



Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE
Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave. N.W., Washington, D.C. 20577

RE-279

***Notas de Supervisión sobre
los criterios de desempeño
para la asignación de
recursos concesionales***



Oficialmente distribuido al Directorio Ejecutivo el 24 de Junio de 2003.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	EVOLUCIÓN DE LOS CRITERIOS DE ASIGNACIÓN	3
	A. Los criterios de 1994-2001	5
	B. Preocupaciones referentes a los criterios de asignación.....	6
	C. Características del nuevo marco de asignación	7
	D. Ponderaciones para criterios de asignación	8
III.	EL NUEVO SISTEMA DE ASIGNACIÓN BASADO EN EL DESEMPEÑO.....	11
	A. Impacto de la modificación de los criterios en materia de asignación de recursos	11
	B. Comparación con la metodología de la AIF	14
IV.	CUESTIONES METODOLÓGICAS REFERENTES AL DESEMPEÑO	18
	A. Sesgo involuntario.....	18
	B. Efectos-incentivos	20
	C. Transparencia y objetividad.....	21
	D. Pertinencia para el desarrollo	24
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	27

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 En 2002 el Banco adoptó nuevos criterios para la asignación de recursos concesionales, que integran medidas de desempeño de países con las medidas tradicionales vinculadas con necesidad, equidad y utilización eficiente de los recursos. El Directorio solicitó que este nuevo marco de asignación sea evaluado en 2005, pero algunos de sus miembros expresaron interés en conocer las opiniones iniciales de OVE sobre el nuevo mecanismo. Además el Banco está considerando la posibilidad de introducir modificaciones a su fórmula de asignación.
- 1.2 La presente nota representa el examen preliminar, realizado por OVE, de los nuevos criterios de asignación relacionados con el desempeño utilizados por el Banco. No ha habido tiempo suficiente para determinar el impacto real de los nuevos procedimientos sobre las asignaciones de recursos o el desempeño de los países, por lo cual la presente nota constituye, casi exclusivamente, un examen metodológico de los criterios de asignación y un análisis comparado de los enfoques utilizados en otros estudios en relación con la asignación, basada en el desempeño, de recursos escasos.
- 1.3 El limitado alcance de esta nota obliga a abstenerse de analizar importantes cuestiones, dos de las cuales puede ser conveniente que la Administración considere en el marco de los esfuerzos por ella misma realizados para reajustar el marco de asignación de recursos.
 - a. Como en este documento se hacía hincapié en los nuevos criterios, basados en el desempeño, no hemos evaluado la pertinencia de los indicadores de necesidad que ha venido usando el Banco. Es posible que la población, el PIB per cápita y, en el caso de la FFI, los coeficientes del servicio de la deuda, no sean las medidas óptimas para determinar la necesidad de los países. En consecuencia recomendaríamos que la Administración considere la cuestión de si otros indicadores (como los relacionados con la pobreza) contribuirían a mejorar la metodología existente.
 - b. En el informe tampoco se examina la cuestión de la capacidad de absorción de los países ni la escasez relativa de recursos concesionales (o el hecho de que no exista escasez) y su impacto sobre el programa de país y sobre la priorización de los proyectos. Estas cuestiones deberían ser consideradas por la Administración al revisar la actual metodología de asignación y en el contexto de la preparación de Estrategias de Países y deberían considerarse en los Informes Actualizados sobre los Programas de Países.
- 1.4 En el capítulo siguiente se examina la evolución de los criterios de asignación dentro de la metodología del Banco relacionada con la asignación de recursos concesionales. En el Capítulo III se analiza el impacto, a los efectos de la distribución, de la nueva metodología basada en el desempeño, y se compararan los criterios del Banco con los más importantes criterios alternativos utilizados para

asignar la ayuda: los elaborados por la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial. En el Capítulo IV se presenta un análisis metodológico del marco del Banco. En el Capítulo V se enuncian las conclusiones y recomendaciones de OVE.

II. EVOLUCIÓN DE LOS CRITERIOS DE ASIGNACIÓN

- 2.1 Como los recursos concesionales son escasos e implican el otorgamiento de un subsidio a quien los recibe, el Banco siempre ha creído necesario someter la asignación de esos recursos a ciertos criterios expresos. En los primeros años de la institución se proporcionaron recursos concesionales a través de dos vehículos: el Fondo para Operaciones Especiales (FOE) y el Fondo Fiduciario de Progreso Social. Hasta 1978 (es decir hasta la Cuarta Reposición de los Recursos del Banco), el Banco utilizó dos tipos de criterios para la asignación de los recursos: criterios sectoriales y criterios referentes a los beneficiarios. Se establecieron prioridades sectoriales en diversos documentos de reposición de recursos concesionales y en general se dio preferencia a los sectores sociales. Conforme a los criterios relacionados con los beneficiarios, el Banco debía evaluar la situación de pobreza de las personas que recibían los recursos concesionales del Banco.
- 2.2 La Facilidad de Financiamiento Intermedio (FFI) fue establecida durante las negociaciones de BID-6 en virtud de la reducción de los recursos del FOE prevista para el período 1983-1986: *“Los principales objetivos que se procuraba alcanzar a través de la FFI consistían en movilizar recursos adicionales a los efectos de incrementar el nivel del financiamiento concesional, mejorar las condiciones medias del financiamiento global otorgado por el Banco, y ampliar las condiciones de financiamiento intermedio, dar mayor cobertura al financiamiento concesionario de modo de hacerlo asequible a potenciales prestatarios y sectores prioritarios (...) en comparación con lo que un programa de préstamos del FOE reducido pudiera lograr por sí solo (...)”*¹.
- 2.3 A partir del acuerdo de BID-5, el Banco dejó de lado los criterios sectoriales y para beneficiarios y se orientó hacia la adopción de criterios de países. Los criterios sectoriales fueron resultando menos viables a medida que el FOE se iba convirtiendo, de facto, en el único mecanismo de financiamiento del programa del Banco en un país, en tanto que los criterios relacionados con los beneficiarios fueron perdiendo importancia a medida que los recursos concesionales se orientaban, cada vez en mayor medida, hacia los países más pobres de la región. BID-8 restringió la elegibilidad para recibir recursos del FOE, que quedó limitada a los cinco países más pobres —los del Grupo D2²— en la clasificación del Banco y la elegibilidad para recibir recursos de la FFI se redujo a los países de los Grupos C

¹ *Historical Reference of the FSO and IFF: Concessional Resources of the IDB* (documento GN-2101. 7 de abril de 2000).

² Países del grupo D2: Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua.

y D con una renta per cápita inferior a US\$1.600 (según el Informe Anual de 1993 del Banco)³.

- 2.4 Como los criterios de países se superpusieron a los criterios sectoriales y relacionados con los beneficiarios, en la cuestión de cómo asignar apropiadamente los recursos escasos llegaron a predominar tres principios: necesidad del país, equidad en materia de distribución y desempeño del país. Aunque no expresada oficialmente en esos términos, la labor de asignación constituyó fundamentalmente un debate acerca del concepto de distribución “justa” de los escasos recursos concesionales del Banco.
- 2.5 Se consideró que la variable más representativa de la necesidad era la población, expresándose lo siguiente: *“como una aproximación a la estimación de necesidades de un país, se ha considerado la variable población, en el sentido que a mayor población correspondería un mayor monto de recursos”*⁴. Aunque la cuestión de la equidad en materia de distribución fue abordada en parte a través de la decisión de limitar la elegibilidad exclusivamente a los más países pobres, se introdujo una segunda variable para medir la pobreza **relativa**, que se expresó en los términos siguientes: *“con el objetivo de considerar un criterio de equidad, se propone otorgar mayores montos de recursos a los países con menores niveles de [PNB] per cápita”*⁵.
- 2.6 En el caso de la FFI se agregó un tercer criterio, basado en la necesidad: *“el coeficiente del servicio de la deuda oficial, vale decir la relación porcentual entre las obligaciones por concepto del servicio de la deuda no comercial y el valor total de las exportaciones de bienes y servicios, que refleja la carga que representa para el país el servicio de la deuda oficial y su capacidad para atenderlo”*⁶. Aunque en el documento no se analizaron expresamente las razones que llevaron a incluir esta variable, ellas consistían en que siendo los recursos de la FFI un subsidio variable y contingente del financiamiento otorgado con recursos del CO, el país estaba haciendo gravitar en las tasas de interés del CO futuros riesgos potenciales, con lo cual la capacidad de endeudamiento se convertía en una importante medida de necesidad.

³ En la práctica esto significa que sólo Jamaica y Suriname (entre los países del grupo C) y los países del grupo D1 (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay y República Dominicana) tuvieron acceso a los recursos de la FFI.

⁴ “Distribución de recursos del FOE en el período de la Octava Reposición”, (documento GN-1856. 23 de noviembre de 1994).

⁵ Ídem.

⁶ “Marco para la asignación de los recursos de la Facilidad de Financiamiento Intermedio durante el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco (documento FN-263-8. 5 de septiembre de 1999).

- 2.7 Estos criterios se basaban en datos y por lo tanto determinaban una fórmula de asignación transparente y empíricamente verificable por el Banco y los receptores del financiamiento. No obstante, existía la sensación generalizada de que, por sí solos, estos criterios no permitían abarcar una importante dimensión de la justicia distributiva: el *desempeño* de un país y de los responsables de su política económica en cuanto al logro del desarrollo.
- 2.8 El interés en el desempeño fue orientado por tres preocupaciones. Primero, la preocupación práctica de que un país no llegara a utilizar realmente la asignación que se le otorgara, privando por lo tanto a otros países de acceso a ese recurso escaso sin obtener ningún beneficio en materia de desarrollo. Segundo, la preocupación de que un desempeño institucional y de política económica insatisfactorio pudiera reducir los beneficios del desarrollo para la región (y para el Banco). Tercero, la preocupación de que, por sí solos, los criterios de necesidad no determinaran una estructura de incentivos tendiente a promover un mejora desempeño de los países.
- 2.9 En definitiva, al elegir los criterios de distribución, en 1994, se optó por tener en cuenta exclusivamente la primera preocupación. Las normas de asignación establecieron que las asignaciones teóricas efectuadas a los países que no hicieran uso de las mismas se reducirían y distribuirían a terceros. Esta aplicación del principio de “usar o perder” estaba destinada a hacer que el financiamiento asignado a los países realmente se aplicara a la aprobación de proyectos.

A. Los criterios de 1994-2001

- 2.10 La metodología de asignación de recursos del FOE aprobada por el Directorio en 1994 (documento GN-1856) reposa sobre un “enfoque basado en la necesidad”⁷. Las dos variables incorporadas en la fórmula de distribución fueron la población y el PNB per cápita de cada uno de los países elegibles. Se dio por supuesto que la necesidad de financiamiento concesional sería mayor en los países con mayor número de habitantes, en tanto que las preocupaciones referentes a la necesidad y a la equidad implicaban la necesidad de asignar más recursos a los países con un PNB per cápita menor^{8,9}.
- 2.11 A los efectos de la asignación de recursos de la FFI en el período de BID-8, el Banco adoptó una metodología que si bien es similar a la utilizada para el financiamiento con recursos del FOE, introdujo una nueva variable: el coeficiente del servicio de la deuda oficial. El coeficiente de distribución final es el promedio

⁷ La metodología fue reiterada también en los documentos GN-1856-1 (1995) y GN-1856-11 (1998).

