



RE-300

***Instrumentos y desarrollo:
Una evaluación de las
modalidades de operaciones de
préstamo del BID***

***Oficina de Evaluación y Supervisión,
OVE***

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Agosto de 2004

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	1
1.	La evolución del contexto.....	2
II.	INSTRUMENTOS, DEUDA Y DESARROLLO	5
III.	RESEÑA DE LOS INSTRUMENTOS DEL BID.....	10
IV.	INSTRUMENTOS DE PRÉSTAMOS DE INVERSIÓN	16
V.	INSTRUMENTOS DE PRÉSTAMO AL SECTOR PRIVADO	25
1.	Formulación de la finalidad de desarrollo	27
2.	Eficiencia financiera	29
3.	Resultados logrados	32
VI.	INSTRUMENTOS DE PRÉSTAMOS SECTORIALES/PRÉSTAMOS EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA/PRÉSTAMOS DE EMERGENCIA	34
A.	Operaciones de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política	34
1.	Formulación de la finalidad de desarrollo.....	37
2.	Eficiencia financiera	40
3.	Resultados logrados	41
B.	Operaciones de préstamos de emergencia en apoyo de reformas de política	47
VII.	REFORMA DE LOS INSTRUMENTOS DE PRÉSTAMO.....	52
1.	La reforma de los instrumentos en el BID	53
2.	La reforma de los instrumentos en el Banco Mundial.....	59
VIII.	PROGRAMACIÓN, COMPOSICIÓN DE INSTRUMENTOS Y ENFOQUE DE PAÍS	63
IX.	RESULTADOS Y RECOMENDACIONES	68
1.	Recomendaciones	70

ANEXOS

Anexo I	Deuda y desarrollo
Anexo II	Desglose de las cifras correspondientes a la disminución de los proyectos de inversión
Anexo III	Evaluabilidad
Anexo IV	Plazos de preparación
Anexo V	Patrones de desembolso
Anexo VI	Ciclicidad y volatilidad
Anexo VII	Resumen de las conclusiones sobre supervisión
Anexo VIII	Aprobaciones de préstamos al sector privado
Anexo IX	Costos de transacción de los proyectos del sector privado
Anexo X	Financiamiento privado para infraestructura en la región
Anexo XI	Rentabilidad económica del financiamiento para crisis
Anexo XII	Condicionalidades en las operaciones de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política
Anexo XIII	Puntuaciones de evaluabilidad en las operaciones de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política
Anexo XIV	Capacidad financiera y operaciones de préstamos de emergencia para reformas de políticas
Anexo XV	Perfiles de desembolso medio: Préstamos PPFM
Anexo XVI	Instrumentos operativos del Banco Mundial

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 La presente evaluación tiene por objeto contribuir con información a las deliberaciones del Directorio Ejecutivo y de los Gobernadores respecto al futuro marco crediticio que se adoptará para el Banco en 2005. En enero de 2002, la Asamblea de Gobernadores autorizó un nuevo marco crediticio para el período 2002-2004. En dicha resolución se pidió al Directorio Ejecutivo que:

examine los resultados de la implementación del marco crediticio, informe de las conclusiones y presente recomendaciones a la consideración de los Gobernadores en la Asamblea Anual de Gobernadores que se celebrará en 2005. Este examen incluirá también la implementación: a) de las medidas para mejorar la efectividad del Banco en el desarrollo; b) de las medidas para mejorar la efectividad en el desarrollo de cada categoría de préstamos, en particular los préstamos en apoyo de reformas de política y los préstamos de emergencia; y c) el establecimiento y la utilización de nuevos instrumentos de préstamo.

- 1.2 Con respecto a los instrumentos de préstamo del Banco, los Gobernadores dispusieron que la institución:

... adopte medidas para fortalecer la efectividad en el desarrollo de todos los instrumentos de sus categorías de préstamos. Estas medidas abordarán los siguientes aspectos para mejorar la calidad inicial y la calidad de la cartera del Banco: a) los aspectos operativos de la programación y de la preparación y ejecución de proyectos; b) los procedimientos de organización interna y aprobación de las operaciones, teniendo en cuenta las recomendaciones de la Oficina de Evaluación y Supervisión; c) los sistemas de seguimiento y evaluación; d) los esfuerzos constantes por fortalecer la programación por países mediante el mejoramiento de los documentos de países y los trabajos analíticos y de diagnóstico sobre la gestión del sector público y las salvaguardias fiduciarias; y e) los esfuerzos constantes por fortalecer la coordinación y armonización con otros donantes bilaterales e instituciones financieras multilaterales en materia de evaluaciones analíticas, políticas y procedimientos, reformas del sector financiero y códigos y normas.

- 1.3 El objetivo básico de esta evaluación es examinar la gama de instrumentos del Banco en relación con las cuestiones relativas a la efectividad en el desarrollo planteadas por los Gobernadores. La evaluación se centrará en los instrumentos mismos, y no en las operaciones específicas financiadas con cada instrumento¹. La meta es comprender las posibilidades y las limitaciones inherentes en cada instrumento y examinar cómo estas características influyen en la capacidad del

¹ El alcance de la evaluación está limitado a los instrumentos de préstamo, por lo cual no incluye el ámbito de la asistencia técnica.

instrumento de atender con eficacia a las necesidades de desarrollo de los prestatarios.

- 1.4 Los datos para la evaluación se tomarán de un examen de las políticas operativas, de los documentos de préstamo, de las evaluaciones temáticas y de programas por países de OVE y de las conclusiones de las evaluaciones en relación con instrumentos similares en otras instituciones. Los datos para el estudio provendrán también de las autoevaluaciones hechas por la Administración y consignadas en las diversas propuestas de revisión de la normativa aplicable a diversos instrumentos de préstamo.

1. La evolución del contexto

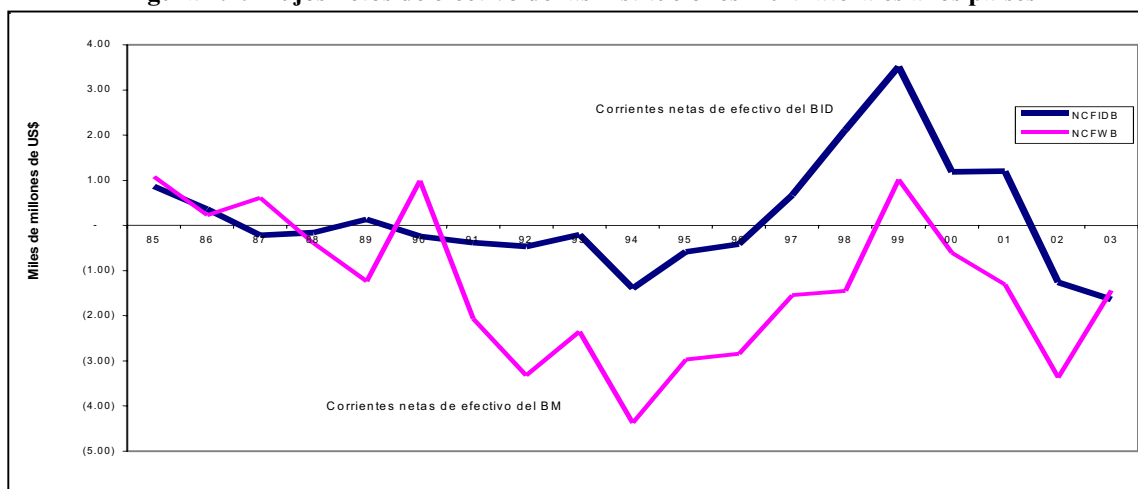
- 1.5 El objeto del BID, conforme a su Convenio Constitutivo, es *“contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros regionales en vías de desarrollo”*. Los instrumentos son las herramientas utilizadas por el Banco para lograr ese objeto, y la naturaleza y composición de los instrumentos plasman el modelo de actividad básico usado por el Banco para brindar apoyo a los países miembros prestatarios en su consecución del desarrollo.
- 1.6 Durante una gran parte de su gestión institucional, el Banco ha seguido un modelo de actividad basado en la concesión de financiamiento de deuda a largo plazo con destino a “proyectos” específicos. Se considera que los proyectos son esfuerzos en gran parte auto-contenidos por crear activos productivos para los países mediante importantes transferencias netas de recursos a fin de financiar una serie específica y preidentificada de gastos. Por lo común, los proyectos son diseñados por el Banco conjuntamente con las autoridades del país y ejecutados por el prestatario. Los instrumentos de préstamo están diseñados para financiar proyectos.
- 1.7 Aunque el modelo de proyectos exige la participación financiera del prestatario en la forma de recursos de contrapartida, por lo demás trata de separar las actividades del Banco del proceso presupuestario general de los países, para lo cual aplica a los gastos del proyecto una compleja “reserva” de normas, procedimientos y salvaguardias destinada a asegurar la integridad de la corriente de gastos planificada. Este enfoque consciente y deliberadamente separa al “proyecto” de los procesos presupuestarios en curso del país.
- 1.8 La viabilidad del modelo de proyectos se puso en tela de juicio a raíz de las crisis económicas que acompañaron al “decenio perdido” de 1980. Los países de la región experimentaron graves problemas financieros a raíz del retiro de la inversión privada y necesitaron un financiamiento generalizado de apoyo de balanza de pagos, en lugar de financiamiento para proyectos específicos. El Banco respondió a esta evolución de las necesidades mediante la creación de un nuevo instrumento de crédito —los préstamos sectoriales— que podía conceder un financiamiento generalizado a los países; el nuevo instrumento, sin embargo, conservó algunas de las características básicas del modelo de proyectos existente.

Los préstamos sectoriales requerían que se elaborara previamente una lista de reformas de políticas por “financiar” y, en un principio, se exigía que los recursos se desembolsaran contra prueba de las importaciones adquiridas.

- 1.9 El Octavo Aumento General de Recursos del BID, aprobado en 1994, se sustentaba firmemente en el concepto del Banco como institución de financiamiento de proyectos. Se basó en hipótesis optimistas respecto a las futuras tasas de crecimiento de la región, las entradas de capital privado y una declinante necesidad de que el Banco participara en intervenciones frente a crisis financieras. En particular, el Octavo Aumento General de Recursos aportó al Banco un caudal de capital suficiente para sustentar un amplio programa de transferencias netas positivas de recursos a la región en apoyo del tipo de creación de activos previsto en el modelo de proyectos.
- 1.10 Desde 1994, sin embargo, los acontecimientos económicos en la región y en el mundo han evolucionado en una forma que pone en tela de juicio la vigencia del modelo de proyectos. Cabe mencionar seis tendencias de particular importancia.
- 1.11 Primera, la región ha seguido experimentando crisis financieras importantes, frecuentes y desestabilizadoras que causan grandes alteraciones en el tipo de programas de inversión, plurianuales y estables, que contempla el modelo de proyectos. El financiamiento de crisis ha jugado un papel mucho más amplio en las actividades del Banco que el que se había previsto en el Octavo Aumento General de Recursos.
- 1.12 Segunda, ni la economía real de la región ni las corrientes de recursos privados a la región han evolucionado como se había pronosticado. Las tasas de crecimiento han sido muy inferiores a las requeridas para una adecuada creación de puestos de trabajo, y la economía real no ha generado las rentas fiscales necesarias para ejecutar el programa social que es un elemento central del Octavo Aumento General de Recursos. Las corrientes de capital privado a la región también se han mantenido en niveles muy inferiores a las tasas previstas en 1994.
- 1.13 Tercera, la combinación de crisis frecuentes con unas bajas tasas de crecimiento ha dado lugar a que un número cada vez mayor de países de la región estén sujetos a los condicionamientos fiscales impuestos por los programas del FMI, circunstancia que reduce extraordinariamente el espacio fiscal disponible para proporcionar el financiamiento de contrapartida que requiere el modelo de proyectos. Antes de 1997, los proyectos del Banco estaban exentos de los límites de deuda establecidos por el FMI, porque esos proyectos creaban activos que generaban beneficios económicos futuros, pero desde entonces se los ha incluido en los totales del país. Los límites a la acumulación de deuda de los países y las necesidades de movilizar excedentes primarios significativos fijaron límites estrictos a la capacidad de endeudamiento de los países, en detrimento también del modelo de financiamiento de proyectos.

- 1.14 Cuarta, en la región ya se ha adoptado la mayoría de las principales reformas macroeconómicas preconizadas por las instituciones financieras multilaterales, y el ritmo general de reforma se ha estancado. El discurso actual respecto a las reformas de “segunda generación” hace hincapié en un proceso más lento y prolongado de cambio institucional, más que en las “reformas de un plumazo” que caracterizaron a la primera fase.
- 1.15 Quinta, la reflexión analítica sobre el desarrollo económico se ha venido orientando hacia una mayor enfoque en la complejidad contextual del proceso de desarrollo. Los aspectos de “oportunidad” y secuenciamiento, embotellamientos, integralidad del diseño y efectos sinérgicos están llevando a intentos por descubrir la composición óptima de intervenciones que pueda tener un máximo impacto, en lugar del criterio anterior que hacía hincapié en variables singulares, tales como los niveles de inversión o las macropolíticas. El modelo de proyectos adolece de deficiencias para atender a estas preocupaciones.
- 1.16 Por último, las anteriores operaciones de préstamo de las instituciones financieras multilaterales han creado una gran masa de deuda pendiente cuyo servicio (pagos de principal e intereses) constituye una importante obligación fiscal para la mayoría de los prestatarios. Las obligaciones de amortización ascienden ahora a una cuantía aproximadamente igual a la de los fondos de que disponen el Banco Mundial y el BID para nuevos desembolsos, lo que significa que ninguna de estas instituciones tiene capacidad para hacer transferencias netas positivas de recursos de cuantía importante a la región y, sin embargo, el modelo de proyectos se sustenta en la hipótesis de esas transferencias. Como se indica en la Figura 1.1, que muestra el flujo neto de recursos en efectivo de las instituciones multilaterales a los países, los flujos netos de efectivo han sido negativos para los países desde 2002 y se pronostica que seguirán siendo negativos (al menos para los préstamos del BID.) Si los pronósticos son correctos, el BID estaría “extrayendo” de los países de América Latina, en promedio, US\$2.500 millones de dólares por año entre 2002 y 2010.

Figura 1.1: Flujos netos de efectivo de las instituciones multilaterales a los países



Fuente: Base de datos de OVE tomada del almacén de datos del BID y de los informes anuales del Banco Mundial

- 1.17 Estas seis tendencias impugnan fundamentalmente la vigencia del modelo de actividad del Banco basado en el financiamiento de proyectos, con profundas implicaciones para las futuras deliberaciones respecto de los instrumentos de préstamo. Las recientes modificaciones de la política de préstamos del Banco Mundial realzan la necesidad de considerar esas implicaciones.
- 1.18 Como reacción frente a las tendencias antes mencionadas, el Banco Mundial, la principal fuente alternativa de financiamiento para el desarrollo para América Latina, ha hecho una transición radical de su modelo de actividad, pasando del financiamiento de proyectos mediante múltiples instrumentos de préstamo específicos, a un modelo basado en el financiamiento de programas por países o por sectores, mediante un número notablemente reducido de instrumentos específicos. En este proceso, el Banco Mundial está eliminando los condicionamientos incorporados en los instrumentos de préstamo y trasladando el *locus* de las salvaguardias fiduciarias y de desarrollo al nivel del programa del país. (Véase el capítulo VI.) Las ramificaciones de ello para el BID radican en que “...las presiones competitivas para que el Banco actúe en consecuencia serán inmensas, dado que entonces nos veríamos sometidos a presión frente a los costos de transacción más bajos tanto del Banco Mundial como de los bancos de desarrollo subregionales. Ello nos obligará a cambiar también a nosotros”².
- 1.19 En el contexto de estas tendencias básicas, en el resto del presente informe se analizarán los orígenes, la evolución y el empleo de los instrumentos individuales de préstamo del Banco, junto con las propuestas que se han formulado para reformar los instrumentos a la luz de la evolución de las necesidades de los países. Si bien la evaluación de la práctica debe enfocarse en la efectividad en el desarrollo de los instrumentos individuales, **las tendencias antes mencionadas apuntan claramente a la necesidad de repensar íntegramente el modelo de actividad basado en proyectos individuales e instrumentos individuales.**

II. INSTRUMENTOS, DEUDA Y DESARROLLO

- 2.1 Como señaló OVE en 2002³, la cantidad de posibles necesidades de desarrollo es muy amplia y muchas actividades diferentes pueden contribuir al desarrollo. El foco de esta evaluación, sin embargo, es el programa de préstamos del Banco, y los préstamos entrañan la creación de deuda en monedas convertibles. No todas las necesidades de desarrollo se pueden financiar adecuadamente con deuda. El otorgamiento de un préstamo es una transacción bilateral: los fondos que se conceden hoy se tienen que amortizar (con intereses) en el futuro. En su calidad de institución para el desarrollo, el Banco tiene la obligación de examinar ambos términos de la transacción, antes de decidir que las necesidades del país se han de

² Documento titulado en inglés *Instruments and Development, an Evaluation of IDB lending modalities, Comments by Region 3*.

³ Documento RE-260, Informe sobre la efectividad en el desarrollo.

atender con financiamiento de deuda. Si el valor actual del flujo futuro de beneficios es inferior al valor actual del flujo futuro de costos económicos, el país saldrá perjudicado por haber asumido la deuda para el financiamiento del proyecto específico.

- 2.2 En su calidad de institución financiera, el Banco tiene una obligación fiduciaria frente a los accionistas de efectuar exactamente el mismo cálculo. De lo contrario, se corre el riesgo de prestar a un país más de lo que éste puede devolver, creando una situación en la que los países pueden sufrir una pérdida de bienestar y el Banco una pérdida financiera. Esta circunstancia reviste particular importancia a la luz de los posibles problemas de riesgo moral que acompañan a los préstamos al sector público, en los que los beneficios del préstamo son obtenidos por el gobierno de turno, en tanto que las obligaciones de amortización presumiblemente recaerán en futuros gobiernos. (Véase el Anexo 1.)
- 2.3 Examinar ambos términos de la transacción significa que un préstamo efectivo para el desarrollo será el que satisfaga el criterio de “deuda prudencial”, esto es, que genere flujos futuros de beneficios de cuantía superior a los flujos futuros de pagos de servicio de la deuda vinculados con el préstamo.
- 2.4 Aunque fácil de enunciar en abstracto, esta regla es difícil de aplicar en la práctica, debido a la sustancial incertidumbre respecto a las corrientes de beneficios futuros (y de costos futuros en concepto de servicio de la deuda en los préstamos financiados con tasas de interés variable). Por esta razón, los fundadores del Banco dieron directrices más concretas mediante el enfoque de la acción del Banco en el financiamiento de **inversiones**. La inversión es el acto de utilizar recursos ahora para crear activos, tanto físicos como humanos, que producirán un rendimiento futuro. Si se la evalúa debidamente, este tipo de creación de activos se corresponde con el tipo de necesidad de desarrollo nacional que concuerda apropiadamente con los pasivos generados por la asunción de deuda.
- 2.5 Además de que es apropiado que se la financie con deuda, la inversión es esencial para atender a la más apremiante necesidad de desarrollo de la región: la aceleración de la tasa de crecimiento general. Entre 1998 y 2003, la región en su conjunto registró una tasa anual de crecimiento de sólo 1,3%, en gran parte porque la inversión se ha estancado. La formación bruta de capital en 2003 fue inferior en 12,5% a la tasa registrada cinco años antes, y la región colectivamente exhibe una tasa de ahorro e inversión inferior a la de otras economías emergentes⁴. Para que la región pueda generar puestos de trabajo para su población y lograr un progreso sostenible en la reducción de la pobreza, es esencial que haya un crecimiento más acelerado, sustentado en niveles de inversión significativamente superiores.

⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2003.

- 2.6 Este objetivo está en entera consonancia con el Convenio Constitutivo del Banco, cuyos primeros párrafos disponen que el objeto del Banco es “*contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros regionales en vías de desarrollo*”. A continuación, el Convenio Constitutivo declara explícitamente lo siguiente:

Para el cumplimiento de su objeto el Banco ejercerá las siguientes funciones:

- (i) *Promover la inversión de capitales públicos y privados para fines de desarrollo;*
 - (ii) *Utilizar su propio capital, los fondos que obtenga en los mercados financieros y los demás recursos de que disponga, para el financiamiento del desarrollo de los países miembros, dando prioridad a los préstamos y operaciones de garantía que contribuyan más eficazmente al crecimiento económico de dichos países;*
 - (iii) *Estimular las inversiones privadas en proyectos, empresas y actividades que contribuyan al desarrollo económico y complementar las inversiones privadas cuando no hubiere capitales particulares disponibles en términos y condiciones razonables;*
- 2.7 A fin de desempeñar estas funciones el Banco debería disponer de una capacidad analítica para determinar qué inversiones contribuirían “más eficazmente” al crecimiento económico y ello, a su vez, requiere una capacidad para evaluar todas las intervenciones posibles conforme a una escala común de efectividad.
- 2.8 Este enfoque basado en el financiamiento de inversión se reafirmó en 1999 en la Estrategia Institucional del Banco, en la que se dijo lo siguiente: “... [la] principal actividad [del Banco] sigue siendo el financiamiento de inversiones a largo plazo que promuevan un crecimiento acompañado de equidad en la región.”
- 2.9 Esto se combinó en el Convenio Constitutivo con una directiva explícita de considerar la capacidad del prestatario de sufragar los futuros costos de servicio de la deuda:

Que, al efectuar o garantizar un préstamo, el Banco tenga debidamente en cuenta si el prestatario y su fiador, si lo hubiere, estarán en condiciones de cumplir con las obligaciones que les impone el préstamo⁵;

- 2.10 Vale la pena observar que el Convenio Constitutivo del Banco Mundial contiene un texto similar, aunque añadió también lo que se ha dado en llamar el criterio de los “fines productivos” que amplía este tema general. El Artículo I, sección i), del Convenio Constitutivo dice que uno de los fines del Banco Mundial es: “i)

⁵ Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, artículo III, sección 7(a)(iii).

*Contribuir a la obra de reconstrucción y fomento en los territorios de miembros, facilitando **la inversión de capital para fines productivos***".

- 2.11 La concentración del BID en "inversiones" y el criterio de "fines productivos" del Banco Mundial tienen el mismo significado: intervenciones efectivas en términos de desarrollo son las que producen rendimientos mediante la creación de activos productivos, y la justificación del préstamo no radica en los productos financiados, sino en los resultados directos (corriente de beneficios) producidos.
- 2.12 En su primer cuarto de siglo, el Banco aplicó este criterio mediante la concesión de préstamos casi exclusivamente para proyectos específicos relacionados con inversiones en infraestructura (función ii) y para la provisión de financiamiento de inversiones al sector privado mediante las operaciones de crédito multisectorial (función iii). El primer grupo de proyectos se justificó con cálculos explícitos de la tasa de rentabilidad; el segundo grupo, en cambio, delegó en intermediarios financieros privados esa función de cálculo de la deuda prudencial para el otorgamiento de subpréstamos a prestatarios individuales. Se consideraba que ambas modalidades creaban activos que probablemente generarían rendimientos económicos futuros muy superiores a los costos futuros de servicio de la deuda.
- 2.13 La definición de funciones contenida en el Convenio Constitutivo, sin embargo, establecía una cuarta función para el Banco, que preveía una actividad que iba más allá del simple financiamiento de proyectos individuales. La cuarta función era como sigue:
- (i) Cooperar con los países miembros a orientar su política de desarrollo hacia una mejor utilización de sus recursos, en forma compatible con los objetivos de una mayor complementación de sus economías y de la promoción del crecimiento ordenado de su comercio exterior.
- 2.14 La justificación fundamental fue idéntica a la de la inversión en proyectos, pues sencillamente se contemplaba la rentabilidad futura en la forma de una mejor utilización de los recursos, en lugar de la creación de nuevos activos físicos. Las operaciones de préstamos sectoriales del Banco, iniciadas en el marco del Séptimo Aumento General de Recursos, se estructuraron en la forma de instrumentos de préstamo explícitos para implementar esta función. El instrumento se definió en estos términos en el Séptimo Aumento General de Recursos del BID:

El préstamo sectorial será una modalidad flexible, con fondos de desembolso rápido, para apoyar cambios institucionales y/o de políticas, a escala sectorial o subsectorial...Los préstamos sectoriales tienen por objeto mejorar la eficiencia económica de un sector y transferir recursos que posibiliten esa mejora⁶.

⁶ Documento AB-1378, párrafo 3.12.

- 2.15 El Convenio Constitutivo, pues, establece un claro marco evaluativo para la determinación de la efectividad en el desarrollo de los instrumentos de préstamo del Banco. Los préstamos del Banco deben responder a las necesidades de desarrollo de los países que se pueden atender mediante la creación de activos o el mejoramiento de la eficiencia de asignación de recursos dentro del país miembro prestatario. Esta es la norma evaluativa básica que se aplicará en el resto de esta evaluación.
- 2.16 Para hacer esta evaluación de los instrumentos en forma sistemática, la presente evaluación examina tres cuestiones clave en lo que se refiere a cada instrumento de préstamo:
1. Formulación de la finalidad de desarrollo. ¿Qué grado de claridad en la definición de resultados exige el instrumento? ¿Se definen estos resultados en términos económicos relacionados con la corriente de beneficios futuros asociados con la intervención?
 2. Contribución de los flujos financieros. ¿Con qué grado de eficiencia se puede elaborar un préstamo y se pueden desplegar sus recursos en el marco de un instrumento determinado, teniendo en cuenta los costos de transacción y la volatilidad, previsibilidad y ciclicidad de los flujos de desembolsos?
 3. Resultados logrados. ¿Qué exigen los instrumentos en cuanto al seguimiento y la presentación de informes de los resultados? ¿Qué patrón de resultados demuestra el empleo del instrumento?
- 2.17 Por último, es importante recalcar que la efectividad en el desarrollo de los instrumentos debe evaluarse en el contexto del proceso de programación del Banco. Los instrumentos son medios para resolver problemas de desarrollo, y no fines en sí mismos. El proceso de programación es el mecanismo por el cual el Banco evalúa la naturaleza de los problemas de desarrollo de los países y elabora la composición de instrumentos e intervenciones que mejor puede atender a esos problemas.
- 2.18 En el Octavo Aumento General de Recursos del BID se reconoció esta relación esencial, al comenzar el examen de las “Modalidades e instrumentos del Banco” con una sección sobre la “Programación como instrumento”. También se determinó el objetivo básico de fortalecer el enfoque de país de las operaciones del Banco, observando lo siguiente:

...los programas del Banco deberán configurarse reconociendo que los países se encuentran en distintas etapas de desarrollo y diferentes niveles de modernización social y política... Por lo tanto, el Banco no puede aplicar un enfoque único y uniforme a todos los países de la región. Los pormenores específicos del papel del Banco y sus operaciones de préstamo variarán

según las condiciones imperantes en cada país miembro prestatario y según el grado de desarrollo de éste⁷.

- 2.19 Para lograr un máximo impacto en el desarrollo, por consiguiente, los instrumentos de préstamo del Banco deben desplegarse mediante un proceso focalizado en el país que identifique las necesidades que corresponde financiar con deuda. Los instrumentos deben permitir un claro enfoque en la atención de las necesidades de los países y aportar recursos a los países de la manera más eficiente posible.

III. RESEÑA DE LOS INSTRUMENTOS DEL BID

- 3.1 De la exposición anterior, se desprende claramente que los instrumentos de préstamo del Banco no son fines en sí mismos, sino medios para crear nuevos activos y obtener aumentos de eficiencia en los países miembros prestatarios. Los instrumentos, por lo tanto, son medios para resolver los problemas de desarrollo de los países en una forma económicamente eficaz.

- 3.2 La “caja de herramientas” del BID comenzó con una gama muy limitada de instrumentos. Al tiempo de la fundación del BID, el Convenio Constitutivo impartió la siguiente orientación sobre los instrumentos de préstamo:

Los préstamos efectuados o garantizados por el Banco lo serán principalmente para el financiamiento de proyectos específicos, incluyendo los que formen parte de un programa nacional o regional de desarrollo. Sin embargo, el Banco podrá efectuar o garantizar préstamos globales a instituciones de fomento o a agencias similares de los países miembros con el objeto de que éstas faciliten el financiamiento de proyectos específicos de desarrollo cuyas necesidades de financiamiento no sean, en opinión del Banco, suficientemente grandes para justificar su intervención directa.

- 3.3 Se impartió carácter operativo a esta directiva mediante la creación de tres tipos básicos de instrumentos de préstamos para proyectos de inversión: préstamos para proyectos individuales, programas de inversión del sector público y créditos financieros a otras instituciones de financiamiento del desarrollo. El Banco ha efectuado el seguimiento de estos tres tipos de instrumentos en las categorías siguientes: “préstamos para proyectos específicos” (PESP), préstamos que forman parte de un programa gubernamental de obras múltiples (PGOM) y programas de crédito global (PGCR) para prestar recursos a los intermediarios que a su vez otorgan subpréstamos para financiar actividades de inversión.
- 3.4 Los préstamos para proyectos de inversión estuvieron sujetos a un conjunto común de normas, condicionamientos y salvaguardias. Todos estos préstamos estuvieron sujetos a limitaciones en cuanto a los tipos de gastos elegibles para

⁷ Documento AB-1704, párrafo 2.4.

financiamiento, todos estuvieron sujetos a las normas y procedimientos del Banco en materia de adquisiciones, todos impusieron la movilización de los fondos de contrapartida por parte del prestatario y todos estuvieron sujetos a supervisión detallada por parte del Banco. Estos condicionamientos, combinados con las características de las actividades que financiaban (principalmente infraestructura), significaron que estos préstamos se desembolsaron con relativa lentitud y adolecieron de las demoras de ejecución que acompañan a las salvaguardias de control de gastos.

- 3.5 La crisis de la deuda del decenio de 1980 dio lugar a enormes pérdidas económicas en la región y a una percepción generalizada de que las políticas e instituciones económicas estaban actuando como impedimento a las perspectivas de crecimiento de la región. Si las políticas y las instituciones no estaban correctamente diseñadas, decía este argumento, los proyectos individuales verían constreñidas sus posibilidades. En tales situaciones, el financiamiento para el desarrollo produciría un mayor rendimiento de la reforma de políticas e instituciones que de la simple multiplicación de proyectos individuales. Este razonamiento coincidió con graves crisis fiscales y de balanza de pagos en la región que a la vez aumentaron las necesidades de financiamiento a los países y limitaron la capacidad fiscal para apoyar grandes proyectos de inversión pública.
- 3.6 Ante esta evolución en las necesidades, el Banco Mundial comenzó, en el decenio de 1980, a otorgar préstamos de gran cuantía a los países en apoyo de lo que entonces se denominaba “ajuste estructural”. Los préstamos de ajuste aportaron grandes volúmenes de financiamiento que se desembolsaron muy rápidamente en pocos tramos e impusieron “condicionalidades” destinadas a inducir cambios profundos y a menudo penosos en las políticas tributarias, arancelarias, financieras, reglamentarias y laborales. Los préstamos de ajuste, por lo tanto, financiaron a los **países** (mediante tramos cuantiosos para superar déficit en la balanza de pagos) a cambio de **reformas de políticas**.
- 3.7 El BID pronto siguió la iniciativa del Banco Mundial, y en 1989 el Séptimo Aumento General de Recursos del Banco autorizó los instrumentos de “préstamos sectoriales” (que en las estadísticas del Banco se registran como PSCT). Al igual que los préstamos de ajuste del Banco Mundial, los préstamos sectoriales se estructuraron para un rápido desembolso, en general en un número reducido de tramos de monto elevado, contra prueba de que se habían efectuado los cambios de política y no contra prueba de los gastos efectivos realizados. En 1991, el Banco identificó un tipo de préstamo híbrido (PHIB) para registrar los préstamos que contenían requisitos tanto de reforma de políticas como de gastos específicos.
- 3.8 De la misma manera que los préstamos de ajuste, estos préstamos financiaron a los países mediante el mecanismo de la condicionalidad de políticas. A diferencia del Banco Mundial, los préstamos sectoriales se limitaron inicialmente al 25% del volumen total de préstamos, posteriormente reducido al 15% en el Octavo Aumento General de Recursos.

- 3.9 Con la conclusión del Séptimo Aumento General de Recursos del BID, el Banco había, pues, establecido claramente dos “familias” básicas de instrumentos de préstamo: los que financiaban gastos específicos y los que financiaban a los países en general, sin referencia a gastos específicos. En consonancia con la acción del Banco en la región, se fueron creando nuevas variantes dentro de cada familia en respuesta a la evolución de la demanda.
- 3.10 Dentro de la familia de financiamiento a los países, en el Octavo Aumento General de Recursos se hizo una pequeña modificación en el instrumento de “préstamo sectorial”, que pasó a denominarse “préstamo en apoyo de reformas de política,” y el porcentaje autorizado para este instrumento dentro del total de préstamos se redujo de 25% a 15%. A pesar del cambio de denominación, las estadísticas del Banco siguen considerando a este instrumento bajo el título de PSCT; sin embargo, por razones de claridad, en el resto del presente informe estos préstamos se denominarán préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política.
- 3.11 Un cambio mucho más importante se hizo en 1998 cuando la Asamblea de Gobernadores creó una variante “de emergencia” del instrumento básico de préstamo sectorial/préstamos en apoyo de reformas de política. Estos nuevos préstamos (PEMG) se asemejaban a los préstamos en apoyo de reformas de política por cuanto se desembolsaban rápidamente contra la prueba de la reforma de políticas, pero tenían vencimientos más breves (cinco años) y una tasa de interés más elevada (400 puntos porcentuales sobre la tasa LIBOR) que otros instrumentos de préstamo del Banco. Los préstamos de emergencia también estuvieron sujetos a una limitación cuantitativa de US\$8.800 millones, pero no se incluyeron en el tope de 15% para las operaciones de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política.
- 3.12 El proceso de innovación de los instrumentos ha sido mucho más amplio en la familia de los préstamos para financiar gastos específicos, y el ritmo de la innovación ha ido en rápido aumento en años recientes. Los préstamos para proyectos estaban estructurados para financiar obras físicas, y sólo brindaban un apoyo limitado a los servicios de consultoría y otras dimensiones de apoyo institucional del proyecto. Estas actividades recibieron apoyo del Banco mediante proyectos de cooperación técnica, financiados inicialmente con recursos no reembolsables. Cuando estos fondos escasearon, el Banco comenzó a prestar ese apoyo mediante un préstamo reembolsable de cooperación técnica (PCTR). Los préstamos para proyectos de inversión también se veían limitados en relación con el financiamiento de gastos ya efectuados (financiamiento retroactivo); sin embargo, muchos proyectos requerían costos iniciales sustanciales de los prestatarios en la etapa de preparación. Esta situación llevó a la creación del Préstamo Global de Preinversión (PGPR), a mediados del decenio de 1960, para ayudar a preparar distintos tipos de grupos y proyectos, y del instrumento de la Facilidad para la Preparación de Proyectos (FPP), en 1989, para ayudar a preparar proyectos de inversión individuales.

- 3.13 En respuesta a la ola de privatización de los proveedores de infraestructura, el Banco creó en 1994 un instrumento nuevo que permitía la participación en los préstamos otorgados directamente a prestatarios privados sin garantía del Estado (PPRV). Esta decisión fue seguida en 2000 por la creación de un instrumento de préstamo de desembolso en forma de garantías (no se le asignó un código de seguimiento, pues el instrumento nunca se ha utilizado) con la mira de facilitar el financiamiento privado de proyectos mediante la transformación de desembolsos en garantías. En atención a las consecuencias sobre el desarrollo de los desastres naturales e inesperados, el Banco creó en 1998 un instrumento denominado Facilidad de Reconstrucción de Emergencia (PERF).
- 3.14 En 2000, la Administración presentó propuestas sobre varios nuevos “instrumentos flexibles de préstamo”. Todos estos instrumentos, aunque estaban estructurados para financiar gastos específicos, trataban de eliminar algunas de las salvaguardias y normas procesales que se aplicaban a los demás instrumentos para financiar gastos. En 2000, el Directorio Ejecutivo aprobó la propuesta de la Administración de crear cuatro instrumentos nuevos:
- Préstamos para operaciones de innovación (PINO) destinados a poner a prueba nuevas ideas sin una especificación ex ante significativa de componentes de proyecto.
 - Préstamos de fases múltiples (PPFM) estructurados para apoyar un programa a largo plazo de actividades en secuencia en un sector o área temática específica.
 - Facilidades sectoriales (PSEF), que permiten el financiamiento rápido de intervenciones de escala relativamente pequeña, que pueden responder a las oportunidades a corto plazo para la reforma sectorial sin las demoras que acompañan a la preparación de los proyectos corrientes.
 - Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos (PPEF), estructurada para aumentar la cuantía de financiamiento disponible en el marco de la Facilidad para la Preparación de Proyectos y autorizar el uso de estos recursos para apoyar la puesta en marcha y el diseño de proyectos.
- 3.15 En 2002, se presentó una propuesta relativa a la creación de ocho nuevos instrumentos de préstamo. La lista incluía dos instrumentos posteriormente aprobado en 2003 (préstamos vinculados al desempeño, estructurados para vincular los desembolsos con el logro efectivo de resultados de desarrollo, y líneas de crédito condicionales para proyectos de inversión, o CCLIP) y siete instrumentos aún en estudio⁸. El cuadro que figura a continuación, tomado de un

⁸ También se aprobaron otros dos instrumentos no incluidos en la lista original: el Programa de reactivación del financiamiento al comercio internacional (documento GN-2239-1) y el Programa de préstamos en apoyo del comercio, la integración y la competitividad (documento GN-2266-1); asimismo, se aprobaron dos facilidades sectoriales para desarrollo institucional (documento GN-2223) y proyectos transnacionales de infraestructura (documento GN-2085-10).

