de Logística, especialmente mediante un conjunto de préstamos para inversión (CO-L1065 y CO0263) aprobados en 2004 y 2008 respectivamente, con el fin de apoyar la participación del sector privado y las concesiones en infraestructura. La operación CO-T1214, aprobada en 2010, también promovió el diálogo, apoyando las negociaciones y la implementación de acuerdos de comercio. Esta labor se complementó con la aprobación en 2011 del primer préstamo de la serie PBP (CO-L1090), para apoyar al gobierno colombiano en la implementación de la Política Nacional de Logística. Varias CT proporcionaron apoyo paralelo (documento RE-477): una CT reembolsable (CO-L109) y seis CT no reembolsables. Sin embargo,

muchas de las condiciones incluidas en el PBP eran medidas que habían sido cumplidas con anterioridad (y el segundo préstamo de la serie nunca se aprobó).

De igual manera, el apoyo del Banco al Programa de Fortalecimiento del Sector Eléctrico 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 PBP busca afianzar los avances logrados con los préstamos de inversión, promoviendo reformas adicionales en sostenibilidad financiera, transparencia y desarrollo de energía sostenible e integración regional.

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



tatario tuviera un programa apoyado por el FMI. Esta tendencia ha ido disminuyendo con el tiempo en la medida en que cada vez son menos los programas apoyados por el FMI en ALC y porque el BID se ha ido distanciando de las evaluaciones del FMI (mientras ha aumentado el análisis interno).

BENEFICIOS DEL USO DE PBL

La importancia de los PBL en el financiamiento total del BID se puede explicar tanto desde la demanda (es decir, el prestatario) como desde la oferta (es decir, el Banco). Desde el punto de vista de la demanda, los PBL ofrecen apoyo presupuestario de rápido desembolso y sus costos de transacción pueden ser menores a los de los proyectos de inversión. Además, por lo general incluyen asesoramiento en materia de políticas y fortalecimiento de capacidades y pueden ayudar a los gobiernos a generar consenso y legitimidad en favor de sus programas de reforma. El análisis encontró que la razón principal por la que los países usan PBL es para apoyo presupuestario en momentos de dificultad financiera. Concretamente, los países recurren a PBL para atender necesidades financieras actuales o anticipadas, pero su uso aumenta durante choques económicos. Este es particularmente el caso de las economías pequeñas que tienden a ser más vulnerables a los choques económicos externos y para las cuales, el financiamiento del BID puede ser decisivo para afrontar el temporal. Dicho eso, la función contracíclica de los PBL ha sido limitada, como ya se indicó.

Desde la perspectiva del Banco, los PBL son de preparación y ejecución más rápida y menos costosa que los proyectos de inversión y generan mayores 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 los PBL tienden a aumentar al final de los ejercicios fiscales del BID y de los países. Esto probablemente refleje la existencia de incentivos tanto para demandar como para ofrecer este tipo de préstamos, así como los incentivos generados por el proceso anual de programación del BID que empuja la aprobación de proyectos (seguido por su desembolso, en el caso de los PBL) al cierre del ejercicio fiscal.

DISEÑO Y EJECUCIÓN

Con el fin de analizar las características de diseño y ejecución, OVE definió una muestra aleatoria estratificada de 40 PBP que abarca 70 préstamos en 18 países. La muestra se tomó a partir del grupo de PBP aprobados desde 2005 en cuatro áreas temáticas: gestión económica y gobernanza del sector público, sectores sociales, sector financiero, y energía. La muestra representa la mitad de los programas aprobados en estas áreas durante este período. OVE analizó la muestra en función de tres dimensiones: profundidad de las condiciones de política, secuencia, y lógica vertical (Cuadro II.2).

CUADRO II.2 Enfoque de OVE para analizar las características de diseño de los PBL

Dimensión	Descripción
Profundidad	Grado en que las condiciones de política son suficientemente críticas para dar lugar, por sí solas, a un cambio institucional o de política. Las condiciones de política centradas en procesos o que son fácilmente reversibles, o que solamente indican intenciones, son de baja profundidad; las condiciones que pueden tener un impacto inmediato (pero no duradero) se suelen considerar de profundidad mediana; y las condiciones que por sí solas son capaces de dar lugar a cambios duraderos en el entorno institucional o de políticas, se consideran de alta profundidad. La dimensión de profundidad comprende un análisis de progresión, que evalúa la medida en la que las condiciones de política aumentan de profundidad conforme el programa de reformas avanza.
Secuencia	Grado en que las condiciones de política incluidas en cada tramo de un PBL de múltiples tramos, o en cada préstamo de una serie de PBP, sigue una secuencia lógica en el tiempo apoyando distintas etapas del ciclo de un proceso de reforma: formulación o diseño, adopción o aprobación, implementación, seguimiento y evaluación.
Lógica Vertical	Coherencia entre las condiciones de política y el objetivo e indicadores de resultado del programa de reforma.