⁸ Más recientemente el Banco ha considerado al PNB per cápita como un indicador de “solidez económica”.

⁹ En el Apéndice I aparece una descripción de la fórmula de distribución del PNB per cápita.

de las proporciones correspondientes a las tres variables: población, (la inversa del) PNB per cápita y el coeficiente del servicio de la deuda oficial.

B. Preocupaciones referentes a los criterios de asignación

- 2.12 Entre 1994 y 2000 el Banco asignó los recursos del FOE y de la FFI utilizando esta fórmula. No obstante, preocupaba cada vez más la posibilidad de que el marco de asignación aplicado no fuera apropiado para abordar el problema del desempeño del país. En 2000, cuando la Administración formuló una propuesta tendiente a seguir utilizando el marco de asignación corriente, “[m]uchos Directores expresaron la opinión de que la asignación de recursos debería basarse en la eficiencia con que los países utilicen sus recursos. Se manifestó interés en desarrollar incentivos para instar a los países a cancelar los montos de los préstamos que no hayan utilizado”¹⁰. Los miembros del Directorio solicitaron la inclusión del siguiente párrafo en el informe de la Administración referente a este tema:

“En vista de que los recursos del FOE son sumamente escasos, es importante que sean asignados de manera que se pueda maximizar el impacto que causen en términos de desarrollo. La actual fórmula de asignación está basada en las condiciones de necesidad; no obstante, también es importante tener en cuenta la manera en que los países individuales utilizan los recursos. Por consiguiente, la Administración deberá presentar un documento, a más tardar el 30 de septiembre de 2000, en el que se pase revista a los posibles criterios que podrían integrarse en el esquema de reasignación de recursos del FOE planeado para el año 2001. En tal sentido, se sugiere que la Administración proponga indicadores que sean prácticos y basados en datos que el Banco tenga a su disposición”¹¹.

- 2.13 En junio de 2001 la Administración elaboró un documento en respuesta a esta solicitud. La presentación de ese informe original dio lugar a debates que se prolongaron por un año, y condujo a la aprobación de un estudio en julio de 2002 en que se establecía un nuevo marco de asignación de los recursos del FOE, en que se daba una ponderación considerablemente mayor a los criterios de desempeño. Según ese documento:

“La distribución de los recursos conforme al desempeño tiene por objeto asegurar el uso eficiente de los escasos recursos concesionarios, tomando en cuenta la capacidad de absorción del país. Por ende, cuando se evalúa el

¹⁰ “Fondo para Operaciones Especiales. Propuesta de redistribución de los recursos para el periodo 2000-2003. Versión final revisada. Informe del Presidente del Comité de Programación” (documento GN-1856-19. 18 de julio de 2000).

¹¹ “Fondo para Operaciones Especiales. Propuesta de redistribución de los recursos para el periodo 2000-2003. Versión final revisada” (documento GN-1856-18. 10 de julio de 2000).

desempeño de un país, también es importante la existencia de procedimientos internos para la obtención de resultados transparentes, objetivos y que reflejen con la mayor precisión posible los logros de cada país en cuanto a la ejecución de su cartera, la gestión institucional y la aplicación de sus políticas”¹².

C. Características del nuevo marco de asignación

- 2.14 El nuevo marco de asignación de los recursos del FOE, y uno similar aprobado por la FFI en el documento FN-263-24, mantienen muchos de los atributos del viejo sistema de asignación, pero agregan dos nuevas dimensiones: una vinculada con el desempeño de la cartera, y la otra con las instituciones y políticas del país. No obstante, sobre esas nuevas adiciones influyó poderosamente la práctica aplicada por otras instituciones, especialmente el programa de la AIF del Banco Mundial.
- 2.15 **Desempeño de la cartera.** El nuevo marco de asignación mantiene la vieja regla de “usar o perder”, de modo de reducir la asignación destinada al país en caso de que las aprobaciones sean inferiores a las asignaciones iniciales. No obstante, agrega una fórmula explícita tendiente a influir sobre las asignaciones iniciales sobre la base del desempeño de la cartera de préstamos aprobada. El indicador de desempeño de la cartera está destinado a premiar a los países con menores montos no desembolsados clasificados como “problemáticos” o “*bajo alerta*”. Como el desempeño de la cartera está inversamente relacionado con la proporción de sumas no desembolsadas clasificadas como “problemáticas” o “*bajo alerta*”, este indicador se calcula en forma similar el índice del PNB per cápita. Ambos se describen en el Apéndice I.
- 2.16 Por otra parte, las instituciones y políticas de un país deben evaluarse a través de diez variables agrupadas en cuatro grandes categorías (véase el Cuadro 2.1, infra): a) gestión económica; b) políticas estructurales; c) políticas de inclusión y equidad sociales, y d) administración e instituciones del sector público. Esas variables constituyen los principales elementos de lo que se ha denominado “Evaluación de Políticas e Instituciones Nacionales” (EPIN).

¹² “Propuesta de distribución de los recursos del FOE conforme al desempeño. Nueva versión revisada” (documento GN-1856-31. 11 de junio de 2002).

Cuadro 2.1: Categorías y variables de la Evaluación de Políticas e Instituciones Nacionales (EPIN)

Categoría	Variable
A. Gestión económica	1. Desequilibrios macroeconómicos 2. Administración de la deuda externa
B. Políticas estructurales	3. Política económica y comercial 4. Estabilidad del sector bancario y financiero 5. Políticas e instituciones relativas a la sostenibilidad ecológica
C. Políticas de inclusión y equidad sociales	6. Cuestiones de igualdad de trato entre los sexos y de inclusión de poblaciones indígenas y otras minorías 7. Formación de recursos humanos y protección social 8. Seguimiento y análisis de la pobreza
D. Administración e instituciones del sector público	9. Derechos de propiedad, gobernanza y desarrollo del sector privado 10. Transparencia y probidad en el sector público

2.17 Cada una de esas variables recibe una clasificación de desempeño que varía de 1 (bajo desempeño) a 6 (alto desempeño): “Una clasificación “5” corresponde a una situación actual buena y si ese nivel se mantiene durante tres años o más, hace acreedor a un “6”, que significa la comprobación de un compromiso con la política y respaldo a ésta. De la misma forma, una clasificación “2” representa una situación actual sumamente insatisfactoria y una clasificación “1” indica que ese bajo nivel ha persistido por espacio de tres años o más y, por consiguiente, es posible que los problemas se hayan agravado y sea más difícil solucionarlos” (documento GN-1856-31, Anexo II). Una clasificación “3” se define como “moderadamente baja” y una clasificación “4” como “moderadamente alta”¹³.

D. Ponderaciones para criterios de asignación

2.18 Los Cuadros 2.2 y 2.3 presentan, para 2002 y 2003, las ponderaciones relativas definidas por las metodologías utilizadas para la asignación de recursos del FOE y de la FFI, respectivamente. Como surge de ellos, la ponderación relativa de los indicadores basados en el desempeño aumenta del 50% al 60% entre 2002 y 2003. En consecuencia, a partir de 2003 las variables de la EPIN determinarán el 42% de la asignación de recursos del FOE. Las ponderaciones relativas comprendidas en cada uno de esos grupos de indicadores se mantienen a lo largo de los dos años en los casos siguientes: a) un 55% para población y 45% para el PNB per cápita (indicadores basados en la necesidad para la asignación del FOE); b) igual distribución de ponderaciones entre las tres variables de necesidad de la FFI (población, renta per cápita y coeficiente del servicio de la deuda oficial), y c) entre

¹³ También pueden adjudicarse puntajes intermedios.

los indicadores de desempeño, el desempeño de la cartera recibe una ponderación relativa del 30%, en tanto que las variables institucionales y de desempeño de las políticas (EPIN) reciben una ponderación relativa del 70%¹⁴.

Cuadro 2.2: Criterios de asignación de recursos del FOE: Distribución de ponderaciones de los principales grupos de indicadores

2002			
Necesidad		Desempeño	
50%		50%	
Población	PNB per cápita	Cartera	EPIN
27,5%	22,5%	15%	35%
2003			
Necesidad		Desempeño	
40%		60%	
Población	PNB per cápita	Cartera	EPIN
22%	18%	18%	42%

Fuente: Documentos GN-1856-31 y GN-1856-33

Cuadro 2.3: Criterios de asignación de los recursos de la FFI: Distribución de ponderaciones de los principales grupos de indicadores

2002				
Necesidad			Desempeño	
50%			50%	
Población	PNB per cápita	Servicio de la deuda	Cartera	EPIN
16,7%	16,7%	16,7%	15%	35%
2003				
Necesidad			Desempeño	
40%			60%	
Población	PNB per cápita	Servicio de la deuda	Cartera	EPIN
13,3%	13,3%	13,3%	18%	42%

Fuente: Documento FN-263-24

¹⁴ La elección de esas ponderaciones relativas puede siempre cuestionarse, ya que es imposible evitar la arbitrariedad. En el documento GN-1856-31 se presentan algunas simulaciones hipotéticas con tres diferentes ponderaciones para necesidad y desempeño. Debe señalarse además que a lo largo del presente documento se supone, invariablemente, que la ponderación correspondiente al desempeño de la cartera representa el 40% y el 60% de la de la EPIN; fue el Comité de Programación del Directorio el que ulteriormente modificó esas ponderaciones, que pasaron a ser del 30% y el 70%, respectivamente (véase el documento GN-1856-32 Rev.).

- 2.19 Las ponderaciones relativas de cada una de las cuatro grandes categorías de la EPIN mencionadas en el párrafo 2.16 y en el Cuadro 2.1 son las siguientes: gestión económica 15%; políticas estructurales 20%; políticas de inclusión y equidad sociales 35%, y administración del sector público 30%. Como cada una de las diez variables de la EPIN recibieron igual ponderación dentro de cada una de las cuatro categorías, es interesante señalar que los factores sociales y ambientales representan aproximadamente el 42% de la EPIN (categoría C más variable 5), gobernanza, 30% (categoría D), en tanto que los indicadores “puramente económicos” reciben la ponderación relativa menor: 28%.

III. EL NUEVO SISTEMA DE ASIGNACIÓN BASADO EN EL DESEMPEÑO

- 3.1 El nuevo marco de asignación puede evaluarse desde diferentes perspectivas. En el presente informe se examinan las modificaciones de la distribución de las asignaciones de países emanadas de la aplicación del nuevo método. Segundo, se compara el marco de asignación que utiliza el BID, basado en el desempeño, con la experiencia de la AIF. Por último se examinan algunas cuestiones conceptuales y metodológicas que se plantean en el contexto del método del BID y de la AIF de basar en el desempeño la asignación de los recursos concesionales.

A. Impacto de la modificación de los criterios en materia de asignación de recursos

- 3.2 Los Cuadros 3.1 y 3.2 presentan las asignaciones propuestas de recursos del FOE y de la FFI correspondientes a 2001, que es el último año de la metodología anterior, y a 2002 y 2003 con la aplicación de los nuevos criterios basados en el desempeño.