Informe de Progreso de 2004⁹ transmitido a los Gobernadores, muestra los instrumentos en estudio:

Cuadro 3.1: Nuevos instrumentos de préstamo en estudio en 2004

Instrumento	Modalidad de préstamo
Préstamo de inversión para reformas sectoriales	Préstamos de inversión
Préstamos a entidades subnacionales sin garantías soberanas	Préstamos de inversión
Préstamos por etapas	Préstamos de inversión
Opción de uso diferido	Préstamos de apoyo a reformas de políticas
Préstamo de ajuste programático	Préstamos de apoyo a reformas de políticas
Facilidad de crédito contingente	Préstamos para prevenir crisis
Swaps de divisas	Servicio de fortalecimiento financiero

Nota: El préstamo de inversión para reformas sectoriales indicado en el cuadro se aprobó realmente en 2003 bajo el título de *Línea de crédito condicional para proyectos de inversión*, o CCLIP.

- 3.16 El cuadro señala un problema en el proceso de creación de nuevos instrumentos. El préstamo “por etapas”, en estudio en 2004, en realidad viene siendo usado por el Banco desde 1990, pero sin asignarle un código de seguimiento en la base de datos para distinguirlo del instrumento ordinario de préstamo para proyectos de inversión. Esto indica una cierta ambigüedad en el Banco respecto del momento en que una modalidad de préstamo se convierte en un “instrumento” discreto y del momento en que solo es una variante del modelo ordinario.
- 3.17 El Cuadro 3.2 muestra los 19 instrumentos de préstamo actualmente aprobados, junto con el volumen de préstamos movilizado en el marco de cada instrumento en el período del Octavo Aumento General de Recursos del BID (1994-2004). No todos los instrumentos se han usado, y los seis primeros instrumentos de préstamo enumerados en el cuadro representan el 94% del total de préstamos durante el período y, por lo tanto, serán el tema principal del examen en el resto del presente documento.
- 3.18 Lo que distingue a un instrumento de préstamo de otro son las normas y procedimientos aplicados a la elaboración, aprobación y ejecución de las actividades. Estas normas determinan las condiciones que se deben cumplir antes de la presentación al Directorio Ejecutivo para su aprobación, la cuantía máxima del préstamo o el porcentaje del total de préstamos disponible para el instrumento, los tipos de actividades que se financiarán, la forma en que se vigilan los desembolsos y los requisitos sobre los tipos de supervisión y presentación de informes. Estas normas y procedimientos responden a ciertas finalidades positivas: se incorporaron en los instrumentos para establecer salvaguardias a

⁹ Documento CA-455, Informe de progreso sobre el estado de los nuevos instrumentos de préstamo y políticas operativas, 18 de marzo de 2004. Cabe señalar que el enfoque y las prioridades actuales se ven reflejados en el documento titulado *Criterios para perfeccionar los instrumentos de préstamo y las políticas operativas* (GN-2272-1), que hace hincapié en el desarrollo de un enfoque sectorial y el análisis de la política de elegibilidad de costos.

favor del Banco y del prestatario a fin de asegurar que los fondos se utilicen en la forma prevista en el momento de la aprobación.

Cuadro 3.2: Instrumentos de préstamo del Banco

Código	Título	Aprobaciones en 1994-2004
PESP	Préstamos para proyectos específicos	28,659,796,300
PSCT	Préstamos sectoriales (préstamos en apoyo de reformas de política)	12,818,674,500
PEMG	Emergencia	11,300,908,000
PGCR	Operaciones de crédito global	5,544,400,000
PPRV	Préstamos al sector privado	3,328,485,644
PGOM	Préstamos globales para obras múltiples	3,276,610,000
PPFM	Préstamos multifase	2,872,500,000
PHIB	Préstamos híbridos	979,450,000
PCTR	Cooperación técnica reembolsable	558,786,750
PINO	Préstamos de innovación	169,695,000
PERF	Facilidad de Reconstrucción de Emergencia	118,500,000
PGPR	Préstamo global de preinversión	103,650,000
PSEF	Facilidad sectorial	62,890,000
PPPF	Facilidad para la Preparación de Proyectos	51,922,500
PPEF	Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos	29,009,072
PEXP	Financiamiento de exportaciones	Usado hasta 1982
PMIX	Préstamo mixto	Usado antes de 1989
(n.c.)	Préstamos vinculados al desempeño	Todavía no se ha usado
(n.c.)	Préstamo por etapas	Usado pero sin seguimiento
(n.c.)	Préstamo de desembolso en forma de garantías	Todavía no se ha usado
(n.c.)	Programas de comercio y competitividad	Todavía no se ha usado

3.19 Las salvaguardias se pueden aplicar a cualquier aspecto de un préstamo, pero para los instrumentos del Banco han tendido a clasificarse en cuatro categorías:

- Salvaguardias relacionadas con la finalidad del préstamo;
- Salvaguardias relacionadas con los procedimientos que se deben seguir para evaluar el impacto de la actividad propuesta;
- Salvaguardias fiduciarias para velar por que los fondos se gasten adecuadamente;

- Salvaguardias relacionadas con el uso general del instrumento por el Banco, y los términos y condiciones en los que los fondos se otorgan en préstamo.

3.20 Aunque las salvaguardias tenían finalidades positivas, también constriñen y limitan la forma en que se pueden usar los instrumentos. Para que sean efectivas en la promoción del desarrollo, las salvaguardias deben ser claras y transparentes, a fin de que los funcionarios del Banco y las autoridades nacionales dispongan de información idéntica sobre los parámetros establecidos para cada instrumento y para la cartera colectiva de instrumentos.

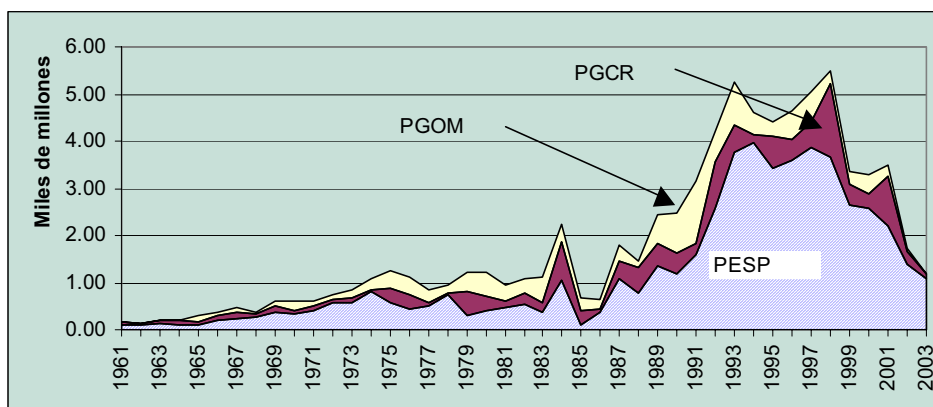
3.21 El marco de salvaguardias también tiene que estar sujeto a reevaluación periódica. A medida que se operan cambios en los problemas que enfrentan el Banco y la región, se pone en tela de juicio la vigencia de estos condicionamientos, y ello se traduce en iniciativas periódicas encaminadas a modificar las salvaguardias vinculadas con cada instrumento. Es atinado considerar que estas iniciativas son un proceso de autoevaluación, destinado a examinar la experiencia adquirida con los instrumentos y a sugerir las oportunidades de mejora. (Véase el capítulo VI.)

IV. INSTRUMENTOS DE PRÉSTAMOS DE INVERSIÓN

4.1 Los instrumentos más antiguos y utilizados son los tres que se focalizan en el financiamiento de inversiones: los préstamos para proyectos específicos (PESP); los préstamos globales para obras múltiples (PGOM) y las operaciones de crédito global (PGCR).

4.2 La Figura 4.1 presenta el patrón de aprobaciones anuales de estos instrumentos. El gráfico evidencia dos fenómenos: un crecimiento muy rápido en el uso de los instrumentos en el decenio de 1990 y una declinación igualmente notable de su uso después de 1998. En general, la demanda de estos instrumentos ha declinado en 70% comparando 1997-1998 con 2002-2003. El desglose de esta disminución (véase el Anexo 2) indica que mientras las grandes declinaciones se concentran en unos pocos países grandes, en realidad sólo cinco países han aumentado su demanda de estos préstamos durante el período.

Figura 4.1: Aprobaciones anuales en dólares estadounidenses



1. Enunciación de la finalidad de desarrollo

- 4.3 El instrumento de PESP tradicionalmente contenía una salvaguardia procesal clave destinada a asegurar una enunciación clara y cuantitativa de la finalidad de desarrollo. Estos préstamos debían contener cálculos formales de costo-beneficio y en general no se presentaban al Directorio Ejecutivo para su aprobación si no tenían una tasa de rentabilidad mínima de 12%. Se aseguraba así que la actividad propuesta produjera beneficios para el país iguales o superiores a los rendimientos de otros usos posibles de los fondos. Similarmente, los otros instrumentos originales del Banco contenían variantes de la misma salvaguardia: los proyectos globales de obras múltiples tenían que incorporar mecanismos para evaluar las tasas de rentabilidad de los subproyectos individuales y las operaciones de crédito global requerían que se establecieran tasas de interés reales positivas, como medio de asegurar que los recursos del Banco se destinaran a financiar actividades con elevadas tasas de rentabilidad¹⁰.
- 4.4 El análisis de costo-beneficio como salvaguardia no era tampoco una panacea: los cálculos eran complejos, estaban sujetos a diferencias de opinión y eran sumamente sensibles a las hipótesis, pero la lógica del proceso servía para concentrar la atención en los resultados futuros probables. La técnica era particularmente apropiada para el análisis de grandes proyectos de infraestructura. En el decenio de 1970, sin embargo, el Banco empezó a elaborar operaciones en otros sectores que eran menos adecuados para el análisis formal de costo-beneficio. Para estas operaciones, el Banco adoptó diversas formas de especificar la finalidad, incluidos los métodos de “eficacia de costos” y “costo mínimo” que se apartaban de la especificación de los flujos reales de beneficios futuros¹¹. Aunque se siguió exigiendo que se realizaran cálculos de costo-beneficio y de la tasa de rentabilidad en los proyectos de infraestructura, estos proyectos representaron un porcentaje declinante de la cartera del Banco en el decenio de 1990, y el hincapié en este tipo de análisis se diluyó aún más después de 1994, cuando el Banco eliminó la unidad organizacional dedicada a elaborar métodos para evaluar y verificar estos cálculos.
- 4.5 En 1998, el Contralor del Banco llevó a cabo un estudio sobre el análisis económico en 46 préstamos para proyectos de inversión aprobados ese año. En el estudio se comprobó que un 57% de estos proyectos contenía alguna forma de

¹⁰ “Tasas de interés mayores para los subpréstamos, particularmente dentro del intervalo positivo, tienen más probabilidades de favorecer el financiamiento de proyectos con tasas más elevadas de rendimiento financiero. Por otra parte, tasas de interés excesivamente bajas, especialmente dentro del intervalo negativo, pueden propiciar una asignación ineficiente de recursos en la medida en que financien proyectos con tasas de rendimiento financiero relativamente bajas.” Política OP-709.

¹¹ “En ciertos campos como la salud, la educación, la electricidad y el agua potable rural, no siempre es factible calcular el valor de los beneficios económicos. En consecuencia, el análisis de eficiencia económica puede quedar limitado al enfoque de “mínimo costo” o “eficacia de costos”. Esta metodología compara el valor presente del costo de eficiencia económica de proyectos alternativos para lograr los **objetivos dados**, a fin de seleccionar las alternativas con el menor costo.” (Política OP-302-3, 10 de marzo de 1981, énfasis agregado).

- análisis de costo-beneficio, pero que menos de la mitad (25% del total de proyectos de inversión) “presentaba un análisis bueno o aceptable del impacto previsto del proyecto” llegándose a la conclusión de que “no se hacía un esfuerzo sistemático por promover un uso más uniforme del análisis económico para apoyar el diseño, evaluación ex ante y ex post de proyectos a nivel de todo el Banco¹²”.
- 4.6 Para esta evaluación, OVE examinó una muestra de 190 préstamos para proyectos de inversión, aprobados desde 1997, a fin de determinar si contenían cálculos formales de costo-beneficio. Comprobamos que aproximadamente un 39% de los préstamos (74 de 190) hacía alguna mención de la tasa de rentabilidad o el cálculo de costo-beneficio. Como el Banco no dispone de una base de datos central para esta información, OVE pidió la documentación directamente a los funcionarios de los departamentos de origen de las operaciones para determinar el grado de profundidad del análisis en que se habían basado estas cifras de tasa de rentabilidad o análisis de costo-beneficio. Al cabo de dos meses, OVE recibió documentos de antecedentes técnicos relativos únicamente a un número muy reducido de los 74 proyectos, lo que hizo imposible determinar si seguían prevaleciendo los problemas de baja calidad técnica que se habían señalado en el informe del Contralor de 1998.
- 4.7 Como sólo una minoría de los proyectos de inversión contenía la tasa de rentabilidad económica (y su calidad era incierta), OVE ha buscado otras formas para obtener la finalidad de desarrollo en los proyectos. En 2001, OVE elaboró y aplicó un método para determinar la “evaluabilidad” de los proyectos del Banco. Por proyectos evaluables se entendió a aquellos que identificaban claramente un problema, proponían una intervención lógica para superarlo, contenían indicadores adecuados para determinar el progreso y habían efectuado el seguimiento de esos indicadores durante la ejecución de proyectos para determinar si se estaba logrando el grado de progreso previsto. El concepto de evaluabilidad permite, pues, el seguimiento de cualquier tipo de efecto deseado, y no sólo de aquellos que pueden cuantificarse en términos de la tasa de rentabilidad económica. Los resultados del proceso de 2001 indicaron que las puntuaciones de evaluabilidad de los proyectos eran generalmente bajas, siendo el aspecto más deficiente la especificación de los resultados previstos¹³.
- 4.8 OVE creó un instrumento de análisis de evaluabilidad simplificado que mide tres conceptos: el índice de evaluabilidad “ex ante”, que examina los indicadores de resultado introducidos en el diseño del proyecto; el índice “ex post”, o índice de “progreso”, que examina el seguimiento de resultados durante la ejecución del proyecto, y un índice compuesto de “evaluabilidad mínima”, que mide la proporción de resultados especificados en términos cuantificables al momento de

¹² *The Economic Analysis of IDB Financed Projects*, Oficina del Contralor, marzo de 1998, página iii.

¹³ Para más información sobre los resultados del ejercicio de evaluabilidad, véase el documento RE-275.

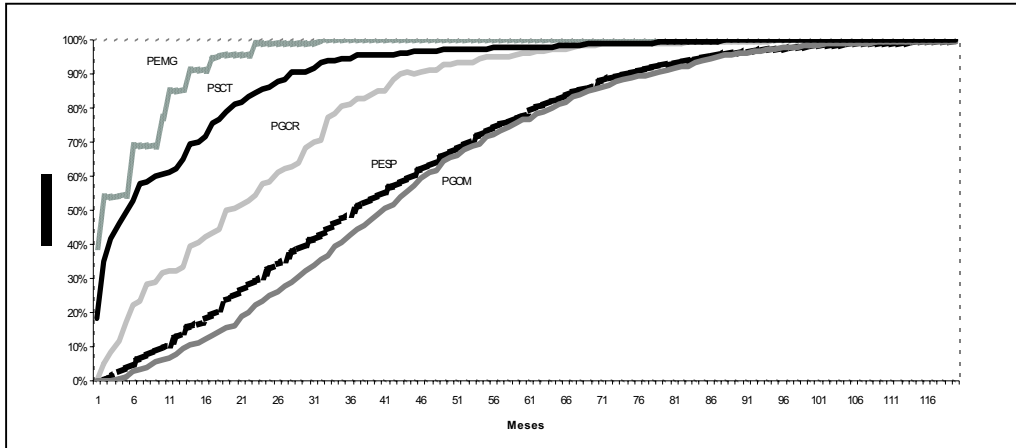
la aprobación y que tienen como mínimo una observación sobre su progreso durante la ejecución del préstamo.

- 4.9 Este análisis de evaluabilidad se aplicó a 110 proyectos de inversión aprobados entre 1990 y 2003. Los resultados muestran un mejoramiento lento del índice ex ante, pero una disminución constante y significativa del índice de avance¹⁴. La proporción de objetivos que se definieron desde un principio y se siguieron durante la ejecución (el índice de evaluabilidad mínima) se aproxima a cero durante ese período. (Véase el Anexo 3.) En consecuencia, el Banco no proporciona ninguna información sobre el logro de los objetivos de desarrollo, lo cual impide juzgar el éxito o el fracaso de un proyecto en materia de efectividad en el desarrollo.

2. Eficiencia financiera

- 4.10 Los préstamos otorgados utilizando el instrumento de préstamo de inversión son los que tienen plazos de preparación más prolongados, con un lapso medio de 39 meses entre el Perfil 1 y el primer desembolso. (Véase el Anexo 4.) Ello se debe, en gran parte, al volumen de trabajo requerido para preparar un proyecto “completo”, enteramente especificado y encaminarlo en el proceso de examen y aprobación del Banco.
- 4.11 Una vez aprobados, los préstamos para proyectos de inversión también se desembolsan con relativa lentitud. La Figura 4.2 muestra el desempeño medio de desembolsos de diferentes tipos de instrumentos. A partir de la fecha de aprobación, los proyectos de PESP requieren un promedio de 36 meses para que se desembolse el 50% del monto originalmente aprobado y un promedio de seis años para llegar a un desembolso del 90%.

Figura 4.2: Desembolso por instrumento (1990-2003)



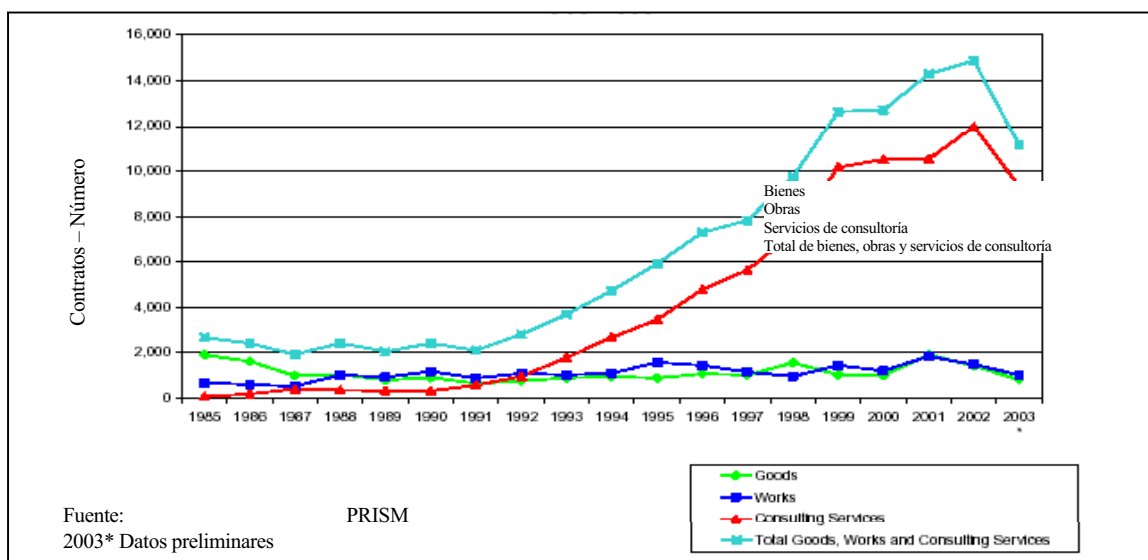
Fuente: Base de datos de OVE

¹⁴ Por definición, este índice sería bajo, puesto que toma tiempo generar resultados de desarrollo y obtener datos al respecto.

- 4.12 Más importante que la lentitud del ritmo medio de desembolso de los préstamos de inversión podría ser la amplia dispersión de trayectorias que pueden mostrar los desembolsos. En el Anexo 5 se presentan dos perspectivas sobre la baja previsibilidad de los desembolsos. La figura en la parte superior muestra las trayectorias de desembolso de seis préstamos ilustrativos, en comparación con el promedio de PESP; por su parte, la figura en la parte inferior muestra la amplitud de posibles porcentajes de desembolso observados en el universo de las operaciones de PESP, 36 meses después de la aprobación. De estos datos se desprende que un país no puede predecir con ningún grado de certidumbre cuándo o cuánto recibirá del Banco como resultado de la aprobación de un proyecto financiado con el instrumento de PESP.
- 4.13 Otra característica financiera importante de los préstamos son la volatilidad y ciclicidad relativas de sus desembolsos. Desembolsos que exhiben una variabilidad elevada de un período al siguiente contribuyen a los ya graves problemas de volatilidad e inestabilidad de los flujos fiscales, cuestión que constituye un problema aun más importante si la variabilidad tiene un sesgo procíclico (es decir, cuando aumenta juntamente con las rentas fiscales y declina cuando éstas disminuyen). En el Anexo 6, donde se examinan los datos sobre volatilidad y ciclicidad, se observa que los desembolsos de préstamos para proyectos de inversión son, en general, más volátiles que las rentas tributarias y tienen un sesgo procíclico.
- 4.14 Diversos factores ayudan a explicar este patrón de desembolsos. Primero, los préstamos para proyectos de inversión requieren la provisión de recursos de contrapartida local. Este requisito, si bien era una salvaguardia para asegurar la “propiedad” del proyecto por parte del país, entraña un riesgo para los proyectos de inversión financiados con recursos del Banco cuando se deterioran las condiciones financieras del país. La bibliografía sobre finanzas públicas en la región confirma, en general, que la austeridad fiscal tiende a afectar desproporcionadamente a la inversión pública, que es precisamente la categoría de gasto que financian los préstamos del Banco. Dada la frecuencia con que se producen situaciones que exigen austeridad fiscal, resulta poco sorprendente que en los préstamos del Banco se mencione con frecuencia la falta de disponibilidad de recursos de contrapartida como explicación de los problemas de desembolso.
- 4.15 Los requisitos de contrapartida no son la única causa de los problemas de desembolso. También influyen las demás salvaguardias procesales del Banco vinculadas con los préstamos de inversión. Los desembolsos de préstamos para proyectos de inversión se tramitan mediante un proceso detallado de control de gastos. Estos préstamos están sujetos a la normativa del Banco sobre adquisiciones que requiere, entre otras cosas, que se recurra a la licitación internacional para los contratos de valor superior a cierto nivel y la declaración formal de “no objeción” por parte de la Representación del Banco en el país respecto de los contratos y gastos por sumas inferiores.

4.16 Estas normas y procesos fueron formulados cuando el Banco financiaba principalmente proyectos de infraestructura que incluían, en general, un pequeño número de contratos de construcción grandes y complejos. A medida que el Banco se fue distanciando de los proyectos de infraestructura, ha habido un cambio radical en la naturaleza de las adquisiciones para proyectos de inversión. La Figura 4.3, tomada de un reciente informe de consultoría sobre el sistema de adquisiciones del Banco, documenta el enorme aumento del número de transacciones que el Banco supervisa actualmente. Es probable que este volumen de transacciones impuesto por las salvaguardias actuales ayude a explicar las demoras y rigideces procesales percibidas en este instrumento.

Figura 4.3: Volumen de transacciones Bienes, obras y servicios de consultoría; 1985-2003



4.17 Otra esfera que puede ser problemática es el uso generalizado de organismos ejecutores especializados para administrar los proyectos y mantener el enlace con el Banco. La mayoría de los proyectos de inversión y, en particular, los proyectos relativamente grandes se administran por medio de unidades ejecutoras especializadas. Estas entidades especializadas ayudan a administrar las relaciones con el Banco y, por lo tanto, son racionales desde la perspectiva del proyecto individual, pero también imponen costos importantes. Los organismos ejecutores se constituyen en sistemas paralelos de administración pública e impiden el mejoramiento de la capacidad de gestión del país. Reducen los incentivos para la supervisión nacional de los proyectos y limitan las oportunidades de aprendizaje y mejoramiento en los sistemas de administración pública.

4.18 Para esta evaluación, OVE realizó una encuesta de organismos ejecutores. Los resultados de la encuesta indican que, por cada dólar desembolsado por el Banco, los organismos ejecutores absorben siete centavos en el desempeño de las actividades administrativas y de cumplimiento requeridas específicamente por el Banco, actividades que de otro modo no se habrían realizado. Además, los organismos ejecutores gastan otros nueve centavos en actividades que no son

directamente atribuibles a los requisitos exigidos por el Banco. Los costos totales de los organismos ejecutores ascienden, pues, a 16 centavos por cada dólar desembolsado.

- 4.19 El uso generalizado de organismos ejecutores debilita la administración pública. Los funcionarios de estos organismos tienden a tener trayectorias de carrera pasando de un organismo especializado a otro, en lugar de pasar de los organismos a las instituciones ordinarias del Estado. Más del 50% de los coordinadores provienen del sector público, pero un 80% de éstos luego continúan sus carreras yendo de una unidad ejecutora a otra, sin restituirse a puestos de la administración pública, posiblemente debido a que ello obraría en detrimento de sus ingresos, ya que tendrían que sacrificar remuneraciones de tres a cinco veces superiores a las del sector público.
- 4.20 Por último, el Banco impone costos de transacción significativos en materia de gestión del riesgo fiduciario. Un reciente estudio de OVE sobre el sistema de supervisión del Banco reveló un gran número de actos obligatorios de supervisión que no estaban bien integrados en un sistema de supervisión focalizado en el riesgo. Como resultado se imponen costos considerables de cumplimiento a los países, pero con exiguas pruebas de que ello redunde en mejores resultados (véase el Anexo 7).
- 4.21 Colectivamente, los procedimientos vinculados con los instrumentos de préstamo de inversión probablemente imponen costos de transacción significativos a los prestatarios. El Banco no ha calculado todavía la magnitud de estos costos o los rendimientos que producen en términos de mejoras de la calidad de los proyectos y de los resultados de desarrollo. En una iniciativa reciente del Banco Mundial se examinaron los costos de transacción internos impuestos y se comprobó que eran elevados (más de 100 años-funcionario) y muy probablemente improductivos. (Véase el Recuadro 4.1.)

Recuadro 4.1: Costos internos de transacción en el Banco Mundial

Para el Banco, el costo directo de administración fiduciaria originado por la adherencia a estas políticas y los procedimientos de desembolso conexos puede ser superior a 100 años-personal anualmente, más las horas de trabajo de los jefes de equipos y otros funcionarios operativos. El enfoque en la elegibilidad distrae la atención de la Administración y del personal de la determinación de la propiedad de los gastos del prestatario y otros aspectos fiduciarios más sustantivos. Detrae la atención de los resultados y limita la capacidad del Banco para armonizar sus procedimientos con los de otros donantes.

Banco Mundial, Examen anual sobre la eficacia en términos de desarrollo, 2003

3. Resultados logrados

- 4.22 Como se observa en el Anexo 3, en general el sistema de información del Banco no hace un buen seguimiento de los resultados de desarrollo de los préstamos para proyectos de inversión. Aunque aparentemente el diseño de los proyectos estaría mejorando, el seguimiento del progreso en los resultados es bajo y continúa en descenso, y prácticamente ningún objetivo de desarrollo tiene una especificación

clara en el documento del préstamo o es objeto de seguimiento para determinar si se obtienen resultados durante la ejecución.

- 4.23 En las evaluaciones más recientes, tanto de programas de país como de sectores, OVE ha observado proyectos de inversión que, a juicio de patrocinadores y beneficiarios, han producido resultados útiles, y algunos proyectos han sido objeto de evaluaciones externas que dan confirmación empírica de su éxito. Esas comprobaciones, sin embargo, no proveen datos suficientes para responder a la cuestión económica fundamental de si los rendimientos de la inversión fueron significativamente superiores a los costos en que incurrió el país al contraer un empréstito para financiarlo.
- 4.24 De acuerdo con la política del Banco, los proyectos deben recalculan las tasas de rentabilidad luego de su terminación si esos cálculos habían formado parte de la justificación original del préstamo. En la muestra de 190 proyectos de inversión examinados en ocasión de la presente evaluación, ninguno de los pocos proyectos que se habían terminado contenía una tasa de rentabilidad recalculada al tiempo de la terminación.
- 4.25 Dado el déficit de información sobre las tasas de rentabilidad específicas de los proyectos, los datos agregados permiten derivar una perspectiva sobre el financiamiento del Banco con destino a proyectos de inversión. Dada la presunción contenida en su título, Préstamos para inversión, ¿es razonable preguntarse si “los préstamos del Banco para proyectos de inversión realmente contribuyen a aumentar la inversión pública”? Una abundante y convincente corriente de bibliografía económica indica que un bajo nivel de inversiones públicas, en particular en infraestructura, es una de las causas principales del crecimiento relativamente magro de la región¹⁵. Sería esperable que la creación de activos en el sector público fuera una contribución importante de los préstamos para proyectos de inversión del Banco.
- 4.26 OVE ha enfocado esta cuestión desde dos perspectivas. Primero, considerando la incidencia de los desembolsos de préstamos para proyectos de inversión en la formación de capital del sector público según datos macroeconómicos. A nivel macro, si los préstamos de inversión del BID estaban realmente financiando nuevas inversiones, un dólar de desembolso en esos préstamos debiera producir algo más de un dólar de aumento de la formación de capital del sector público (correspondiendo la diferencia a los recursos de contrapartida del país aplicados a la actividad de inversión). Sin embargo, los datos indican un coeficiente medio considerablemente inferior a la unidad, con variación sustancial entre países. Dos técnicas analíticas diferentes producen los siguientes resultados:

¹⁵ Entre algunos trabajos recientes que presentan pruebas a este respecto cabe mencionar los siguientes: Canning y Bennathan (2000), Calderón y Servén (2003), Clements, Bhattacharya y Nguyen (2003) y Gupta, Clements, Baldacci y Mulas-Granados (2004). Para un examen detallado de las pruebas, véase el informe del FMI sobre inversión pública y política fiscal.

- (i) **Técnica de datos de paneles:** Controlando por efectos específicos por países, observamos que un aumento de un dólar en los desembolsos totales del BID se traduce en un aumento de 35 centavos en la inversión pública de capital. Un aumento de un dólar en el desembolso préstamos para inversiones del BID se traduce en un aumento de 50 centavos en la inversión pública de capital. Finalmente, un aumento de un dólar en el desembolso de préstamos sectoriales/préstamos de apoyo a reformas de políticas del BID no tiene un efecto estadísticamente significativo sobre la inversión pública de capital.
 - (ii) **Ecuaciones por país:** Cuando se examina el desglose país por país, el comportamiento es más complejo. Entre 1987 y 2003 no se observa un efecto estadísticamente significativo del “desembolso de préstamos para proyectos de inversión” del BID sobre la “inversión pública de capital” en 10 países (Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). Se observa un coeficiente positivo (inferior a la unidad) en Belice, Guyana, Honduras, El Salvador y Trinidad y Tobago. Se observa un coeficiente positivo (superior a la unidad) en Jamaica y Panamá. Por último, se observa un coeficiente negativo en Chile, el Ecuador y México.
- 4.27 En consecuencia, en promedio, un dólar de desembolso de préstamos para proyectos de inversión aumenta la formación de capital del sector público del país en alrededor de 50 centavos. Gran parte de este promedio, sin embargo, obedece a una fuerte correlación en una minoría de países. La mayoría de los principales prestatarios del Banco no presentan una correlación entre los “desembolsos de los préstamos para proyectos de inversión” y la “inversión pública de capital” (Argentina, Colombia) o exhiben una correlación negativa (México). Brasil es un caso complejo, pues muestra una reacción positiva en algunos períodos y negativa en otros.
- 4.28 Los datos macroeconómicos, por lo tanto, no aportan prueba fehaciente de que los “préstamos para proyectos de inversión” del Banco estén financiando una mayor inversión pública o al menos no los tipos de inversiones que se captan en las definiciones de las cuentas nacionales de ingreso y producto.
- 4.29 Fuentes alternativas de datos presentan un cuadro similar. Datos sobre qué partidas se están financiando con recursos de los proyectos de inversión del Banco se pueden consultar en dos fuentes internas: los datos del Cuadro de Costos presentados en cada documento de préstamo, que enumera las categorías de gastos a financiar; y la base de datos de adquisiciones del Banco, que contiene información sobre los bienes y servicios obtenidos mediante el sistema del Banco.
- 4.30 De acuerdo con las políticas del Banco, los préstamos deben presentar desgloses detallados de los costos que se financien en proyectos individuales y, si bien los documentos de préstamo continúan presentando esta información, la supervisión

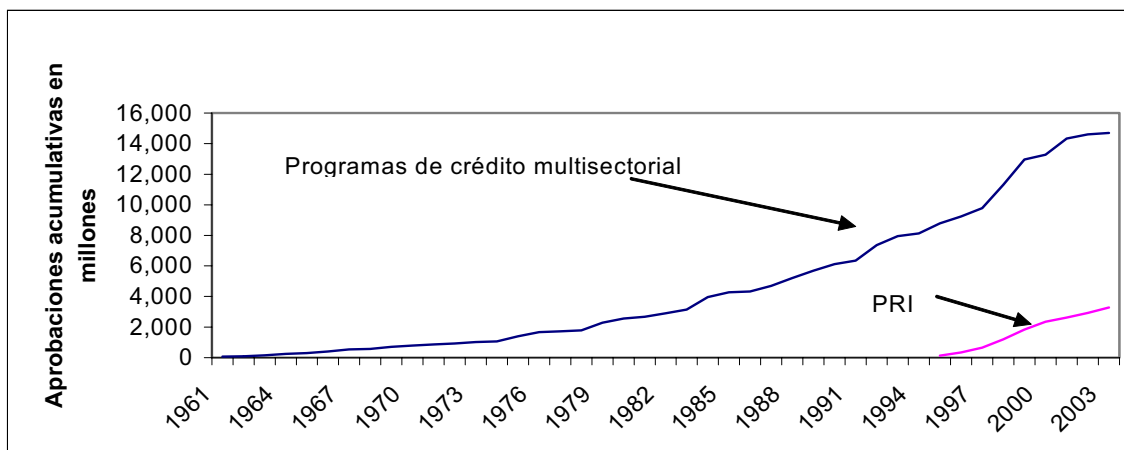
del sistema ha sido escasa o nula. Como resultado ahora hay más de 800 categorías diferentes de gastos en esta base de datos, careciéndose de uniformidad de criterios para la aplicación de las categorías de gastos en cada proyecto. Si bien los datos no son fiables debido a estos problemas, OVE ha tratado de reagrupar los gastos del cuadro de costos en tres grupos: “bienes y obras” (un sustituto de la creación de activos fijos), “servicios” y “sin categorizar”. Estos datos indican una disminución pronunciada en las categorías de gastos correspondientes a “bienes y obras”, de 66% de los gastos totales en 1990-1992 a 40% en 1999-2001, en tanto que los servicios aumentaron de 26% a 41% y el porcentaje correspondiente al grupo “sin categorizar” se elevó de 1% a 12%.

- 4.31 Los datos obtenidos via el sistema de adquisiciones muestran un patrón similar. Si bien el porcentaje general de los desembolsos del Banco capturados por el sistema de adquisiciones ha disminuido de 59% del total en 1997 a 37% en 2003, la proporción de “bienes y obras” dentro del total de contratos de adquisiciones en los préstamos para proyectos de inversión ha descendido de 96% del total en 1990-1992 a 69% en 1999-2001.
- 4.32 En consecuencia, tanto los datos de adquisiciones como los datos del cuadro de costos confirman que ha habido una transición importante de “bienes y obras” a “servicios” en las partidas que el Banco financia con los recursos de sus préstamos de “inversión”. Dado que muchos de estos servicios tienen poca probabilidad de reflejarse en los datos de las cuentas nacionales de ingresos y productos relativos a la formación de capital del sector público, la mudanza en la composición de los gastos en los proyectos de inversión del Banco puede ayudar a explicar el efecto relativamente débil que se observa en los datos macroeconómicos sobre la inversión pública.