Fuente: OVE. Para mayores detalles, ver la nota técnica, Anexo.

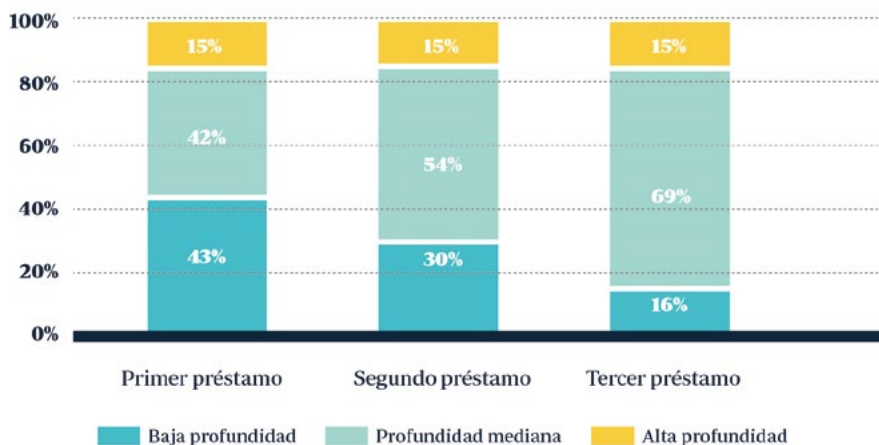
Diseño. OVE encontró que la secuencia de las condicionalidades ha seguido, por lo general, las etapas de un ciclo de reforma: tanto para los PBP como para los PBL de múltiples tramos, las condiciones del primer tramo o préstamo se centran en las etapas iniciales de un proceso de reforma de política (preparación, aprobación), en tanto que una proporción mayor de las condiciones de los tramos o préstamos subsiguientes se

centra en la implementación. Ello indica que en general, el Banco apoya un proceso de reforma desde sus etapas tempranas y procura permanecer en el proceso hasta las etapas finales. Sin embargo, la etapa de seguimiento y evaluación rara vez se incluye como condicionalidad.

OVE también encontró que el 15% de las condiciones en la muestra era de alta profundidad; el 54%, de profundidad mediana; y el resto, de baja profundidad. Las condiciones de baja profundidad son medidas básicas y aisladas, o que simplemente expresan intenciones, por lo que difícilmente se pueden considerar como “esenciales para el logro de los resultados previstos”, según lo requerido por las guías del Banco (documento CS-3633-1). Lo anterior sugiere que existe margen para reducir la utilización de medidas de baja profundidad como condiciones de política en los PBL del Banco.

Dicho esto, OVE observó que la profundidad de las condiciones aumenta conforme el proceso de reforma avanza: el 43% de las condiciones del primer préstamo de una serie PBP tiende a ser de baja profundidad, en tanto que la proporción se reduce al 30% y al 16% en el segundo y el tercer préstamo, respectivamente (Gráfico II.3).

GRÁFICO II.3 Profundidad y orden de los préstamos – Series de PBP



Cuando se analiza la profundidad de políticas e institucional, se encuentran grandes diferencias entre países y entre programas al interior de los países. Se destacan tres hallazgos: (i) el nivel de avance del proceso de reforma en el que se encuentra un país al iniciar el programa está positivamente correlacionado con la profundidad del programa; (ii) las reformas apoyadas 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 programas en los sectores sociales y en gestión económica y gobernanza del sector público. Sin embargo, el hecho de que los PBL suelen recompensar reformas ya realizadas complica la interpretación de estos hallazgos.