**Cuadro 3.1: Asignación propuesta de recursos del FOE (millones de US\$)
y proporciones de países. 2001-2003**

País	Años					
	2001		2002		2003	
	Millones de US\$	Proporción porcentual	Millones de US\$	Proporción porcentual	Millones de US\$	Proporción porcentual
Bolivia	99,6	20,12	111,9	23,31	118,0	23,60
Guyana	44,7	9,03	62,2	12,96	69,5	13,90
Haití	140,6	28,40	90,5	18,85	86,5	17,30
Honduras	94,0	18,99	110,8	23,08	119,4	23,88
Nicaragua	116,1	23,45	104,6	21,79	106,6	21,32
Total	495,0	100,00	480,0	100,00	500,0	100,00

Cuadro 3.2: Asignación propuesta de recursos de la FFI (millones de US\$) y proporciones de países. 2001-2003

País	Año					
	2001		2002		2003	
	Millones de US\$	Proporción porcentual	Millones de US\$	Proporción porcentual	Millones de US\$	Proporción porcentual
República Dominicana	32,6	13,04	30,2	12,08	30,2	12,08
Ecuador	52,7	21,08	45,9	18,36	44,2	17,67
El Salvador	37,0	14,8	38,7	15,48	39,2	15,67
Guatemala	43,3	17,32	39,3	15,72	38,3	15,31
Jamaica	40,7	16,28	34,1	13,64	34,7	13,87
Paraguay	24,5	9,80	35,2	14,08	36,0	14,39
Suriname	19,2	7,68	26,6	10,64	27,5	11,00
	250,0	100,00	250,0	100,00	250,1	100,00

Fuentes: FOE: documentos GN-1856-18, GN-1856-21, GN-1856-33; FFI: documentos FN-263-21, 263-24.

3.3 Los datos que aparecen en los cuadros que anteceden y en los gráficos y cuadros del Anexo II muestran que la introducción de los criterios basados en el desempeño suscitó el siguiente impacto en cuanto a la asignación de los recursos del FOE:

- i) Tanto en 2002 como en 2003 los países más pobres, es decir Haití y Nicaragua, fueron los más perjudicados en virtud de la introducción de los criterios basados en el desempeño. Se redujo considerablemente el volumen de recursos asignados a Haití (–29% en 2002 y –35% en 2003). En el caso de Nicaragua la disminución fue algo más moderada: –13% en 2002 y –14% en 2003 (véanse los Gráficos 1 y 2, en el Anexo II)^{15, 16}.
- ii) Guyana fue el mayor beneficiario de los nuevos criterios: los recursos asignados a ese país aumentaron un 47% en 2002 y un 58% en 2003, con respecto a lo que habría recibido si se hubieran aplicado los criterios anteriores (Gráficos 1 y 2).
- iii) Las cifras per cápita son aún más sorprendentes: con los nuevos criterios Guyana recibiría en 2003 una asignación per cápita más de 8 veces mayor que la de Haití y aproximadamente 6,5 veces mayor que la de Bolivia, en tanto que esas diferencias serían aproximadamente 3,5 veces y 4,5 veces mayores que las de esos últimos dos países, respectivamente, si se hubieran

¹⁵ Las comparaciones son relativas, expresándose en función de lo que el país habría recibido si se hubieran seguido aplicando los criterios anteriores, basados en la necesidad.

¹⁶ Las cifras utilizadas en todos los gráficos corresponden exclusivamente a la asignación teórica de recursos, es decir a la aplicación directa de las fórmulas. En este sentido no reflejan las distribuciones reales resultantes de otros factores, como capacidad de absorción y uso de reservas del FOE y de la FFI.

de aplicar los criterios basados en la necesidad (véase el Cuadro 1, en el Anexo II).

- iv) En relación con el PIB per cápita de cada país, el Cuadro 2 del Anexo II muestra que la nueva asignación de recursos concesionales representa un incremento que lleva las cifras de aproximadamente 6,8% a más de 10% de la renta anual per cápita de Guyana en 2003. En el caso de Haití, en cambio, los criterios basados en el desempeño reducen a la mitad, como proporción del PIB per cápita, los recursos que el país recibe.
- v) La modificación de los criterios también altera la posición relativa de los cinco países elegibles (véase el Gráfico 3 del Anexo II): Haití pasa, de ser el mayor beneficiario (potencial) de recursos del FOE a ocupar el cuarto lugar en 2002 y 2003. Honduras, por otra parte, se convierte en 2003 en el país (potencialmente) receptor de la mayor proporción de recursos del FOE (había ocupado el cuarto lugar en la mayor parte del período anterior).
- vi) Es interesante señalar que si bien los criterios basados en el desempeño han reducido considerablemente la dispersión de las proporciones asignadas a cada país, este cambio ha aumentado la variación de la asignación per cápita (véase el Cuadro 1, en el Anexo II). Así, en tanto que las proporciones relativas de los recursos del FOE que puede recibir cada país con los nuevos criterios se han aproximado mutuamente en gran medida (Gráfico 4 del Anexo II), la variación per cápita ha aumentado considerablemente¹⁷.

3.4 Análogamente, el impacto suscitado en la asignación de recursos de la FFI por la introducción de indicadores basados en el desempeño puede resumirse del modo siguiente:

- i) En términos generales, los cambios no fueron tan extraordinarios como los observados en relación con el FOE.
- ii) Los Gráficos 5 y 6 (también del Anexo II) muestran que Ecuador y Guatemala fueron los países en que más se redujo el financiamiento (potencial) con recursos de la FFI, aunque la disminución no fue tan pronunciada como en el caso de Haití. A la inversa, Suriname y Paraguay fueron los mayores beneficiarios de los nuevos criterios.
- iii) Las posiciones relativas de los países no sufrieron modificaciones drásticas (véase el Gráfico 7, en el Anexo II). Los mayores beneficiarios, a este respecto, fueron El Salvador, que pasó de la cuarta posición a la segunda, y

¹⁷ La varianza de la asignación porcentual de recursos del FOE se reduce de 51% en 2000 y 2001 a aproximadamente 19% en 2002 y 2003.

Paraguay, de la sexta a la cuarta. Jamaica, por otra parte, “perdió” dos lugares, pasando del tercer puesto al quinto.

- iv) En cifras per cápita, el Cuadro 3 del Anexo II muestra que los nuevos criterios basados en el desempeño aumentaron la asignación de recursos de la FFI a Suriname, que pasaron de aproximadamente US\$46 en 2001 a casi US\$66 en 2003. También a este respecto debe señalarse que los cambios no fueron tan extraordinarios como los de la asignación de recursos del FOE.
- v) Del Cuadro 4 del Anexo II se desprende que en relación con el PIB per cápita de los países, la sustitución de los criterios basados en la necesidad por el criterio basado en el desempeño no suscitó grandes cambios. Con la excepción de Suriname, al que le corresponde una proporción de recursos de la FFI equivalente a más del 6% de su PIB per cápita, la asignación a los demás países representa menos del 1% de su renta per cápita anual.
- vi) Al igual que en el caso del FOE, la introducción de criterios basados en el desempeño redujo la dispersión de las proporciones (Gráfico 8 del Anexo II)¹⁸, pero aumentó la variación expresada como asignación per cápita (Cuadro 3 del Anexo II).

B. Comparación con la metodología de la AIF

- 3.5 En la presente sección se describe la metodología utilizada por la Asociación Internacional de Fomento (AIF) para asignar sus recursos¹⁹. La AIF otorga préstamos con interés cero y largos plazos de gracia y de vencimiento a países con una renta per cápita inferior a US\$885²⁰. Actualmente los mismos países miembros del BID que son elegibles para recibir financiamiento del FOE, es decir Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua, son también elegibles para recibir préstamos de la AIF²¹.
- 3.6 La “Evaluación de las Políticas e Instituciones Nacionales” (*Country Policy and Institutional Assessment, CPIA*) de la AIF contiene 20 variables, cada una con una

¹⁸ La varianza de la asignación porcentual de recursos de la FFI se reduce de 21% en 2000 y 2001 a aproximadamente 6% en 2002 y 5% en 2003.

¹⁹ La AIF es la “ventanilla” de financiamiento concesional del Grupo del Banco Mundial. Su marco sirvió de base para la elaboración de las metodologías de evaluación de desempeño del Banco y de otros organismos multilaterales y bilaterales. El Banco Asiático de Desarrollo, por ejemplo, incluye en su metodología indicadores basados en el desempeño, así como indicadores de necesidad. En el presente documento el análisis se limita al marco de la AIF.

²⁰ El acceso limitado o la *falta* de acceso a mercados de capital es también un criterio de elegibilidad.

²¹ Los restantes países de América Latina y el Caribe habilitados para recibir financiamiento de la AIF son los siguientes: Dominica, Granada, Santa Lucía y San Vicente. En todo el mundo hay alrededor de 80 países elegibles para recibir asistencia de la AIF.

ponderación del 5%, agrupadas en las mismas cuatro grandes categorías utilizadas por el BID: a) gestión económica; b) políticas estructurales; c) políticas de inclusión y equidad sociales, y d) administración e instituciones del sector público. Las ponderaciones relativas dadas a las cuatro categorías de la CPIA, son, sin embargo, diferentes de las utilizadas por el Banco: la gestión económica representa el 20%; las políticas estructurales el 30%; las políticas de inclusión y equidad sociales el 25%; y la administración e instituciones del sector público el 25%. En contraste directo con el BID, la AIF concede la mayor ponderación (45%) a las variables económicas²². En el Cuadro 3.3, infra, se contraponen la ponderación relativa recibida por el principal conjunto de indicadores en las fórmulas de la AIF y del BID.

Cuadro 3.3: Ponderación relativa dada por la AIF en su CPIA y por el BID en su EPIN

Tipo de indicador	AIF		BID	
	Ponderación	Rango	Ponderación	Rango
Económico ¹	45%	1	28%	3
Social y ambiental ²	30%	2	42%	1
Gobernanza ³	25%	3	30%	2

Fuentes: “Country Policy and Institutional Assessment 2002. Assessment Questionnaire”, IDA 2002, y documento GN-1856-31.

Notas:

1. Categorías de gestión económica y políticas estructurales menos la variable “políticas e instituciones relativas a la sostenibilidad ecológica”.
2. Categoría de políticas de inclusión y equidad sociales más la variable “políticas e instituciones relativas a la sostenibilidad ecológica”.
3. Categoría de administración e instituciones del sector público.

- 3.7 Se establece una clasificación global de desempeño del país mediante la combinación del desempeño anual informado de la cartera (ponderación del 20%) y la CPIA (ponderación del 80%).
- 3.8 Debe señalarse que la AIF incrementa considerablemente la ponderación final del criterio de gobernanza mediante la introducción de un denominado “factor de gobernanza”²³. Este factor se aplica al (se multiplica por el) puntaje de desempeño global del país, con lo cual beneficia a los países con puntajes de gobernanza que superan el punto medio, y va en detrimento de los países cuyos puntajes son inferiores a ese punto. El evidente objetivo de este factor consiste en crear un

²² Como surge del párrafo 2.19, en el marco del EPIN del BID los indicadores económicos reciben la menor ponderación relativa (28%), en tanto que las variables sociales y ambientales reciben la mayor ponderación.

²³ Este factor se calcula dividiendo el puntaje medio de gobernanza de un país por el punto medio, 3,5, y luego aplicando a ese coeficiente un exponente de 1,5.

incentivo adicional para que los países de la CPIA se preocupen por las cuestiones de gobernanza.