V. INSTRUMENTOS DE PRÉSTAMO AL SECTOR PRIVADO

- 5.1 Los préstamos para financiar inversiones en el sector privado no son una actividad nueva para el Banco. Si bien el primer préstamo del Banco fue un proyecto de inversión pública por valor de US\$4 millones para abastecimiento de agua en el Perú, su segundo préstamo fue una operación de crédito global por valor de US\$10 millones estructurada para apoyar la provisión de financiamiento a prestatarios privados en el sector agropecuario en Bolivia. Desde su inicio, el Banco ha aprobado más de US\$12.000 millones en operaciones de crédito global estructuradas en beneficio del sector privado.
- 5.2 El Banco experimentó también en fecha temprana con el financiamiento directo a compañías del sector privado. Sin embargo, los resultados de este experimento fueron decepcionantes, y el Banco abandonó las operaciones de préstamo directo al sector privado hasta que el Octavo Aumento General de Recursos autorizó un nuevo instrumento de préstamo de ese tipo en 1994.

Figura 5.1: Préstamos al sector privado



- 5.3 Aunque todos los países miembros prestatarios han recibido al menos una operación de crédito global, tanto el número como el volumen de préstamos se han concentrado en unos pocos prestatarios. Desde la fundación del Banco, dos tercios de todas las operaciones de crédito global han correspondido a cinco países: Brasil, México, Perú, Chile y Argentina. Durante el período del Octavo Aumento General de Recursos del BID, el 60% del volumen total de préstamos con cargo a esta modalidad correspondió a Brasil solamente; por su parte, México y Perú recibieron 9% cada uno¹⁶.
- 5.4 Desde 1994, el Banco dispuso de un nuevo vehículo para dar apoyo al sector privado: los préstamos directos para infraestructura sin garantía del Estado. A diferencia de los créditos globales, que requieren garantía del Estado y cuentan en los cálculos fiscales del país, el instrumento de crédito directo no tiene ningún impacto directo sobre la posición fiscal del sector público. El uso del vehículo de préstamos al sector privado también se ha concentrado en un número relativamente pequeño de países miembros prestatarios. Desde su creación, 16 países han recibido préstamos con este instrumento, pero la mayoría de los préstamos se han concedido a cuatro países. (Para una información detallada, por país, sobre el uso de este instrumento, véase el Anexo 8.)
- 5.5 Aunque comparten el objetivo común de financiar la inversión privada en los países miembros prestatarios, los créditos sectoriales globales y los proyectos del sector privado son instrumentos muy diferentes, con condicionamientos y posibilidades muy distintos.

¹⁶ Este total incluye un crédito global por valor de US\$1.200 millones al BNDES para préstamos a PYMES, que se aprobó en el marco del Programa de Préstamos de Emergencia del Banco.

1. Formulación de la finalidad de desarrollo

- 5.6 En el Manual de Operaciones del Banco se entiende por préstamos de créditos globales a los préstamos “concedidos a instituciones financieras intermediarias (IFI) o agencias similares de los países prestatarios, con el objeto de que éstas faciliten créditos a subprestatarios finales para el financiamiento de proyectos en una multiplicidad de sectores”¹⁷. Estas operaciones tienen dos tipos de objetivos: el financiamiento de inversiones por parte de los prestatarios finales y la mejora del desempeño general del sistema financiero del país. A los fines de una comparación con otros instrumentos de préstamo, la presente evaluación se centrará en gran parte en el primero de estos dos objetivos.
- 5.7 Las normas que rigen el instrumento prescriben que los recursos de estos préstamos se usen para: “... *nuevas inversiones incluidas en el subproyecto presentado a la institución intermediaria para su financiamiento. No se reconocerán como aportes de los subprestatarios, aquellos destinados a financiar gastos recurrentes de mano de obra; capital de trabajo; valores imputados a inversiones ya realizadas o contribuciones en especie*”¹⁸. La Política OP-709 dispone que los recursos se utilicen para: “...*estimular a las instituciones financieras intermediarias para que se conviertan en efectivos vehículos de captación y canalización del ahorro interno y externo hacia la inversión y otros usos productivos*”¹⁹.
- 5.8 A pesar de la finalidad declarada de apoyar nuevas inversiones, el instrumento de crédito global sólo contiene salvaguardias relativamente débiles para asegurarse de que los fondos del Banco se destinen a esos objetivos. En los contratos del préstamo de este instrumento se incorporan normas sobre los criterios de elegibilidad de intermediarios financieros y los reglamentos de crédito sobre elegibilidad de usuarios y usos, pero sólo se dispone de evidencia limitada sobre el seguimiento y evaluación necesarios para asegurar su aplicación efectiva.
- 5.9 El Banco presta los fondos a un intermediario principal que, a su vez, otorga subpréstamos a otros intermediarios o a los prestatarios finales. El instrumento de crédito global sólo requiere que los intermediarios comuniquen al Banco la identidad de los prestatarios finales, el sector de actividad y provean una información limitada sobre la forma en que se usaron los recursos del préstamo, sin requerirles ninguna información sobre los resultados obtenidos con su

¹⁷ Política OP-306, Formas de financiamiento y asistencia del Banco para la movilización de recursos financieros (marzo de 1999) – Operaciones de préstamo. Originalmente, los préstamos de crédito global se canalizaban a través de bancos de desarrollo de primer piso; hoy ello se realiza a través de bancos de desarrollo de segundo piso; originalmente, dichos préstamos estaban limitados a sectores específicos, pero hoy, en reconocimiento de la segmentación de los mercados, son de carácter general.

¹⁸ Política OP-309, Préstamos globales a Instituciones Financieras Intermediarias – Aporte de los subprestatarios.

¹⁹ Política OP-709, Tasas de interés de subpréstamos.

utilización. Como cabría esperar de un instrumento de este tipo, las operaciones de crédito global no ofrecen una justificación formal de la tasa de rentabilidad.

- 5.10 En contraste, las operaciones del sector privado tienen una especificación muy diferente de la finalidad de desarrollo. Se trata de préstamos para financiar proyectos específicos, y se dispone de un gran caudal de información sobre la actividad que se financia y los participantes privados que también intervienen en el proyecto. Los proyectos del sector privado tienen además la salvaguardia de que el Banco sólo financia el 25% del costo total del proyecto; la mayor parte de la especificación detallada se hace en consonancia con las expectativas de los socios financieros privados, que exigen el cálculo de la tasa de rentabilidad como condición para llevar adelante el préstamo. Los proyectos del sector privado, por lo tanto, especifican claramente los rendimientos futuros proyectados del préstamo y registran una mayor puntuación que todos los demás instrumentos en esta medida de la efectividad del instrumento.
- 5.11 A pesar de que los proyectos del sector privado especifican las tasas de rentabilidad con mucha más claridad que las operaciones de crédito global, la cuestión clave en lo que se refiere a la efectividad en el desarrollo de ambos instrumentos no radica en sus tasas de rentabilidad, sino en su capacidad para identificar y subsanar fallas del mercado. Los proyectos comercialmente viables con tasas de rentabilidad positivas pueden ser financiados ya sea por el Banco o por el sector privado. La simple sustitución del financiamiento privado por el financiamiento del Banco no produce un beneficio de desarrollo. La intervención de instituciones públicas como el BID en el financiamiento de esos proyectos se justifica, desde el punto de vista del desarrollo cuando “... *los mercados... sufren fallas, frente a las que se imponen intervenciones gubernamentales para mejorar su funcionamiento y sus resultados sociales*²⁰”. En consecuencia, la especificación de la falla del mercado es lo que define la contribución de desarrollo de los préstamos al sector privado y la superación de esa falla constituye la “adicionalidad” económica de los préstamos del Banco.
- 5.12 En un principio, el instrumento de préstamo directo se basó explícitamente en un argumento de falla del mercado: en particular, la falla de los mercados para generar información suficiente a fin de fijar correctamente el precio de los riesgos asociados con proyectos de infraestructura ejecutados por entidades recientemente privatizadas. En un documento de antecedentes para las negociaciones del Octavo Aumento General de Recursos del BID se razonó así:

En el caso de los proyectos de infraestructura de entidades recientemente privatizadas que no puedan ser financiados en condiciones apropiadas, ya sea porque carecen de un historial de operación comercial exitosa, o que los mercados de capital del país no estén suficientemente desarrollados

²⁰ Estrategia de Desarrollo del Sector Privado. Nueva versión revisada del documento GN-2270-4, párrafo 4.1.

como para proporcionar financiamiento a plazos más largos, se podría proponer al Directorio Ejecutivo del Banco la consideración, tomando en cuenta la situación macroeconómica del país, de la aprobación de un número limitado de préstamos directos sin garantía financiera gubernamental, siempre que la participación del Banco, en cada caso, sea un factor esencial en la movilización de sustanciales financiamientos privados adicionales²¹.

- 5.13 Basado en este razonamiento, el Octavo Aumento General de Recursos dispuso que el nuevo instrumento canalizaría recursos “...*fundamentalmente para financiar actividades tradicionalmente realizadas por el sector público, tales como proyectos de infraestructura*”.
- 5.14 A pesar de que su origen se fundó en lo que se consideró una falla de mercado, el uso efectivo de este instrumento no ha incluido en general la determinación de fallas de mercado para justificar la finalidad de desarrollo de proyectos individuales. OVE está conduciendo un estudio de todos los préstamos directos al sector privado ejecutados desde 1994. Una conclusión preliminar de este trabajo es que no se presentaron pruebas suficientes de falla del mercado en la justificación de proyectos individuales de la mayoría de las intervenciones financiadas por el sector privado. Generalmente los proyectos se justifican en términos de adicionalidad, pero sólo contienen una evaluación breve sobre el asunto con un limitado respaldo de análisis de datos.
- 5.15 El argumento de la falla del mercado tampoco se enuncia explícitamente en cada operación de crédito global, sino que se lo basa en una hipótesis general de oferta nula o suboferta en cuanto a financiamiento a largo plazo. En los primeros años, los créditos globales se concedían principalmente a bancos públicos de desarrollo, cuya misma existencia se sustentaba en la creencia que existía una falla del mercado, si bien el Banco no hizo ningún esfuerzo independiente por evaluar esos argumentos. Las operaciones posteriores justifican la concesión de líneas de crédito global mediante una referencia a la estructura de plazos y preferencias de los intermediarios financieros existentes, pero no intentan evaluar estos patrones a la luz de un argumento de falla de mercado.

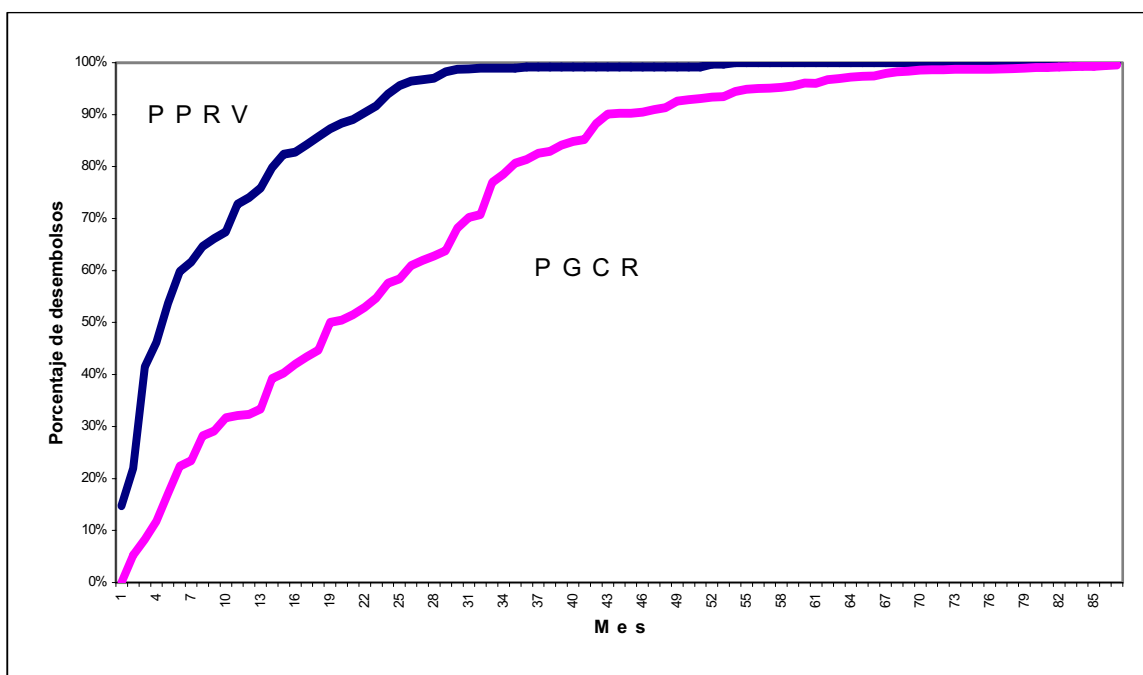
2. Eficiencia financiera

- 5.16 Las operaciones de crédito global y préstamos directos requieren plazos de preparación significativamente más breves que los de los préstamos de inversión tradicionales del Banco. En promedio, los proyectos del sector privado y los proyectos PGCR requieren un plazo de 15 meses desde la elegibilidad hasta la aprobación. Después de la aprobación, sin embargo, los plazos de ejecución de ambos instrumentos muestran un patrón muy diferente. Las operaciones de préstamos directos se desembolsan mucho más rápido que los créditos globales

²¹ Documentos de antecedentes con respecto al Octavo Aumento General de Recursos del Banco, CS-2620-9, 18 de junio de 1993.

(véase la Figura 5.2). Ello se debe en gran parte a que los proyectos del sector privado tienen necesariamente un patrocinador y un proyecto bien definido en el momento de la aprobación, en tanto que las operaciones de crédito global deben hacer circular los recursos a través de varios intermediarios para llegar a numerosos prestatarios finales. Al igual que los proyectos de inversión, sin embargo, las diferencias en la celeridad del desembolso entre operaciones de crédito global son sustanciales. En el universo de proyectos aprobados desde 1990, la operación de crédito global más rápida se desembolsó casi enteramente en un plazo de 24 meses (BR-310), mientras la más lenta requirió 103 meses (BO-088).

Figura 5.2: Desembolsos de PPRV y PGCR



Fuente: Almacén de datos del BID

- 5.17 La volatilidad, previsibilidad y ciclicidad son menos pertinentes cuando se analizan los préstamos al sector privado, ya que los desembolsos de esos préstamos se encauzan directamente a los prestatarios privados y no figuran en la planificación del gasto público.
- 5.18 Los costos de transacción son un tema importante en los instrumentos de préstamo del Banco al sector privado. En el caso de proyectos del sector privado, esos costos son los que corresponden a los análisis de “debida diligencia” y los costos derivados de la observancia de las salvaguardias de política del Banco (particularmente en relación con aspectos ambientales y sociales). Para las operaciones de crédito global, los costos de transacción asociados con la transferencia inicial de recursos son muy moderados, pero las normas que rigen el uso de los fondos por los subprestatarios han causado más preocupación.

- 5.19 Los costos correspondientes al análisis de debida diligencia del sector privado tienen la ventaja de estar bien cuantificados (porque los patrocinadores pagan el gasto de evaluación) y de que son una práctica comercial común. Sin embargo, como el Banco no tiene un registro central de esos costos, se hace difícil precisar exactamente la carga que estos costos imponen al prestatario. No obstante, en los préstamos del sector privado examinados hasta ahora, OVE ha comprobado que los costos promedian US\$1,1 millones por préstamo, o sea aproximadamente entre el 2% a 4% del financiamiento total concedido, lo que se compara desfavorablemente con los promedios típicos en la industria que son inferiores a la mitad de esa suma. Sobre la base de esta evaluación, los costos de transacción parecen ser un aspecto importante, en particular en materia de costos de servicios jurídicos, y podrían resultar un impedimento importante para las operaciones de menor envergadura, particularmente en los países más pequeños (Véase el Anexo 9).
- 5.20 Dos tipos de costos de transacción interesan en las operaciones de crédito global: los costos de transacción sufragados por el prestatario final al tratar de obtener crédito y los costos de transacción sufragados por el intermediario en sus relaciones con el Banco. La disminución del primer tipo de costos de transacción forma parte de la justificación sustantiva de la creación de las operaciones de crédito global; sin embargo, al examinar la documentación del Banco sobre estas operaciones, OVE no pudo encontrar prácticamente ningún análisis de los costos de transacción que debían solventar los prestatarios antes de la creación del programa, ni tampoco ninguna observación sobre los cambios en los costos de transacción derivados de la propia operación. En forma abrumadora, la documentación del Banco sobre las operaciones de crédito global se limita a una descripción de los préstamos otorgados, sin examinar los aspectos de los costos de transacción.
- 5.21 El segundo tipo de costos de transacción ha sido tema de considerable discusión y modificación en el curso de los años. El Grupo Asesor de Alto Nivel de 1993 observó lo siguiente:
- La imposición de amplios requisitos de presentación de informes y contrapartida a los intermediarios financieros es un desincentivo para participar en el programa y desalienta los préstamos a las pequeñas y medianas empresas. Cuestionamos que sea útil imponer en las operaciones de crédito global requisitos formales de contrapartida que no imponen ni el Banco Mundial ni otras instituciones financieras internacionales. Además, recomendamos que se racionalicen los requisitos engorrosos en materia de presentación de informes y que el Banco establezca una “ventanilla en dólares” para que los subprestatarios puedan valorar y cubrir eficazmente los riesgos cambiarios de los créditos.*
- 5.22 Estas recomendaciones se han incorporado en la práctica reciente del Banco en relación con el instrumento, incluso la creación de la ventanilla en dólares. El

resultado ha sido que los costos de transacción impuestos a los intermediarios principales son muy bajos. En general, el Banco acepta las políticas de crédito del intermediario principal, transformando a los préstamos globales en una fuente de financiamiento con costos de transacción sumamente bajos.

3. Resultados logrados

- 5.23 Los préstamos directos al sector privado tienen la capacidad para demostrar los rendimientos económicos de los proyectos que financian y, en general, lo hacen. Las operaciones de crédito global, por otro lado, prácticamente nunca demuestran los rendimientos económicos efectivos para los prestatarios finales. Ello se debe a que, como se señaló en un informe de evaluación de 1999, el sistema de seguimiento del Banco considera que “el mero cumplimiento del calendario de desembolso equivale al cumplimiento de las metas²²”.
- 5.24 Los proyectos del sector privado muestran, en general, una tasa ex post de rentabilidad positiva al término del préstamo, aunque con niveles significativamente inferiores a los proyectados en los documentos de proyecto originales. Los acontecimientos posteriores, sin embargo, han reducido sustancialmente la rentabilidad de algunas operaciones, con el resultado de una operación con anulación total en libros (en Argentina) y de la clasificación de un total de más de 30% de la cartera existente en las categorías de “lista de vigilancia” o “activos con impedimentos para proveer el servicio de su deuda”.
- 5.25 Sin embargo, el resultado clave que se debe examinar en cuanto a los préstamos del sector privado no es su rentabilidad comercial, sino la rectificación de fallas del mercado, específicamente las vinculadas con la renuencia del sector privado a financiar obras de infraestructura comercialmente viables pero recientemente privatizadas. En el Anexo 10 se presentan datos sobre el financiamiento privado de infraestructura en la región. Según estos datos, las instituciones financieras multilaterales representan sólo una pequeña porción de las operaciones de infraestructura con financiamiento privado, lo que indica que los mercados para esas inversiones podrían estar funcionando con más eficacia de lo que se pensaba cuando se creó el instrumento de préstamo directo.
- 5.26 A diferencia de los proyectos del sector privado, las operaciones de crédito global, por diseño, desconocen los resultados logrados por los prestatarios finales. No obstante, en las evaluaciones de las operaciones de crédito sectoriales en las que se ha tratado de llegar al nivel de los prestatarios finales se han comprobado resultados generalmente decepcionantes:
- Una evaluación de 1984 sobre los programas de crédito global para revitalización industrial comprobó que la mayoría de los subproyectos habían respondido peor de lo que se esperaba y que de

²² Documento RE-233, Revisión de los informes de terminación de proyectos recibidos desde el 1 de julio de 1994 hasta el 31 de agosto de 1997: estudio de contenido y calidad.

un cuarto a la mitad de los subproyectos habían experimentado tasas de rentabilidad económica internas inferiores a la tasa mínima aceptada por el Banco (12%)²³.

- Una evaluación paralela de las operaciones de crédito global orientadas al sector agropecuario llegó a la conclusión de que los estudios de evaluación de impacto: “... *no muestran una correlación significativa entre la concesión de subpréstamos y la dirección de los cambios en los ingresos netos de los que los reciben, en comparación con grupos testigos o con la situación de los subprestatarios antes de obtener los recursos*”²⁴.”

5.27 Las conclusiones citadas en la tercera operación de crédito multisectorial en el Uruguay, como ejemplo del éxito obtenido en los dos préstamos anteriores, son representativas de esta situación . (Véase el Recuadro 5.1.) Las operaciones anteriores se calificaron de “satisfactorias,” a pesar de que la información producida sólo mencionaba el número, tamaño y distribución sectorial de los subpréstamos concedidos.

Recuadro 5.1: Efecto a nivel de subproyectos

El préstamo del Banco para su primer programa de crédito multisectorial en el Uruguay (705/OC-UR) (en adelante denominado MS-I) quedó enteramente desembolsado para marzo de 1998 con resultados muy satisfactorios... El valor total de las inversiones financiadas por los subpréstamos del MS-I superó las expectativas porque la contrapartida local excedió los requisitos del programa: en febrero de 2002, los préstamos y recuperaciones totalizaban US\$246 millones (BID, 46,4%, prestatarios finales, 41,4%, IFI, 12,2%). Dos tercios de los préstamos iniciales tuvieron plazos de reembolso superiores a cinco años; el tercio restante tenía plazos de reembolso más breves. Más de la mitad (57%) de los préstamos se destinó a adquisiciones de bienes de capital (planta y equipo).

El segundo programa de crédito multisectorial (1155/OC-UR) (MS-II) ha logrado sus objetivos satisfactoriamente, y el último desembolso se efectuó en el primer trimestre de 2002. El efecto de esta operación se cuantificó por referencia a los siguientes parámetros: i) inversión de capital apalancada; ii) número y tamaño medio de los préstamos aprobados; iii) cobertura geográfica; y iv) tipo de proyectos financiados.

Uruguay. Propuesta para un préstamo con destino a un programa de financiamiento global multisectorial III (MS-III) PR-2674; 21 de mayo de 2002

5.28 Que haya sido prudente que el Gobierno del Uruguay contrajera estos préstamos no ha de depender del volumen de crédito otorgado, sino de la rentabilidad económica generada. Si los fondos se hubieran utilizado provechosamente, los rendimientos económicos recibidos por el prestatario final generarían ingresos fiscales para el Estado y también recursos para amortizar el principal y los intereses de los préstamos. Sin embargo, si los préstamos no se hubieran usado provechosamente, el Estado, por un lado, podría sufrir pérdidas financieras en

²³ Resumen de la evaluación de los programas de crédito industrial global, Documento GN-1505-6, septiembre de 1984.

²⁴ Resumen de las evaluaciones de los programas de crédito agrícola global, documento GN-1493-27, febrero de 1984.

relación con los préstamos y, por el otro, no obtendría un aumento de los ingresos fiscales para ayudar a financiar la amortización de los préstamos al Banco.

VI. INSTRUMENTOS DE PRÉSTAMOS SECTORIALES/PRÉSTAMOS EN APOYO DE REFORMAS DE POLÍTICA/PRÉSTAMOS DE EMERGENCIA

A. Operaciones de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política

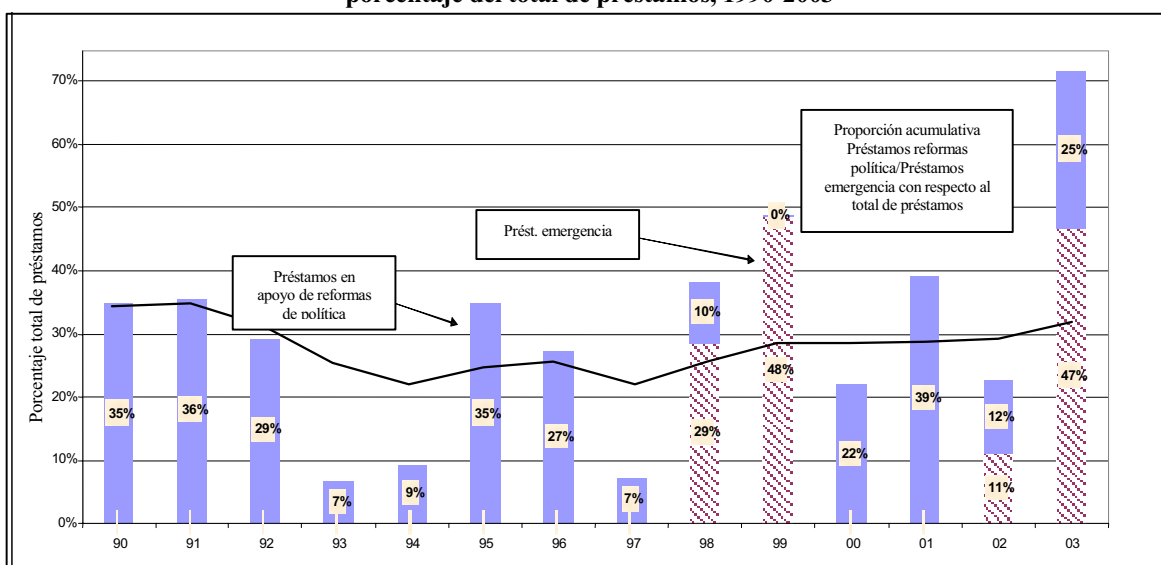
- 6.1 Cuando se crearon en 1989, las operaciones de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política se diseñaron para lograr los objetivos duales de reforma de políticas y financiamiento de las necesidades de balanza de pagos de los países. Sin embargo, al momento de formular salvaguardias detalladas para el uso del instrumento, se hizo hincapié fundamentalmente en el aspecto de las reformas de políticas. Los préstamos sectoriales se estructuraban sobre la base de “condicionalidades” detalladas de políticas, incluyendo cláusulas contractuales que especificaban los cambios en las leyes, reglamentos o instituciones que el país debía introducir. La liberación de tramos de los préstamos dependía de que el Banco certificara que las condicionalidades asociadas con cada tramo se habían cumplido.
- 6.2 En lo que se refiere al objetivo de financiamiento para el país, la única salvaguardia incorporada formalmente en la normativa del instrumento fue que esos préstamos tenían que demostrar el “cumplimiento de un marco macroeconómico satisfactorio²⁵”. Ello tenía por objeto impedir que esos préstamos se usaran para financiar un programa nacional insostenible y que, por lo tanto, contribuyeran a crear una situación de deuda desestabilizadora. En contraposición con las salvaguardias de políticas, sin embargo, esta salvaguardia no requiere un análisis o una especificación detallada, con el resultado de que estos préstamos sólo contienen una descripción vaga y general de las necesidades financieras del país que se atienden con los recursos provistos.
- 6.3 El instrumento de préstamo sectorial contenía pocas salvaguardias adicionales. Los fondos no se desembolsaban contra pruebas de gastos específicos, razón por la cual no había las complejas salvaguardias de gastos aplicables a los préstamos de inversión. Esos préstamos no requerían financiamiento de contrapartida del prestatario, ni tampoco estaban sujetos a restricciones en los gastos elegibles. Originalmente, los préstamos sectoriales se debían otorgar conjuntamente con el Banco Mundial, pero este requisito fue eliminado por los Gobernadores en 1990. Para cumplir los requisitos del Convenio Constitutivo del BID, y según lo interpretado en las disposiciones correspondientes al Séptimo Aumento General de Recursos del Banco (documento AB-1378), los préstamos sectoriales se

²⁵ Política OA-330, Manual de Administración de Operaciones del Banco, “Préstamos sectoriales – Reglas Específicas”, febrero de 1998.

estructuraron para que fueran desembolsados “contra importaciones y no contra costos relacionados específicamente con los proyectos”²⁶, y además contenían una lista negativa de importaciones, pero esta salvaguardia resultó en gran parte pro forma y se la abandonó en el Octavo Aumento General de Recursos del Banco (documento AB-1704).

- 6.4 Los Gobernadores sí establecieron una salvaguardia general para el uso del instrumento, limitándolo al 25% del total de préstamos durante el período del Séptimo Aumento General de Recursos del BID, tope que se redujo a 15% para el período del Octavo Aumento General de Recursos. En las revisiones del marco crediticio de 2002, los Gobernadores sustituyeron con un tope específico en dólares el anterior límite porcentual del programa de préstamos.
- 6.5 Desde la aprobación del instrumento de préstamo sectorial en el Séptimo Aumento General de Recursos, el Banco ha aprobado 101 operaciones de préstamo sectorial por un total de más de US\$18.000 millones. En 1998, el Directorio Ejecutivo aprobó una variante de “emergencia” de los préstamos en apoyo de reformas de política, mayormente con las mismas características de diseño, pero con un perfil de vencimientos mucho más breves y una tasa de interés más elevada. La Figura 5.1 muestra el patrón de uso de ambas variantes del instrumento de préstamos en apoyo de reformas de política, que han promediado alrededor de 27% del programa de financiamiento total desde 1990 y que representaron el 76% del total de préstamos del Banco en 2003. Este patrón de utilización contrasta claramente con el uso de los instrumentos de préstamo de “inversión” (véase la Figura 6.1).

Figura 6.1: Relación préstamos en apoyo de reformas de política/préstamos de emergencia como porcentaje del total de préstamos, 1990-2003

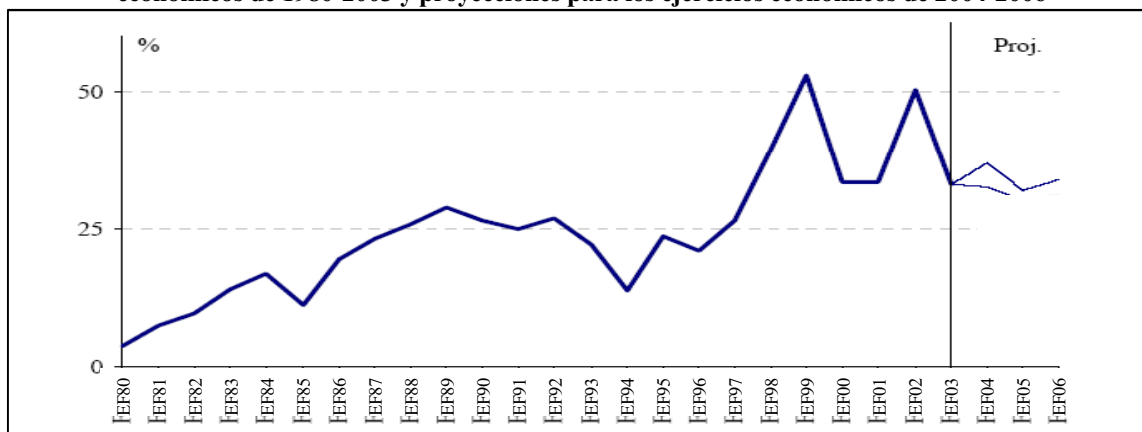


Fuente: Almacén de datos del BID

²⁶ Documento AB-1704, párrafo 3.6.

6.6 Con fines comparativos, la Figura 6.2 muestra el patrón de aprobaciones de préstamos de ajuste del Banco Mundial.

Figura 6.2: Porcentaje de préstamos de ajuste en el total de préstamos del BIRF y de la AIF, ejercicios económicos de 1980-2003 y proyecciones para los ejercicios económicos de 2004-2006



Fuente: “Eligibility of Expenditures in World Bank Lending: A New Policy Framework, Operations Policy and Country Services”, 26 de marzo de 2004

6.7 Veintiuno de los prestatarios del Banco han usado este instrumento en el periodo del Octavo Aumento General de Recursos del BID. La intensidad de uso ha variado sustancialmente entre países. El Cuadro 6.1 muestra la aplicación de este instrumento durante el período del Octavo Aumento General de Recursos del BID, medido en porcentaje del total de empréstitos tomados por cada país durante el período y en porcentaje del uso total del instrumento.

Cuadro 6.1: Uso de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política, por país: 1990-2004

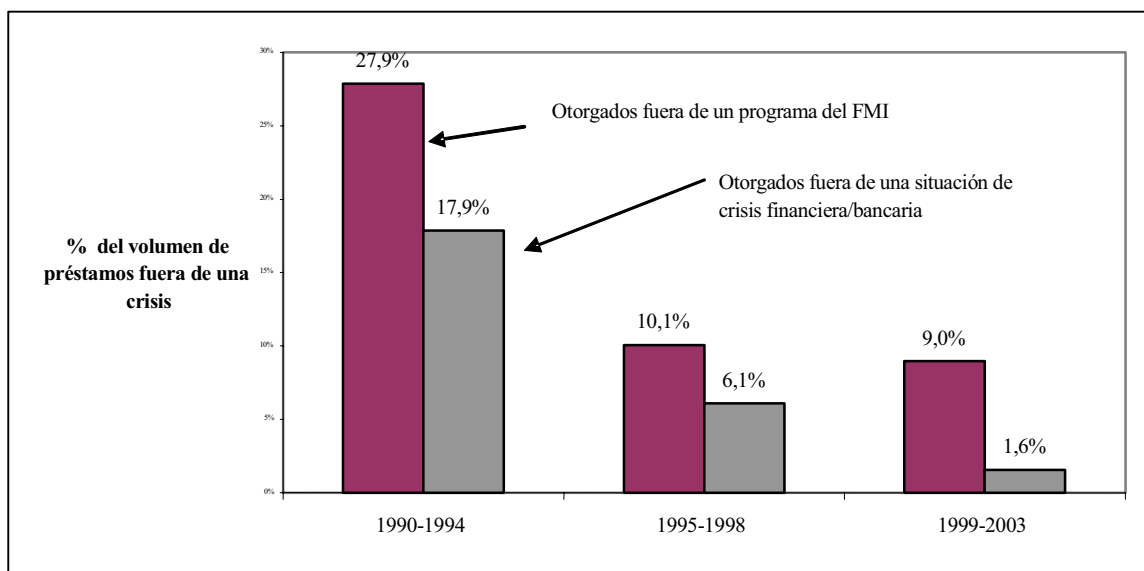
País	Porcentaje del programa de país	Porcentaje de uso del instrumento
AR	27%	22%
BA	14%	0%
BO	19%	2%
BR	3%	3%
CH	9%	1%
CO	23%	9%
CR	26%	1%
EC	34%	4%
ES	12%	1%
GU	28%	2%
GY	37%	1%
HA	21%	1%
HO	34%	3%
JA	36%	2%
ME	29%	18%
NI	28%	2%
PE	38%	11%
PN	27%	2%
PR	6%	0%
RD	21%	2%
SU	39%	0%
TT	16%	1%
UR	30%	5%
VE	38%	7%

6.8 Un tercer aspecto saliente acerca de este instrumento es que ha sido usado abrumadoramente en períodos de excepcional necesidad financiera de los países. Ello se comprueba mediante dos cálculos diferentes. Primero, OVE examinó todos los préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política otorgados desde 1989 para determinar cuáles habían sido aprobados cuando el país prestatario tenía un programa aprobado del FMI. Segundo, OVE elaboró un índice independiente para medir la ocurrencia de “presiones financieras” o “crisis bancarias”, las dos condiciones que pueden dar lugar a necesidades de financiamiento extraordinario. La Figura 6.3 indica que estos instrumentos

han sido usados por los países casi exclusivamente en períodos de dificultades financieras, lo que confirma que los objetivos de financiamiento del país son una motivación clave para el uso de este tipo de instrumento de préstamo. En realidad, en el período 1999-2003, menos de 3% del volumen de préstamos aprobados para ambos instrumentos se otorgó a países que no tenían un programa del FMI o una situación de dificultad financiera grave.

- 6.9 Los límites cuantitativos al uso de este instrumento también han sido un problema en el curso de los años. El Séptimo Aumento General de Recursos del BID estableció un límite de 25% del total de aprobaciones para este instrumento, pero el uso del instrumento hasta 1992 fue muy superior al límite. La capacidad del Banco para exceder el límite indicaría obviamente un margen de flexibilidad, pero la programación en este período estuvo marcada por una percepción de condicionamiento en el posible uso del instrumento.
- 6.10 El límite se redujo a 15% en el Octavo Aumento General de Recursos del Banco, en previsión de un entorno más favorable para los flujos financieros privados. El límite se respetó en un solo año, 1997, y las crisis financieras que siguieron llevaron a la creación de una nueva variante, los préstamos de “emergencia” en apoyo de reformas de política que, junto con los préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política ordinarios, han representado un porcentaje elevado del programa total de financiamiento desde 1998.