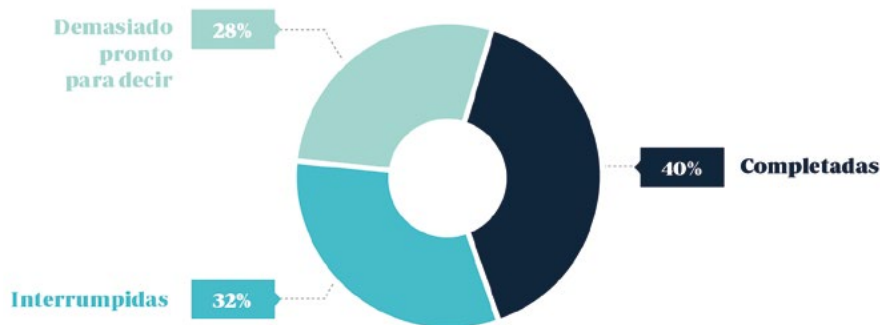
El análisis constató que no hay correlación entre el tamaño de los préstamos y el número de condiciones de política ni entre el tamaño de los préstamos y la profundidad del programa de reformas objeto de apoyo.

Ejecución. Bajo el PBL de múltiples tramos tradicional, los países tendían a solicitar dispensas si no podían cumplir con la condicionalidad. En el caso de los PBP, los países no tienen necesidad de recurrir a dispensas, pero las condiciones de política efectivas se apartan frecuentemente de los activadores indicativos originales.

Además, muchos PBP no se completan (es decir, se “truncan”) ³. De las 82 series de PBP aprobadas entre 2005 y 2014, 59 alcanzaron una etapa madura, y el 44% se truncó (Gráfico II.4). Como las condiciones de alta profundidad tienden a estar concentradas en los préstamos posteriores de una serie, el hecho de que se truncan reduce la profundidad del programa en su totalidad. Sin embargo, las razones por las que se truncan los PBP dependen en cada caso específico y no guardan relación clara con la profundidad del programa. El truncamiento suele estar asociado a cambios en las necesidades de financiamiento de los países o en las prioridades del gobierno. En este sentido, el análisis de OVE sugiere que existe margen para mejorar la alineación en el tiempo entre el apoyo del Banco a un programa de reforma y el ciclo político del país.

3 Partiendo de la definición establecida por la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD) del BID, OVE considera que una serie de PBP queda interrumpida o “truncada” si ocurre una de las siguientes eventualidades: (a) el gobierno solicita formalmente el cese de al menos una de las operaciones de la serie; (b) no existe préstamo alguno en proceso de tramitación 24 meses después del último desembolso de la operación más reciente; o (c) un préstamo de la serie permanece en etapa de diseño por más de 36 meses contados a partir de la fecha del último desembolso de la operación más reciente.

GRÁFICO II.4 Estado de las series de PBP, 2005-2014



Fuente: OVE sobre la base de 82 series de PBP

OVE también encontró que en muchos casos los países continúan con el proceso de reforma después de que un PBP se ha truncado, aunque con frecuencia a un ritmo más lento. Esto puede poner en tela de juicio la capacidad y los incentivos del Banco para evaluar de manera realista —con el prestatario— el ritmo de las reformas.

Seguimiento y evaluación. Tradicionalmente, la evaluabilidad de los PBL ha sido mucho menor que la de los préstamos de inversión, con puntuaciones iniciales más bajas en la matriz DEM. Los puntajes son especialmente bajos en lo que se refiere a seguimiento y evaluación, tal vez como resultado de dificultades metodológicas para estimar el impacto de los PBL. El análisis de OVE también constató que los objetivos de los programas tienden a tener poca vinculación con indicadores de resultado/impacto significativos, en la medida en que las matrices de resultado se centran principalmente en actividades y productos.

El seguimiento de PBP también ha sido tradicionalmente deficiente. Hasta hace poco, no se solía preparar un PCR para las series que se postergaban indefinidamente o que de facto se suspendían. Además, dado que los PBL son por naturaleza de rápido desembolso, muchos préstamos no entran en el ciclo semestral del informe de seguimiento de proyectos. Las nuevas guías para PCR aprobadas en agosto de 2014 representan un avance

sustancial, en cuanto establecen la necesidad de elaborar un PCR, incluso cuando la serie se interrumpe o cuando la siguiente operación en una misma serie se posterga indefinidamente. Otro cambio importante reciente es la obligación de que todos los PBL deben incluir un análisis económico.