- 3.9 En 2001, la asignación per cápita de los recursos de la AIF para un país i (PCA_i) estaba dada por la siguiente expresión:

$$PCA_i = f[(PR_i)^2, (y_i)^{-125}]$$

En que PR_i es la clasificación de desempeño global del país i , e y_i es su renta per cápita. La asignación de un país está dada por el producto de su población por su PCA . La aplicación de un exponente cuadrático a la clasificación de desempeño implica, evidentemente, que este elemento es el factor crítico en los criterios de asignación aplicados por la AIF. También es evidente que, en igualdad de las restantes circunstancias, a mayor población del país corresponde mayor asignación. Finalmente, como lo señala la AIF, el exponente de $-0,125$ en el PIB per cápita determina “*un modesto sesgo ascendente favorable a los países más pobres: un país con un PIB per cápita de US\$100 recibirá, cetera paribus, una distribución 33%, aproximadamente, más alta que la de un país con un PIB per cápita de US\$1.000*”²⁴.

- 3.10 La fórmula arriba descripta y las ponderaciones de distribución implican, por lo tanto, que el marco de la AIF tiende a basarse casi totalmente en el desempeño (al que le corresponde una ponderación 16 veces mayor que la de la necesidad), y que las mayores ponderaciones corresponden al desempeño económico y al desempeño en cuanto a gobernanza.
- 3.11 El hecho de que se haga hincapié en el desempeño influye poderosamente sobre la asignación de los recursos de la AIF. En 2001, el puntaje medio de desempeño (ponderado en función de la población) alcanzado por los países en el quinto quintil de desempeño fue de 1,53, en comparación con 4,12 para el primer quintil, y un puntaje global medio de 2,94. Como consecuencia de esos diferenciales, los recursos asignados entre 1999 y 2001 a los países del primer quintil fueron tres veces mayores que los distribuidos para los países del quinto quintil. Además, los puntajes se redujeron significativamente (más del 40%) entre el cuarto y el quinto quintil, pasando de 2,65 a 1,53.
- 3.12 Es interesante notar que en la clasificación de la AIF, entre los países miembros del BID, Bolivia aparece en el cuarto quintil (que tiene un puntaje medio de 2,65), en tanto que ocupa el primer lugar, con 3,6, en el puntaje de la EPIN, lo que la colocaría dentro del segundo quintil de la AIF. Honduras figura en el primer quintil en la clasificación de la AIF (puntaje medio de 4,12), y en el segundo en la del BID (puntaje de la EPIN de 3,1). Guyana y Nicaragua se encuentran en el tercer quintil (puntaje medio de 3,04), y en tercer lugar en el puntaje de la EPIN (ambos con

²⁴ Citado de la AIF en el documento GN-1856-31, Anexo I.

idéntico puntaje: 2,8). Haití se encuentra en el quinto quintil (puntaje medio de 1,53) y también en el quinto lugar en el sistema del BID (puntaje de la EPIN de 1,8). Aunque la mayor parte de los resultados son similares en ambos sistemas, el caso de Bolivia es difícil de comprender, y puede ser un indicio de la subjetividad de los criterios de determinación de puntajes, cuestión que se analizará en el próximo capítulo.

IV. CUESTIONES METODOLÓGICAS REFERENTES AL DESEMPEÑO

- 4.1 Del análisis que antecede se desprende que el sistema de asignación del BID concede a la necesidad mayor ponderación que el sistema de la AIF, pero que ambos sistemas atribuyen una gran ponderación al entorno institucional y de política económica de un país a los efectos de determinar puntajes referentes a la dimensión de “desempeño de país”. Dada la gran influencia que ejercen los juicios referentes al entorno institucional y de política económica sobre la distribución, es importante examinar en cierto detalle la cuestión de si el método utilizado para realizar esas evaluaciones es adecuado y cumple las expectativas establecidas por el Directorio y la Administración en su enfoque sobre la cuestión de la asignación basada en el desempeño.
- 4.2 A este respecto, OVE ha comprobado que cuatro elementos del sistema de evaluación de la EPIN pueden suscitar problemas: sesgo involuntario, efectos-incentivo, transparencia y objetividad y pertinencia a los efectos del desarrollo.
- A. Sesgo involuntario**
- 4.3 Oficialmente, el método de asignación del BID tiene un sesgo favorable al desempeño, medido por el proceso de CPIE. Este sesgo es deliberado, y, de hecho, es el fundamental objetivo de diseño de un sistema de asignación basado en el desempeño. No obstante, es evidente que, en igualdad de las restantes circunstancias, el método elegido tiene un sesgo involuntario contra los países con ingresos (relativamente) menores y/o más poblados, es decir contra los países que, en términos relativos, presentan “altos” indicadores de necesidad.
- 4.4 Una labor de simulación realizada para esta evaluación revela el problema. El incremento de un tercio en el puntaje de la EPIN de un país (de 3 a 4, por ejemplo), suscitaría impactos diferentes, que dependerán de las características iniciales de ese país. Los datos provenientes de los cinco países del FOE indican que en 2002 un país con *alta* necesidad y *bajo* desempeño registraría un aumento de aproximadamente 5% en su puntaje global, en tanto que un país con *baja* necesidad pero con un *alto* puntaje en la EPIN registraría un aumento de su puntaje global más de dos mayor que el referido (de un 12%), aunque ambos países experimentarían *el mismo incremento (porcentual)* en cuanto a desempeño, como lo ilustran los Cuadros 2.4 y 2.5 para 2002 y 2003, respectivamente²⁵.

²⁵ La simulación combina datos reales (población, PNB per cápita y puntajes de la EPIN) utilizados por el Banco para los cinco países a fin de generar cuatro tipos generales de países: baja necesidad y bajo desempeño; baja necesidad y alto desempeño; alta necesidad y bajo desempeño y alta necesidad y alto desempeño. En todos los casos el puntaje de desempeño de la cartera es el promedio de los cinco, de modo que la variación del desempeño refleje exclusivamente la variación del puntaje de la EPIN.

- 4.5 Más importante, sin embargo, es el hecho de que si los países con igual desempeño original pero diferentes indicadores de necesidades²⁶ experimentan el mismo incremento (porcentual) en materia de desempeño, el puntaje global del país con menores necesidades tendrá un aumento (porcentual) mayor que el que experimenta mayores necesidades²⁷. En algunos casos, como el que aparece en los cuadros siguientes, este sesgo contra los países con altas necesidades se manifiesta aunque se compare a un país con **necesidades bajas y desempeño bajo** con un país con **necesidades altas y desempeño alto**, es decir, aun en este caso extremo el primer tipo de país experimentará un incremento de puntaje mayor que el segundo (casilleros del noroeste versus casilleros del sudeste en los Cuadros 4.1, 10,3% en comparación con 6,9%, o, en el Cuadro 4.2, 11,6% frente a 8,5%). Estos resultados se demuestran algebraicamente para el caso general en el Apéndice III.

**Cuadro 4.1: Variación porcentual del puntaje global
de un 33%
Incremento del puntaje de la EPIN - 2002**

		Desempeño	
		Alto	Bajo
Necesidad	Baja	10,3	11,9
	Alta	5,1	6,9

Nota: Se utiliza una combinación de valores reales de países del FOE para definir cada uno de los casilleros, con excepción del puntaje de desempeño de la cartera, que se mantiene constante en el nivel medio de los cinco países.

²⁶ Por ejemplo, un país con baja necesidad y alto desempeño en comparación con un país con alta necesidad y alto desempeño, o un país con alta necesidad y bajo desempeño en comparación con un país con alta necesidad y bajo desempeño.

²⁷ O, en otras palabras, la metodología “beneficiará más” a un país con baja necesidad que a uno con alta necesidad, aunque tengan puntajes de desempeño exactamente iguales y registren exactamente las mismas mejoras en materia de desempeño.

**Cuadro 4.2: Variación porcentual de un 33% en el puntaje global
Incremento del puntaje de la EPIN - 2003**

		Desempeño	
		Bajo	Alto
Necesidad	<i>Baja</i>	11,6	12,9
	<i>Alta</i>	6,6	8,5

Nota: Se utiliza una combinación de valores reales de países del FOE para definir cada uno de los casilleros, con excepción del puntaje de desempeño de la cartera, que se mantiene constante en el nivel medio de los cinco países.

- 4.6 Por lo tanto, aunque el fundamento formal de la asignación de los recursos se establece tratando de equilibrar necesidad y desempeño, la interrelación real entre los puntajes determina un sesgo más pronunciado contra los criterios de necesidad que el que indicarían por sí solas las ponderaciones. Esto es especialmente preocupante, ya que los países están siendo “sancionados” en función de la aplicación de una variable que escapa a su control —la población— o perturbaciones externas que influyen negativamente sobre su renta per cápita.

B. Efectos-incentivos

- 4.7 Los resultados que arriba se describen obedecen, en parte, a que en la metodología de la EPIN la distribución de los recursos se basa en el **nivel** corriente de desempeño de un país en la evaluación. Los países con alto puntaje obtienen asignaciones mayores. En teoría, éste es un posible incentivo para que los países mejoren sus puntajes relativos en la EPIN, pero el propio método de esta evaluación oscurece considerablemente esos efectos-incentivo.
- 4.8 Para lograr mayores recursos, un país debe mejorar su puntaje en la EPIN en mayor medida que todos los demás países del grupo. Si todos logran ciertas mejoras y el diferencial de puntaje de la EPIN es amplio, al país puede resultarle imposible mejorar su posición relativa a lo largo del tiempo, con la consiguiente atenuación de los efectos-incentivo.
- 4.9 Este resultado es producido por un método en que se utilizan **niveles** de clasificación de la EPIN, en lugar de la **variación** del criterio de puntaje. En una métrica basada en niveles se supone que los recursos deben afluir a los países de mejor desempeño; en un enfoque basado en cambios se supone que los recursos afluyen a los países que logran mejoras más pronunciadas. Si bien ambos enfoques pueden defenderse, es más difícil reconciliar un enfoque basado en niveles con la

lógica del desarrollo, que es esencialmente dinámica. Además, como surge de la subsección anterior, un enfoque basado en niveles discrimina sobre la base de circunstancias y condiciones iniciales que escapan al control de un país (por ejemplo su población).

- 4.10 Lo expresado se percibe claramente en el caso de la AIF. Las distribuciones por quintiles de recursos de la AIF arriba examinadas (párrafo 3.11), muestran una asignación de recursos considerablemente menor para los países con bajos niveles de capacidad institucional básica. Al limitar en la práctica el acceso de esos países a los recursos concesionales, el marco de asignación de la AIF poco hace para que esos países superen sus bajos niveles, y tiende a reforzar las disparidades entre los países. Por ejemplo, si los países con capacidades institucionales y de elaboración de políticas relativamente mayores (por ejemplo altos puntajes de EPIN o CPIA) son, en verdad, los que tienen mayor probabilidad de recibir financiamiento, no sería sorprendente asistir (a lo largo del tiempo) a una disminución global de la proporción de proyectos en situación de riesgo. La rentabilidad positiva de la asistencia para el desarrollo se convierte en una profecía autorrealizada.

C. Transparencia y objetividad

- 4.11 Al diseñar el nuevo marco de asignación, la Administración estableció directrices destinadas a garantizar que “[l]os procedimientos internos establecidos se orienten a obtener resultados transparentes, [y] objetivos”²⁸. De los dos nuevos criterios, el del indicador de desempeño de la cartera es claro y en parte se basa en datos objetivos (clasificaciones de PAIS). Existe un elemento de subjetividad en el indicador, ya que la declaración de un proyecto como “problemático” se basa en la opinión del personal de la Representación en relación con el progreso en la ejecución o la probabilidad de alcanzar objetivos de desarrollo. Estos puntajes, si bien tiene cierta subjetividad, han sido usados por el Banco durante algunos años, se basan en datos más objetivos y directrices institucionales bien definidas, y por lo tanto en general son claramente comprendidos por los países prestatarios, siendo, por lo tanto, razonablemente transparentes.
- 4.12 No puede decirse lo mismo de los indicadores referentes a la evaluación de la EPIN. Con pocas excepciones, las *dimensiones de clasificación* utilizadas en la EPIN no definen indicadores ni rangos basados en datos, por lo que representan apreciaciones de los Departamentos Regionales, DPP y RES. Reconociendo este problema, en las directrices de las evaluaciones de la EPIN se prevén varios planos de análisis y debate interno²⁹:

²⁸ CC-5819, página 2.