Figura 6.3: BID, préstamos PSCT y PEMG



Fuente: Almacén de datos del BID

1. Formulación de la finalidad de desarrollo

- 6.11 El instrumento se estructuró para atender a dos finalidades diferenciadas de desarrollo: la reforma de políticas y el financiamiento de déficit de balanza de pagos. El objetivo de reforma de políticas se enunció explícitamente: “mejorar la

eficiencia económica en el sector y suministrar transferencias de recursos para ayudar a hacer posibles esas mejoras”, mientras los objetivos de financiamiento al país se expresaron en términos muy generales. El Séptimo Aumento General de Recursos del BID, que creó el instrumento, se focalizó claramente en atender a las necesidades agregadas de financiamiento de la región, a saber:

En el caso del BID, se ha programado un promedio de flujos netos de capital de US\$1.800 millones a US\$2.250 millones por año, lo que corresponde a niveles de desembolsos de US\$3.200 millones a US\$3.600 millones anuales. Para lograr los desembolsos requeridos, el Banco deberá buscar los medios de acelerar la ejecución de proyectos y, por ende, los desembolsos de préstamos y tendrá que considerar nuevas modalidades operativas²⁷.

- 6.12 El objetivo de financiamiento se hizo más explícito en 1990, cuando los Gobernadores autorizaron su uso para apoyar las actividades de “reducción de la deuda y su servicio”. Los recursos de esos préstamos se usaron para ayudar a los países a reestructurar su deuda con la banca comercial privada.
- 6.13 Tanto los objetivos de reformas de políticas como el financiamiento al país son potencialmente apropiados para el financiamiento con deuda, ya que el primero puede producir un rendimiento futuro, en la forma de un aumento de la eficiencia económica, y el segundo puede mejorar la tasa de crecimiento a largo plazo de un país al mitigar los efectos negativos de las fuertes contracciones económicas (Véase el Anexo 11).
- 6.14 Hasta hace poco, las necesidades de financiamiento de un país no eran objeto de análisis en el documento de préstamo, aunque desempeñaban una función crucial en la definición de la dimensión del préstamo y el ritmo de los desembolsos de los tramos previstos. Esta situación, sin embargo, ha comenzado a cambiar a medida que el Banco ha participado en operaciones de préstamos concertados con el FMI. Por ejemplo, un reciente préstamo sectorial/préstamo en apoyo de reformas de política a la República Dominicana hacía referencia explícita a las necesidades de financiamiento del país, a saber:

Para la implantación del programa macroeconómico del gobierno se prevé un paquete de asistencia financiera por parte de las instituciones financieras internacionales de US\$1.200 millones durante un período de 24 meses, incluyendo US\$300 millones del Banco Mundial, US\$300 millones del BID (US\$100 millones de esta operación y US\$200 millones de un préstamo de emergencia destinado a garantizar el mantenimiento de los programas sociales del gobierno) y US\$600 millones del FMI...Los recursos previstos en esta operación forman parte integral del paquete de asistencia financiera acordado por

²⁷ Párrafo 2.04.

*las autoridades, el FMI y el Banco para respaldar el programa económico integral del gobierno y en particular fortalecer la balanza de pagos mediante una recuperación importante de las reservas internacionales del país*²⁸.

- 6.15 Sin embargo, el documento no contiene un análisis cuantitativo de las necesidades de financiamiento del país, ni una proyección de cómo la atención de esas necesidades generará un rendimiento positivo a largo plazo para el país y, en este sentido, refleja la especificación generalmente deficiente de la finalidad de desarrollo relacionada con los objetivos de financiamiento al país prevalente en este tipo de préstamos. La referencia específica al FMI, sin embargo, sugiere que el Banco ha delegado en esa institución la función de evaluar las necesidades de financiamiento y se pliega al liderazgo del FMI en la determinación de la cuantía de su propia operación.
- 6.16 En materia de reformas de políticas, los Gobernadores incluyeron un texto destinado a salvaguardar un análisis profundo de la rentabilidad económica como requisito para el uso de este instrumento. El Séptimo Aumento General de Recursos del BID señaló que los factores decisivos respecto del uso del instrumento debían incluir lo siguiente:

*seguridad razonable de que los beneficios del programa para la economía nacional fueron superiores a sus costos económicos y sociales*²⁹.

- 6.17 Cuando en 1990 se modificó el instrumento de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política a fin de autorizar el financiamiento de operaciones para la reducción de la deuda y su servicio, los manuales de operaciones del Banco incorporaron un texto aún más explícito, que exigía que ese financiamiento:

se basara en la estimación de que tendría un impacto positivo sobre las perspectivas de ajuste orientado hacia el crecimiento en comparación con un uso alternativo de los mismos recursos. En consecuencia, sólo se daría apoyo al financiamiento si la reducción involucrada contribuye a un plan de financiamiento externo viable que alcance los objetivos de crecimiento del programa de ajuste.

- 6.18 También reconoció explícitamente que las transacciones financieras de esta clase implicaban tanto riesgos como beneficios, a saber:

Los costos y beneficios para un prestatario que utilice la Facilidad dependerán de una serie de factores que deberán ser examinados cuidadosamente por el Banco en cada caso. El Banco justificará el uso de la Facilidad sólo cuando se concluya que los beneficios son claramente superiores a los costos de la operación. Al hacer la evaluación, el Banco

²⁸ Véase el documento PR-2834, párrafo 1.15.

²⁹ Documento AB-1378, párrafo 3.18.

*analizará los efectos globales de la disminución del peso de la deuda y reducción en los pagos por concepto de su servicio. Dentro de lo posible, la evaluación se basará en consideraciones tales como la existencia de condiciones más favorables en las corrientes de fondos externas (e internas), las tasas de retorno proyectadas, el análisis del aumento eventual de la inversión y de las importaciones a raíz de la disminución en los pagos por servicio de la deuda, estimaciones sobre las posibilidades de un mayor crecimiento y desarrollo, proyecciones sobre la oportunidad y las circunstancias en que el país podría recuperar un acceso normal a los mercados de capital internacionales y un análisis de la repercusión que la reducción de deuda tendrá sobre el acceso del país al crédito externo*³⁰.

- 6.19 Al examinar la documentación de los préstamos aprobados en el marco de este instrumento, OVE encontró muy pocas operaciones que se atuvieran a estas salvaguardias de diseño. Los préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política son sumamente difusos en su enunciado de la finalidad de desarrollo. En cuanto a sus objetivos de reforma de políticas, estos préstamos no incluyen cálculos de costo-beneficio o de tasas de rentabilidad, y sus puntuaciones de evaluabilidad en cuanto a resultados son bajas (Véase el Anexo 3).
- 6.20 Los análisis de los costos y beneficios del programa de reforma se realizaron con tan poca frecuencia que el requisito de que los préstamos suministren una “seguridad razonable de que los beneficios del programa para la economía nacional sean superiores a sus costos económicos y sociales” se eliminó del manual de operaciones del Banco en 1997. Los documentos de préstamo se concentran en la definición de las políticas por reformar (un producto) y no en los rendimientos económicos que se obtendrán a partir del cambio de políticas (un resultado).

2. Eficiencia financiera

- 6.21 Las operaciones de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política se desembolsan en general muy rápidamente, promediando 56% del préstamo en el primer tramo que, en promedio, se libera nueve meses después de la aprobación. El segundo tramo de estas operaciones desembolsa en promedio el 32% del total aprobado dentro de los 30 meses de la aprobación.
- 6.22 Este patrón de liberación de tramos indica que estos instrumentos tienen una concentración de desembolsos al principio del período, característica que se justifica desde la perspectiva de mitigación de crisis, pero que es algo más problemática desde la perspectiva de inducir reformas de políticas. La concentración inicial indica que las condicionalidades de políticas o bien se habían cumplido esencialmente al tiempo de la aprobación o no condicionaban el

³⁰ Documento GN-1686-7, 22 de marzo de 1991: Facilidad de reducción de deuda y su servicio. Reglamento Operativo. Anexo I.

desembolso del préstamo. Este mismo punto se planteó en forma algo diferente en la evaluación de OVE respecto de los préstamos de emergencia³¹.

- 6.23 En cuanto a las demás medidas de la eficiencia financiera, los préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política permiten desembolsos más previsibles que los préstamos para proyectos de inversión, y esos desembolsos son algo menos volátiles que los gastos primarios del país. Las operaciones de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política también se desembolsan en promedio de manera más anticíclica que los préstamos para proyectos de inversión, aunque este patrón exhibe una gran variabilidad entre países (Véase el Anexo 6).
- 6.24 Dado que no financian gastos específicos, los préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política no tienen ninguno de los costos de transacción asociados con los préstamos para proyectos. En cambio, los costos de transacción están asociados con las cargas de cumplimiento de las condicionalidades incorporadas en el préstamo. El Anexo 12 muestra la evolución del patrón de condicionalidades incorporadas por el Banco en sus operaciones de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política desde 1994. El número de condiciones parece venir declinando de un promedio de 43 condiciones por préstamo en 1990-1994 a 27 condiciones en 2000-2003, con variaciones en este intervalo. Entre 1990 y 1995, hubo cinco préstamos que requirieron más de 100 condiciones para el desembolso y después de 1995 cinco préstamos tuvieron entre 50 y 70 condiciones, pero la gran mayoría de los préstamos tienen entre 10 y 40 condiciones.

3. Resultados logrados

- 6.25 Cuando se trata de evaluar los resultados logrados con el instrumento de préstamos en apoyo de reformas de política, es importante distinguir entre tres tipos diferentes de resultados posibles. Primero, los resultados financieros asociados con el objetivo de financiamiento al país inherente en las operaciones de préstamos en apoyo de reformas de política. Segundo, los resultados en términos del impacto de las operaciones en la aprobación de medidas de reformas de políticas. Tercero, los resultados de las reformas de políticas adoptadas sobre el desempeño de la economía de los países miembros prestatarios.
- 6.26 **Resultados financieros:** En el primer nivel, los resultados de las operaciones de préstamos en apoyo de reformas de política no se pueden evaluar fácilmente

³¹ “Estos objetivos gemelos de desembolso rápido y condicionalidad fuerte muchas veces han producido tensiones. El objetivo de apoyo a la balanza de pagos sugiere que se use un solo tramo o que haya una concentración inicial de los tramos, con una condicionalidad que no incluya factores que escapen al control del poder ejecutivo del país. El objetivo de reforma estructural sugiere precisamente lo contrario: tramos múltiples, concentración en fases posteriores, con reformas legislativas que requieren sanción del poder legislativo y formación de un consenso respecto a las reformas. Esto último implica condicionamientos verticales y horizontales que lleva tiempo superar.” Documento RE-251, la nota a pie de página 3, página 4.

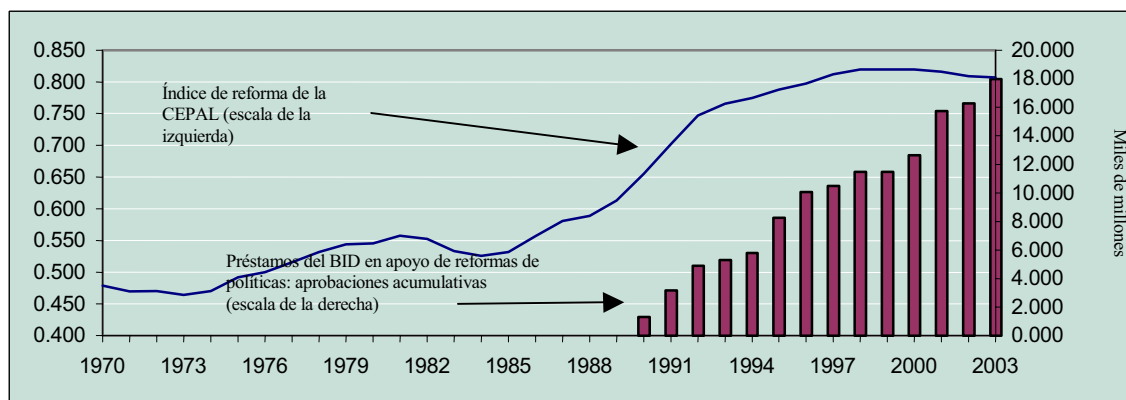
debido a que no contienen un análisis de los problemas de financiamiento del país que están destinadas a resolver. Por falta de un análisis explícito de las finalidades en esa esfera, los resultados financieros se describen solamente en relación con la cuantía y el calendario de los desembolsos. La Figura 4.2 indica que las operaciones ordinarias de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política (PSCT) se desembolsan muy rápidamente, y que la variante de emergencia de los préstamos en apoyo de reformas de política se desembolsa aún más rápidamente. Por consiguiente, como vehículo para suministrar financiamiento al país, estos instrumentos son sumamente eficientes.

- 6.27 **Aprobación de las reformas:** En lo que se refiere a la segunda cuestión —si las operaciones de préstamos en apoyo de reformas de política lograron inducir reformas de políticas— los resultados son más ambiguos, por dos razones básicas: la atribución al Banco es difícil y el nexo entre los préstamos y el proceso conducente a la reforma de políticas es difícil de establecer.
- 6.28 Primero, las operaciones de préstamos en apoyo de reformas de política casi siempre se hacen de acuerdo con terceros, y las interpretaciones respecto de cómo se han de reformar las políticas son compartidas ampliamente por el FMI, el BID y el Banco Mundial. En consecuencia, es difícil distinguir el impacto del Banco del de otros actores con agendas y programas de financiamiento similares.
- 6.29 Segundo, la realidad es que la “reforma de políticas” es un proceso que puede separarse completamente de los préstamos en apoyo de reformas de política. Dado que no existe conexión necesaria entre los desembolsos de préstamos y los costos reales de ejecución de las reformas, no se exige estrictamente que los recursos de los préstamos produzcan la reforma deseada. Durante gran parte del decenio de 1990, hubo un amplio consenso entre los gobiernos de la región con respecto a la necesidad de emprender reformas, y la dinámica de este consenso probablemente haya sido más responsable de las reformas de política realmente observadas que los paquetes de asistencia financiera otorgados por los bancos multilaterales de desarrollo en la consecución de reformas.
- 6.30 La separación de las reformas de políticas de los préstamos se puede visualizar en la siguiente figura que presenta el índice de reforma económica de la CEPAL junto con las aprobaciones por parte del Banco de préstamos en apoyo de reformas de política. El gráfico ilustra el hecho de que las reforma de política en la región ya habían adquirido un ímpetu sustancial antes de que el Banco iniciara sus actividades de préstamos en apoyo de reformas de política y que las operaciones de préstamos en apoyo de reformas de política continuaron aumentado notablemente en años recientes, a pesar de que el ritmo de las reformas medido por el índice de la CEPAL se ha estancado³². Si las operaciones

³² El índice de reformas de la CEPAL refleja en gran parte las reformas macroeconómicas esenciales encaminadas a mejorar la gestión económica general. El estancamiento de este índice puede indicar que el programa de reforma se ha desplazado hacia esferas no cuantificadas por el índice, tema que se examina mas adelante.

de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política están asociadas tanto con períodos de avance como de estancamiento en las reformas, es difícil alegar que estos préstamos son la “causa” de las reformas.

Figura 6.4: Factor acumulativo índice de reformas y relación préstamos en apoyo de reformas de política/préstamos sectoriales aprobados



Fuente: Almacén de datos del BID
CEPAL

- 6.31 Los intentos por identificar nexos de causalidad han tomado en general dos enfoques diferentes. El primer enfoque sostiene que estos préstamos brindan incentivos suficientes para persuadir a gobiernos renuentes a emprender reformas que no hubieran emprendido en caso contrario; el segundo enfoque sostiene, en cambio, que estos préstamos permiten a los gobiernos interesados ejecutar reformas con las que están comprometidos, pero para las que carecen de recursos.
- 6.32 El argumento de la “persuasión” puede tener mérito cuando se aplica a grandes reformas macroeconómicas, ya que los recursos de las operaciones de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política fluyen directamente al Tesoro, al que compete la responsabilidad de implementar las reformas. En el caso de otras reformas, sin embargo, el argumento de la persuasión es menos plausible, ya que los ministerios sectoriales en general no tienen contacto con los fondos que se desembolsan. Esta cuestión se planteó en una evaluación de 1998 de las operaciones de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política del BID en los siguientes términos:

Uno de los problemas que se han planteado con los préstamos sectoriales es que en general sus desembolsos no afectan directamente a las instituciones participantes, que a veces ni siquiera están informadas de las medidas que deben tomar para dar cumplimiento a las condicionalidades, o no comparten sus objetivos³³.

³³ Evaluación de la cartera de préstamos en apoyo de reformas de políticas, fase II, enero de 1998, Resumen, página iii.

- 6.33 En un amplio estudio plurianual del Banco Mundial sobre sus propios préstamos de ajuste se hizo una generalización más amplia acerca de la capacidad de los préstamos para reformas para persuadir a los gobiernos renuentes a que adoptaran nuevas políticas. En el estudio se observó lo siguiente:

*La autoría del país y su grado de preparación para la reforma son elementos clave para la eficacia del ajuste y el desarrollo sostenido. Requieren tanto el compromiso como la capacidad para ejecutar las reformas apoyadas con los préstamos de ajuste del Banco. La investigación sobre la eficacia de la ayuda indica que cuando el compromiso o la capacidad de ejecución del país son débiles, la condicionalidad tiene poca probabilidad de ser eficaz: En otras palabras, **la condicionalidad no puede por sí sola llevar a la adopción de políticas mejores cuando no hay consenso a favor de la reforma**³⁴.*

- 6.34 El argumento de la “potenciación” tiene más mérito, en particular cuando las reformas tienen mayores costos de transición, por ejemplo en el caso de la reforma de las pensiones, que impone costos fiscales iniciales significativos en la transición de regímenes de financiamiento con ingresos corrientes a regímenes de capitalización. En esas reformas, sin embargo, el monto del préstamo está directamente relacionado con los gastos identificados, razón por la cual la operación es más un préstamo de inversión que una operación de préstamo sectorial/préstamos en apoyo de reformas de política.
- 6.35 En la operación ordinaria de préstamo sectorial/préstamos en apoyo de reformas de política no hay ninguna conexión específica entre los costos de cumplimiento de las reformas requeridas y el uso de los recursos del préstamo. Por ejemplo, en una reciente operación de préstamo sectorial/préstamos en apoyo de reformas de política por valor de US\$300 millones para mejorar la competitividad en el Perú casi todos los costos de cumplimiento asociados con la reforma propuesta debían sufragarse con un componente de asistencia técnica por valor de US\$5 millones³⁵. El resto de los recursos no estaba directamente asociado con los costos de cumplimiento de la reforma de competitividad.
- 6.36 En lo que se refiere al nexo causal entre operaciones de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política, la conclusión parece ser la siguiente: Si un país no ha decidido ejecutar un programa de reforma, las condicionalidades de los préstamos no serán suficiente para causar una reforma.³⁶ Si están resueltos a ejecutar reformas, los países probablemente las llevarán a

³⁴ *Adjustment Lending Retrospective*, Banco Mundial, junio de 2001.

³⁵ Véase el documento PR-2796.

³⁶ Según una autoevaluación realizada por RE2, “*Development Effectiveness and Policy-Based Lending in Region 2: What have we learned in the last three years?*”, la Administración ha llegado a la conclusión de que el Banco puede agregar valor mediante el proceso de examen de la reforma de políticas con el gobierno, actuando en calidad de “intermediario imparcial” y realzando la necesidad de reforma en el sector con las autoridades del ministerio de hacienda.

cabo (porque estiman que obrarán en su beneficio), salvo que carezcan de recursos para apoyar su implementación. Si el problema es la falta de recursos para financiar los costos de cumplimiento, estos costos se pueden financiar con instrumentos de préstamo basados en gastos y no se necesitará un préstamo sectorial/préstamo en apoyo de reformas de política.

6.37 **El nexo entre reforma y resultados.** Si no hay prueba convincente de que las operaciones de préstamos en apoyo de reformas de política causan o condicionan las reformas, ¿hay pruebas de que las reformas mismas son eficaces para atender a las necesidades de desarrollo de los prestatarios, independientemente de las causas que hayan llevado a emprenderlas?

6.38 Como se dijo antes, el argumento a favor del financiamiento del Banco para la reforma de políticas se sustenta en la premisa de que las distorsiones inducidas por las políticas impiden que los países maximicen su tasa de crecimiento de la producción y el empleo. La eliminación de esas distorsiones teóricamente producirá rendimientos futuros en la forma de aumentos de la eficiencia en la asignación de recursos, con mejoras concomitantes en el crecimiento general. A pesar de este argumento teórico, las operaciones de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política no están diseñadas con una clara especificación de los aumentos de eficiencia que tratan de producir, y esos aumentos no se evalúan luego de la terminación de los proyectos.

Recuadro 6.1: Un ejemplo de éxito en el ámbito macroeconómico

Como se pedía a los prestatarios que adoptaran medidas de política que a menudo producían penurias en el corto plazo, se puso mucho cuidado en describir las ventajas a largo plazo que se derivarían de la adopción de esas medidas. Se esperaba que estas políticas reducirían las tasas de inflación e interés, reestructurarían la economía peruana para impartirle un carácter más competitivo; reorientarían la economía hacia sus ventajas comparativas que, según se estimaba, radicaban en la exportación de productos de uso intensivo de mano de obra; aumentarían el crecimiento, los puestos de trabajo y los salarios; reducirían la pobreza; disminuirían el déficit crónico en cuenta corriente; fortalecerían al sector bancario; abaratarían los costos de intermediación financiera; y estimularían la inversión y las entradas de capital.

Las reformas del Perú contribuyeron a un éxito notable en varias esferas relacionadas con la estabilización macroeconómica. Se redujo la inflación (la tasa de inflación bajó de 7.842% en 1990 a dígitos dobles para 1992 y continuó declinando con posterioridad), se estabilizó la tasa de cambio y se pudo controlar el déficit fiscal mediante un aumento de los ingresos tributarios y un control estricto del gasto.

Los esfuerzos de estabilización del país no sólo superaron la crisis inmediata, sino que sentaron las bases para el crecimiento futuro. Se observó un gran aumento de la inversión tanto internacional como nacional. El coeficiente de inversión (inversión/PIB) pasó de un promedio de 17,7% del PIB en 1990-1992 (no muy distante de su nivel más bajo del período 1970-1990: 16% en 1985) a un promedio de 23,3% en 1993-1998. Los resultados de este programa en cuanto a crecimiento fueron casi precisamente los que el Banco había previsto en el Préstamo de 1991.

Evaluación de programa de país: Perú

- 6.39 En sus evaluaciones de los programas de país, OVE ha examinado los resultados de algunas operaciones de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política y ha observado un patrón mixto en los resultados. Algunos préstamos, en particular los otorgados al principio del ciclo de reforma, parecen haber estado asociados con mejoras significativas en el desarrollo (véase el Recuadro 6.1); otros, en cambio, no han producido mejoras cuantificables en la gestión económica de los países y, en un número reducido de casos, el desempeño del país/sector se deterioró tras la realización de las reformas más importantes.
- 6.40 No obstante, los datos macroeconómicos disponibles tienden a apoyar la tesis de que los tipos de reformas promovidos mediante las operaciones de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política producen beneficios económicos positivos para los países. La reforma, cuantificada según el índice de la CEPAL, está asociada con un aumento de la generación de producto per cápita, aunque parte de este efecto se diluye con una incidencia negativa de la reforma sobre las inversiones. El efecto neto es positivo: para un aumento de diez puntos porcentuales en el índice de reforma, el nivel de producto per cápita aumenta por un factor de 1,6, como resultado neto de un aumento 3 puntos porcentuales del impacto sobre la eficiencia económica y una reducción de 1,4% en la formación total de capital bruto (véase el Cuadro 6.2).

Cuadro 6.2: Impacto de la reforma en la generación de producto per cápita en equilibrio

Cambio en la reforma	Efecto por vía de la inversión	Efecto por vía de la eficiencia económica	Efecto agregado
Aumento de 10 puntos porcentuales	-1,4	3,0	1,6
Aumento de 1 punto porcentual	-0,13	0,3	0,2

Estos resultados se derivan de datos de América Latina y el Caribe, usando las técnicas y especificaciones de A. Bassanini, S. Scarpetta y P. Hemmings, "The Role of Policies and Institutions: Panel Data Evidence from OECD countries", ECO/WICP(2001) 9 de enero de 2001, OCDE. Las regresiones están disponibles a petición de los interesados.

- 6.41 Al interpretar estos resultados, es importante tener presente que el ritmo de reforma económica se ha desacelerado notablemente en años recientes, mientras que no ha ocurrido lo mismo con el ritmo de los préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política del Banco. (Véase la Figura 6.4 *supra*.) Por tanto, es muy probable que los desembolsos recientes en operaciones de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política no generen las mejoras en la generación de producto a largo plazo señaladas en el cuadro.
- 6.42 Conscientes de los problemas del bajo tratamiento sistémico de los resultados, cuando los Gobernadores aprobaron el marco crediticio para 2002-2004, pidieron al Banco que mejorara los indicadores de resultados incluidos en todas las operaciones de préstamos en apoyo de reformas de política aprobadas al amparo

- del nuevo marco. OVE ha realizado un análisis de los indicadores incluidos en todas las operaciones de préstamos en apoyo de reformas de política aprobadas desde el mandato dado por los Gobernadores en 2002 (véase el Anexo 13). En general, la evaluabilidad de las operaciones de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política viene mejorando desde 2002, pero se ha observado un progreso más lento en los aspectos sumamente críticos de la determinación de línea de base y resultados.
- 6.43 En lo que se refiere a los resultados de las reformas de políticas, las conclusiones parecen ser las siguientes: No se puede demostrar que las operaciones de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política del BID tengan un efecto causal sobre los procesos de reforma, dadas la variedad de otros actores intervinientes y la limitada capacidad de las condicionalidades para modificar las preferencias de políticas. Las reformas mismas parecen tener una incidencia positiva general en los resultados económicos de los países, pero la mayoría de las mejoras de esas reformas ya se han materializado y el proceso general de reforma se ha desacelerado notablemente en años recientes.
- 6.44 Las operaciones de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política son mucho más eficaces para producir beneficios financieros para los prestatarios. Estos préstamos se desembolsan rápida y previsiblemente, ayudan a moderar el ciclo económico y generan repercusiones positivas sobre los indicadores financieros del país. La elevada cuantía de sus tramos y la previsibilidad de los flujos de desembolso hacen que estos instrumentos sean particularmente adecuados para atender a la creciente demanda de participación del BID en los programas de financiamiento concertado preparados para los países bajo el patrocinio del FMI.

B. Operaciones de préstamos de emergencia en apoyo de reformas de política

- 6.45 En 1998, la “imprevista” crisis del mercado financiero internacional persuadió a la Asamblea de Gobernadores a autorizar la creación de una nueva variante de rápido desembolso de los préstamos en apoyo de reformas de política. Se autorizó al Directorio Ejecutivo a dispensar ciertas limitaciones en el programa de préstamos para que el Banco pudiera aprobar operaciones de préstamos en apoyo de reformas de política de rápido desembolso en condiciones financieras especiales durante un año. La justificación de este instrumento se expuso en el documento GN-2031-1:

Los países son víctimas de contagio y necesitan asistencia de la comunidad internacional, incluido el Banco, para mitigar el impacto sobre la actividad económica en general, proteger los gastos que benefician principalmente a los pobres y financiar programas que consoliden y amplíen las reformas estructurales... Cuando un programa macroeconómico y las prioridades sociales inherentes al mismo pueden ser socavados por un súbito cambio de orientación o una grave disminución de los flujos de capital, el Banco tendrá que entregar PBL en

una modalidad de rápida respuesta. En la práctica, el Banco tendría que adoptar un PBL de emergencia como variante de la modalidad ordinaria.

- 6.46 Para desplegar este nuevo instrumento en la escala y ritmo necesarios, los Gobernadores acordaron que estaría exento de algunas de las salvaguardias aplicadas a las operaciones de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política, en particular el tope del 15% de los préstamos de rápido desembolso y el porcentaje indicativo de 65% para los préstamos a los países A y B.
- 6.47 Al mismo tiempo, sin embargo, los Gobernadores pidieron que en el nuevo instrumento se incorporaran otras cuatro salvaguardias: una vinculación explícita con el FMI, un claro enunciado de la finalidad de desarrollo, un perfil de desembolso muy rápido y una evaluación de la capacidad financiera del prestatario para amortizar el préstamo.
- 6.48 Las tres primeras salvaguardias son relativamente sencillas y se explican por sí solas. La vinculación con el FMI tenía por objeto limitar el uso del instrumento al apoyo de esfuerzos concertados de financiamiento internacional. El enunciado claro de la finalidad de desarrollo preservaba el enfoque en el desarrollo, a diferencia del financiamiento puro al país y el perfil de desembolso rápido aseguraba que el préstamo se usara para atender a crisis financieras a corto plazo.
- 6.49 La cuarta salvaguardia estaba incluida como contrapeso de las condiciones financieras fijadas para los préstamos de emergencia. A fin de brindar claros incentivos para usar este instrumento sólo en situaciones de emergencia, preservar la capacidad financiera del Banco para otras operaciones y proteger a otros prestatarios de las consecuencias negativas que pudieran derivarse del programa de emergencia, los Gobernadores dispusieron que los préstamos de emergencia del BID se ofrecieran en las mismas condiciones financieras que los préstamos especiales de ajuste estructural del Banco Mundial (vencimientos a cinco años y una tasa variable de interés de 400 puntos básicos sobre la LIBOR). Estas condiciones eran considerablemente más onerosas para el prestatario que las condiciones ordinarias del Banco, razón por la cual la cuarta salvaguardia tenía por objeto asegurar que los países tuvieran capacidad para asumir préstamos con esas condiciones.

6.50 Este instrumento se usó en dos fases: una fase inicial, en 1998 y 1999, y una segunda fase, a partir de 2002. En la primera fase se aprobaron ocho préstamos de emergencia, distribuidos entre cinco países, por un valor total de dólares de US\$7.420 millones; en la segunda fase se aprobaron seis préstamos, distribuidos entre cinco países, por un valor total de US\$3.880 millones. (Véase el Cuadro 6.3.)

Cuadro 6.3: Operaciones de préstamos de emergencia en apoyo de reformas de política

Proyecto	Monto	Año
Primera fase		
AR-0254	2.500.000.000	1998
CO-0202	350.000.000	1998
CO-0232	300.000.000	1999
JA-0110	10.000.000	1999
PE-0202	310.908.000	1999
BR-0310	1.200.000.000	1999
BR-0308	2.200.000.000	1999
CO-0238	550.000.000	1999
Segunda fase		
UR-0151	500.000.000	2002
PR-0147	30.000.000	2003
AR-0296	400.000.000	2003
CO-0268	1.250.000.000	2003
AR-0295	1.500.000.000	2003
DR-0159	200.000.000	2004

6.51 OVE realizó una evaluación de la primera fase del programa en 2001. En lo que se refiere al enunciado de la finalidad de desarrollo, los préstamos de emergencia de la primera ronda tuvieron un objetivo de mitigación de crisis y todos tuvieron objetivos específicos adicionales relacionados con el conjunto de metas fijado para el instrumento por los Gobernadores, a saber: *“proteger el interés de los pobres y apoyar los esfuerzos de reforma para mantener o fortalecer el proceso de reforma social, institucional y económica”*. Ningún préstamo enunció esta finalidad en términos del rendimiento de la inversión de los fondos de emergencia.

6.52 En lo que se refiere al ritmo de desembolso, la primera ronda mostró disparidades marcadas en la celeridad con que se desembolsaron los fondos de los préstamos de emergencia. Aunque todas las operaciones propuestas tenían perfiles de desembolso ex ante que se conformaban a la norma de 18 meses, algunas se desembolsaron muy rápidamente y otras tardaron algunos meses para desembolsarse enteramente. La evaluación de OVE hizo ver que gran parte de la repercusión financiera de los programas de financiamiento concertado se produce cuando se anuncia el paquete, y sugirió que después de superada la crisis, quizás no hubiera sido necesario el desembolso total para lograr las metas del programa.

6.53 En lo que se refiere a los costos de transacción, varios préstamos contenían objetivos de “reforma” que requerían un gran número de condiciones específicas. Algunas de estas incluían la sanción de leyes, condición que a menudo retrasa el desembolso. El número de condiciones específicas registró una amplitud de entre un máximo de 107 a un mínimo de nueve, con un promedio de 34.

6.54 En materia de resultados obtenidos, la evaluación de OVE observó un cuadro sin signo definido. Hubo algunas pruebas de que los paquetes de financiamiento concertado habían ayudado a calmar los mercados financieros y a restaurar el crecimiento en las economías afectadas en plazo relativamente breve. También

hubo algunas pruebas de que los préstamos de emergencia habían ayudado a aumentar la capacidad de recuperación del sector financiero.

- 6.55 Los componentes de reforma de políticas de los préstamos de emergencia no salieron tan bien parados. Cuando las condicionalidades eran generales (por ejemplo, proteger el nivel del gasto social), los préstamos tropezaron con pocos problemas. Sin embargo, dos préstamos de emergencia que originalmente se habían programado como préstamos ordinarios en apoyo de reformas de política (el sector financiero en el Perú y el sector de la electricidad en Colombia) tuvieron condicionalidades complejas y experimentaron problemas de ejecución, circunstancias que se tradujeron en demoras en los desembolsos y cancelaciones parciales. Los objetivos de reforma complejos, por lo tanto, no fueron compatibles con el vehículo de financiamiento de emergencia.
- 6.56 La evaluación comprobó también algunos efectos potencialmente perjudiciales asociados con los incentivos creados por un instrumento nuevo. Las operaciones ordinarias de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política casi cesaron durante los años iniciales del programa, lo que sugiere que el nuevo instrumento podría haber tenido un efecto de “exclusión” sobre los proyectos tradicionales; asimismo, las dos operaciones de reformas complejas, que inicialmente se habían preparado como operaciones ordinarias de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política, sufrieron un efecto de “inclusión” en el programa de emergencia, con resultados generalmente decepcionantes.
- 6.57 La evaluación observó también algunas preocupaciones importantes respecto de la carga financiera que los préstamos de emergencia impusieron a los países prestatarios. La evaluación formuló dos observaciones respecto a esta cuestión. Primero que el instrumento de préstamo de emergencia imponía condiciones financieramente onerosas y los Gobernadores, conscientes de este hecho, habían pedido que: “... los prestatarios deben estar en condiciones de recibir préstamos con recursos ordinarios de capital y demostrar capacidad para absorber los préstamos propuestos en los términos especiales propuestos”. La evaluación comprobó, sin embargo, que el cumplimiento de esta condición había sido:
- ... difícil de evaluar, porque la frase “demostrar capacidad” no es específica en cuanto a cómo se ha de determinar esta capacidad o quién ha de hacer la determinación. Aunque el FMI realiza sistemáticamente un análisis de las perspectivas a mediano plazo y de la capacidad de rembolsar al Fondo en sus informes del Artículo IV, en la documentación del Banco para las operaciones de préstamos de emergencia no se incluye ese análisis. Por lo tanto, es imposible determinar si se cumplió esta condición.*
- 6.58 La evaluación no pudo encontrar prueba de trabajos analíticos concertados por parte del Banco para establecer ex ante que los prestatarios que solicitaban acogerse a este instrumento tuvieran capacidad financiera para responder a los

plazos y las condiciones financieras más onerosos³⁷. En consecuencia, OVE demoró su juicio definitivo sobre el impacto del programa de financiamiento de emergencia hasta que se hubieran amortizado los préstamos de emergencia diciendo lo siguiente:

El reembolso de los préstamos de emergencia en los próximos años requerirá esfuerzos significativos y sin precedente por parte de los países miembros prestatarios³⁸.