RESUMEN Y COMENTARIOS FINALES

Desde el punto de vista conceptual, los PBL cumplen una función importante en el apoyo de reformas de política e institucionales. Los recursos de los PBL son fungibles —tal como lo es, en última instancia, gran parte del financiamiento para inversión. Conforme más países de ALC fueron ganando acceso a los mercados de capitales, el BID desarrolló modalidades de financiamiento en apoyo de reformas de política más flexibles, que han resultado atractivas para los prestatarios. La utilización de los PBL ha variado mucho entre los distintos países de ALC, si bien cada país ha contado con por lo menos un PBL desde 1990. La proporción de PBL en la cartera total de operaciones con garantía soberana no está relacionada significativamente con el nivel de ingreso o con indicadores de capacidad institucional de los países.

Históricamente, el financiamiento en apoyo de reformas de política en el BID ha tenido dos objetivos: proporcionar liquidez a los países prestatarios para ayudarlos a satisfacer sus necesidades presupuestarias o de financiamiento de balanza de pagos por un lado, y ayudarlos a avanzar en materia de reformas de política e institucionales, por el otro. El equilibrio entre estos 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 este sentido, OVE encontró que no hay correlación entre el tamaño de un préstamo (en términos absolutos y per cápita) y el número de condiciones de política, ni entre el tamaño de un préstamo y la profundidad del programa de reforma objeto de apoyo. Estos hallazgos son congruentes con las guías para PBL del Banco, según las cuales, el volumen de un préstamo no está necesariamente relacionado con el costo de las reformas de política ni con los cambios institucionales que el PBL apoya, sino que está determinado por las necesidades de financiamiento del país.

Como parte del proceso de revisión de los instrumentos de financiamiento que el Banco llevará a cabo en 2016, sería importante examinar el marco y las guías para PBL. Las disposiciones que conforman el marco de PBL han evolucionado con los años, pero siguen siendo ambiguas y esta falta de claridad puede traducirse en diseños deficientes. Por ejemplo, las guías operativas del Banco para PBL ofrecen poca orientación sobre lo que califica como reforma de política o institucional, y por ende, como condicionalidad de política adecuada. Además, el fundamento para los límites específicos relativos al financiamiento de PBL (globales y no por país) ha carecido de sustento analítico y empírico. Asimismo, sigue habiendo poca claridad acerca de si los PBL buscan promover 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. Por ejemplo, ¿en qué medida deberían los PBL asentarse en medidas adoptadas antes del comienzo de la operación? ¿Cuán antiguas pueden ser estas medidas y al mismo tiempo seguir calificando como condiciones de política de un PBL?

En cuanto al contenido de los préstamos, las guías del Banco establecen que las condiciones de política deben ser esenciales y lo menos numerosas como sea posible. Sin embargo, OVE encontró que un tercio de las condiciones de política son de baja profundidad y entrañan medidas básicas aisladas o expresiones de intención — condiciones que difícilmente pueden considerarse esenciales para el logro de los resultados previstos. Además, el número promedio de condiciones en los PBL aumentó en el último decenio, si bien un mayor número de condiciones no ha sido sinónimo de mayor profundidad. Las operaciones de CT podrían ser un mejor instrumento para ayudar a los países a llevar a cabo medidas básicas necesarias para abrir camino a un programa de reformas, promoviendo 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 quedaron truncadas. En consecuencia, la tasa de truncamiento hasta la fecha (el número de series truncadas dividido por la suma de series completadas y series truncadas) es del 44%. En algunos países, el truncamiento ha resultado en cambios frecuentes en el enfoque de política de los PBL. En la medida en que las condiciones de mediana y alta profundidad tienden a estar concentradas en el segundo y en el tercer préstamo de una serie, el truncamiento de una serie de PBP diluye la profundidad del PBP en general, si bien no significa necesariamente el fin del proceso de reforma. Cabe destacar que OVE constató una relación positiva entre el uso de CT paralelas y la probabilidad de completar una serie de PBP.

Las evaluaciones analizadas en el presente Informe Anual resaltan la función del BID como importante socio en el ámbito del desarrollo para los países de ALC y la función de los PBL como instrumento clave del apoyo del Banco. Conforme las condiciones económicas y el entorno del financiamiento para el desarrollo siguen evolucionando en la región, el BID necesita revisar y actualizar el conjunto de instrumentos financieros y no financieros de que dispone con el fin de asegurar su relevancia y eficacia.

**Respuesta de la
Administración
a este informe**

**También la
puede
encontrar en
[www.iadb.org/
evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)**

'15 INFORME ANUAL

Oficina de Evaluación y Supervisión