²⁹ Ídem.

- i) “Los Departamentos Regionales de Operaciones proporcionan la información básica de países al proceso correspondiente a cada una de las variables de la EPIN. La evaluación de cada una de las variables de la EPIN deberá ser explicada y justificada, representando la evaluación de un departamento con respecto a cada uno de los países elegibles. El respectivo gerente del departamento regional de operaciones pone luego a disposición del Departamento de Investigación (RES) esas evaluaciones, **que son confidenciales**. RES tiene el cometido básico de realizar el control de calidad global del puntaje y de evaluar el proceso sobre la base de la disponibilidad de información comparada proveniente de otras fuentes y en consulta con SDS u otros departamentos pertinentes, cuando es necesario” (página 2, destaque agregado).
 - ii) La coherencia de los puntajes dentro de un mismo país y entre los diferentes países debe lograrse a través de *“un proceso de examen institucional de todos los puntajes de países efectuado por un grupo de trabajo interinstitucional, o grupo de la EPIN, formado por funcionarios que tomen parte directamente en las evaluaciones de RES y del departamento regional de operaciones, y presidido por DPP. El grupo de la EPIN supervisa el proceso y se reúne regularmente para realizar el seguimiento de todos los aspectos vinculados con esa labor, y analizarlos, antes de presentar una recomendación final a la Alta Administración”* (página 3).
- 4.13 Estas medidas implican el reconocimiento del inherente elemento de juicio que lleva consigo el proceso, y si bien la participación de RES es esencial para reducir la variación que es propia de los examinadores individuales y lograr una mayor coherencia, ella no elimina la fundamental subjetividad del proceso de clasificación. Un ejemplo contribuirá a aclarar este punto.
- 4.14 Considérese la variable “desequilibrios macroeconómicos”, a través de la cual se procura establecer si un país posee un programa macroeconómico coherente (desde el punto de vista de la política monetaria y fiscal). Los puntajes correspondientes a esta variable se clasifican del modo siguiente: 2 *“Necesita un programa macroeconómico coherente o ha interrumpido uno sin perspectivas de reanudación inmediata”*; 3 *“Intentos esporádicos o parciales de corregir los principales desequilibrios”*; 4 *“Se aplican medidas para corregir los principales desequilibrios, pero el programa no es totalmente coherente”*, y 5 *“Se aplica un programa macroeconómico coherente y se prevé que, si no sobrevienen conmociones, se logrará la eliminación de los desequilibrios al cabo de uno a dos años”* (documento GN-1856-31, Anexo II). ¿Qué se entiende por “coherencia”? ¿Cuántas (y cuáles) medidas tendientes a corregir desequilibrios se necesitan para obtener un puntaje de 4? ¿Un puntaje de 3? Etc. Estas definiciones no surgen expresamente de la metodología.

- 4.15 Este problema afecta a todas las dimensiones del proceso de clasificación, pero es especialmente agudo cuando se trata de asignar puntajes de clasificación ubicados en medio de la gama. Como ya se señaló, existe una diferencia sustancial en el efecto de distribución de un puntaje de 3 en comparación con un puntaje de 4, pero no existen criterios claros que permitan distinguir “un desempeño de 3” de “un desempeño de 4”.
- 4.16 Estos aspectos se complican mucho más debido al carácter confidencial del proceso de clasificación que se describe en las directrices (véase el párrafo 4.12, supra), que: a) se aparta del objetivo de transparencia estipulado; b) limita, si es que no elimina, un posible efecto de incentivos del marco de desempeño, y c) impide a los países saber si pueden lograrse mejoras y si las mismas han de ser eficaces. Esos factores pueden reducir considerablemente la eficacia y el valor potenciales de la labor de evaluación.
- 4.17 Aunque las directrices sobre clasificación utilizadas por la AIF pueden conducir también, en varios casos, a evaluaciones e interpretaciones subjetivas, en otros casos se utilizan indicadores cuantitativos y basados en datos para ayudar a derivar los puntajes; es lo que sucede, por ejemplo, con las diversas políticas e instituciones relacionadas con la sostenibilidad ambiental, en que se utilizan datos de los Indicadores sobre el Desarrollo Mundial (por ejemplo, deforestación, acceso a agua y saneamiento seguros, áreas protegidas, contaminación del aire en grandes ciudades, etc.).
- 4.18 En los debates sobre las propuestas de metodología correspondientes a la Cuenta del Desafío del Milenio (MCA) del Gobierno de los Estados Unidos, por ejemplo, se recurre en mucho mayor medida a indicadores basados en datos fácilmente disponibles³⁰. Con respecto a la gobernanza, por ejemplo, esa metodología supone la utilización del conjunto de índices elaborados y compilados por el Instituto del Banco Mundial y por Pablo-Zoido-Lobatón, de la Universidad de Stanford³¹. En relación con los recursos humanos y la protección social, los indicadores propuestos son el gasto en educación primaria pública, expresado como proporción del PIB; las tasas de inmunización contra el DPT y el sarampión. Las variables

³⁰ La Cuenta del Desafío del Milenio (MCA) es el instrumento recientemente creado por el gobierno estadounidense para financiar sus planes de asistencia. Véase, por ejemplo, Steve Radelet: *Qualifying for the Millennium Challenge Account*, Centro de Desarrollo Mundial, diciembre de 2002. Debe notarse que el caso de la MCA, los criterios de desempeño se utilizarían para definir a los países elegibles y no la distribución de los recursos.

³¹ Véase, por ejemplo, para el caso de América Latina y el Caribe, Dani Kaufmann y Aart Kraay: *Growth Without Governance*, Instituto del Banco Mundial, 2002. Existen índices correspondientes a seis ámbitos: a) posibilidad de expresarse y responsabilidad; b) estabilidad política/no violencia; c) eficacia del Gobierno; d) calidad regulatoria; e) imperio del derecho, y f) control de la corrupción. Se obtiene acceso a esos indicadores a través del sitio del Instituto del Banco Mundial en Internet: www.worldbank.org/wbi/governance.

macroeconómicas comprenden, por ejemplo, los déficit presupuestarios y la inflación. Si bien los datos e indicadores no son perfectos, la transparencia propia de un proceso basado en datos garantiza la independencia de quienes toman parte en esa labor de evaluación.

D. Pertinencia para el desarrollo

- 4.19 Cuando el Directorio encomendó a la Administración trabajar en la realización de un nuevo marco de asignación de recursos, adoptó el supuesto clave de que las modificaciones introducidas permitirían asignar recursos concesionales escasos “en forma de suscitar el máximo efecto posible en el desarrollo”. Para alcanzar este objetivo, el nuevo marco tendría que basarse en indicadores de desempeño que midieran el impacto real en el desarrollo, pero las variables elegidas para la EPIN son medidas de insumos, o de esfuerzos, y no de resultados o desempeño.
- 4.20 Si los instrumentos de políticas y las instituciones —por ejemplo las políticas monetarias y fiscales, las políticas de comercio exterior e interior, las instituciones de protección ambiental, las actividades de prevención sanitaria y de protección social, etc.— son concebidos como insumos para generar (con carácter de productos) una menor inflación, menores déficit presupuestarios, el aumento de la exportación, menos contaminación, un mayor número de personas vacunadas, un mayor acceso a la atención prenatal, etc., y finalmente resultados (en cuanto a aceleración del crecimiento económico, mejor distribución del ingreso (menor desigualdad), menores tasas de pobreza, disminución de las tasas de morbilidad y mortalidad, mejores tasas de alfabetización, etc.), los resultados deberían medirse en función de la variación de este último tipo de indicadores, y no del primero; es decir, en cuanto a mejoras de la eficacia o de los resultados (a los efectos del desarrollo)³². Esto guarda directa relación con las recomendaciones sobre efectividad en el desarrollo emanadas de la labor de OVE (véase, por ejemplo, el documento RE-258-1).
- 4.21 Ni el BID ni la AIF realizan una labor de ese género; se interesan, en cambio, en la presencia o ausencia de variables de políticas e institucionales que en *general se consideran correlacionadas con un adecuado desempeño a los efectos del desarrollo*. Al hacerlo prescinden de la medición de los resultados reales, y optan por medir el cumplimiento ortodoxo de la política económica corriente. Esta opción tiene como consecuencia que los préstamos del FOE y de la FFI tienden a convertirse, de facto, en préstamos en apoyo de reformas de políticas (PBL).

³² Debe admitirse que no se trata de una tarea trivial, ya que los indicadores deben ser compatibles con el marco cronológico pertinente a los efectos del instrumento de asignación de recursos.

- 4.22 Éste podría ser un aceptable atajo metodológico, si existieran pruebas contundentes de correlación entre variables de política económica y resultados reales, lo que lamentablemente no sucede.
- 4.23 En recientes estudios empíricos se ha puesto en tela de juicio la existencia de un vínculo entre variables de políticas e institucionales y desempeño en materia de desarrollo. Los resultados generalmente desalentadores obtenidos en virtud de la adopción del modelo de políticas del “Consenso de Washington” forman parte de esta literatura, pero una crítica aún más perturbadora proviene de la labor efectuada recientemente en el Banco Mundial, en que se llega a la conclusión de que si se adopta la meta de la reducción de la pobreza, es más eficaz asignar recursos basados en la pobreza que en variables de políticas e institucionales³³. Las pruebas que emanan del propio trabajo de Collier y Dollar indican que reasignar la ayuda sobre la base de criterios de pobreza podría explicar casi el 70% de la reducción de la incidencia de esta última, a través de una mejor asignación de los recursos para la ayuda, en tanto que la reasignación basada en políticas explicaría aproximadamente el 20%. Además, el umbral por debajo del cual la asistencia sería ineficaz es, en realidad, sumamente bajo³⁴.
- 4.24 Por otra parte, para evaluar el desempeño es necesario tener en cuenta las perturbaciones externas. Ello obedece a dos razones. Primero, los estudios realizados han determinado que es sumamente conveniente otorgar una asistencia encaminada a contrarrestar dichas perturbaciones. Segundo, se ha demostrado que las perturbaciones externas hacen que a los países les resulte más difícil mantener una política económica bien concebida³⁵. Esto es particularmente importante en el contexto de América Latina y el Caribe, en que los países han estado frecuentemente expuestos a perturbaciones externas, que afectan gravemente al crecimiento económico³⁶. Por lo tanto, “[s]i las perturbaciones tienen efectos en materia de crecimiento económico, puede no ser conveniente omitirlos del análisis de la eficacia de la ayuda. Si la política macroeconómica se deteriora durante las

³³ Véase P. Collier y D. Dollar: *Aid Allocation and Poverty Reduction*, Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 2041 del Banco Mundial, 1999; P. Collier y D. Dollar: “*Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet the International Development Goals*”, Documento 2403 del Banco Mundial sobre investigaciones de políticas, 2000.