- 6.59 Un análisis del comportamiento de amortizaciones posterior indica que estas inquietudes eran justificadas. En el Anexo 14 se examinan las características financieras de los países que tomaron préstamos de emergencia y se observa que, en promedio, se encontraban en una situación financiera más comprometida cuando debían rembolsar los préstamos que cuando los habían contraído originalmente. Los breves vencimientos de los préstamos de emergencia, por lo tanto, no parecen haber dado tiempo suficiente a los países para recuperarse antes del vencimiento de las amortizaciones, y ello llevó a dos países a solicitar una segunda ronda de préstamos en apoyo de reformas de política al tiempo del vencimiento de las amortizaciones de las operaciones de la primera ronda.
- 6.60 El argumento fundamental de la evaluación acerca de los préstamos de emergencia en apoyo de reformas de política es que imponen los mayores costos financieros a los países en situación financiera más vulnerable, y que el plan de amortizaciones fijas no guarda la necesaria relación con la capacidad futura de reembolso del prestatario.
- 6.61 En este contexto, es interesante señalar que la Administración del FMI está trabajando en un tipo de financiamiento en el que las obligaciones de reembolso están atadas al mejoramiento comprobado de la capacidad de repago del país. El BID bien podría estudiar esta opción.
- 6.62 También es importante reconocer que el Banco probablemente seguirá necesitando algún mecanismo para el financiamiento a los países en general, en contraposición con los proyectos de desarrollo específicos. Esta cuestión se planteó claramente en la Estrategia Institucional del Banco, que declaró lo siguiente:

... el Banco probablemente será llamado a hacer frente a las consecuencias de las fluctuaciones de los mercados financieros. Dichas fluctuaciones pueden expresarse de diversas maneras: crisis de balanza de pagos, colapso del sistema bancario, abruptas fluctuaciones del tipo de cambio, ventas en gran escala en los mercados de instrumentos de deuda

³⁷ Es interesante señalar que esta salvaguardia no se incorporó en las revisiones del Programa de Financiamiento de Emergencia aprobado por el Directorio Ejecutivo en 2002. Documento GN-2031-10, junio de 2002.

³⁸ Para un análisis de la naturaleza de esta obligación de reembolso, véase el cuadro 16 en RE-251.

y participaciones de capital, o crisis de confianza entre los inversionistas de cartera. Aunque algunos países de la región han adoptado medidas encaminadas a brindar cierta protección frente a las fluctuaciones financieras, la posibilidad de recurrir al financiamiento del BID en situaciones de emergencia sigue constituyendo una importante función para el Banco en relación con la mayoría de los países de la región. Si bien el Banco debe ser capaz de atender ciertas situaciones de emergencia, su principal actividad sigue siendo el financiamiento de inversiones a largo plazo que promuevan un crecimiento acompañado de equidad en la región. Toda futura respuesta de emergencia por parte del Banco debe administrarse teniendo adecuada certeza de que un programa para emergencias no comprometerá sus operaciones ordinarias de otorgamiento de préstamos³⁹.

VII. REFORMA DE LOS INSTRUMENTOS DE PRÉSTAMO

- 7.1 En años recientes, el BID y otras instituciones multilaterales, por ejemplo el Banco Mundial, han realizado revisiones fundamentales de sus instrumentos de préstamo con miras a mejorar la capacidad de cada institución de atender a las necesidades de desarrollo de sus países miembros prestatarios. De este examen han surgido propuestas de modificación de los instrumentos de ambas instituciones, y estas propuestas sirven de retroalimentación evaluativa con respecto a la adecuación de los enfoques aplicados al diseño y uso de los instrumentos.
- 7.2 Ambas instituciones están tratando de resolver los mismos tipos de problemas: la demanda de financiamiento tradicional para proyectos de inversión está declinando, los prestatarios están preocupados por los elevados costos de transacción de sus relaciones con las instituciones y los flujos netos a los prestatarios se están reduciendo significativamente, pues los condicionamientos fiscales limitan la capacidad de endeudamiento de los países.
- 7.3 Para responder a estos nuevos desafíos, ambas instituciones han tenido que considerar dos enfoques básicos alternativos de la reforma de sus instrumentos: proliferación o simplificación. Ante los condicionamientos inherentes en los instrumentos existentes, las instituciones pueden crear nuevos instrumentos, con condicionamientos menores, diferentes o mejores, o reducir el número de instrumentos y autorizar una mayor latitud en cuanto a las condiciones específicas de cada instrumento. El enfoque de la proliferación parte del supuesto de que se pueden diseñar instrumentos nuevos que armonicen debidamente con las necesidades de los países; el enfoque de la simplificación, en cambio, considera que la predefinición de los instrumentos es un obstáculo a la solución de problemas.

³⁹ Documento GN-2077-1, párrafo 3.10.

1. La reforma de los instrumentos en el BID

7.4 Para abordar los problemas de los instrumentos de préstamo existentes para proyectos de inversión, la Administración del BID viene examinando desde el año 2000 no menos de 12 nuevas variaciones sobre el tema de los préstamos de inversión. Las nuevas modalidades abarcan lo siguiente:

- Préstamos de innovación
- Préstamos de fases múltiples
- Facilidades sectoriales en
 - Educación
 - Salud
 - Desarrollo institucional
 - Infraestructura transnacional
 - Comercio
- Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos
- Línea de crédito condicional para proyectos de inversión
- Préstamos vinculados al desempeño
- Préstamos a entidades subnacionales sin garantía del Estado
- Préstamo de desembolso en forma de garantías
- Préstamos por etapas

7.5 La mayoría de estos nuevos instrumentos fueron posteriormente aprobados por el Directorio Ejecutivo, ampliando así de manera significativa la combinación de posibles instrumentos de préstamo del Banco. En el documento principal en que se justificó la creación de instrumentos flexibles de préstamo se expusieron los siguientes argumentos a favor de las nuevas modalidades:

Tradicionalmente, el apoyo del Banco a los préstamos para proyectos de inversión en el sector público se ha centrado en el enfoque de ciclo de proyectos comprobado a lo largo del tiempo. Esta planificación de tipo lineal define ex ante todas las partes de un programa plurianual y supone en general que la mayoría de las variables permanecerán constantes con el transcurso de los años, con condiciones contractuales y parámetros de seguimientos basados en la supervisión y ejecución de proyectos en curso.

La realidad es que mientras este enfoque puede funcionar para los grandes proyectos de tipo infraestructural con adquisiciones y calendarios de construcción bastante bien definidos, y resultados directos tangibles (físicos), no siempre se adapta bien a i) áreas de acción donde la situación es dinámica y en las que se necesitan respuestas menos complejas; o ii) a programas más complejos de reforma y formación de consenso, en los cuales los procesos y resultados directos precisos no se pueden planear o prever con igual facilidad dentro de un calendario determinado. Esto significa que se debe incorporar una mayor flexibilidad en el diseño y en el marco actual de ejecución, un mayor hincapié en el seguimiento y el aprendizaje orientado por resultados, y la introducción de ajustes adecuados al promediar la ejecución, cuando sea necesario.

- 7.6 Esta crítica se centra en tres limitaciones clave del instrumento de préstamo de inversión: la lentitud propia de la especificación de proyectos ex ante, la incapacidad para financiar “programas complejos de reforma y formación de consenso” y un enfoque inadecuado en “el seguimiento y el aprendizaje orientado por resultados”.
- 7.7 Cuatro de las nuevas modalidades de crédito se aprobaron en 2000: los préstamos de innovación, las facilidades sectoriales, los préstamos de fases múltiples y la Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos. Estos instrumentos se han usado en grado suficiente como para tener una base para la evaluación y la Administración los evaluó en 2002, en el marco del examen del nuevo enfoque por el Directorio Ejecutivo.
- 7.8 La Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos se limita a ampliar la Facilidad para la Preparación de Proyectos existente al plazo entre la terminación del diseño y el desembolso real de los recursos del proyecto. Los préstamos de innovación y las facilidades sectoriales tienen tamaño limitado (US\$10 millones por operación para los PINO y US\$5 millones para las facilidades sectoriales) y tienen por objeto acelerar el proceso de aprobación, para lo cual requieren un grado mucho menor de especificidad en la documentación del préstamo. Hasta fines de abril de 2004 se habían aprobado 23 préstamos para operaciones de innovación y 14 préstamos de facilidades sectoriales.
- 7.9 El más importante y significativo de los nuevos instrumentos flexibles es el préstamo de fases múltiples. A diferencia de los préstamos para operaciones de innovación y las facilidades sectoriales, no hay ningún límite cuantitativo para el uso de los préstamos de fases múltiples, y se han aprobado 30 préstamos por un total de más de US\$2.800 millones. Los préstamos de fases múltiples están diseñados para apoyar un programa plurianual de inversiones a pesar de que sólo se aprueba una fase inicial. Las fases posteriores son “accionadas” por los cambios en los indicadores clave de los que se hizo un seguimiento durante la fase inicial.

- 7.10 En relación con los tres criterios evaluativos, ninguno de los nuevos instrumentos contiene disposiciones para mejorar la calidad de la finalidad de desarrollo. Las operaciones con nuevos instrumentos no incluyen el análisis de la tasa de rentabilidad y sus puntuaciones en términos de evaluabilidad son esencialmente idénticas a las de los préstamos de PESP ordinarios. (Véase el Anexo 3).
- 7.11 En cuanto a la eficiencia financiera, los préstamos para operaciones de innovación y las facilidades sectoriales requieren significativamente menos tiempo para la aprobación y se procesan rápidamente para el desembolso. Los préstamos de fases múltiples requieren cerca de la mitad del plazo de los préstamos de inversión ordinarios para pasar del Perfil 1 al primer desembolso. Después de la aprobación, sin embargo, los préstamos de fases múltiples se desembolsan con mucha más lentitud que los préstamos de inversión ordinarios. (Véase el Anexo 15.) Las razones a las que obedece este patrón no son totalmente claras, pero podrían relacionarse con la novedad del instrumento o con el hecho de que los desembolsos se siguen administrando mediante los procedimientos ordinarios del Banco, que son causa de retrasos importantes en los desembolsos.
- 7.12 La especificación de los resultados, sin embargo, ha sido problemática en todos los nuevos instrumentos de préstamo. El examen de la Administración en 2002 observó que “Los préstamos para operaciones de innovación tienen indicadores importantes de marco lógico, pero muchos de éstos tienen que mejorar el enfoque en los objetivos y resultados directos más generales de las operaciones”, en tanto que en los préstamos de fases múltiples “el 75% de todos los funcionarios operativos indicaron que los procedimientos y accionadores de los préstamos de fases múltiples debían definirse con más claridad durante la preparación de los proyectos⁴⁰”. OVE examinó los 30 préstamos de fases múltiples y observó 224 accionadores específicos, de los cuales sólo el 28% correspondía a resultados directos. La gran mayoría de los accionadores dependía de medidas sencillas relacionadas a la generación de productos.
- 7.13 Parecería, por consiguiente, que los nuevos instrumentos de préstamo de inversión esencialmente mejoraron la celeridad de procesamiento de las aprobaciones iniciales. Todavía no ha habido mejoras significativas en la especificación de la finalidad de desarrollo, la eficiencia financiera y la especificación de resultados.
- 7.14 La reforma de las operaciones de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política, que ha tenido menos éxito, se basó en muchos de los mismos temas que inspiraron la reforma de los préstamos de inversión. La propuesta de 1996 de la Administración relativa a una reforma sustancial del instrumento de préstamo sectorial/préstamos en apoyo de reformas de política se sustentó en dos premisas. Primera, la naturaleza de las reformas necesarias en la región estaba evolucionando de las dramáticas reformas “de un plumazo” de leyes y reglamentos a un proceso más complejo y lento de reforma de las instituciones.

⁴⁰ Evaluación operativa de los instrumentos de préstamos flexibles.

Estos procesos de reforma a largo plazo implican costos fiscales significativos, y para brindar apoyo a los países en estas reformas se necesitan instrumentos que financien gastos en lugar de aportar solamente apoyo de balanza de pagos.

- 7.15 Segunda, el documento señaló un problema inherente al uso de un mismo instrumento para atender a dos objetivos diferentes. “La 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 ser secundarios ante la primacía de los temas atinentes a la balanza de pagos⁴¹”. Para reforzar este argumento, en el documento GN-1955 se citó un trabajo del profesor Gustav Ranis, que expuso el problema en términos teóricos:

Una de las dificultades inherentes que hay que abordar es que, como Tinbergen trató de enseñarnos hace varias generaciones, 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.

- 7.16 Esta observación llevó a la Administración a proponer un nuevo instrumento orientado hacia la reforma, el préstamo de ajuste institucional, que eliminaría muchos tipos de reformas de políticas del instrumento de préstamo sectorial/préstamos en apoyo de reformas de política y los trasladaría a un nuevo instrumento diseñado para financiar los gastos específicos asociados con los objetivos de reforma

*Los préstamos de ajuste institucional, juntamente con los préstamos para proyectos de inversión tradicionales, pueden financiar una amplia gama de actividades abarcadas por un plan de reforma **sectorial** bien estructurado. Este plan, elaborado y acordado con el prestatario, aborda todos los aspectos institucionales, financieros y de políticas más importantes que se necesitan para ejecutar la reforma, y es el instrumento analítico para conceptualizar, diseñar y ejecutar la reforma. En el marco del PAI, las partidas elegibles para financiamiento podrían incluir gastos por una sola vez y, en circunstancias específicas, gastos recurrentes. Un PAI podría adoptar la forma de una operación independiente o ser un componente de un préstamo de inversión tradicional.*

- 7.17 El plan de reforma sectorial debía basarse en un análisis económico para tener la certeza de que la operación de préstamo propuesta “producirá una tasa de rentabilidad económica sustancial al país miembro prestatario mediante una mejora significativa de la eficiencia y eficacia de un sector determinado”.

⁴¹ Documento GN-1955, Los procesos de ajuste y los préstamos del BID en apoyo de reformas de política, 22 de noviembre de 1996.

- 7.18 El nuevo instrumento propuesto tendría sólo un objetivo de reforma, y no un objetivo de balanza de pagos y, por lo tanto, el tamaño del préstamo puede relacionarse directamente con los costos de la reforma proyectada. Los desembolsos de estos préstamos se harían directamente al organismo ejecutor contra prueba de gastos reales, y no al Ministerio de Finanzas o al Banco Central contra prueba de importaciones generales. De esta manera, el Banco tendría un control del proceso de cambio institucional concreto mucho mayor que cuando se recurre a una matriz de políticas.
- 7.19 Los esfuerzos de la Administración por reformar el instrumento de préstamo sectorial/préstamos en apoyo de reformas de política no obtuvieron la aprobación del Directorio Ejecutivo, en gran parte porque el nuevo vehículo se consideraba dentro del límite total del 15% de las operaciones de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política en momentos en que la demanda del instrumento era muy superior al límite.
- 7.20 Tanto el esfuerzo exitoso de creación de nuevos instrumentos de préstamos de inversión como el esfuerzo infructuoso por crear un nuevo instrumento de reforma revelan una gama sustancial de preocupaciones comunes respecto del actual conjunto de instrumentos. Ambas intentos se sustentan en la premisa de que las normas y condicionamientos de los instrumentos existentes traban los esfuerzos conjuntos del Banco y del país por formular soluciones eficaces a los problemas del desarrollo. Ambas recalcan la necesidad de integrar la reforma de políticas con gastos específicos, y ambas subrayan la necesidad de diseñar y hacer seguimiento de las intervenciones en términos de los resultados producidos.
- 7.21 Por último, el elemento común más importante entre ambos esfuerzos es su énfasis conjunto en enfoques programáticos y sectoriales, en contraposición con proyectos individuales. También se hizo hincapié en el valor de los enfoques programáticos en la Estrategia Institucional aprobada por el Directorio Ejecutivo en 1999, en la que se dijo lo siguiente:

El Grupo de Trabajo recomienda que el Banco examine con detenimiento la posibilidad de crear un instrumento de "préstamo para programas", que haría posible el financiamiento de componentes de inversión y de reforma con carácter plurianual, estableciendo la orientación inicial el Directorio Ejecutivo; se realizarían análisis periódicos de avance, y la aprobación de las fases ulteriores del programa se llevaría a cabo en forma expedita. Un factor esencial del diseño de los instrumentos de ese tipo es el reconocimiento expreso de que los préstamos para programas deben poder ajustarse al cambio de las circunstancias, siempre que las adaptaciones sirvan para tratar de alcanzar los objetivos básicos del préstamo. Dado que su diseño es más amplio y dadas las expectativas de continuo apoyo a lo largo de periodos más prolongados, los préstamos para programas deben vincularse más estrechamente con los resultados

*previstos en materia de desarrollo y deben ser objeto de evaluaciones de impacto*⁴².

- 7.22 No obstante, los esfuerzos exitosos por crear nuevos instrumentos de préstamos de inversión han dado lugar a cierta confusión en cuanto a la naturaleza precisa de los instrumentos y a las diferencias entre ellos. Las facilidades sectoriales, por ejemplo, se asemejan mucho a los actuales préstamos de cooperación técnica reembolsable, y no se advierte con claridad qué actividades se pueden apoyar sólo con los nuevos instrumentos en lugar de apoyarlas con los instrumentos existentes. Tres de los nuevos instrumentos propuestos, los préstamos para proyectos de inversión de reforma sectorial, los préstamos de ajuste programático y los préstamos por etapas comparten el objetivo común de financiar un programa a largo plazo de gastos en un sector determinado, en lugar de financiar proyectos individuales específicos. También comparten este objetivo con los préstamos de fases múltiples y los préstamos de facilidades sectoriales ya aprobados. Los préstamos por etapas, indicados en la categoría “en estudio” en el informe de progreso de 2004 a los Gobernadores, ya están en realidad incluidos en el manual de operaciones del Banco en calidad de instrumento de préstamo existente y se han usado desde principios del decenio de 1990, aunque sin efectuar su seguimiento como instrumento separado en la base de datos de proyectos del Banco.
- 7.23 La proliferación de instrumentos, por lo tanto, puede crear sus propios problemas. Un Banco con múltiples instrumentos, cada uno con sus propias finalidades, condicionamientos y salvaguardias, exige a sus funcionarios que enfoquen los problemas de los países teniendo presente la composición de instrumentos disponibles. Los problemas se evaluarán en términos de qué instrumento se adapta mejor a la necesidad y, cuando la concordancia sea imperfecta, las normas y procedimientos que rigen el proceso de aprobación llevarán a que la necesidad se ajuste al instrumento. Cuando la necesidad no encuentre concordancia, el personal tendrá que elegir entre pedir una dispensa de las normas aplicables a un instrumento específico, creando así otro nuevo instrumento, o pasar a otro problema que armonice mejor con los instrumentos disponibles.
- 7.24 Las solicitudes de dispensas y la formulación de nuevos instrumentos son actividades lentas y complejas, con perspectivas inciertas de éxito, e incentivan al personal a enfocar los problemas teniendo en cuenta los precedentes. Un proyecto que parezca similar a proyectos ya aprobados con los instrumentos existentes tiene más facilidad para negociar el proceso de examen, y ello crea fuertes incentivos para convencer al prestatario de que acepte un enfoque existente en lugar de diseñar una solución “a medida”. Al realizar OVE las evaluaciones de programas de países, las autoridades nacionales le plantearon repetidas veces la preocupación de que el Banco promueve soluciones basadas en precedentes, en lugar de diseñar una nueva intervención “a medida”.

⁴² Documento GN-2077, párrafo 6.45.

- 7.25 Esta dinámica muy probablemente sea una de las principales causas del problema de las expectativas que se señaló en la Estrategia Institucional del Banco:

Un problema que preocupa continuamente a muchos de los prestatarios del Banco es que es difícil establecer expectativas claras sobre lo que el Banco puede y no puede hacer. Los países suelen procurar asistencia en ámbitos en que el Banco carece de una política clara, y el personal no siempre está en condiciones de informar de manera clara lo que se requerirá para llevar una nueva idea a una conclusión exitosa en el proceso de aprobación de un préstamo. En consecuencia, se percibe que el Banco es una institución deseosa de resolver problemas, competente y de fácil acceso, pero que también puede disipar las grandes expectativas que abren esas cualidades de relación⁴³.

- 7.26 Paradójicamente, la tentativa misma por atender a las necesidades emergentes con nuevos instrumentos alienta la percepción de que el Banco tiene un instrumento para cada necesidad y de que la única tarea de la programación es encontrar la concordancia perfecta.
- 7.27 La Administración ha reconocido este problema potencial de la proliferación de instrumentos. En un documento de 2003 en el que se examinó la cuestión de la “flexibilidad en los préstamos”, se formuló la siguiente reserva:

El creciente inventario de instrumentos de préstamo, cada uno con su propio conjunto de condiciones, amenaza cada vez más con plantear las mismas dificultades de administración que los numerosos fondos fiduciarios de cooperación técnica administrados por el Banco en nombre de sus patrocinadores⁴⁴.

- 7.28 Este reconocimiento señala un cambio potencial importante en la reflexión del BID, un cambio similar en muchos aspectos a las respuestas dadas en el Banco Mundial frente a la misma problemática⁴⁵.

2. La reforma de los instrumentos en el Banco Mundial

- 7.29 En el Banco Mundial se ha observado, en gran medida, la misma dinámica en cuanto a la reforma de los instrumentos. Las cambiantes necesidades de los países se atendieron mediante el diseño de nuevos instrumentos, y para 2002 el Banco Mundial tenía 16 instrumentos de préstamo específicos, divididos en las mismas dos “familias” básicas de préstamos de inversión y préstamos de ajuste. Muchos de los instrumentos son prácticamente idénticos a los ofrecidos por el BID. (Véase el Anexo 16).

⁴³ Documento GN-2077-1, párrafo 4.1.

⁴⁴ Documento CC-5876, Flexibility in Lending, 21 de julio de 2003.

⁴⁵ Para una exposición detallada del actual pensamiento del Banco en torno a este tema, véase el documento GN-2272-1, Criterios para perfeccionar los instrumentos de préstamo y las políticas operativas.

- 7.30 En los últimos años, sin embargo, el Banco Mundial ha emprendido un examen integral de su gestión, y este proceso ha generado un profundo cambio en la forma en que la institución aborda las cuestiones relativas a los instrumentos de préstamo.

Recuadro 7.1: Modernización del marco de políticas operativas para los préstamos del Banco Mundial

Los trabajos actuales del Banco sobre la modernización del marco de política operativa de los préstamos de inversión y de ajuste forman parte de una iniciativa de reforma más amplia que tiene varios objetivos clave comunes a ambos instrumentos:

- ***Un marco de política operativa más eficiente y sencillo.*** A pesar de las actualizaciones y adiciones durante los pasados veinte años, el marco de política operativa del Banco sigue fragmentado, es difícil usar y, en algunos casos, está desactualizado. La iniciativa de reforma trata de brindar a los servicios del Banco y a sus clientes un marco de políticas claro, coherente e integral para los préstamos de inversión y de ajuste (préstamos en apoyo de reformas de política).
- ***Instrumentos de préstamo modernizados que puedan responder más flexiblemente a las demandas de los clientes y a las variables circunstancias de los países en el mundo contemporáneo.*** Los préstamos adaptados a las necesidades de los clientes requieren instrumentos adaptables para proporcionar financiamiento para atender a las diversas necesidades de clientes, ya se trate de un impacto tangible en el plano local o de reformas amplias basadas en políticas. También requieren capacidad para financiar la amplia gama de gastos necesarios para alcanzar los objetivos de desarrollo.
- ***Procesamiento más rápido de proyectos/operaciones.*** La adaptación al cliente requiere también la provisión de financiamiento oportuno. Se estima que los procedimientos simplificados, las normas más claras y la mejor documentación ayudarán a reducir los retrasos innecesarios, sin perjuicio de la calidad o el cumplimiento de las políticas del Banco.
- ***Más hincapié en los sistemas y la capacidad del país.*** La modernización de las políticas tiene por objeto reconocer y codificar el progreso de años recientes para complementar el enfoque tradicional de proyectos específicos de la aplicación de políticas fiduciarias y de salvaguardia con el reconocimiento de los beneficios a nivel de país y sector y un enfoque de fortalecimiento de capacidad. El objetivo es fortalecer y ampliar el impacto de las políticas fiduciarias y de salvaguardias del Banco mediante una mayor enfoque en los sistemas del país y en la identificación del país con dichas políticas, con medidas apropiadas para el diagnóstico por países y sectores, el fortalecimiento de la capacidad y, cuando corresponda, la utilización de los sistemas del país.
- ***Ejecución y resultados más eficaces sobre el terreno.*** Los proyectos financiados con recursos del Banco se deben implementar con un mayor enfoque en los resultados directos y no solamente en los insumos y productos. Esto requerirá nuevos esfuerzos por parte de los prestatarios para cuantificar los resultados directos y usar esta información en la gestión de proyectos. El Banco tendrá que reorientar su supervisión de los proyectos hacia los resultados.

De los préstamos de ajuste a los préstamos en apoyo de políticas de desarrollo: Actualización de la política del Banco Mundial, marzo de 2004.

- 7.31 Los elementos básicos de la nueva estrategia que figuran en el Recuadro 7.1 se han tomado de la reciente actualización de la política del Banco Mundial sobre préstamos de ajuste. Se basa en un “modelo de actividades por país” que produce un programa de apoyo de acuerdo con las instituciones y la agenda de desarrollo

del país⁴⁶ y elimina sustancialmente los condicionamientos y salvaguardias incorporados anteriormente en los instrumentos de préstamo individuales.

- 7.32 El cambio más evidente es la eliminación de instrumentos. La nueva política de préstamos de ajuste (de marzo de 2004) elimina instrumentos específicos existentes —préstamos de ajuste sectorial, préstamos de ajuste estructural, préstamos de rehabilitación y préstamos programáticos para ajuste estructural— a favor de un único instrumento de préstamo de ajuste denominado préstamo para políticas de desarrollo. El nuevo instrumento no tiene límites predefinidos respecto de qué se puede financiar, ni tampoco en cuanto al número de tramos, y contiene una presunción a favor de un menor número de elementos de condicionalidad y una mayor selectividad⁴⁷.
- 7.33 El nuevo préstamo para políticas de desarrollo conserva, sin embargo, una característica de los instrumentos de préstamo de ajuste existentes: la función dual de apoyar tanto la reforma de las políticas como las necesidades de balanza de pagos del país. En la matriz de políticas operacionales, se dice que estos préstamos proporcionan: *“financiamiento en apoyo de un programa de medidas de políticas, basado en necesidades financieras reales o previstas que provienen de la balanza de pagos o tienen origen fiscal”*. A diferencia del propuesto instrumento de préstamo de ajuste institucional del BID, el instrumento del préstamo para políticas de desarrollo conserva, pues, el problema de “dos objetivos, un instrumento” señalado por el profesor Ranis.
- 7.34 Al mismo tiempo, se han introducido cambios importantes en los instrumentos de préstamo de inversión. En marzo de 2004, un examen minucioso de los costos impuestos por la normativa en vigor respecto de los gastos elegibles comprobó que la mayoría de estos gastos no contribuían al desarrollo y que muchos eran en realidad contraproducentes. Se concluyó que *“... en el curso del tiempo, se ha planteado una clara desvinculación entre los gastos en que deben incurrir los prestatarios para lograr sus objetivos de desarrollo y los gastos que el Banco puede financiar conforme a las políticas vigentes”*.

⁴⁶ “El enfoque se incorpora en el modelo de actividades por país del Banco, que toma la visión de crecimiento y reducción de la pobreza del país como punto de partida de la estrategia institucional del Banco, coordinado estrechamente el apoyo del Banco con el del FMI y otros asociados para el desarrollo.” De los préstamos de ajuste a los préstamos en apoyo de políticas de desarrollo.

⁴⁷ *“La actual política operativa no establece ningún requisito específico en cuanto al número de condiciones, pero las investigaciones recientes han revelado una relación negativa entre el número de condiciones de los préstamos y sus resultados directos, especialmente en países con una capacidad deficiente y con políticas inferiores a la media. Por cuanto la condicionalidad, por su propia naturaleza, debe ser específica respecto del país y de la operación, se propone que la nueva política operativa disponga que el número y la naturaleza de las condiciones se determinen a nivel operativo. Al propio tiempo, plasmando las comprobaciones de las investigaciones y las experiencias hasta la fecha, la orientación de buena práctica para el personal sugeriría que se limitara el número de condiciones y que se las concentrara en acciones prioritarias que sean enteramente de autoría del país y esenciales para alcanzar los objetivos y resultados directos de la operación, de modo que la práctica del Banco pase de una presunción de amplitud e integralidad de las condiciones a una presunción de mayor enfoque.*”

7.35 Basado en estos argumentos, el Banco Mundial eliminó la mayoría de las normas de elegibilidad a favor de una serie sencilla de principios rectores (Véase el Recuadro 7.2).

Recuadro 7.2: Principios rectores en materia de gastos elegibles

La nueva política de elegibilidad propuesta reposa en tres principios rectores: a) los gastos que se han de financiar en todo o en parte con recursos de préstamos del Banco deben ser gastos productivos; b) debe evaluarse y considerarse aceptable el impacto de las operaciones apoyadas con recursos del Banco en la sostenibilidad fiscal; y c) cada actividad financiada con recursos de los préstamos del Banco debe tener mecanismos de supervisión aceptables, incluidos los dispositivos de vigilancia fiduciaria, a fin de velar por que los recursos de los préstamos se usen sólo para las finalidades para las cuales se concede el préstamo, prestándose la debida atención a las consideraciones de economía y eficiencia.

Eligibility of Expenditures in World Bank Lending: A New Policy Framework, Operations Policy and Country Services,

7.36 Desde el punto de vista de los instrumentos, estas nuevas normas de elegibilidad en cuanto a gastos se estructuran explícitamente para eliminar varias distinciones importantes entre los préstamos de ajuste y los préstamos de inversiones. Se justificó este cambio diciendo que la diferenciación de las normas de elegibilidad entre ambos instrumentos creaba incentivos potencialmente perjudiciales, que podían alentar a los países a adoptar decisiones de desarrollo inapropiadas sencillamente debido a las diferencias en las normas de elegibilidad en los instrumentos:

La elección de instrumentos, en particular entre préstamos de inversión y préstamos de ajuste, se ha visto afectada a veces en forma indebida por normas dispares en la elegibilidad para el financiamiento. No obstante, estas reglas desdibujan las semejanzas entre los dos tipos de instrumentos, en términos de la forma en que realmente fluyen los fondos y en su financiamiento último de balanza de pagos y apoyo presupuestario. Esto indica que, a nivel de país, el actual marco de elegibilidad para los préstamos de inversión agrega poco o ningún valor sustantivo, en tanto que su intensidad procesal y sus costos a veces pueden llevar a los prestatarios a preferir los préstamos de ajuste cuando los préstamos de inversión serían más apropiados.

7.37 Por último, el documento que condensó todos los préstamos de ajuste en un único instrumento indicó también que se haría un cambio similar en los instrumentos de préstamo de inversión:

Se espera también que el programa de modernización incluya una propuesta cuidadosamente diseñada para reemplazar la actual multiplicidad de instrumentos de préstamo de inversión rígidos y especializados con un producto más flexible y adaptado a las necesidades de los clientes. La reflexión preliminar indica que debiera haber un único instrumento de inversión con características que se puedan “combinar y armonizar” en función de los objetivos del proyecto y la capacidad evaluada del cliente.

- 7.38 El Banco Mundial, por lo tanto, está resuelto a simplificar radicalmente los instrumentos de préstamo, optando por sólo dos tipos básicos, uno para financiar inversiones y otro para financiar los cambios de política.
- 7.39 En cuanto a las salvaguardias fiduciarias, aunque reconoce su importancia permanente, el Banco Mundial está estudiando la posibilidad de trasladarlas de los instrumentos individuales al nivel del programa para el país. (Véase el capítulo VIII.) El nuevo enfoque busca reducir las salvaguardias y los correlativos costos de transacción incorporados en los proyectos individuales y trata, en cambio, de integrar la supervisión financiera de los flujos financieros del Banco Mundial en los regímenes de adquisiciones y gestión fiduciaria del país.

VIII. PROGRAMACIÓN, COMPOSICIÓN DE INSTRUMENTOS Y ENFOQUE DE PAÍS

- 8.1 En este capítulo final, la evaluación explorará los procesos del Banco para desplegar sus diversos instrumentos a fin de atender las necesidades de desarrollo de los países. Según se indicó *supra*, el Octavo Aumento General de Recursos del BID comienza el análisis de los instrumentos de préstamo del Banco con una sección titulada “La programación como instrumento”, lo que indicaría que la primera tarea del Banco es usar ese proceso para armonizar debidamente los instrumentos del Banco con las necesidades del país. La primacía de este proceso a menudo se llama el “enfoque de país⁴⁸”, y la mejora del enfoque de país ha sido el principal objetivo de todas las reformas recientes de la organización y la práctica del Banco.
- 8.2 El enfoque de país significa programar el uso de los instrumentos para resolver efectivamente los problemas. Una buena programación comienza con una comprensión profunda de las causas de los problemas observados y pasa de allí al diseño de las intervenciones que producen una clara corriente de beneficios para el país. Un proceso de programación integral también le permitiría al Banco comparar todas las intervenciones propuestas con una escala común de valor (como el valor actual de sus corrientes futuras de beneficios), para poder escoger el paquete de intervenciones que, en forma combinada, produzca el mayor beneficio para el país en relación con los futuros costos de servicio de la deuda.
- 8.3 Por último, un proceso de programación completo también integraría estrechamente las acciones propuestas del Banco con los sistemas de planificación y de asignación de recursos del propio país. Como las corrientes internas de recursos eclipsan los desembolsos del Banco en prácticamente todas las esferas de actividad, el rendimiento de desarrollo de una operación puede multiplicarse si

⁴⁸ En la Estrategia Institucional del Banco se señala lo siguiente: “*Un principio esencial del presente informe consiste en que en lugar de tratar de hacerlo todo en todos los países, el BID debería centrar la atención en hacer cosas diferentes en países distintos. En otras palabras, el Banco debería acentuar considerablemente el enfoque de país de sus operaciones.*” Documento GN-2077-1, párrafo 6.22.

ésta puede estimular mejoras de eficiencia en la corriente existente de recursos internos.

- 8.4 La necesidad de este tipo de enfoque integrado se confirma en la bibliografía reciente sobre desarrollo económico, que hace gran hincapié en las fallas de coordinación, oportunidad cronológica y secuenciamiento de las acciones, efectos de red y efectos de refuerzo sinérgico en la formulación de estrategias apropiadas para el desarrollo económico nacional.
- 8.5 Este tipo de proceso de programación, sin embargo, sólo se encuentra en una etapa incipiente en el BID. El Directorio Ejecutivo aprobó en 2002 nuevas orientaciones para la preparación de estrategias por países, que encaminarán al Banco hacia un mayor rigor en la programación. La práctica concreta de la programación, sin embargo, sigue estando algo distante de estos objetivos.
- 8.6 En los tres últimos años, OVE ha analizado el proceso de programación mismo y realizado 17 evaluaciones de programas por países (y tienen otras seis en curso) y en 2004 está llevando a cabo un proceso de análisis de evaluabilidad de todas las nuevas estrategias por países que se presentan al Directorio Ejecutivo. Estos ejercicios describen el actual proceso de programación que exhibe las siguientes características:
 - El diagnóstico de problemas de los países no está debidamente vinculado con los análisis económicos y sectoriales. Ello se traduce en descripciones vagas y no específicas de los problemas del país y de las necesidades de desarrollo.
 - Se determina un número reducido de objetivos establecidos para la participación del Banco con el país a nivel de programas, y las proyecciones de beneficios futuros son poco frecuentes.
 - A falta de especificaciones a nivel de programas de las necesidades del país, cada operación individual establece su propio marco de las necesidades que se han de atender.
 - La programación no compara entre sí las diversas intervenciones propuestas en función de una escala común de valor (por ejemplo, la tasa de rentabilidad económica). En consecuencia, la priorización es un proceso subjetivo y no analítico.
 - Las operaciones del sector privado se integran de manera deficiente en la programación por países y, en general, no se programan con una comprensión adecuada de las fallas del mercado que están llamadas a rectificar. En ausencia de ese análisis, las operaciones no pueden, en general, especificar claramente su adicionalidad.
 - La mayoría de las estrategias por países carecen de un análisis de la capacidad financiera de los países para solventar los costos de servicio de la deuda asociados con el programa propuesto de préstamos del Banco y así

ofrecer salvaguardias adecuadas contra los riesgos financieros del Banco y el prestatario.

- Los proyectos tienden a ser intervenciones aisladas y singulares, desvinculadas de los procesos presupuestarios más generales del país.

- 8.7 En consecuencia, la programación por países no brinda todavía un enfoque adecuado de la evaluación de las necesidades de desarrollo con el que el Banco pueda fijar prioridades, evaluar compensaciones, elegir opciones estratégicas entre enfoques alternativos, integrar su financiamiento con las corrientes de recursos internos o evaluar la prudencia financiera de un aumento del endeudamiento del país.
- 8.8 Aunque el Banco Mundial no reúne todos los criterios de un proceso de programación exhaustivo, su nuevo “modelo de actividades por países” examinado en el capítulo anterior asigna un conjunto de responsabilidades sumamente ampliado al proceso de programación por países. Después de la importante revisión de la política en 1995, los informes de asistencia estratégica a los países deben: enfocarse *“los cuatro o cinco temas de desarrollo más fundamentales en el país”*, a fin de obligar a una asignación de prioridades; incluir un examen detallado de los estudios económicos y sectoriales usados para elaborar el programa del Banco; evaluar la *“solventia crediticia y exposición al riesgo”*, asegurando un examen completo de los flujos financieros y la capacidad de endeudamiento; y, en el caso de los países que se embarcan en procesos importantes de ajuste estructural, evaluar *“la secuencia y sincronización de las reformas”* y determinar los factores accionadores en la propia estrategia de asistencia a los países, tal que vinculen la dimensión del programa global de financiamiento del Banco Mundial con el progreso en las reformas⁴⁹.
- 8.9 Paralelamente a esta evolución de la estrategia de asistencia a los países, el Banco Mundial también ha aumentado sustancialmente sus esfuerzos por integrar su programa con las corrientes de recursos presupuestarios en el país. La mayoría de las operaciones de préstamos de ajuste se sustentan ahora en estudios del gasto público⁵⁰, como reflejo del criterio antes mencionado (véase el Recuadro 7.1) de que los préstamos que aportan recursos fungibles para apoyo presupuestario al país son eficaces en términos de desarrollo sólo en la medida en que los gastos públicos generales se administren eficiente y eficazmente.
- 8.10 Para propiciar la consecución del objetivo de mejorar el proceso de asignación de recursos del país mismo, se han creado nuevos instrumentos de evaluación. La Evaluación nacional de responsabilidad financiera y el Informe sobre el diagnóstico de las adquisiciones por país tienen por objeto mejorar la gestión de recursos en el país y servir de base para una sustancial delegación en el país de las

⁴⁹ Las citas en cursiva se toman del Manual de Operaciones del Banco Mundial, sección BP2.11, Anexo A. Estrategias de asistencia a los países.

⁵⁰ *Adjustment Lending Retrospective*, párrafo 13.

responsabilidades fiduciarias en la gestión de los recursos del Banco Mundial. Esa delegación, a su vez, facilita la integración más estrecha de las actividades del Banco Mundial con los procesos presupuestarios del país.

- 8.11 En el Banco Mundial, por consiguiente, los importantes cambios introducidos en el enfoque de la programación por países han establecido el contexto de la reforma de los instrumentos de préstamo individuales. La tendencia a atenuar las restricciones al nivel del instrumento, observada antes en este informe, se ha producido en un contexto en el que la programación es analíticamente más rigurosa y en el que la evaluación de los sistemas de responsabilización y adquisiciones en los países sirve de apoyo a una mayor flexibilidad operativa.
- 8.12 En el plano conceptual, estos cambios están desplazando el *locus* de las salvaguardias, de los instrumentos individuales al proceso de programación. Los factores accionadores de las estrategias de asistencia a los países comienzan a reemplazar las condicionalidades de políticas en los préstamos de ajuste, las evaluaciones de las adquisiciones permiten la sustitución de los sistemas del Banco Mundial con los sistemas del país y los enfoques programáticos de sector comienzan a reemplazar las intervenciones de proyectos individuales.
- 8.13 En función de estos cambios, el Banco Mundial se aproxima a una situación en la que **ya no hay instrumentos**, sino sólo países con necesidades de desarrollo. Esas necesidades se abordan con programas de asistencia financiera integrados con los procesos presupuestarios del país, que producen una clara tasa de rentabilidad económica positiva mediante el apoyo a una combinación de reformas de políticas, creación de activos y mejoras de eficiencia en las corrientes de recursos existentes. Lo que interesa es la rentabilidad del paquete, no los elementos individuales de éste.
- 8.14 El BID ha encarado una constelación similar de temas con un enfoque algo diferente, como lo hizo el Banco Mundial en una etapa anterior mediante la creación de nuevas variedades de instrumentos para atender a las necesidades emergentes. La programación se convierte en un proceso de armonización de las necesidades del país con los condicionamientos y posibilidades inherentes en los instrumentos de préstamo individuales. El riesgo de este enfoque es que, en la relación entre el Banco y los países, se puede privilegiar un “enfoque en instrumentos” en desmedro de un “enfoque de país”.
- 8.15 Sin embargo, las realidades económicas de la región son demasiado complejas para ese enfoque simplista, y la programación impone un esfuerzo analítico mucho mayor que la mera armonización de los problemas con los instrumentos existentes. Así lo demuestran muy claramente los desafíos que plantea al Banco la dinámica financiera con los países miembros prestatarios.
- 8.16 Históricamente, el Banco fue una fuente neta importante de recursos financieros para sus prestatarios. Los desembolsos del Banco aumentaban la dotación de recursos que las autoridades nacionales podían desplegar por conducto del

- presupuesto. La programación en ese contexto podía centrarse fácilmente en la adición de valor mediante la conversión de corrientes netas positivas en activos productivos en los países.
- 8.17 Desde 1994, sin embargo, el Banco ha ampliado significativamente sus préstamos netos al incorporar la capacidad de préstamos creada por el Octavo Aumento General de Recursos. Esta ampliación del ámbito de acción del Banco ha ido acompañada por un aumento correlativo de la masa de deuda pendiente que devenga intereses. Los pagos de interés y principal al BID han aumentado de manera pronunciada como resultado del anterior aumento del volumen de préstamos, y en 2003 estas amortizaciones compensaron sobradamente el total de nuevos desembolsos del Banco. El flujo neto de préstamos (desembolsos de principal menos amortizaciones de principal) ha declinado en forma pronunciada de su nivel punta de 1999, en tanto que la liquidez neta (corriente neta de préstamos menos pagos de intereses) en realidad ha pasado a ser negativa, transformando al Banco de proveedor neto importante de recursos en receptor neto de recursos (véase la Figura 1.1).
- 8.18 Una parte considerable del cambio observado se explica debido a los préstamos de emergencia y, por lo tanto, puede ser transitorio; pero la tendencia subyacente está llevando inexorablemente al Banco a una posición de receptor neto de recursos. Una vez que el Banco agote la facultad crediticia autorizada por el Octavo Aumento General de Recursos y llegue a su “nivel sostenible de préstamos”, lo más que podrá hacer en beneficio de la región colectivamente es armonizar las amortizaciones de principal con los nuevos desembolsos de principal (corriente neutra de préstamos), manteniendo su posición de receptor de flujos de caja en función a la carga de los intereses sobre los préstamos pendientes. Estos cambios son una consecuencia inevitable de los préstamos otorgados, y la situación de corrientes de caja negativas probablemente empeore si, en el futuro, se producen alzas en las tasas de interés sobre la cuantiosa masa de deuda pendiente.
- 8.19 En un mundo de transferencias neutras o de signo negativo, la programación ya no puede suponer que los recursos del Banco se volcarán a la creación de nuevos activos. Por cuanto el dinero es fungible, en una situación de neutralidad neta, no se puede determinar con precisión si los nuevos desembolsos están simplemente financiando amortizaciones de principal o creando nuevos activos. Para que los bancos multilaterales puedan proporcionar valor agregado en un contexto de corrientes netas neutras, la programación tendrá que identificar rendimientos económicos para el país en forma de aumentos de eficiencia en las propias corrientes de recursos del país.

IX. RESULTADOS Y RECOMENDACIONES

- 9.1 En esta evaluación se han examinado los instrumentos de préstamo del Banco a la luz de los objetivos establecidos para la institución por el Convenio Constitutivo y las decisiones posteriores de los Gobernadores con respecto a la función y el propósito del Banco. Estos documentos normativos determinan que el impacto de desarrollo de una institución que otorga préstamos se logra mediante el financiamiento tanto de la creación de activos como de las mejoras de eficiencia que, en conjunto, generan para el país una corriente de beneficios futuros de valor superior a los costos futuros del servicio de la deuda.
- 9.2 Los instrumentos existentes del Banco no contienen salvaguardias adecuadas para asegurar que se logren estos objetivos. En su mayoría, los préstamos para proyectos de inversión no están diseñados en función de las futuras tasas de rentabilidad, y los desembolsos de los préstamos de inversión aparentemente no se encauzan exclusivamente a la formación de capital del sector público. Los préstamos para proyectos de inversión al sector privado tienden a tener tasas de rentabilidad a nivel de proyectos razonablemente bien especificadas, pero en general no identifican las fallas del mercado que deben rectificar y, por lo tanto, son deficientes en lo que concierne a especificar la adicionalidad del financiamiento del Banco al proyecto.
- 9.3 Los instrumentos de préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política (incluidos los préstamos de emergencia en apoyo de reformas de política) tienen el doble objetivo de proporcionar financiamiento a los países en épocas de dificultades financieras y de apoyar reformas de políticas. En general, han logrado realizar sus objetivos de financiamiento a los países, aunque es difícil determinar la rentabilidad a largo plazo de esta actividad. Más difícil todavía es determinar su efectividad para inducir cambios de políticas, dados los múltiples factores determinantes de esos cambios, la cambiante naturaleza de las reformas deseadas y la naturaleza del vínculo entre la reforma de políticas y los resultados económicos.
- 9.4 Aunque las salvaguardias de los instrumentos actuales no aseguran la efectividad en el desarrollo de éstos, contribuyen sí a algunos problemas obvios. Los costos del cumplimiento de los procedimientos del Banco son elevados, tanto en términos financieros como de tiempo, y estos costos alcanzan su nivel mayor para los instrumentos de préstamos de inversión. En consecuencia, los desembolsos de los préstamos de inversión tienden a ser volátiles, imprevisibles y procíclicos y los costos de transacción asociados con el concurso de los organismos ejecutores especializados son relativamente elevados.
- 9.5 Los préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política tienen patrones de desembolso más previsibles y anticíclicos y, por lo tanto, proporcionan financiamiento de manera más eficiente; pero los límites cuantitativos tanto para las operaciones “ordinarias” como para las operaciones de “emergencia” han producido efectos de desplazamiento que, a veces, han dado

lugar a una discordancia entre los instrumentos y las necesidades del país. Además, las salvaguardias en relación con los vencimientos y la determinación de las tasas de interés del instrumento de emergencia —diseñadas para limitar su uso— han creado sus propios problemas de financiamiento a los países que lo usan.

- 9.6 Los intentos por abordar los problemas con los instrumentos existentes han llevado a una notable proliferación de nuevos instrumentos, en particular en materia de préstamos de inversión. En los instrumentos se observa la reiteración de algunos temas de reforma comunes: una mayor enfoque en los resultados, el mejoramiento del seguimiento y la evaluación, la vinculación de las reformas con los gastos y la adopción de un enfoque programático en contraposición a un enfoque de proyectos.
- 9.7 Muchas de estas mismas cuestiones se han planteado en el Banco Mundial, que inicialmente había respondido con una proliferación de nuevos instrumentos, pero que en los últimos años se ha embarcado en un proceso importante de simplificación de los instrumentos y en un proceso reforzado de programación por países. Su enfoque ha trasladado las salvaguardias de los instrumentos individuales a la estrategia de asistencia por países y ha tratado de reemplazar las salvaguardias basadas en instrumentos fiduciarios con los propios regímenes de adquisiciones y responsabilización del país, con miras a asegurar el uso responsable de los fondos del Banco Mundial.
- 9.8 Estos cambios indican que el Banco Mundial está actuando rápidamente para alterar su modelo básico de actividades, pasando de un modelo de proyectos individuales financiados con múltiples instrumentos discretos a un modelo de programas nacionales y sectoriales financiados con un número limitado de tipos de instrumentos muy amplios. Un “modelo de actividades por países” está reemplazando al modelo tradicional de proyectos del Banco Mundial.
- 9.9 Las necesidades de los países también están evolucionando de una manera que pone en tela de juicio la vigencia permanente del modelo de proyectos de financiamiento para el desarrollo. Las restricciones fiscales hacen más difícil administrar el punto de convergencia entre los sistemas presupuestarios nacionales y los proyectos autónomos con financiamiento internacional, y los costos de transacción asociados con el modelo de proyectos tienen menos sentido en un mundo en el que se amplían la responsabilización y la transparencia fiscales a nivel nacional. Los países necesitan que las instituciones de financiamiento del desarrollo se integren más eficazmente con los sistemas presupuestarios y de responsabilización nacionales, y que conjuguen la reforma institucional y de políticas con el financiamiento de los gastos específicos necesarios para que la reforma sea efectiva.
- 9.10 Por último, las limitaciones fiscales en el plano nacional corren paralelas con las limitaciones en la capacidad del Banco para financiar corrientes significativas de recursos positivos netos. El legado de los préstamos otorgados con anterioridad da

lugar a cuantiosas obligaciones de servicio de la deuda que equivalen aproximadamente a los nuevos desembolsos disponibles, lo que lleva a una situación *grosso modo* de neutralidad en las corrientes de recursos entre el Banco y la región. En un mundo “neutro neto”, el Banco y los prestatarios tendrán que encontrar formas de colaboración que brinden mejoras económicas cuantificables en la forma en que los países despliegan sus recursos presupuestarios existentes, tarea para la cual el modelo de proyectos no es particularmente adecuado.

1. Recomendaciones

- 9.11 A la luz de estos resultados de evaluación, OVE considera que el Banco debe ajustar sus prácticas de manera importante para responder al cambio experimentado por el entorno. Si bien al hacerlo la institución debe considerar las prácticas de otras instituciones comparables, debe encontrar su propio nuevo modelo, basado en las necesidades de la región y en sus propias ventajas comparativas.
- 9.12 Para facilitar dicho proceso, OVE desea formular las siguientes recomendaciones al Directorio Ejecutivo, en cuanto al diseño del marco de préstamo para el próximo período de otorgamiento de préstamos.
1. Profundizar sustancialmente el fundamento analítico de todas las operaciones del Banco. En todas las intervenciones que se propongan, centradas en nuevas inversiones o en aumentos de eficiencia mediante las reformas de políticas, se debieran describir claramente los rendimientos económicos y financieros previstos, y comparar analíticamente esos rendimientos con los costos futuros de la deuda contraída para financiarlos.
 2. Enfocarse en los países y no en los instrumentos. Los instrumentos son medios para producir beneficios económicos para los países, y la actividad del Banco debiera enfocarse en la generación de esos beneficios y no en el cumplimiento de las normas y procedimientos incorporados en los instrumentos. Para ello se requerirán nuevas iniciativas a fin de fortalecer el proceso de programación por países, tomando como punto de partida las orientaciones establecidas por el Directorio Ejecutivo en 2002. Las estrategias por países se debieran focalizar en una gama limitada y estratégicamente selectiva de problemas y proponer un paquete integrado de soluciones a más corto y a más largo plazo que generen el mayor rendimiento posible para el país, con prescindencia de conceptos preestablecidos acerca de la combinación de instrumentos adecuada.
 3. Procurar una mayor integración de las actividades del Banco con las de los países mediante la ejecución de intervenciones enfocadas en programas y no en proyectos. El objeto del desarrollo es elevar al máximo los rendimientos económicos de las **actividades combinadas** del Banco y el prestatario, y no solamente de las actividades del Banco.

4. Aunque debieran preservarse las salvaguardias fiduciarias para el uso de los recursos del Banco, se pueden aducir sólidos argumentos a favor de emprender una acción concertada con otras organizaciones multilaterales para elaborar y aplicar prácticas óptimas a fin de evaluar la capacidad de gestión fiduciaria de los países y delegar esas funciones en los países cuyas instituciones de supervisión se consideren adecuadas. De esta manera, esas salvaguardias se trasladarían de los proyectos e instrumentos individuales al país en su conjunto. El Banco debiera colaborar estrechamente con los países para asegurar una transición eficaz a este nuevo enfoque para abordar el tema de las salvaguardias.
5. A la luz de un proceso fortalecido de programación por países, el Directorio Ejecutivo debiera considerar la posibilidad de una simplificación importante de la composición de instrumentos del Banco. Dado que, tanto la reforma de políticas, como las inversiones específicas son componentes eficaces de enfoques de tipo programático, ambos componentes debieran poder financiarse con el mismo instrumento, terminando así con la distinción entre préstamos para inversiones y préstamos sectoriales/préstamos en apoyo de reformas de política.
6. Es de presumir que se ha de seguir necesitando otro instrumento para atender a las cuestiones de financiamiento a los países en circunstancias excepcionales. Aunque ese tipo de financiamiento es de competencia principalmente del FMI, en el pasado se ha pedido al Banco que cofinancie esos préstamos, y se debiera contar con un instrumento eficiente y simplificado para dar cabida al grado de participación que el Directorio Ejecutivo desee aprobar. Dado que este financiamiento se necesita en períodos de particular vulnerabilidad financiera, se debiera reexaminar la práctica actual de cobrar tasas más elevadas y exigir plazos de amortización más breves en esos préstamos y reemplazarla quizás con términos y condiciones más en consonancia con la capacidad de amortización del prestatario.

DEUDA Y DESARROLLO

En los últimos años, el Banco, junto con el PNUD, la CEPAL y muchas otras instituciones e investigadores, ha documentado una vasta gama de necesidades de desarrollo en la región. Se ha prestado especial atención al crecimiento insuficiente, el lento progreso en la reducción de la pobreza y el desarrollo humano, la ineficacia de las instituciones de gobernanza, el estancamiento de la competitividad, las insuficiencias de recursos físicos y humanos, la persistencia de una desigualdad pronunciada y muchas otras cuestiones. Cada uno de estos elementos tiene su importancia, y todos son temas legítimos para la atención de los interesados en las cuestiones de desarrollo. En teoría, una institución de desarrollo podría crear intervenciones diseñadas para abordar cualquiera de estos problemas y podría demostrar su “efectividad en el desarrollo” mediante la instrumentación de avances cuantificables en cualesquiera esferas que desee abordar.

En el caso del Banco, sin embargo, la formulación de operaciones de préstamo para atender a las necesidades de desarrollo debe tener en cuenta las características particulares de la deuda como fuente de financiamiento para el desarrollo. Los préstamos crean corrientes financieras positivas actuales (de intereses y capital) algunos años después del desembolso. A diferencia de las donaciones, el prestatario debe amortizar la deuda con cargo a ingresos futuros, y esto crea algunos problemas que están singularmente asociados con la ayuda para el desarrollo financiada mediante deuda.

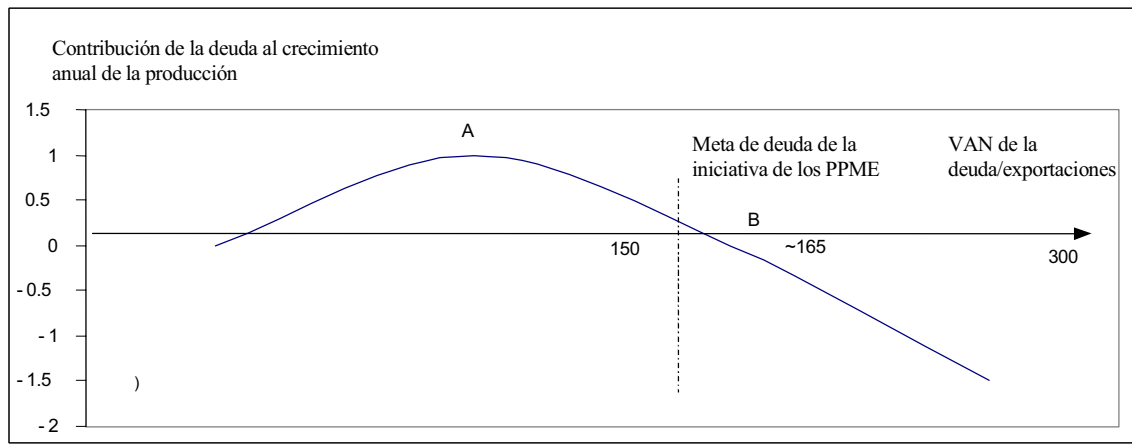
La primera de estas cuestiones se relaciona con la naturaleza intertemporal del contrato de deuda. La deuda crea capacidad para gastar en el presente mediante la creación de una obligación de pago con cargo a ingresos futuros. En los hogares y empresas las mismas personas se encuentran a ambos lados de la transacción, pues ambas reciben recursos corrientes y se obligan a efectuar amortizaciones futuras. En el sector público, sin embargo, la naturaleza intertemporal de la deuda crea un riesgo moral potencial, ya que los gobiernos pueden contraer deuda y gastar los recursos en el presente, con la certeza de que otros gobiernos tendrán que hacer frente a los costos del servicio de la deuda en el futuro.

Estos incentivos crean un segundo problema respecto de la deuda, a saber, la posibilidad de que un país asuma más deuda de la que puede atender. Aunque toda deuda permite una expansión del gasto corriente, las obligaciones futuras de servicio de la deuda pueden agotar ya sea la capacidad de movilizar recursos nacionales (una cuestión fiscal) o la capacidad de la economía para generar ingresos de exportación suficientes para solventar las obligaciones de amortización en moneda dura (una cuestión de transferencia). Históricamente, esas situaciones se han planteado con frecuencia en la región, y han dado lugar a incumplimientos formales o a reducciones negociadas de la deuda, como la iniciativa de los PPME.

Por esta razón, tanto el FMI como el Banco Mundial han elaborado complejos modelos de “sostenibilidad de la deuda” con el fin de identificar y pronosticar situaciones en que los países pueden correr el riesgo de asumir más deuda de la que pueden atender. Un examen de la bibliografía empírica sobre la sostenibilidad de deuda indica que existe una relación curvilínea entre deuda y crecimiento: en las primeras etapas de la acumulación

de deuda, la toma de préstamos contribuye al crecimiento del PIB. Sin embargo, cuando se llega a un punto de inflexión, que se estima corresponde aproximadamente al 120% del valor neto actualizado de la deuda en relación con las exportaciones (punto “A” en la Figura 1), la acumulación de deuda adicional produce rendimientos decrecientes y, en algún momento, el endeudamiento tiene un impacto negativo sobre el crecimiento económico (punto “B”)⁵¹. Los trabajos empíricos realizados recientemente por funcionarios del FMI sugieren claramente que el umbral a partir del cual las cargas de la deuda pasan a ser problemáticas puede en verdad ser mucho más bajo, quizás de sólo el 15% del PIB en países con “intolerancia de deuda”⁵².

Figura 1: Relación entre deuda y crecimiento



Esta relación se deriva de análisis intersectoriales de muchos países, y es difícil predecir exactamente la situación de un país determinado en esta curva en un momento dado. Los trabajos empíricos recientes del FMI parecen indicar que los niveles de endeudamiento elevados deprimen el futuro crecimiento del PIB mediante dos efectos diferentes sobre la inversión. El gran exceso de deuda crea incertidumbre respecto a la estabilidad futura del país y, por lo tanto, deprime la inversión privada. Los elevados costos del servicio de la deuda inciden directamente en los recursos disponibles del sector público y de esta forma “excluyen” los gastos de inversión del sector público. Estos dos efectos sobre las

⁵¹ En cuanto a la elaboración de la curva, véase Cohen, Daniel, 1993, “*Low Investment and Large LDC Debt in the 1980s*”, *American Economic Review*, vol. 83, No. 3 (junio), páginas. 437 a 449. Para la confirmación empírica de la relación, véase Pattillo, Catherine, Hélène Poirson y Luca Ricci, 2002, “*External Debt and Growth*,” *FMI Working Paper 02/69* (Washington: Fondo Monetario Internacional). Véanse también Hansen H. y F. Tarp, “*Aid Effectiveness Disputed*”, *Journal of International Development*, vol. 12, no. 3, páginas. 375 a 398. 2000, R. Lensik y H. White, “*Is there an Aid Laffer Curve*”, *Credit Research Paper, No.99/6*, Universidad de Nottingham, 1999, y “*Are there Negative Returns to Aid*”, *Journal of Development Studies*, vol. 37, No. 6, 2001.

⁵² “*Debt Intolerance*”, Carmen M. Reinhart, Kenneth S. Rogoff, y Miguel A. Savastano, *NBER Working Paper No. 9908*, agosto de 2003.

inversiones producen también una disminución del crecimiento total de la productividad de los factores en los países con una gran carga de deuda⁵³.

Es importante señalar que los problemas de la deuda se definen por la relación entre la deuda y variables como el PIB o las exportaciones, y que estas relaciones son la clave de un uso prudente de la deuda para fines de desarrollo. Si los países se endeudan para financiar actividades que mejoran el crecimiento del PIB o las exportaciones, esa acumulación de deuda no constituye una gran amenaza para el bienestar económico futuro del país. El cálculo del rendimiento sobre las inversiones financiadas con deuda es, pues, un ejercicio esencial para evaluar la sostenibilidad de la asunción de deuda en el tiempo.

Las consecuencias de no atender cuidadosamente a la sostenibilidad de la deuda se observa con claridad en la iniciativa de los PPME. La iniciativa de los PPME reconoce que los acreedores multilaterales, incluido el BID, han otorgado préstamos a algunos países pobres y vulnerables por valores superiores a los que éstos podían rembolsar. Dicho de otro modo, los préstamos multilaterales contraídos en el pasado no lograron crear los activos que hubieran permitido que el país creciera a un ritmo suficiente para atender al servicio de su deuda externa. Para restaurar la sostenibilidad de deuda, el BID calculó que tendría que conceder aproximadamente US\$1.100 millones en valor actualizado de alivio de la deuda⁵⁴. Por lo tanto, los países sufrieron pérdidas asociadas con la acumulación de deuda insostenible, en tanto que el Banco sufrió pérdidas como resultado de tener que conceder alivio de la deuda.

A pesar de que los PPME han sido un caso extremo de obstrucción del desarrollo por el endeudamiento, un informe reciente de la CEPAL sugiere que las consecuencias problemáticas de la acumulación de deuda pueden afectar también a otros países de la región.

La deuda externa bruta de América Latina y el Caribe en diciembre de 2003 totaliza unos US\$744.000 millones, suma que representa un aumento de 2,4%. Este resultado señala una interrupción en las disminuciones nominales observadas en 2001 y 2002. El nivel de la deuda es por lo tanto similar a lo que fue en 2000 ... Aunque el aumento de la deuda externa ha sido manejable a corto plazo, gracias a las bajas tasas internacionales de interés, la cuantía de la deuda es un factor estructural inquietante y la gestión de la deuda se convertirá en un problema más difícil si las tasas internacionales de interés y las primas internacionales de riesgo aumentan en el futuro.

Aunque la acumulación de deuda no culmine en una crisis financiera, una gran carga de deuda puede obstaculizar gravemente la capacidad de un país para atender a las necesidades sociales y a la reducción de la pobreza, un objetivo fundamental de las operaciones del BID. En un informe reciente sobre la iniciativa de los PPME preparado

⁵³ Benedict Clements, Rina Bhattacharya, y Toan Quoc Nguyen, *External Debt, Public Investment, and Growth in Low-Income Countries*, FMI Working Paper WP/03/249, Departamento de Asuntos Fiscales, 2003.

⁵⁴ Documento GN-1970-32.

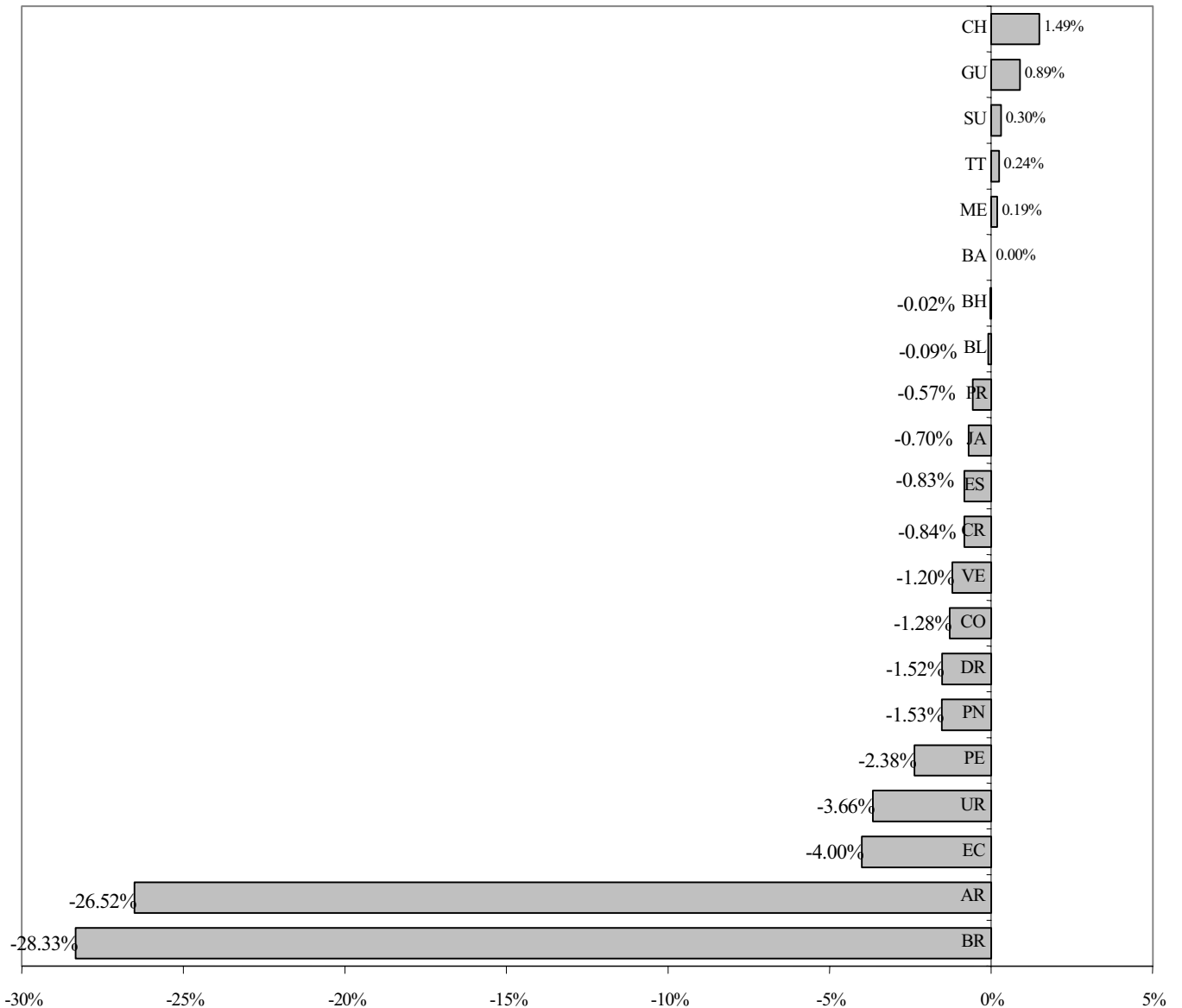
por el Departamento de Evaluación del Banco Mundial se observó lo siguiente: *La premisa fundamental y plausible es que una deuda excesiva es un impedimento a la consecución de los objetivos de desarrollo más amplios: crecimiento económico sostenible y reducción de la pobreza.* Este impedimento surge de la necesidad de que los países utilicen ingresos públicos para producir “superávits primarios” elevados (ingresos menos todos los gastos, excepto el servicio de la deuda) a fin de atender al servicio de cuantiosas obligaciones derivadas de la deuda contraída en el pasado. En general, el saldo primario de la región aumentó en casi 1% del PIB en 2003 (pasando de un déficit de 0,3% a un excedente de 0,6%), limitando la capacidad de los gobiernos para recurrir a la política fiscal como instrumento de estímulo, a pesar del bajo nivel de las tasas generales de crecimiento.

La inquietud con respecto a la deuda es un aspecto importante de las actividades de vigilancia y apoyo del FMI. Las consultas del Artículo IV del Fondo para la mayoría de los países de la región se focalizan particularmente en la deuda del sector público, y los programas de apoyo financiero del FMI contienen en general metas específicas en materia de saldos fiscales generales y primarios. Antes de 1997, los instrumentos de préstamo multilaterales no se incluían en los cálculos del FMI respecto del saldo fiscal, pues se estimaba que esos préstamos financiaban “inversiones” para la creación de activos, que se debían excluir de los cálculos del déficit corriente porque producirían rendimientos fiscales en el futuro. Desde 1997, sin embargo, los préstamos multilaterales se han incluido en los cálculos del FMI, circunstancia que ha constreñido la capacidad de los países para tomar préstamos del BID y de otras instituciones financieras internacionales.

DESGLOSE DE LAS CIFRAS CORRESPONDIENTES A LA DISMINUCIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN

En la figura siguiente se muestra el desglose por países de la reducción total de 70% en las aprobaciones de préstamos de inversión entre 1997-1998 y 2002-2003. Los cinco países en la parte superior del gráfico aumentaron su aceptación de préstamos de inversión (reduciendo, por lo tanto, la disminución total); los países restantes se muestran con sus contribuciones individuales a la disminución total.

Figura 1



EVALUABILIDAD

Con la mira de determinar si los proyectos enuncian claramente los resultados previstos y establecen mecanismos para verificar si se logran esos resultados, OVE ha desarrollado varios enfoques para determinar la “evaluabilidad” de los proyectos. En 2002 OVE utilizó un instrumento de análisis pluridimensional de la evaluabilidad para examinar cada proyecto presentado al Directorio Ejecutivo para su aprobación en 2001. Los proyectos obtuvieron en general puntuaciones bajas; los aspectos más deficientes fueron la especificación de las líneas de base y de los resultados esperados al nivel de efectos directos.

Para los propósitos del presente informe se ha usado un método más sencillo del análisis de la evaluabilidad. Mediante este enfoque se examina cada objetivo de desarrollo enunciado en el proyecto y luego se determina si el objetivo consta de cuatro componentes clave:

- indicadores y parámetros para cuantificar el progreso;
- una descripción de la línea de base de la situación que se ha de mejorar;
- las metas de mejoramiento previstas a partir de las líneas de base ;
- hitos para indicar el ritmo de progreso previsto.

La agregación de estos valores por cada objetivo de desarrollo en una operación determinada produce el índice de evaluabilidad “ex ante” del proyecto.

A medida que avanza la ejecución del proyecto, el sistema de PPMR del Banco efectúa el seguimiento e informa del progreso. Para determinar si se está informando del logro de los efectos directos, se elabora un segundo “índice de progreso”, que a su vez examina cada objetivo de desarrollo para determinar si ha habido seguimiento y se ha informado de los resultados.

Por último, se calcula un índice de “evaluabilidad mínima” que muestra, para cada préstamo, el porcentaje de objetivos de desarrollo que tienen tanto una especificación ex ante de los parámetros de referencia como información sobre el progreso durante la ejecución. La presencia de estos dos puntos de datos constituye una base mínima de información para analizar los resultados de desarrollo.

Estos instrumentos, aplicados a una muestra de proyectos aprobados desde 1990, produjeron los siguientes resultados:

- (i) La evaluabilidad ex ante —en las etapas de aprobación y ejecución— ha oscilado entre 33% y 55%, sin un patrón discernible de mejoramiento.
- (ii) No hay muchas diferencias entre instrumentos.

- (iii) El índice de progreso es bajo y declina en el tiempo.
- (iv) La evaluabilidad mínima (existencia de dos puntos de información) sigue siendo prácticamente cero.
- (v) Aunque no se han evaluado formalmente para este ejercicio, la lectura de los préstamos y de los PPMR sugiere que estos cálculos de valor nominal disminuirían grandemente si se verificara la calidad de los indicadores de los efectos directos.

Por lo tanto, en general, el sistema de seguimiento y evaluación del Banco no está generando la información mínima necesaria para demostrar la efectividad del desarrollo, a pesar de diversas iniciativas por realzar su calidad y del lento proceso de examen durante la preparación del proyecto.