³⁴ Véase J. Beynon: *Policy Implications for Aid Allocations of Recent Research on Aid Effectiveness and Selectivity*. Documento presentado al Centro Conjunto de Desarrollo/Seminario de Expertos del Comité del Desarrollo sobre eficacia de la asistencia, selectividad y deficiencias de desempeño, OCDE, 2001.

³⁵ “Los beneficios implícitos de la asistencia que se logran contrarrestando las perturbaciones son de grandes proporciones en comparación con sus efectos normales de fortalecimiento del crecimiento económico, y también en comparación con las mejoras, en cuanto a eficacia de la ayuda, que pueden lograrse procurando mejorar el entorno de política económica”. P. Collier y J. Dehn: *Aid, Shocks and Growth*, Banco Mundial, Grupo de investigaciones sobre el desarrollo, 2001.

³⁶ Véase, por ejemplo, P. Collier, J. W. Gunning and Associates (directores de la publicación.): *Trade Shocks in Developing Countries*— Oxford University Press, 1999.

*perturbaciones, el resultado potencial es que la asistencia es tanto más eficaz cuanto más desacertada sea la política macroeconómica: ésta puede simplemente ser la manifestación de perturbaciones. En este caso la fórmula de asignación de asistencia de Collier-Dollar sería engañosa. Además, la asistencia podría ser eficaz para mitigar los efectos de las perturbaciones. En este caso, la fórmula de Collier-Dollar sería inadecuada: una fórmula de asignación de la asistencia eficiente desde el punto de vista de la pobreza requeriría tener en cuenta las perturbaciones*³⁷. Pese a los sólidos argumentos teóricos que aconsejan incluir las variables referentes a las perturbaciones en el marco de asignación de recursos, ni el Banco ni la AIF consideran las perturbaciones externas en las metodologías que aplican a esos efectos.

³⁷ P. Collier y J. Dehn (op. cit.).

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 5.1 En esta evaluación inicial se han determinado los siguientes aspectos del nuevo sistema de evaluación basado en el desempeño que a juicio de OVE debería ponerse a consideración del Directorio:
- a. El sistema de asignación del BID, basado en el desempeño, concede la principal ponderación a las variables de desempeño, pero al mismo tiempo hace gravitar los factores de necesidad en medida considerablemente mayor de lo que lo hace la metodología similar utilizada por la AIF. No obstante, existen sesgos no previstos en las distribuciones producidas por la interrelación de los diversos criterios de asignación. Lo que es más importante, parece existir un sesgo contrario a los países con niveles de necesidad relativamente altos. Iguales mejoras de puntajes de la EPIN recompensan en forma diferente a los países con diferentes puntajes de necesidades.
 - b. Los indicadores de necesidades del BID (población y renta per cápita [y carga de la deuda en el caso de la FFI]) son indicadores-objetivo basados en datos razonables del concepto que se proponen representar³⁸.
 - c. Los indicadores de desempeño de la cartera del BID contienen un importante elemento subjetivo, pero la subjetividad es complementada por indicadores basados en datos (puntajes de PAIS), y mitigada por procedimientos adecuadamente institucionalizados. En conjunto, estos factores hacen del indicador de desempeño de la cartera una medida razonablemente objetiva del concepto que a través de él se procura medir.
 - d. El proceso de asignación de puntajes de los indicadores de EPIN, por otra parte, es sumamente subjetivo y no se basa en datos objetivos. En gran medida cabe decir lo mismo de los indicadores de políticas e instituciones análogos dictados por la AIF, pero ésta procura dar mayor objetividad a sus medidas.
 - e. Los puntajes de EPIN se establecen a través de un proceso interno en que se procura neutralizar la subjetividad individual a través de exámenes a cargo de pares, en que RES cumple un importante papel de verificación cruzada, pero ésta no es transparente para quienes no pertenecen al grupo de examen. En consecuencia, los puntajes de EPIN se ven afectados por una intensa subjetividad colectiva pese a la posible reducción de la subjetividad individual.

³⁸ No obstante, en el presente documento no se considera su conveniencia.

- f. La falta de claridad del proceso de clasificación de EPIN puede dificultar una nítida comprensión de los criterios de evaluación para los países cuyas asignaciones se vean afectadas por la misma. Esto reduciría los posibles “efectos-incentivo” que puedan derivarse de la utilización de criterios de asignación basados en el desempeño.
 - g. La adopción de los nuevos criterios ha reducido considerablemente la varianza de la (potencial) asignación de recursos en cuanto a las proporciones de los países, pero ha ampliado (en forma considerable en el caso del FOE), las diferencias de las cifras per cápita. No es fácil determinar claramente por qué la nueva fórmula de asignación produce este resultado, ni existe un fundamento sustancial evidente de que ese resultado sea deseable.
 - h. Los criterios utilizados para determinar los puntajes de desempeño de los países se basan en insumos (adopción de políticas consideradas convenientes) y no en productos o resultados en materia de desarrollo.
- 5.2 Sobre la base de esas conclusiones, OVE desearía ofrecer las siguientes recomendaciones:
- a. Tanto la Administración como el Directorio deberían considerar los criterios basados en el desempeño que utiliza el BID a los efectos de asignar recursos concesionales como “una labor en curso”, y no como una cuestión definitivamente establecida.
 - b. Deberían adoptarse medidas tendientes a establecer indicadores de desempeño basados en mayor medida en datos, y más objetivos. La Administración debería analizar, como mínimo, las medidas adoptadas por la AIF y las que se proponen en el marco de la Cuenta del Desafío del Milenio, para elaborar esos criterios y proponer la modificación del marco de asignación que utiliza el BID, a fin de avanzar en esa dirección.
 - c. Esas medidas deberían ayudar a la Administración y al Directorio a avanzar hacia la meta de la plena transparencia en todos los juicios relativos a puntajes utilizados para determinar la asignación de los recursos. Los países deben saber, en forma precisa, qué comportamiento determina un alto puntaje o un puntaje más bajo. Además, un proceso más objetivo y basado en datos garantizaría la independencia del Banco en una labor de evaluación de ese género.
 - d. Debería realizarse una labor analítica referente a la interrelación entre los criterios de asignación, de modo de identificar y eliminar todo sesgo imprevisto e involuntario entre los países.
 - e. Para reforzar los efectos-incentivo de los criterios de desempeño, los puntajes referentes a las variables de desempeño deberían tender a considerar en

mayor medida las variaciones internas experimentadas en los países a lo largo del tiempo, más que las que se produzcan entre los diferentes países. Podría establecerse una línea de base a partir de la cual puedan medirse modificaciones anuales de modo de definir la asignación de los recursos³⁹.

- f. Como se ha comprobado que la neutralización de las perturbaciones externas promueve en gran medida la eficacia de la ayuda a los efectos del desarrollo, la Administración debería considerar la posibilidad de incluir este factor en el marco de asignación.
- g. Es importante establecer un vínculo entre la fórmula de asignación de recursos y los resultados reales en materia de desarrollo obtenidos mediante el financiamiento otorgado por el Banco en el pasado a los países que cumplen los requisitos pertinentes. El Banco asigna recursos entre distintos países, y los recursos asignados han de utilizarse para financiar proyectos del Banco. Por lo tanto, los criterios de desempeño centrados en resultados deberían incluir datos referentes a los resultados obtenidos a través de anteriores proyectos del Banco ejecutados en países que cumplen los requisitos pertinentes, y no simplemente datos relativos al desempeño global de los países. Los datos referentes a los resultados logrados a través de las actividades del Banco en cada país elegible deberían declararse cada dos años en el marco del proceso de actualización de la estrategia de países. Esos datos deberían utilizarse para calcular la productividad relativa, a los efectos del desarrollo, de los préstamos del Banco en cada uno de los países elegibles, y esa evaluación debería constituir uno de los factores de la ecuación de determinación de puntajes por desempeño. Las evaluaciones de los Programas de Países y las evaluaciones posteriores son importantes elementos para evaluar esos cambios.
- h. Finalmente, todo marco de asignación de recursos se basa en algún concepto de justicia distributiva⁴⁰. Todas las decisiones sobre asignación están orientadas por el deseo de lograr una asignación de recursos escasos considerada como “justa” por todos los interesados. No obstante, hasta ahora los conceptos de justicia distributiva utilizados por el Banco no han sido dados a conocer expresamente en ninguno de los análisis y documentos de la institución. A este respecto, en sus futuras mediciones metodológicas, el

³⁹ Esa recomendación fue presentada al Grupo de Trabajo de EPIN, y no fue adoptada debido al requisito de que las asignaciones basadas en el desempeño deben aplicarse de inmediato.

⁴⁰ En G. Brosio y H. M. Hochman (directores de la publicación): *Economic Justice*, Elgar Reference Collection, Cheltenham, Reino Unido, 1999, aparece una excelente compilación de artículos sobre justicia distributiva. Véase también J. E. Roemer: *Equality of Opportunity*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1998; H. G. Llavador y J. E. Roemer: *An Equal Opportunity Approach to the Allocation of International Aid*, *Journal of Development Economics*, vol. 64, páginas 147-171, 2001; y B. R. Opeskin: *The Moral Foundations of Foreign Aid*, *World Development*, 24 (1), páginas 21-44, 1996.

Banco debería incluir un análisis de modelos alternativos de justicia distributiva y sus consecuencias en materia de asignación de recursos.

Fórmula de distribución del PNB per cápita

La fórmula de distribución adoptada por el Banco en relación con la variable del PNB per cápita generó, para cada país i , un coeficiente (de distribución) β_i , dado por el promedio de la proporción de su población y la inversa de la proporción de su PNB entre los cinco países elegibles, es decir¹:

$$\beta_i = \frac{\pi_i + \sigma_i}{2} \text{ y } \sum_{i=1}^5 \beta_i = 1$$

En que p_i es la proporción i de la población (P) de todos los países elegibles, es decir:

$$\pi_i = \frac{P_i}{\sum_{i=1}^5 P_i} \text{ y } \sum_{i=1}^5 \pi_i = 1$$

Y s_i es la relación entre la inversa de la renta per cápita i del país, y_i y la suma de la inversa de las rentas per cápita de todos los países elegibles:

$$\sigma_i = \frac{\alpha_i}{\sum_{i=1}^5 \alpha_i}, \text{ con } \alpha_i = \frac{1}{y_i} \text{ y } \sum_{i=1}^5 \sigma_i = 1$$