Figura 1: Evaluabilidad simplificada

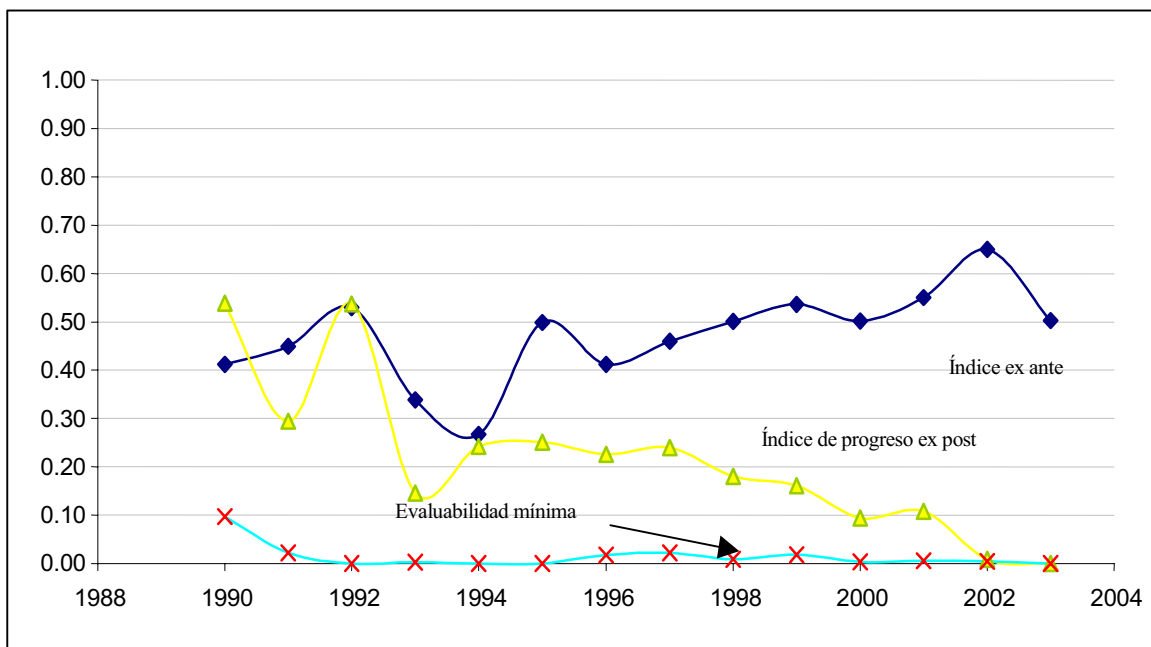
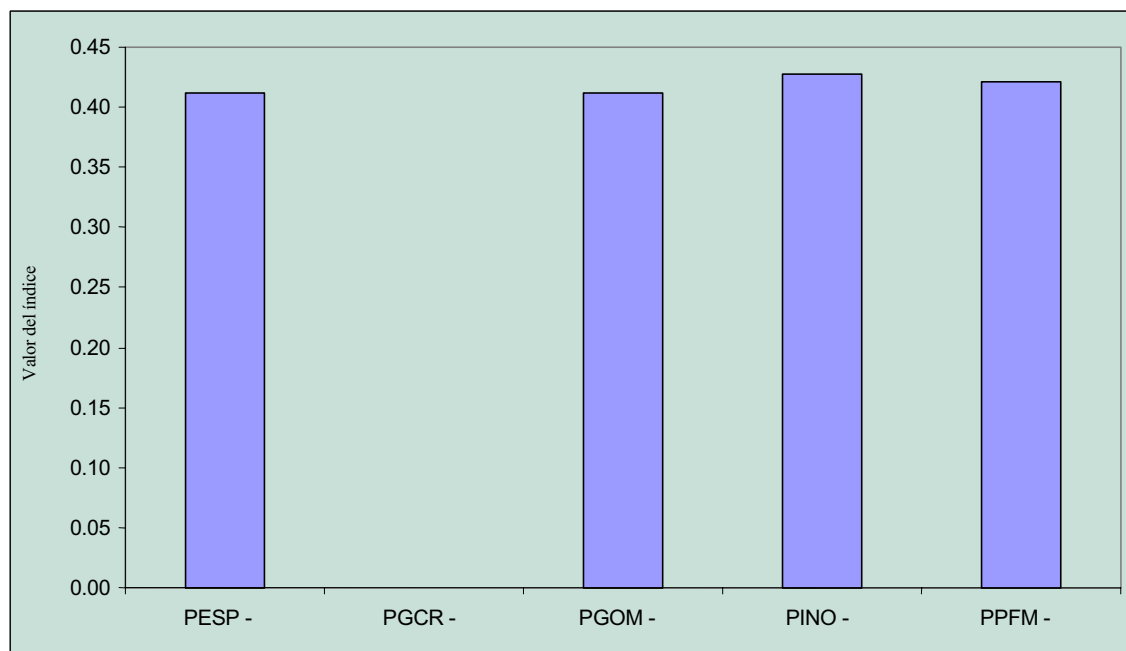


Figura 2: Puntuaciones de evaluabilidad ex ante



Descripción del índice

Para la evaluabilidad basada en resultados, se crea el siguiente cuadro que sirve para determinar la calidad inicial del índice de evaluabilidad, el índice de demostrabilidad mínima.

Cuadro 1: Marco de resultados

Objetivos	Indicadores	Parámetros de referencia 1	Hitos 2	Metas 3	Estado 4
Efectos directos					
Objetivos					
*					
*					
Propósito					
*					
*					
Productos					
*					
*					
*					

Nota sobre la calidad inicial del índice de evaluabilidad: i) los cálculos se basan en las columnas 1 a 4 que se han tomado del documento de préstamo del proyecto; ii) en la etapa de ejecución, las mismas columnas se toman del PPMR. El índice de evaluabilidad mínima de resultados utiliza información de las columnas 2 y 4 derivada del PPMR del proyecto. En este informe sólo se usan las filas correspondientes a efectos directos. Obsérvese que la distinción entre objetivos y propósitos sólo comienza después de 1995, cuando el Banco adoptó un “marco lógico” para sus préstamos de inversión.

Se siguen los pasos siguientes:

- (i) El marco de resultados se expresa en un marco con información binaria: la unidad si hay información de datos y cero si no hay ninguna información. El resultado es una matriz $N \times K$, es decir, con filas N y columnas K , donde $a_{ij} = \{0,1\}$, $i \in N$ y $j \in K$.

- (vi) El índice de evaluabilidad de resultados de calidad inicial se define

como $EEI = \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=0}^3 a_{ij}}{4N}$; donde N es el número total de indicadores de objetivos y propósitos, representado por filas en la matriz según se indicó *supra*.

- (vii) El índice de evaluabilidad mínima es $MEI = \frac{\sum_{i=1}^n a_{i1} \times a_{i4}}{N}$, es decir, la proporción de esos indicadores de efectos directos con información de parámetros de referencia y estado, respectivamente en las columnas 1 y 4, sobre el número total de indicadores de efectos directos (N).

PLAZOS DE PREPARACIÓN

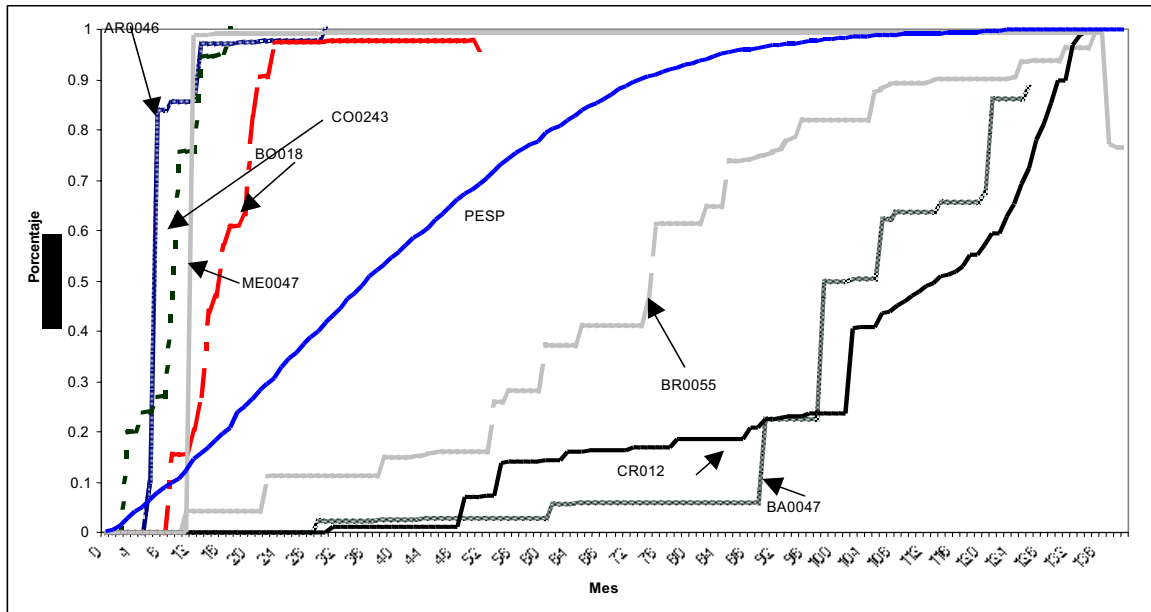
Cuadro 1: Plazos de preparación y ejecución: Promedios por instrumento
Promedios en meses

Instrumento	Del perfil I a la aprobación	De la aprobación a la firma	De la firma al primer desembolso	Del primer desembolso a la fecha de cierre
PCTR	13,93	4,49	12,10	58,23
PEMG	5,13	1,92	0,64	14,08
PERF	0,00	2,13	2,25	17,20
PESP	22,35	4,35	12,88	73,84
PGCR	21,06	5,57	10,87	57,97
PGOM	22,74	4,57	11,48	79,37
PGPR	12,18	3,55	14,60	82,16
PHIB	20,26	1,74	9,66	81,68
PINO	7,79	3,32	7,68	n.d.
PPEF	0,00	1,91	4,36	19,74
PPFM	15,79	2,63	9,44	n.d.
PPPF	24,56	1,83	4,82	28,75
PPRV	14,38	6,18	2,28	16,88
PSCT	12,54	2,13	4,32	44,71
PSEF	7,19	4,73	5,26	n.d.

PATRONES DE DESEMBOLSO

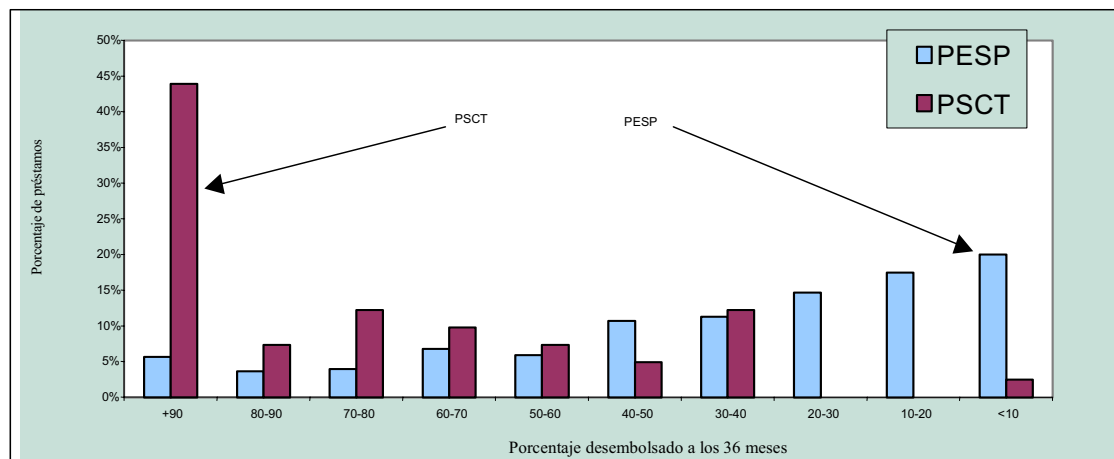
El primer gráfico que aparece a continuación muestra la considerable amplitud de posibles patrones de desembolso para los préstamos de inversión (PESP). Los más rápidos se desembolsan como los préstamos de emergencia, mientras que los más lentos pueden llevar hasta nueve años para llegar un nivel de desembolso de 50%.

Figura 1: Desembolsos más rápidos y más lentos de PESP (1990-2003)



El segundo gráfico se refiere a la distribución de porcentajes de desembolso 36 meses después de la aprobación. Más del 40% del total de operaciones de préstamos de inversión había desembolsado menos de 20% a los 36 meses, mientras que más del 50% de las operaciones sectoriales/préstamos para reformas de políticas se habían desembolsado más del 80% a dicho momento.

Figura 2: Deciles de desembolsos



CICLICIDAD Y VOLATILIDAD

La efectividad potencial para el desarrollo de las operaciones de Banco se mejoraría si los desembolsos tuvieran volatilidad relativamente baja y fueran anticíclicos. En cambio, si los desembolsos tienen una volatilidad relativa alta y son procíclicos, este patrón de desembolso implicaría una efectividad en el desarrollo inferior a la efectividad potencial.

Seguidamente se presentan los indicadores usados en este estudio:

- (i) *volatilidad relativa*, esto es, el valor del coeficiente de varianza de los desembolsos de préstamos/coeficiente de varianza de los ingresos tributarios
 - Un valor superior a la unidad implica que los desembolsos son más volátiles que los ingresos tributarios.
- (ii) *ciclicidad*, esto es, el coeficiente que relaciona el cambio (en logaritmo) de los ingresos tributarios con el cambio (en logaritmo) de los desembolsos de préstamos de inversión:
 - Un coeficiente de valor positivo indica un comportamiento procíclico; un coeficiente igual a cero muestra una relación acíclica; y un coeficiente negativo indica una relación anticíclica.

Comprobamos que los desembolsos del BID (totales y proyectados) son relativamente más volátiles que los ingresos fiscales y que, en general, son procíclicos. Para el período 1990-2003, los coeficientes medios para América Latina son 6,99 y 0,18. Las diferencias no son muy importantes cuando se consideran diferentes subperíodos. Lo mismo sucede cuando se consideran o bien los préstamos de inversión o los préstamos sectoriales/préstamos para reformas de políticas. Para ambos instrumentos, la volatilidad es superior a la unidad y el coeficiente de prociclicidad es positivo. Como se esperaba, los préstamos para reformas de políticas son, en promedio, más volátiles y menos procíclicos que los préstamos de inversión.

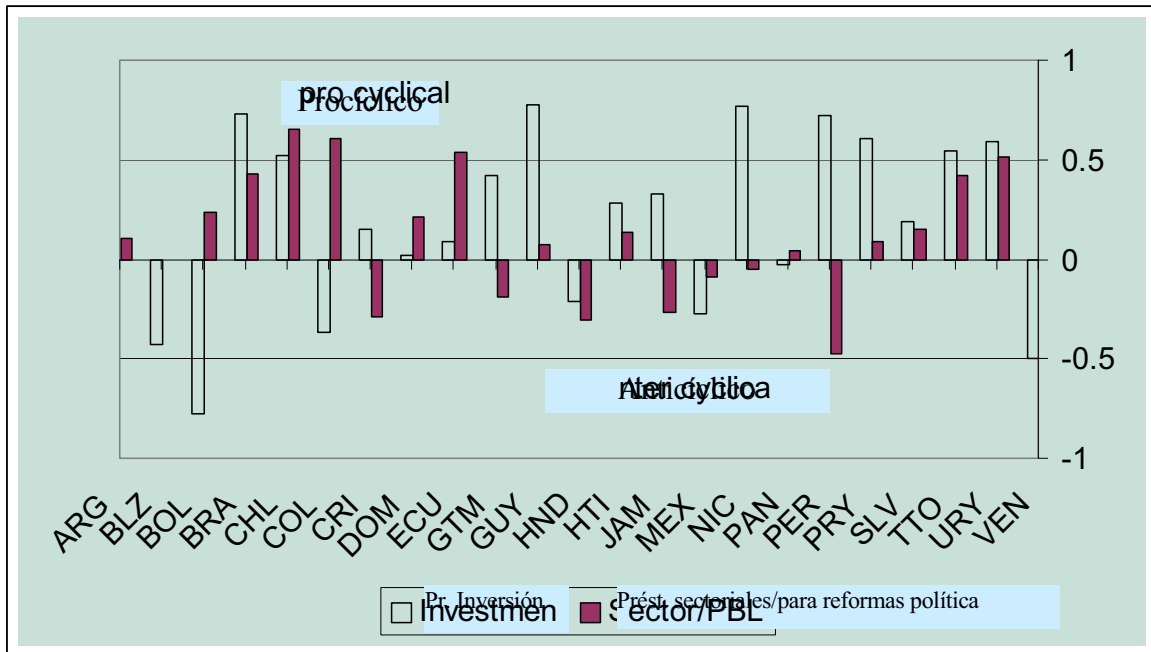
Cuadro 1

	Volatilidad relativa	Ciclicidad
Total	6,99	0,18
Préstamos de inversión	6,40	0,20
Préstamos sectoriales/préstamos para reformas de políticas	16,72	0,11

Al examinar los datos por países, comprobamos que para todos los países prestatarios la volatilidad relativa es superior a la unidad, esto es, que la volatilidad de los desembolsos es mayor que la volatilidad de los ingresos tributarios. Las mismas conclusiones son válidas en el caso de los préstamos de inversión y de los préstamos para reformas de políticas. En lo que se refiere a la ciclicidad de los desembolsos de préstamos, se observa una variación sustancial entre países, y mientras los préstamos de inversión tienden a

desembolsarse de manera más procíclica, las operaciones de préstamos sectoriales/préstamos para reformas de políticas también exhiben ese sesgo en varios países.

Figura 1: Ciclicidad de los desembolsos



RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES SOBRE SUPERVISIÓN

En 2003, OVE realizó un estudio del uso de los instrumentos de supervisión del Banco. En el informe (documento RE-293) se señaló que en el BID la función de supervisión tenía dos propósitos: i) brindar al Directorio Ejecutivo y a la Alta Administración los medios para gestionar los riesgos que afectan a las operaciones financiadas por el Banco; y ii) determinar el grado en que esas operaciones contribuyen al logro de los objetivos de desarrollo de la institución.

La evaluación se enfocó en una determinación cuantitativa de la forma en que la Administración utiliza los instrumentos de supervisión formales actualmente en vigor, y no en los resultados cualitativos que se derivan de estos instrumentos en cuanto a mejorar la capacidad de los proyectos para producir resultados.

La evaluación llegó a las siguientes conclusiones:

- El Banco no cuenta con un sistema de supervisión integrado e independiente para prever riesgos. Por esta razón, la gestión de gran parte de la cartera y el proceso de adopción de decisiones del Banco son ineficaces.
- Dado que no existe un sistema formal de supervisión consolidada, no queda claro quién es responsable de la supervisión y gestión del riesgo y qué tipo de relación hay entre los diferentes instrumentos.
- Dado que la gestión de proyectos no se basa en la evaluación de riesgos, los instrumentos que existen no son consonantes con la función de supervisión y, por consiguiente, son ineficientes y menos eficaces en función de los costos⁵⁵.
- No hay un sistema de información integrado, transparente y de fácil acceso que pueda utilizarse para prever y gestionar los riesgos y para comprobar en qué medida se han cumplido las funciones de supervisión y control interno.
- No se informa regularmente al Directorio Ejecutivo y a la Alta Administración sobre estos aspectos específicos.
- El hecho de que se hayan identificado deficiencias en el sistema actual no significa que el Banco no efectúe el seguimiento de sus operaciones sino que, institucionalmente, la supervisión es ineficaz.
- Dado que la supervisión se basa principalmente en mitigar los efectos de los riesgos a medida que se plantean, los procedimientos establecidos en los manuales y las normas del Banco no se cumplen y se aplican mecanismos que, si bien no

⁵⁵ Los instrumentos de supervisión obligatoria son obligatorios para todas las operaciones y se les otorga la misma importancia que a un nivel similar de riesgo en todas las operaciones, que reduce al mínimo la repercusión de los riesgos en la gestión de la cartera.

han sido aprobados formalmente, la Administración considera que son los más apropiados para subsanar esos imprevistos.

- Los contactos informales son una realidad cotidiana sobre el terreno, pero si la información no se registra formalmente, la institución se ve privada de su capacidad de responsabilizar al personal por la ejecución de las actividades de supervisión, así como de su capacidad de documentar la experiencia adquirida en una forma accesible al Banco en su totalidad.
- El sistema actual de supervisión del Banco no es consistente con las prácticas óptimas de otros bancos multilaterales de desarrollo, los organismos bilaterales de asistencia y los gobiernos de los países miembros. En los últimos años, estos órganos vienen incorporando diversas prácticas para mejorar la calidad de la gestión y de la supervisión de los controles internos, así como la coordinación de esos controles con los objetivos institucionales.

APROBACIONES DE PRÉSTAMOS AL SECTOR PRIVADO

Cuadro 1: Aprobaciones de préstamos al sector privado

	Crédito multisectorial US\$	Porcentaje del total		Préstamos directos (PRI) US\$	Porcentaje del total
BR	3.759.700.000	29,96%	BR	952.364.113	28,61%
ME	1.823.800.000	14,53%	AR	516.063.000	15,50%
PE	895.925.882	7,14%	ME	403.078.612	12,11%
CH	890.719.386	7,10%	DR	375.000.000	11,27%
AR	846.200.000	6,74%	PE	253.085.360	7,60%
CO	571.855.029	4,56%	CH	207.000.000	6,22%
UR	510.172.796	4,07%	RG	189.000.000	5,68%
VE	487.214.047	3,88%	BO	127.000.000	3,82%
EC	465.078.200	3,71%	CO	109.450.000	3,29%
BO	385.408.333	3,07%	PN	60.294.559	1,81%
ES	375.300.000	2,99%	JA	30.000.000	0,90%
RD	251.820.000	2,01%	GU	25.000.000	0,75%
CR	222.702.700	1,77%	HO	24.200.000	0,73%
NI	210.230.000	1,68%	CR	23.700.000	0,71%
PR	166.947.400	1,33%	UR	22.500.000	0,68%
PN	141.800.000	1,13%	NI	10.750.000	0,32%
HO	138.700.000	1,11%	Total	3.328.485.644	
GU	132.400.000	1,06%			
JA	100.500.000	0,80%			
HA	87.900.000	0,70%			
TT	34.250.000	0,27%			
BH	27.000.000	0,22%			
BA	17.250.000	0,14%			
GY	6.000.000	0,05%			
Total	12.548.873.774				

Nota: El cuadro excluye los préstamos globales a instituciones financieras multilaterales y los préstamos otorgados con el instrumento de préstamos de emergencia del Banco.

COSTOS DE TRANSACCIÓN DE LOS PROYECTOS DEL SECTOR PRIVADO

Por lo común, los patrocinadores⁵⁶ informan de que los costos de las transacciones asociados con proyectos del sector privado son relativamente elevados en comparación con los costos ordinarios en operaciones privadas o con los asociados con otras instituciones de desarrollo. El costo de transacción típico de un proyecto de PRI comienza con la comisión de análisis, por valor de US\$100.000, que se cobra a los patrocinadores cuando se firma la "carta mandato" después de que el proyecto se declara elegible para financiamiento del BID, una vez que lo aprueba el Comité de Coordinación del Sector Privado⁵⁷. Esta comisión inicial es sólo una pequeña porción de varios gastos conexos del proyecto relacionados con la preparación de proyectos de PRI y otros gastos asociados con el financiamiento⁵⁸.

Además, los proyectos de PRI requieren que el Banco subcontrate una amplia gama de servicios, que también son sufragados por el patrocinador. Los funcionarios de PRI y los patrocinadores entrevistados informaron de que la cuantía total de estos servicios de preparación de proyectos suele ser de aproximadamente US\$1 millón. Los componentes principales de esta cuantía son los siguientes: i) el ingeniero independiente; ii) el consultor ambiental; iii) el estudio económico; iv) el consultor de seguros; v) el asesor jurídico local; y vi) el asesor en derecho de los Estados Unidos. Esta última partida es el gasto más importante, pues normalmente oscila entre US\$700.000 y más de US\$1 millón. Por consiguiente, un proyecto típico, sin contar complicaciones especiales en el contrato o cuestiones ambientales o sociales, representa desembolsos directos de los patrocinadores por valor de US\$1,1 millones o más. Teniendo en cuenta que el financiamiento promedio del BID por préstamo aprobado en 1995-2003 ascendió a US\$43 millones, estos costos representaron aproximadamente el 2,6% de la suma prestada por el Banco. Este porcentaje aumenta a 4,2% para los préstamos en los países C y D, cuyo promedio es de sólo US\$26 millones, lo que constituye una dificultad adicional para las actividades en los países más pequeños o las operaciones más pequeñas. Los patrocinadores consideran también que la cuestión del costo es fundamental durante la ejecución de proyectos de PRI, en particular el costo de los consultores ambientales y sociales y en especial los costos de asesoría jurídica.

⁵⁶ En las misiones recientes a Chile, la República Dominicana, México, el Brasil, y el Perú, se informa de que los costos de transacción asociados en particular con la preparación y también con la ejecución de los proyectos del sector privado del Banco son superiores a los que caracterizan a las operaciones privadas o los financiamientos de instituciones como la CFI. Este hecho se observa también en una encuesta de patrocinadores que realizó OVE.

⁵⁷ Antes de 2003, esta aprobación era concedida por el Comité de Programación de la Administración del Banco.

⁵⁸ Otros cargos asociados con el financiamiento, en consonancia con las prácticas comerciales de otras instituciones (por ejemplo, la CFI), son los siguientes: i) comisiones por supervisión (normalmente US\$5.000 por prestamista B, hasta US\$50.000); ii) comisión inicial de 1%; iii) comisión de compromiso, de 0,5%, entre la firma y el desembolso; y iv) comisión de estructuración de 0,5%. En las operaciones comerciales estos cargos evolucionan en función de las condiciones del mercado y la relación del cliente con la institución.

Las instituciones comparables, como la CFI, suelen incluir la mayoría de los gastos en una comisión inicial cobrada al prestatario, de alrededor de US\$300.000. Esta institución utiliza en mayor medida los servicios de su plantilla y sólo cobra una cuantía limitada de gastos adicionales por servicios específicos. Varios patrocinadores entrevistados informaron de que este modus operandi, además de producir menores costos de transacción, brinda más certidumbre y control respecto de los costos totales que acompañan a la formulación y ejecución de un proyecto.

FINANCIAMIENTO PRIVADO PARA INFRAESTRUCTURA EN LA REGIÓN

En el cuadro siguiente, preparado con datos suministrados por una compañía privada de investigación de inversiones, muestra que los fondos movilizados por las instituciones públicas de financiamiento para el desarrollo con destino al financiamiento de infraestructura representan algo menos del 20% del financiamiento privado total. Si bien los totales agregados muestran un nivel de inversión privada muy inferior a las necesidades de la región, los datos sugieren que existe un mercado privado activo y en funcionamiento para el financiamiento de infraestructura.

Cuadro 1: Infraestructura del sector privado e instituciones de "desarrollo"
(1995–2004, % del total de financiamiento y millones de US\$)

	Préstamos directos	% (1)	Fin. Total	% (2)	Apalancamiento (3)
PRI-BID	1.857	1,49%	5.516	4,41%	33,7%
CFI	962	0,77%	5.823	4,66%	16,5%
CAF	212	0,17%	1.150	0,92%	18,4%
OPIC	827	0,66%	2.990	2,39%	27,7%
BNDES	3.865	3,09%	8.003	6,40%	48,3%
BEI	303	0,24%	443	0,35%	68,4%
BERD	80	0,06%	80	0,06%	100,0%
OMGI	-	0,00%	578	0,46%	n.d.
BDC	-	0,00%	5	0,00%	n.d.
Desarrollo	(a) 8.106	6,48%	(b) 24.589	19,68%	32,97%
Total	14.117		(c) 125.095	100,00%	11,28%

(1) (Préstamos bilaterales de la institución)/(c)

(2) (Financiamiento de la institución)/(c)

(3) (Préstamos bilaterales de la institución)/(financiamiento de la institución)

a) Suma de los préstamos bilaterales concedidos por las instituciones de "desarrollo" enumeradas *supra*;

b) Suma del financiamiento otorgado "en el marco" de las instituciones de "desarrollo" enumeradas *supra*;

c) Suma de préstamos, garantías y capital social.

Fuente: Cuadro preparado por OVE con datos de ProjectWare-Dealogic.

RENTABILIDAD ECONÓMICA DEL FINANCIAMIENTO PARA CRISIS

Una importante cuestión en el examen del nuevo marco crediticio es la relativa a determinar si el Banco debiera continuar atendiendo a las necesidades de financiamiento excepcional de los prestatarios durante una crisis y, en caso afirmativo, si los instrumentos existentes son adecuados para enfrentar ese desafío. Este tema, a su vez, suele estar incorporado en la hipótesis de que el financiamiento a corto plazo no tiene efectos de desarrollo. En este anexo trataremos de responder a estas cuestiones.

El BID atiende, por lo común en el marco de un paquete con otras instituciones multilaterales, a las necesidades financieras excepcionales derivadas de una crisis usando los préstamos para reformas de políticas y los préstamos de emergencia. Aunque desde 1992 los préstamos para reformas de políticas no están vinculados formalmente con un programa del FMI (mientras que los préstamos de emergencia sí lo están conforme a las disposiciones vigentes), existe un grado elevado de coordinación de facto en materia de aprobaciones y desembolsos: El porcentaje de aprobaciones y desembolsos fuera de un programa del FMI es reducido y ha descendido durante el decenio de 1990; las aprobaciones que coinciden con el FMI y el Banco Mundial, en cambio, han aumentado después de mediados del decenio de 1990 (véase el cuadro infra).

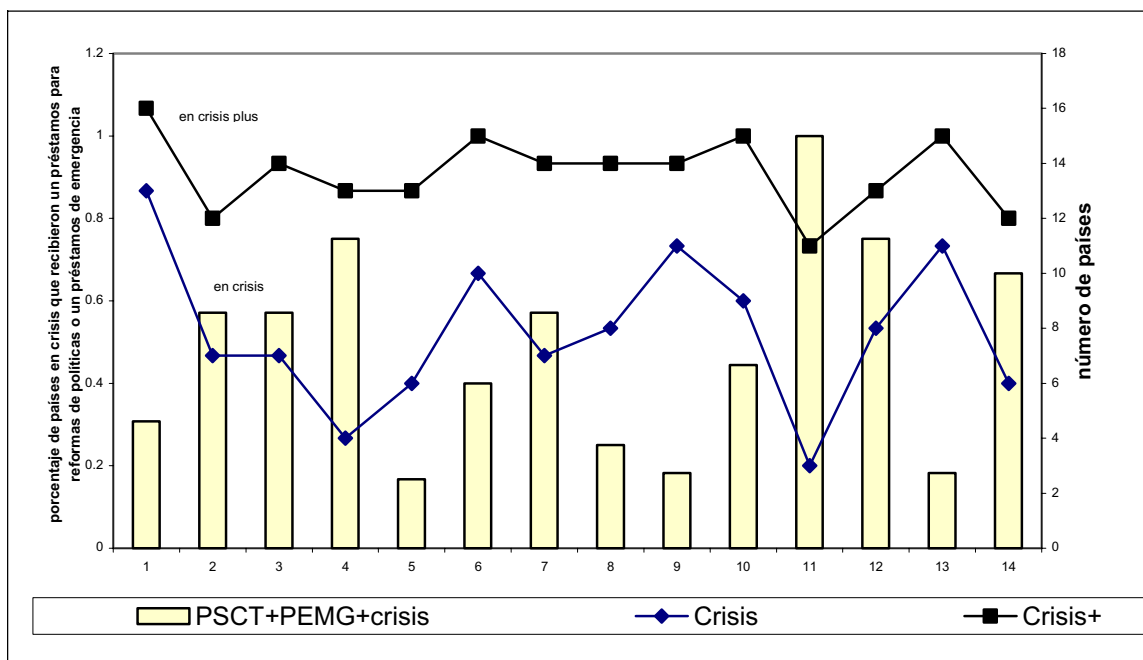
Cuadro 1: Porcentaje de aprobaciones y desembolsos fuera de un programa del FMI

		1990-2003	1990-1994	1995-1998	1999-2003
Préstamos en apoyo de reformas de política	Operaciones	17,1%	20,0%	22,2%	9,1%
	Valor en dólares (aprobado)	17,5%	27,9%	10,8%	12,7%
	Valor en dólares (desembolsado)	21,7%	28,0%	22,0%	15,6%
PEMG	Operaciones	25,0%	s.d.	33,3%	22,2%
	Valor en dólares (aprobado)	7,2%	s.d.	8,9%	6,6%
	Valor en dólares (desembolsado)	23,4%	s.d.	6,7%	25,4%
Porcentaje de aprobaciones de operaciones que coinciden con los préstamos en apoyo de reformas de política del Banco Mundial y del programa del FMI.					
Préstamos para apoyar reformas de políticas y PEMG		48%	43%	58%	50%

Para determinar si el BID atendió a las necesidades extremas de financiamiento de los prestatarios (para darles respaldo en una crisis), se elaboró un indicador sencillo (“en crisis”): en cada año, un país se consideró en crisis si había una crisis bancaria

sistemática⁵⁹ y/o una crisis cambiaria⁶⁰ y/o una interrupción repentina de las entradas de capital⁶¹. Además, un país se consideró “crisis +” si el país estaba “en crisis” y/o había un programa del FMI. Con arreglo a este indicador (véase Figura 1), en promedio unos siete países estaban simultáneamente “en crisis” (de un máximo de 13 a un mínimo de cuatro) y 14 estaban en “crisis +”. La mayoría de estas crisis fueron atendidas con préstamos para reformas de políticas y préstamos de emergencia del Banco.

Figura 1: Número de países de América Latina y el Caribe en crisis y países que recibieron apoyo del Banco



⁵⁹ Fuente: Caprio, Gerard y D. Klingebiel (2003), “*Episodes of Systemic and Borderline Financial Crisis*”. Banco Mundial: Sector Financiero. Washington, D.C.

⁶⁰ Fuente: FMI (2002), “*Global Financial Stability Report*”. El indicador de la crisis de divisas se elaboró conforme a las directrices del FMI: FMI (2002), “*Global Financial Stability Report*”. Fuente: FMI (2002), “*Global Financial Stability Report*”. Se entiende que ha habido una crisis cuando el índice de presión del mercado cambiario —un promedio ponderado de depreciaciones porcentuales mensuales del tipo de cambio nominal y declinaciones porcentuales mensuales de las reservas de moneda extranjera— excede su media en más de 1,5 desviaciones estándares.

⁶¹ Una interrupción repentina de la entrada de capitales se basa en la metodología expuesta en: Calvo, Guillermo; A. Izquierdo; y L.F. Mejía (2004). “*On the Empirics of Sudden Stops: The Relevance of balance-Sheet Effects*”, NBER, Working Paper 10520. Empíricamente, una interrupción es repentina si contiene como mínimo una observación en la cual la declinación de año en año de las corrientes de capital se ubica como mínimo dos desviaciones estándares por debajo de su media muestral. La fase de interrupción repentina concluye cuando la variación anual de las corrientes de capital es superior a una desviación estándar por debajo de su media muestral.

Cuadro 2: Porcentaje del número de operaciones, valor en dólares de aprobaciones y desembolsos fuera de episodios de crisis

		1990-2003	1990-1994	1995-1998	1999-2003
Préstamos en apoyo de reformas de política	Operaciones	12,9%	13,3%	16,7%	4,5%
	Valor en dólares (aprobado)	10,7%	17,9%	9,9%	4,0%
	Valor en dólares (desembolsado)	11,7%	16,1%	11,4%	7,8%
PEMG	Operaciones	0,0%	s.d.	0,0%	0,0%
	Valor en dólares (aprobado)	0,0%	s.d.	0,0%	0,0%
	Valor en dólares (desembolsado)	0,0%	s.d.	0,0%	0,0%

Las pruebas empíricas de los efectos de la volatilidad y las crisis son inequívocas. El efecto es negativo si se mide en relación con el bienestar o la pobreza o el crecimiento económico: esto es, todas las dimensiones críticas del desarrollo. Además, los efectos de desarrollo negativos contemporáneos de la crisis también podrían tener efectos negativos a largo plazo si los choques negativos extremos dan lugar a efectos de histéresis, por ejemplo, mediante la reducción de la formación bruta de capital o el retiro de los niños de la escuela. La magnitud y trayectoria de los efectos dependen de la naturaleza del choque (magnitud y duración), la estructura de la economía y también de la reacción del gobierno. Sin embargo, algunos ejemplos muestran que los efectos no son insignificantes⁶².

Los shocks en los términos de intercambio quizás sean las que mejor ilustran los efectos contemporáneos y a mediano plazo sobre el crecimiento del PIB. La pérdida directa de ingresos a consecuencia de un choque negativo de precios de exportación es en promedio del 7% del PIB en el año de la crisis; la pérdida de ingresos a consecuencia de la reducción de la trayectoria de crecimiento durante un cuatrienio asciende a cerca del 14% del PIB. El impacto secundario, además de ser mayor que el efecto inmediato, es también asimétrico, ya que los choques positivos de precios no aumentan significativamente la tasa de crecimiento⁶³. Además, el vínculo negativo general entre volatilidad y crecimiento parece ser relativamente robusto, aunque con diferencias en la elasticidad del crecimiento respecto a la volatilidad⁶⁴. Con respecto al efecto sobre el bienestar, la incipiente pero creciente bibliografía sobre los países en desarrollo parece indicar que los costos de la

⁶² No todos los ejemplos abarcan a la Región, pero no hay ningún argumento sólido de por qué los efectos serían diferentes.

⁶³ Véase: Collier, P., y J., Dehn, "Aid, Shocks, and Growth", WB, WP # 2688, 2001.