Fórmula de distribución del desempeño de la cartera

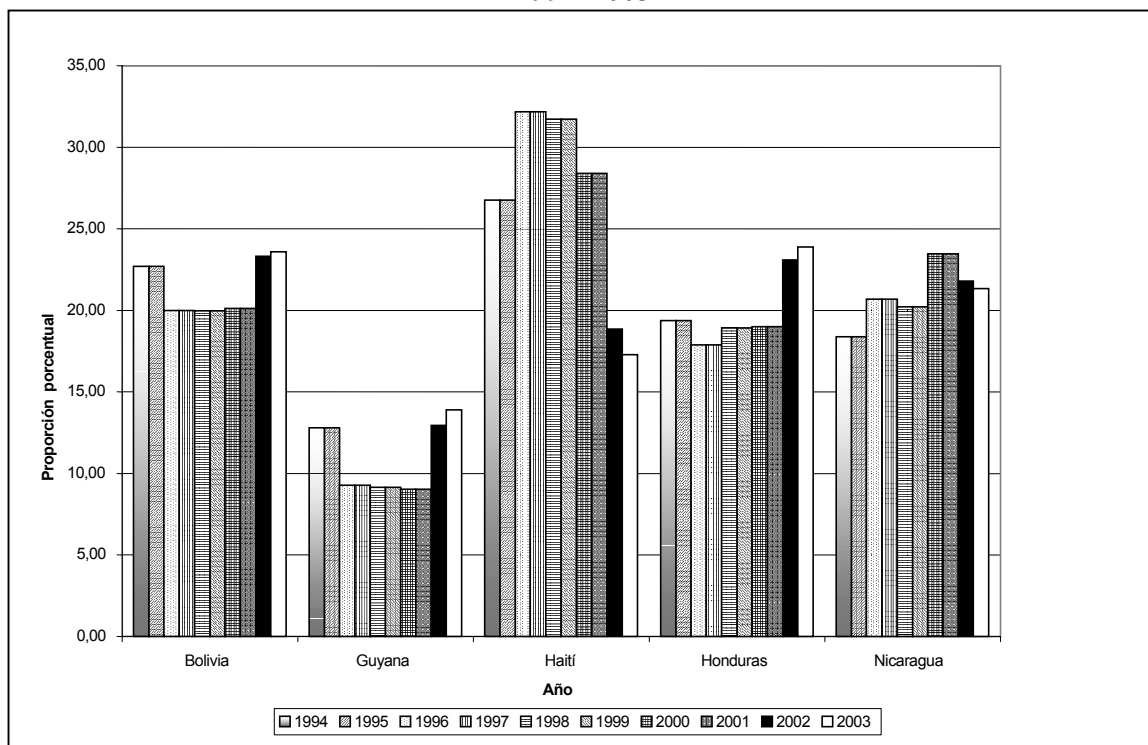
Si φ_i es la relación correspondiente al país i del monto no desembolsado de los proyectos clasificados como “problemáticos” o “bajo alerta” y el total del monto no desembolsado, el indicador de desempeño de la cartera, f , es²:

$$\varphi_i = \frac{\rho_i}{\sum_{i=1}^5 \rho_i}, \text{ en que } \rho_i = \frac{1}{\gamma_i}, j$$

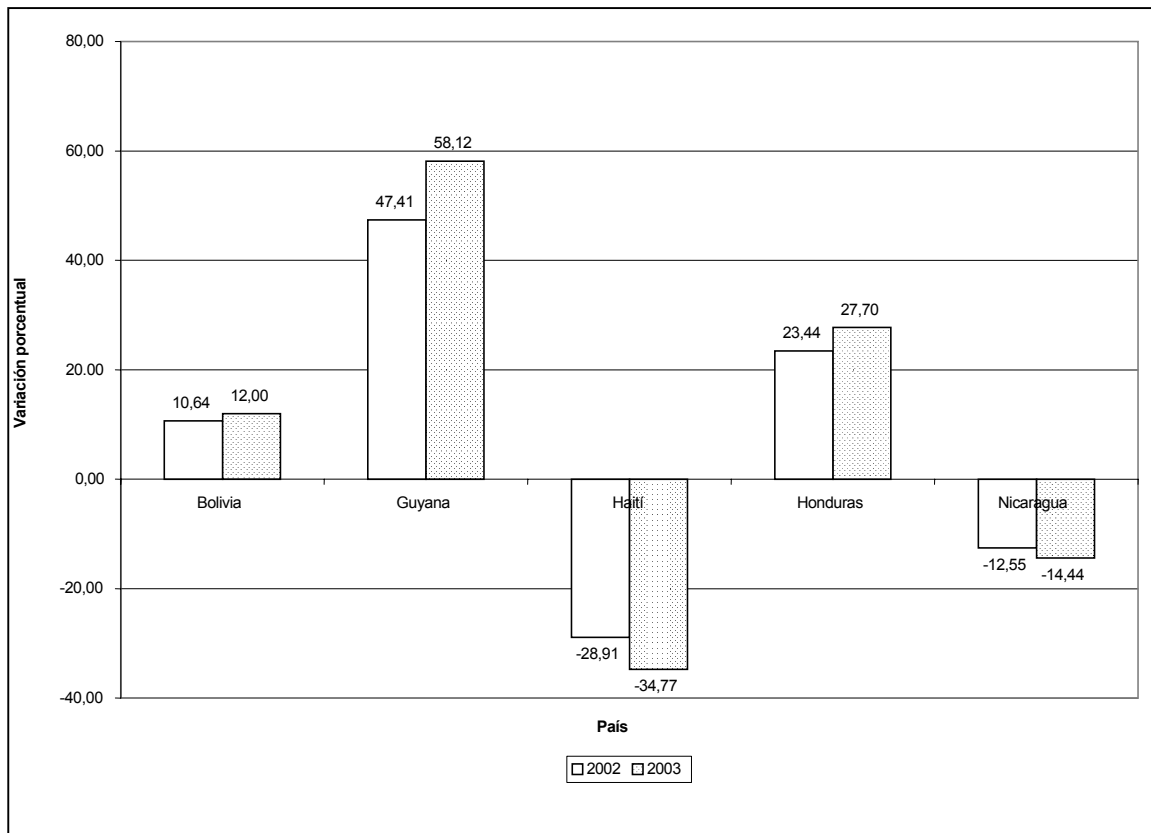
¹ Véase el documento GN-1856-18, Anexo A.

² Debe señalarse que existe un problema de corrección en la manera en que se explica el cálculo de esta variable en GN-1856-31 (párrafo 3.6) y en FN-263-24 (párrafo 2.5), pues no se menciona el hecho de que el indicador final se calcula utilizando la inversa de la proporción de los desembolsos no realizados; la manera en que se presenta el cálculo implicaría premiar a los países cuya cartera tenga un desempeño menos satisfactorio.

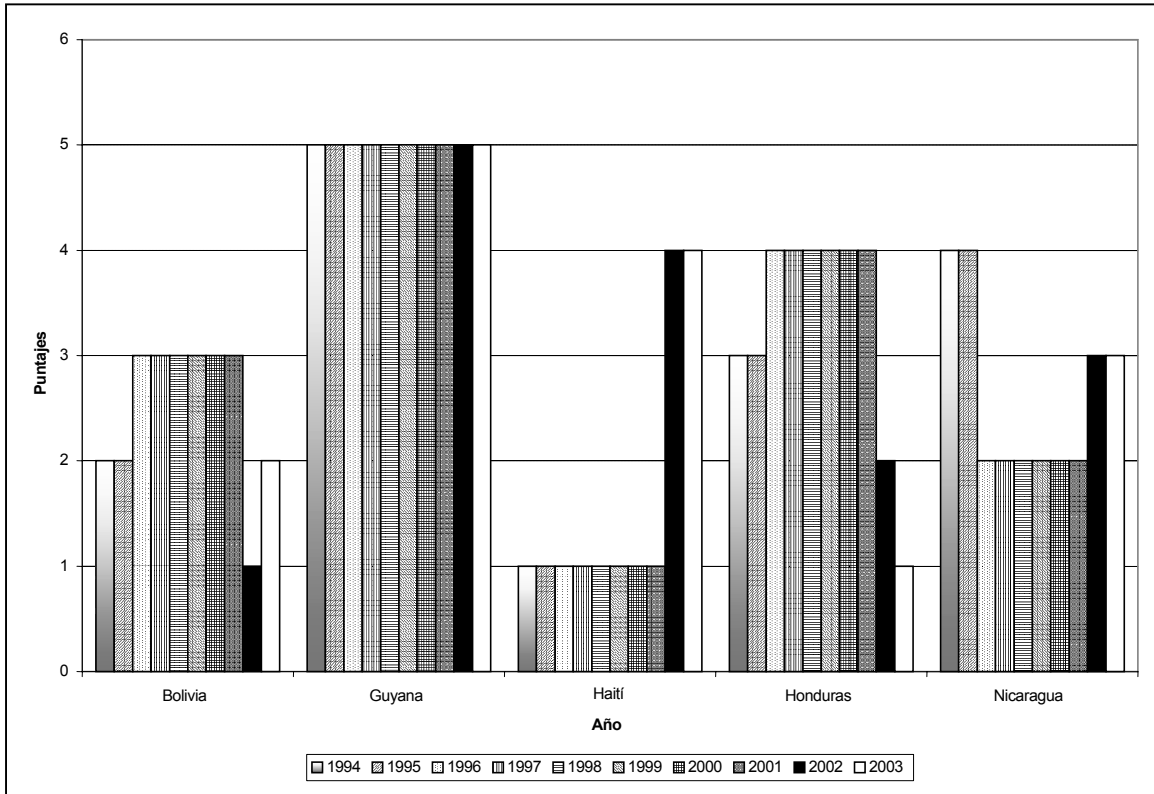
**Gráfico 1: Asignación teórica de los recursos del FOE
1994-2003**



**Gráfico 2: Distribución de recursos del FOE en 2002-2003: Basada en el desempeño x
Basada en la necesidad
(Asignación basada en necesidad como base)**



**Gráfico 3: Puntaje: Asignación teórica de los recursos del FOE
1994-2003**



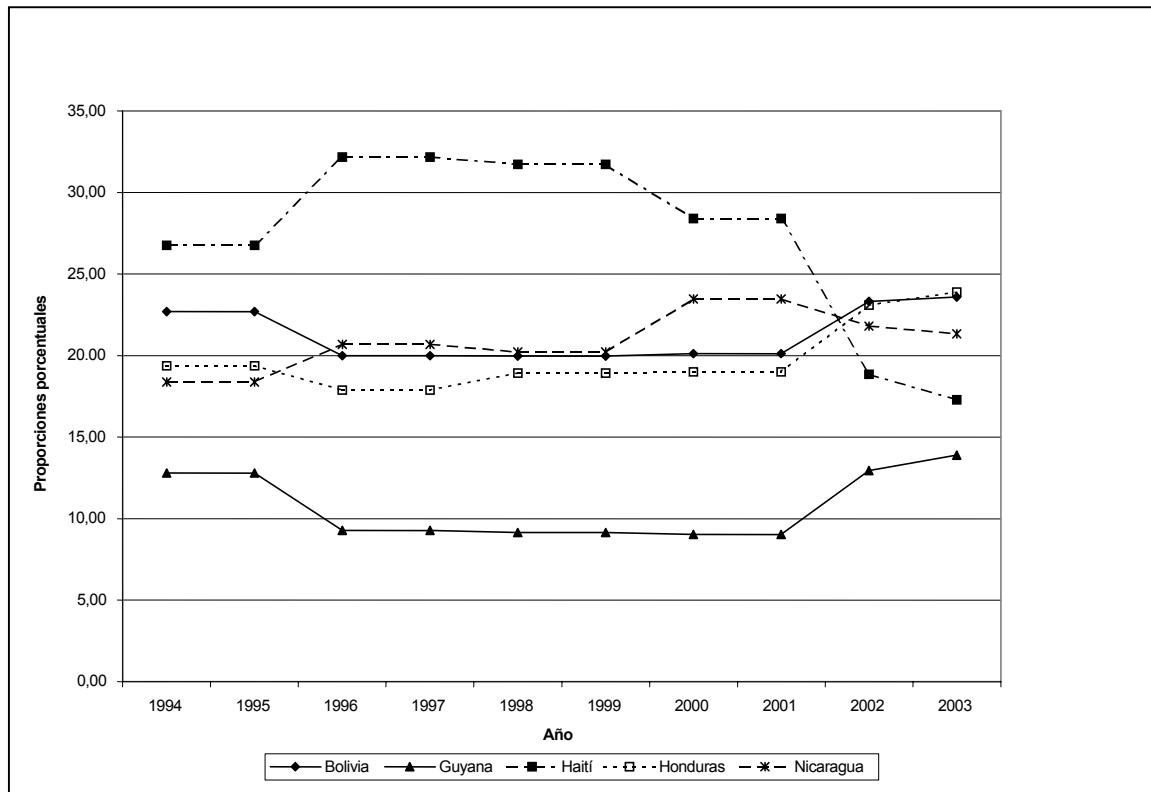
**Cuadro 1: Asignación per cápita de los recursos del FOE (US\$)
2001-2003, 2002-2003**