⁶⁴ Véanse Hnatkovska, V. y N. Loayza, "Volatility and Growth", Mimeo, Banco Mundial, 2003; Ramey G., y V. Ramey, "Cross Country Evidence on the Link Between Volatility and Growth", *American Economic Review*, páginas. 1.138 a 1.151, 1995, y Acemolglu D., S., Johnson, J. Robinson, e Y., Thaicharoen, "Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crisis and Growth".

volatilidad en realidad pueden ser superiores al costo de bienestar de un crecimiento significativamente inferior⁶⁵. Con respecto a la pobreza, como los pobres son más vulnerables a los choques covariantes comunes y las posibilidades de expansión de las redes de seguridad públicas están condicionadas por los recursos, la repercusión negativa de la volatilidad recae desproporcionadamente en los pobres⁶⁶.

En resumen, las pruebas indican que “librar un cheque” podría tener un efecto de desarrollo per se porque estabilizaría el consumo y/o la volatilidad del PIB. Además, si el instrumento se vincula eficazmente con un programa del FMI, el préstamo podría tener un valor añadido adicional derivado de la ejecución del programa del FMI.

⁶⁵ Véase S. Pallage y M. Robe (2000).

⁶⁶ Véase Wodon, *et al.*, “*Poverty and Policy in Latin America and the Caribbean*”, *WB Technical Paper #467*, 2000.

ELEMENTOS DE CONDICIONALIDAD EN LAS OPERACIONES DE PRÉSTAMOS SECTORIALES/PRÉSTAMOS PARA REFORMAS DE POLÍTICAS

A. Condiciones

Los préstamos para reformas de políticas han pasado por un proceso de simplificación durante el decenio de 1990 (véase el Gráfico 12.1) por cuanto el promedio de condiciones y el promedio de condiciones importantes por operación disminuyó marcadamente durante el decenio de 1990. La disminución fue de un promedio de 43 (1990-1994) a un promedio de 27 (2000-2003).

El promedio de condiciones (véase el Gráfico 12.2) descendió significativamente (casi en la mitad) en los tramos primero y segundo a mediados del decenio de 1990 y posteriormente permaneció constante, mientras que el promedio de condiciones en el tercer tramo ha seguido declinando.

B. Dispensas

El número de dispensas aumentó a partir de 1992, se mantuvo en nivel elevado en 1998-2000 y descendió a partir de entonces (véase el Gráfico 12.3). Las dispensas por tramo se producen principalmente en el segundo tramo; en cambio, respecto de las dispensas importantes, cada tramo subsiguiente tiene más dispensas importantes (véase el Gráfico 12.4). Una tasa baja de dispensas en el primer tramo indica que en la mayoría de los préstamos para reformas de políticas las fechas de liberación de los tramos y las de aprobación por el Directorio Ejecutivo son las mismas. Un modelo probit indica que la probabilidad de una dispensa aumenta en 22% en una situación de crisis⁶⁷ en comparación con un episodio sin crisis (véase el Cuadro 12.1).

⁶⁷ Para la definición de episodios de crisis, véase el Anexo XI.

Figura 1: Promedio de elementos de condicionalidad por operación

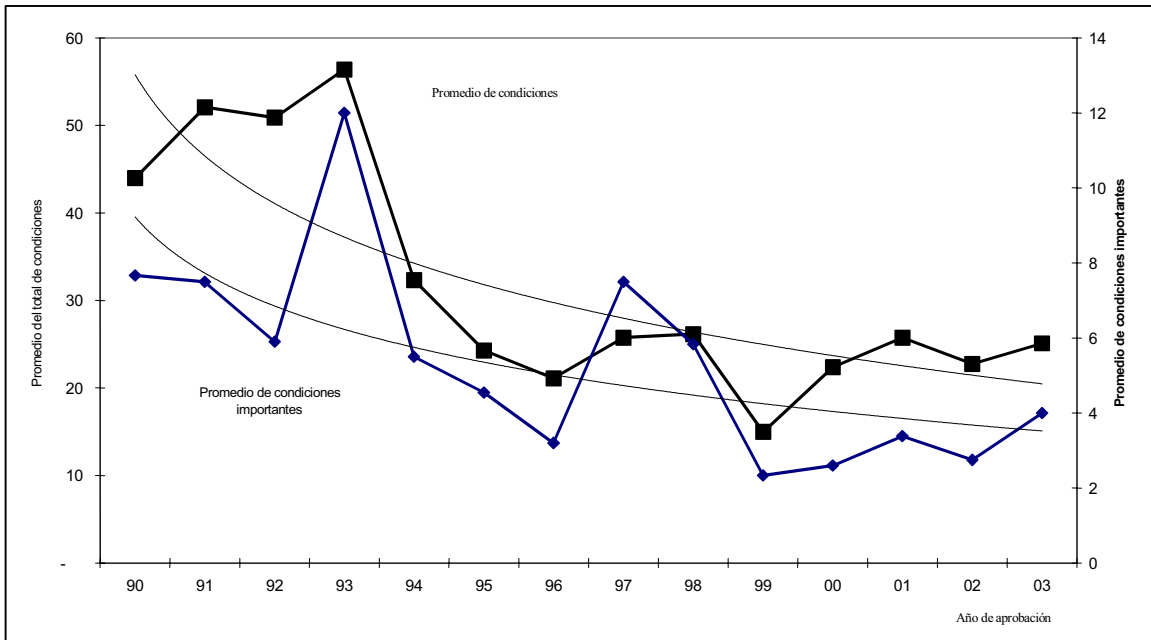


Figura 2: Promedio de elementos de condicionalidad por tramo

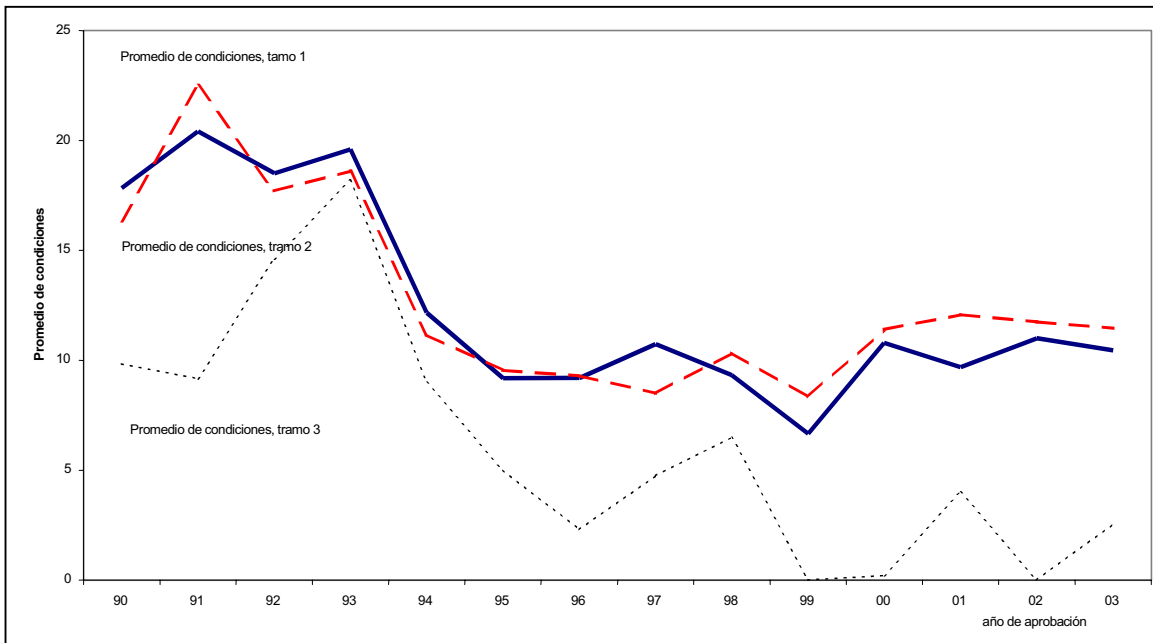


Figura 3: Promedio de dispensas por año de dispensa

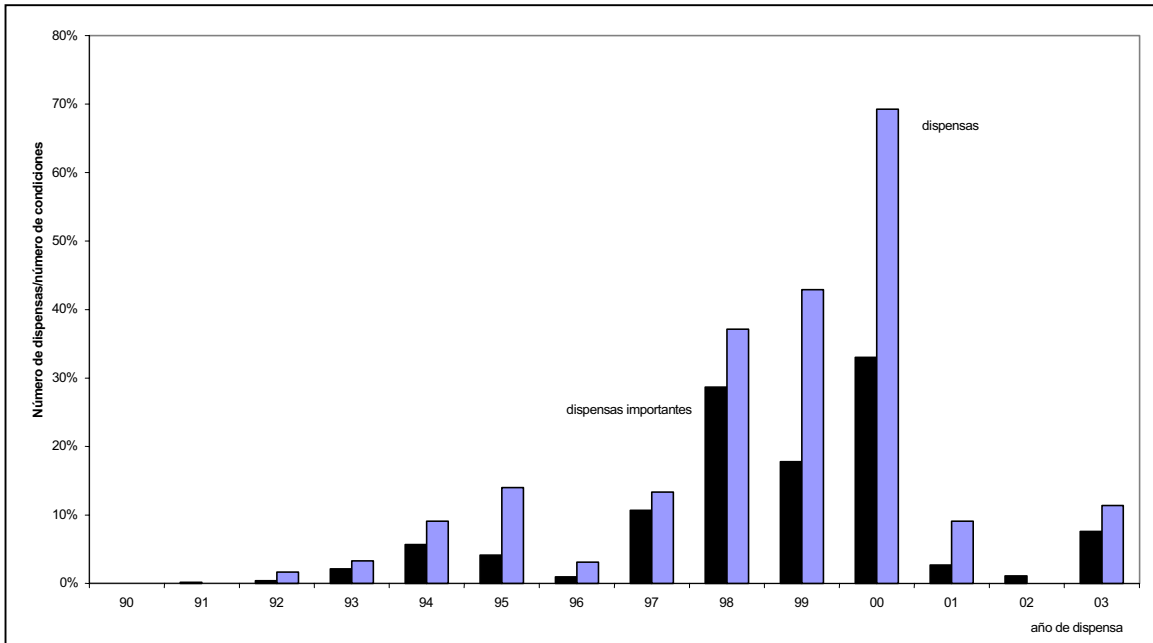
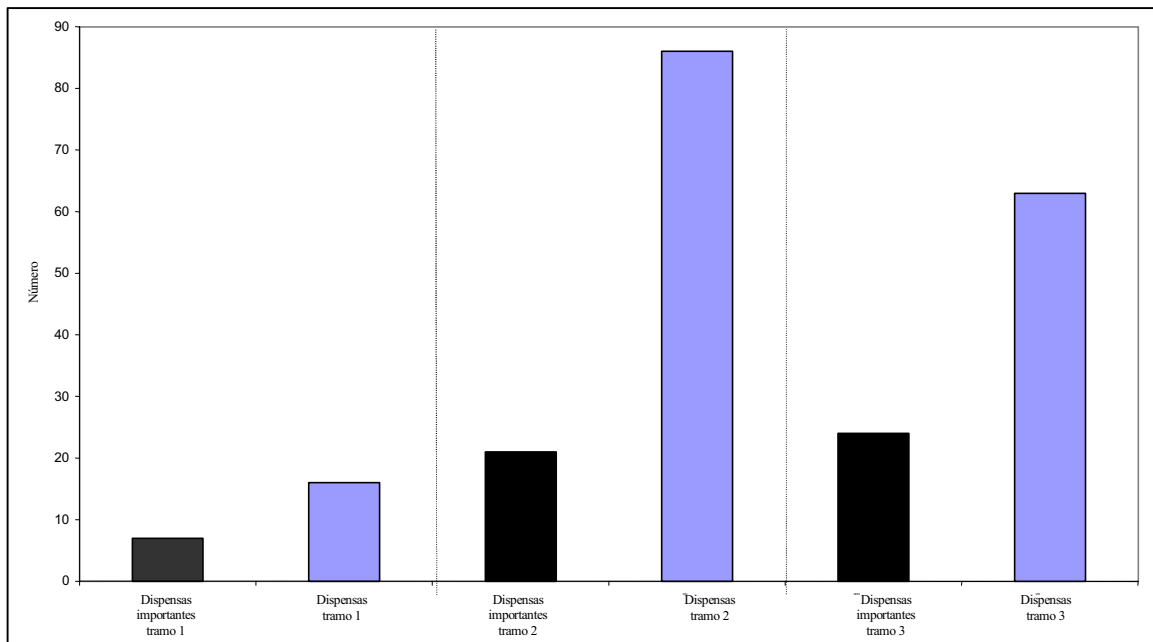


Figura 4: Promedio de dispensas por tramo



Cuadro 1: Probabilidad de una dispensa durante una crisis en comparación con un período sin crisis

	Dispensa		Dispensa	
	Coficiente	dF/dx	Coficiente	dF/dx
Crisis	0,55740** (0,2848)	0,21849** (0,1082)	0,12948 (0,2896)	0,04682 (0,1051)
Constante	-0,18001 (0,1801)		-0,50687*** (0,1877)	
Obs	83		83	
Probabilidad logarítmica	-55,54		-52,26	
LR chi2	3,88		0,37	
Prob > chi2	0,0489		0,5429	
Error estándar entre paréntesis * significativo en 10%; ** significativo en 5%; *** significativo en 1%				

**PUNTUACIONES DE EVALUABILIDAD EN OPERACIONES DE PRÉSTAMOS
 SECTORIALES/PRÉSTAMOS PARA REFORMAS DE POLÍTICAS**

Cuando se examinan los resultados del ejercicio de evaluabilidad de las operaciones de préstamos sectoriales/préstamos para reformas de políticas aprobadas desde 2001, se observa que la mayoría de los valores en 2002 y 2003 parecen haber mejorado sustancialmente en comparación con los valores de 2001. La sostenibilidad del cambio, sin embargo, no está muy clara dado que para la mayoría de los indicadores los valores de 2002 fueron más elevados que los de 2003. Cabe destacar particularmente las mejoras de los indicadores y parámetros, así como la especificación de los productos previstos. Ha habido significativamente menos progresos, sin embargo, en los aspectos más críticos: líneas de base y resultados. Como estas dimensiones de los proyectos son las que están más estrechamente asociadas a los "resultados", la lentitud de las mejoras en estos aspectos es causa de preocupación.

Cuadro 1

	2001	2002	2003
Indicadores y parámetros	0,15	0,69	0,70
Línea de base	0,05	0,62	0,29
Meta	0,15	0,54	0,49
Sistema de Información	0,11	0,33	0,21
Producto	0,36	0,69	0,63
Resultados	0,26	0,31	0,35

Se calculó un índice de evaluabilidad ex ante de una muestra de operaciones de préstamos sectoriales/préstamos para reformas de políticas⁶⁸. El índice de evaluabilidad mínima (IEM) mide el porcentaje de todos los objetivos de la muestra que tienen un indicador métrico, un parámetro de referencia y una meta para el objetivo⁶⁹. El IEM ha mejorado en el tiempo: de 0,2 a 0,5, pero sigue siendo bajo. Si se excluye la "condición macro", el IEM desciende en cada subperíodo. También ha aumentado significativamente el número de préstamos para reformas de políticas con análisis de costos-beneficios, tasa

⁶⁸ La muestra se conformó mediante la selección de dos proyectos por cada año entre 1990 y 2003, de acuerdo con los beneficiarios del país y la cuantía del préstamo. El objetivo principal fue obtener la muestra más representativa de las operaciones del Banco. La muestra, pues, abarca 13 países y el 51 por ciento de los préstamos sectoriales/préstamos para reformas de políticas entre 1990 y 2003.

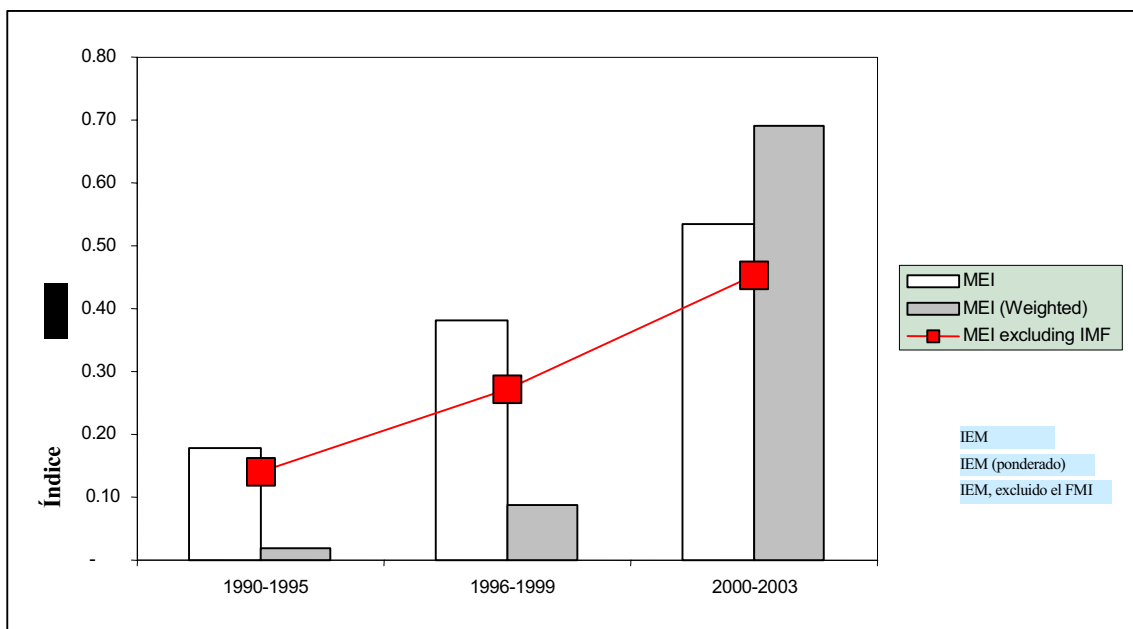
⁶⁹ El índice de evaluabilidad mínima mide el grado de información disponible en un proyecto o grupo de proyectos que se necesita para poder realizar una evaluación "ingenua". En particular, mide si el documento contiene elementos mínimos que describan adecuadamente el estado original del mundo, los parámetros de referencia y los efectos directos o metas que se proyecta lograr. El "IEM" refleja la relación indicadores de efectos directos con parámetros de referencia y metas/objetivos del proyecto, ponderada por la importancia de esos indicadores. El índice es igual a la unidad si todos los objetivos tienen indicadores con parámetros de referencia y metas, y un valor de cero si ningún objetivo tiene indicadores o si la información para todos ellos es incompleta.

interna de rentabilidad o información de déficit fiscal o análisis de la deuda. Por otro lado, ha declinado el número de operaciones que proponen una evaluación ex post.

Cuadro 2

	1990-1995	1996-1999	200-2003	1990-2003
Proyectos	12	8	8	28
Cuantía (millones de US\$)	3.329	5.831	5.022	14.183
IEM	0,18	0,38	0,53	0,34
IEM (ponderado)	0,02	0,09	0,69	0,28
IEM, excluido el FMI	0,14	0,27	0,45	0,27
IEM (ponderado), excluido el FMI	0,02	0,19	0,85	0,28
ACB/TRI/FG/DEUDA	0,17	0,50	0,63	0,18
Evaluación ex post	0,50	0,13	0,13	0,04

Cuadro 3



CAPACIDAD FINANCIERA Y PRÉSTAMOS DE EMERGENCIA PARA REFORMAS DE POLÍTICAS

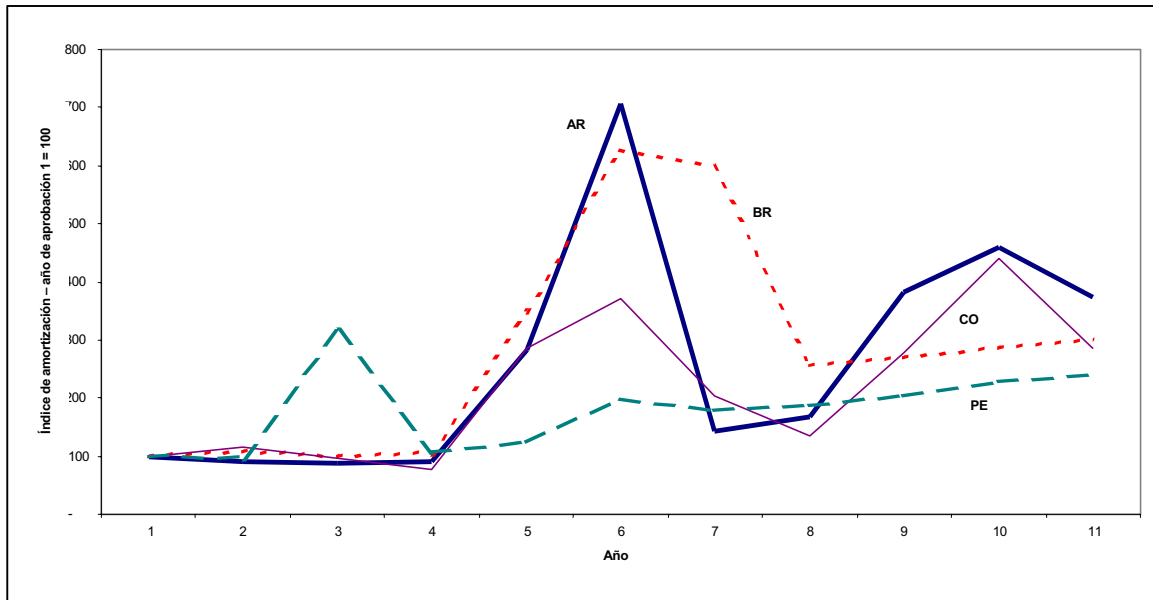
La capacidad financiera puede medirse con diversos indicadores de uso común, como los coeficientes deuda externa/PIB, deuda externa/ingresos tributarios y deuda externa/exportaciones de bienes y servicios no atribuibles a factores. También pueden usarse los coeficientes impuestos/PIB y superávit primario/PIB. El siguiente cuadro muestra el cambio porcentual en los indicadores entre el promedio de los cuatro años anteriores a la aprobación de un préstamo de emergencia y el valor medio del período o períodos durante las amortizaciones en cuatro países para los que se dispone de datos. Del cuadro se desprende que, de acuerdo con la mayoría de los indicadores, la capacidad de pago durante el período de reembolso fue inferior al nivel registrado antes de la aprobación del préstamo de emergencia. En particular, los cuatro países tenían una deuda externa pública más elevada en porcentaje del PIB y los ingresos tributarios, y sólo el Brasil y el Perú habían mejorado ese coeficiente en comparación con las exportaciones. Estas pruebas indicarían que los países tenían que reembolsar sus préstamos en momentos en que su capacidad era inferior a la que tenían cuando habían contraído el préstamo.

Cuadro 1

Cambio porcentual: cuatro años antes del período de aprobación al reembolso del PEMG					
	Deuda pública externa (% del PIB)	Deuda pública externa (% de los ingresos tributarios)	Deuda pública externa (% de las exportaciones)	Ingresos tributarios (% del PIB)	Superávit / déficit primario (% del PIB)
ARG	28%	149%	10%	-7,6%	948%
BRA	57%	19%	-17%	30,2%	104%
COL	76%	34%	22%	33,4%	30%
PER	1%	10%	-15%	-11,2%	-389%

A diferencia de los demás instrumentos, los préstamos de emergencia son préstamos a cinco años con tres años de gracia. Una característica esencial es que sus reembolsos crean picos de amortización, que se añaden a la tendencia ascendente normal de las amortizaciones del país (debido a la estructura de vencimientos de la cartera del país).

Figura 1: Perfiles de amortización de los países que han recibido préstamos de emergencia

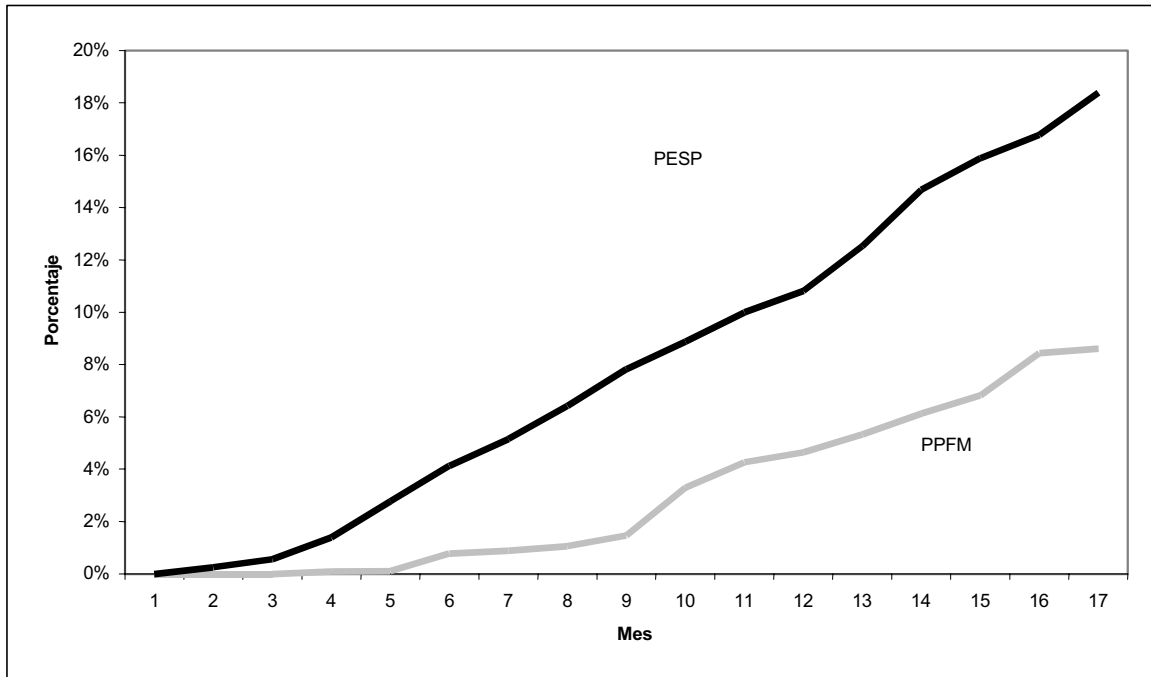


Como se puede determinar a partir del cuadro anterior, el Brasil y Colombia respondieron en parte aumentando sus ingresos, la Argentina tuvo que recortar drásticamente los gastos y el Perú tuvo que contratar nuevas operaciones con el Banco. En resumen, es bien evidente que no hubo un mejoramiento en las condiciones económicas de los países y que los países, por lo tanto, tuvieron que realizar esfuerzos excepcionales para efectuar el reembolso.

PERFILES DE DESEMBOLSO PROMEDIO: PRÉSTAMOS PPFM

De los 30 préstamos de fases múltiples (PPFM), 25 han tenido períodos de desembolso no inferiores a 18 meses. El patrón medio de desembolso de esos 25 préstamos se muestra en el gráfico siguiente, junto con el perfil de desembolsos medios de los préstamos de inversión ordinarios (PESP). Los préstamos de fases múltiples hasta ahora se han desembolsado con mucha más lentitud que el instrumento ordinario.

Figura 1: Perfiles de desembolsos promedios: PESP y PPFM



INSTRUMENTOS OPERATIVOS DEL BANCO MUNDIAL

A. Instrumentos de préstamo

El Banco Mundial ofrece dos tipos de instrumentos de préstamo: *Préstamos de inversión y préstamos de ajuste*. Los préstamos de inversión son préstamos a largo plazo (cinco a 10 años), que financian productos, obras y servicios para apoyar proyectos de desarrollo económico y social en una amplia gama de sectores. Los préstamos de ajuste tienen un plazo más breve (uno a tres años) y proporcionan financiamiento externo de rápido desembolso en apoyo de reformas institucionales y de políticas. Tanto los préstamos de inversión como los préstamos de ajuste se usan de manera flexible para diversos propósitos y ocasionalmente se usan juntos en operaciones híbridas.

Cuadro 1

Préstamos de inversión	Préstamos de ajuste
Préstamos para programas adaptables	Opción de uso diferido
Préstamos de emergencia para recuperación	Préstamos de reducción de la deuda
Préstamos a intermediarios financieros	Crédito de apoyo a la reducción de la pobreza
Préstamos para aprendizaje y préstamos para operaciones de innovación	Préstamos de ajuste estructural programático
Préstamos para inversiones específicas	Préstamos de rehabilitación
Préstamos de inversión y mantenimiento sectoriales	Préstamos de ajuste estructural
Préstamos de asistencia técnica	Préstamos de ajuste sectorial
Préstamos de ajuste subnacional	
Préstamos especiales de ajuste estructural sectorial	

B. Préstamos de inversión

Los préstamos para programas adaptables prestan apoyo escalonado para programas de desarrollo a largo plazo. Incluyen una serie de préstamos que se basan en la experiencia adquirida de préstamos anteriores en la serie.

Los préstamos de emergencia para recuperación apoyan el restablecimiento de activos y niveles de producción inmediatamente después de un suceso extraordinario —por ejemplo una guerra, disturbios civiles o un desastre natural— que causa serio perjuicio en la economía de un prestatario. También se usan para fortalecer la gestión y ejecución de las actividades de reconstrucción, y para desarrollar tecnologías resistentes a los desastres y sistemas de alerta temprana para prevenir o mitigar los efectos de futuras emergencias.

Los préstamos a intermediarios financieros proporcionan recursos a largo plazo a instituciones financieras locales para financiar necesidades de inversión reales a nivel sectorial. Las instituciones financieras asumen el riesgo crediticio en cada subproyecto.

Los préstamos para aprendizaje y operaciones de innovación apoyan pequeños proyectos experimentales de inversión y creación de capacidad que, si prosperan, pueden culminar en proyectos de mayor dimensión que incorporen el aprendizaje y los resultados del LIL.

Los préstamos para inversiones específicas apoyan la creación, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura económica, social e institucional. Además, los SIL pueden financiar servicios de consultores y programas de gestión y capacitación.

Los préstamos de inversión y mantenimiento sectoriales se centran en los programas de gastos públicos en sectores particulares. Procuran establecer una correspondencia entre los gastos, las políticas y el desempeño sectoriales con las prioridades de desarrollo de un país, ayudando a crear un equilibrio apropiado entre las nuevas inversiones de capital, rehabilitación, reconstrucción y mantenimiento. También ayudan al prestatario a desarrollar capacidad institucional para planificar, ejecutar y seguir un programa de gastos o inversiones.

Los préstamos de asistencia técnica se usan para crear capacidad institucional en el país prestatario. Pueden focalizarse en los mecanismos de organización, los métodos de dotación de personal y los recursos técnicos, físicos o financieros en los organismos más importantes.

C. Préstamos de ajuste

Se pueden acoger a la opción de uso diferido los países miembros del BIRF y los países que pueden obtener financiamiento combinado (del BIRF y la AIF) a los que el Banco otorga un préstamo de ajuste de tramo único. La opción de uso diferido brinda acceso a los prestatarios a recursos a largo plazo del BIRF para administrar programas estructurales en curso si resulta difícil obtener préstamos en el mercado y se plantean necesidades financieras imprevistas.

Los préstamos de reducción de la deuda apoyan programas de reforma de las políticas del Estado con la mira de crear un entorno propicio a la inversión del sector privado, cuando se requieren divisas para la rehabilitación urgente de obras de infraestructura y establecimientos productivos esenciales. Se hace hincapié en las reformas a corto plazo de políticas macroeconómicas y sectoriales esenciales para invertir la merma de la capacidad de infraestructura y activos productivos.

El programa del crédito de apoyo a la reducción de la pobreza consta de una serie de operaciones, normalmente dos o tres, que colectivamente apoyan los programas a mediano plazo de reformas de instituciones y políticas en países miembros de la AIF, para ayudar a implementar sus estrategias de reducción de la pobreza. Su estructura específica depende de las circunstancias del país, incluidos los objetivos y la naturaleza del programa de reforma del país al que presta apoyo y la oportunidad de la solicitud de asistencia.

Los préstamos de ajuste estructural programático se otorgan en el contexto de un marco plurianual de apoyo escalonado a un programa a mediano plazo del Estado para las reformas de políticas y el fortalecimiento institucional.

El préstamo de rehabilitación apoya los programas de reformas de políticas del Estado con la mira de crear un entorno propicio a la inversión del sector privado, cuando se necesitan divisas para la rehabilitación urgente de obras de infraestructura y establecimientos productivos esenciales. Se hace hincapié en las reformas a corto plazo de políticas macroeconómicas y sectoriales esenciales para invertir la merma de la capacidad de infraestructura y activos productivos

El préstamo de ajuste estructural apoya reformas que promueven el crecimiento, el uso eficiente de los recursos y la balanza de pagos sostenible a mediano y largo plazo.

El préstamo de ajuste sectorial apoya cambios de políticas y reformas institucionales en un sector específico.

El préstamo especial de ajuste estructural sectorial apoya las reformas estructurales y sociales de prestatarios de solvencia crediticia que están próximos a una posible crisis, o que ya están en crisis, y tienen necesidades excepcionales de financiamiento externo. Estos préstamos ayudan a los países a prevenir una crisis o, si se produce una crisis, a mitigar sus repercusiones económicas y sociales adversas.

El préstamo de ajuste a nivel subnacional apoya las reformas que promueven el crecimiento, la utilización eficiente de los recursos y la balanza de pagos sostenible a nivel subnacional.

D. Instrumentos distintos de los préstamos

Los servicios analíticos y de asesoramiento abarcan trabajos económicos y sectoriales ordinarios, asesoramiento sustantivo justo a tiempo de menos formalidad, como las notas de políticas, y actividades distintas de los trabajos económicos y sectoriales ordinarios, incluidos talleres, seminarios, conferencias, etc. Las descripciones que figuran más adelante ilustran los trabajos económicos y sectoriales de diagnóstico básicos que examinan las políticas sociales y estructurales y las cuestiones fiduciarias en los países solicitantes.

E. Informes de diagnóstico básicos

1. Memorando Económico de País (CEM) y Examen de la Política de Desarrollo del país (DPR)

El memorando económico sobre el país y examen de la política de desarrollo del país analizan los aspectos clave del desarrollo económico de un país, a saber, crecimiento, reforma fiscal, administración pública, comercio exterior, desarrollo del sector financiero y mercados laborales. Son instrumentos analíticos flexibles cuya estructura y contenido dependen, en gran parte, de las circunstancias del país. Su objetivo es examinar en forma

integrada las prioridades de desarrollo de un país y formular un marco para diseñar estrategias de desarrollo.

Diagnóstico del Sistema Nacional de Administración Financiera (CFAA)

La evaluación nacional de responsabilización financiera evalúa la calidad general del sistema de gestión financiera del sector público de un país y abarca los aspectos de presupuesto, contabilidad, presentación de informes, auditoría y verificación externa de la hacienda pública. Tiene dos objetivos gemelos: 1) mejorar la gestión financiera del sector público de un país, mediante la elaboración y el seguimiento de los planes de acción acordados con el gobierno; y 2) permitir que el Banco Mundial determine el nivel de riesgo fiduciario de los recursos que puede proporcionar a un país, en particular en el contexto de los préstamos de ajuste.

Diagnóstico de los Procedimientos de Adquisiciones del País (CPAR)

Los diagnósticos de los procedimientos de adquisiciones del país, que producen un diagnóstico de la solidez del sistema y las prácticas de adquisiciones de un país, se encaminan a establecer un diálogo con los gobiernos sobre las reformas necesarias.

Evaluación de la Pobreza (PA)

La evaluación de la pobreza provee información sobre las causas y las consecuencias de la pobreza en un país y examina la forma en que las políticas, los gastos y las instituciones públicas afectan a los pobres. La evaluación describe a los pobres, detalla sus condiciones de vida, describe la forma en que evoluciona su situación en el tiempo y elucida los desafíos principales que enfrentan los pobres cuando tratan de salir de la pobreza. La evaluación estudia también la forma en que se puede aliviar la pobreza por medio del crecimiento con uso intensivo de mano de obra, el desarrollo de los recursos humanos y los programas de protección social.

Análisis del Gasto Público (PER)

El examen del gasto público estudia las asignaciones de recursos del Estado dentro de los sectores y entre éstos y evalúa la equidad, eficiencia y eficacia de esas asignaciones en el contexto del marco macroeconómico y las prioridades sectoriales. Además, identifica las reformas necesarias en los procesos y la administración presupuestaria para mejorar la eficiencia del gasto público. Los exámenes del gasto público son un elemento muy importante cuando se configuran las decisiones sobre préstamos del Banco Mundial que inciden en el conjunto de los recursos públicos.

Evaluación Fiduciaria Integradora (IFA)

La evaluación fiduciaria integradora es un análisis integrado de los sistemas de gasto público, adquisiciones y gestión financiera de un país. Integra la labor normalmente realizada mediante un examen del gasto público, el diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones del país y una evaluación nacional de responsabilización financiera.