País	Asignación real			Asignación basada en la necesidad	
	Año			Año	
	2001	2002	2003	2002	2003
Bolivia	12,52	13,44	14,17	12,14	12,65
Guyana	52,62	81,73	91,33	55,45	57,76
Haití	17,68	11,37	10,87	15,99	16,66
Honduras	15,29	17,27	18,61	13,99	14,57
Nicaragua	24,15	20,63	21,02	23,59	24,57
Relación entre la asignación correspondiente a Guyana y la de otros países					
País	Asignación real			Asignación basada en la necesidad	
	Año			Año	
	2001	2002	2003	2002	2003
Bolivia	4,20	6,08	6,45	4,57	4,57
Guyana	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Haití	2,98	7,19	8,40	3,47	3,47
Honduras	3,44	4,73	4,91	3,96	3,96
Nicaragua	2,18	3,96	4,34	2,35	2,35

Cuadro 2: Asignación de los recursos del FOE como porcentaje del PIB per cápita de los países 2001-2003

País	Año		
	2001	2002	2003
Bolivia	1,25	1,36	1,43
Guyana	6,83	9,50	10,62
Haití	4,31	2,23	2,13
Honduras	2,09	2,01	2,16
Nicaragua	6,19	5,16	5,26

**Gráfico 4: Asignación teórica de los recursos del FOE
1994-2003**



**Gráfico 5: Asignación teórica de los recursos de la FFI
1996-2003**

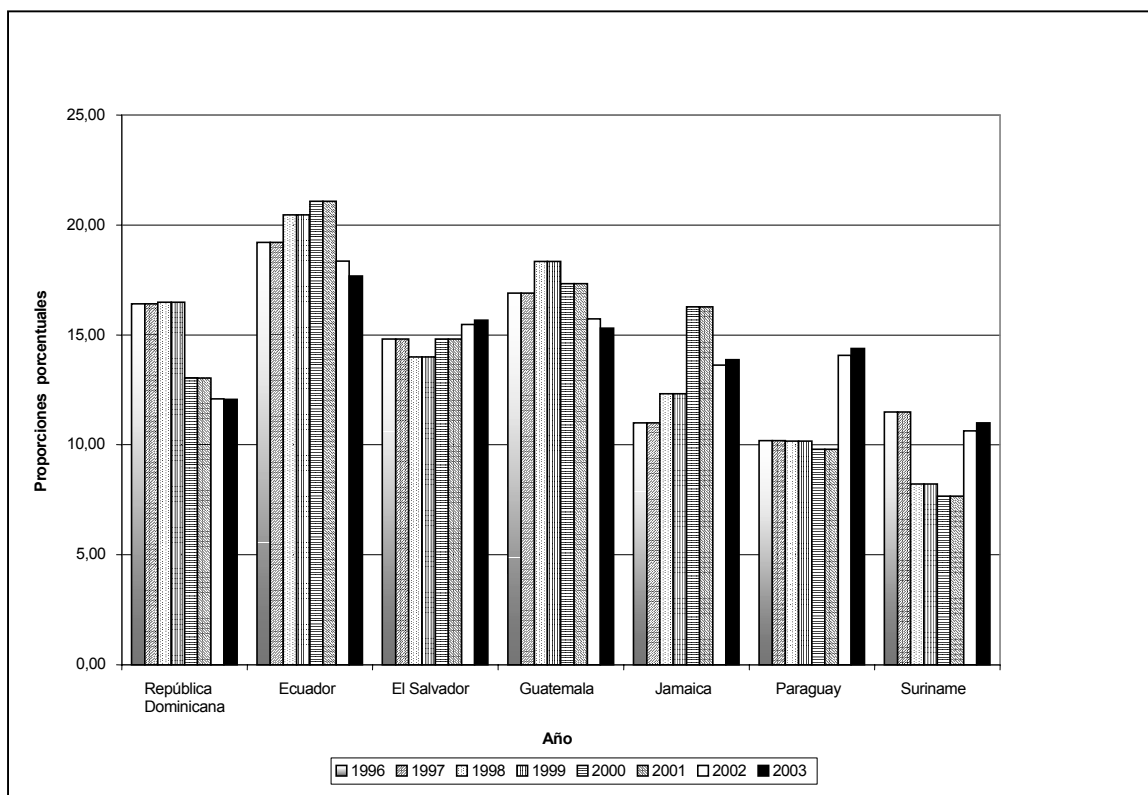


Gráfico 6: Distribución de los recursos de la FFI en 2002-2003: Basada en el desempeño x Basada en la necesidad (Asignación basada en la necesidad como base)

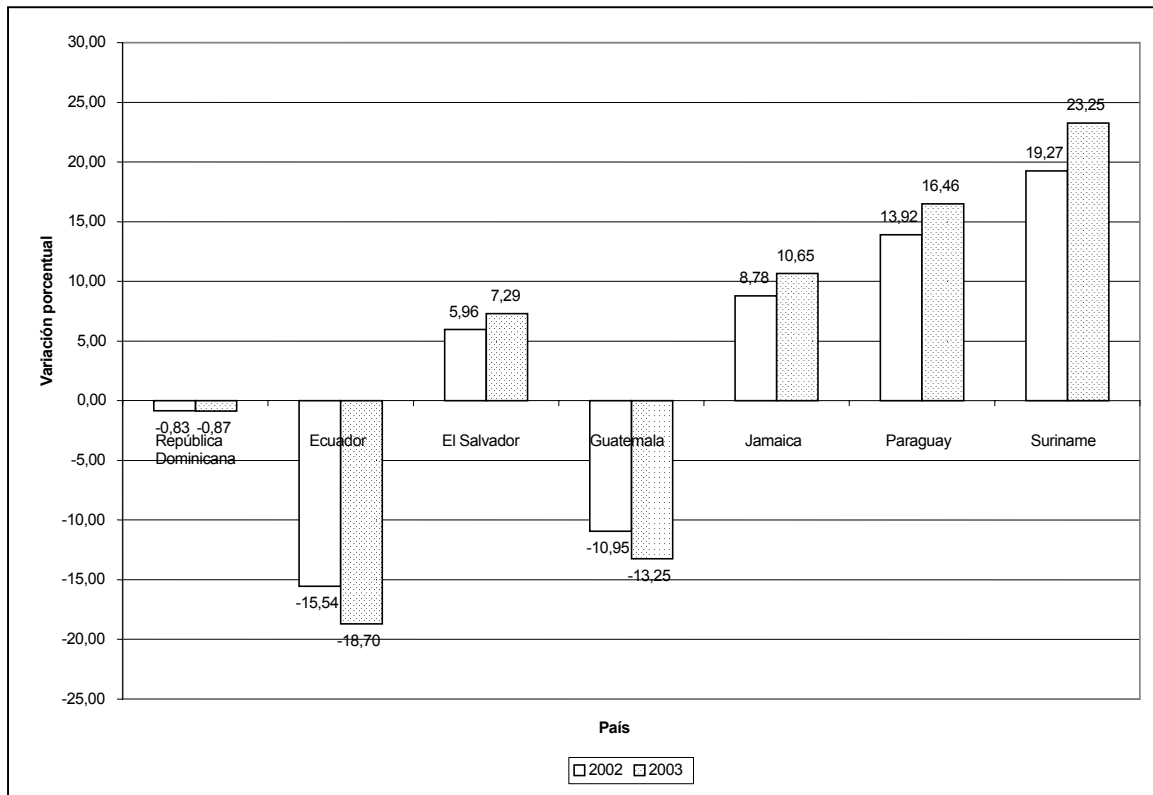
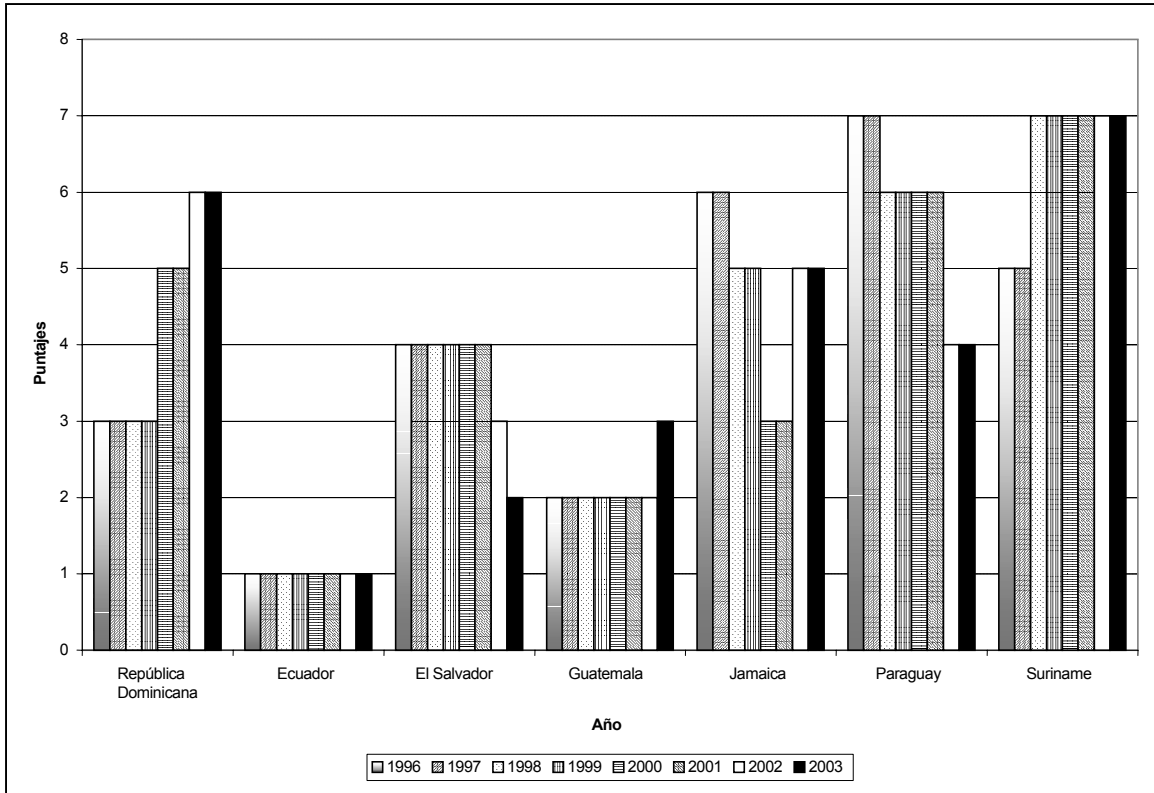


Gráfico 7: Puntajes: Asignación teórica de los recursos de la FFI 1996-2003



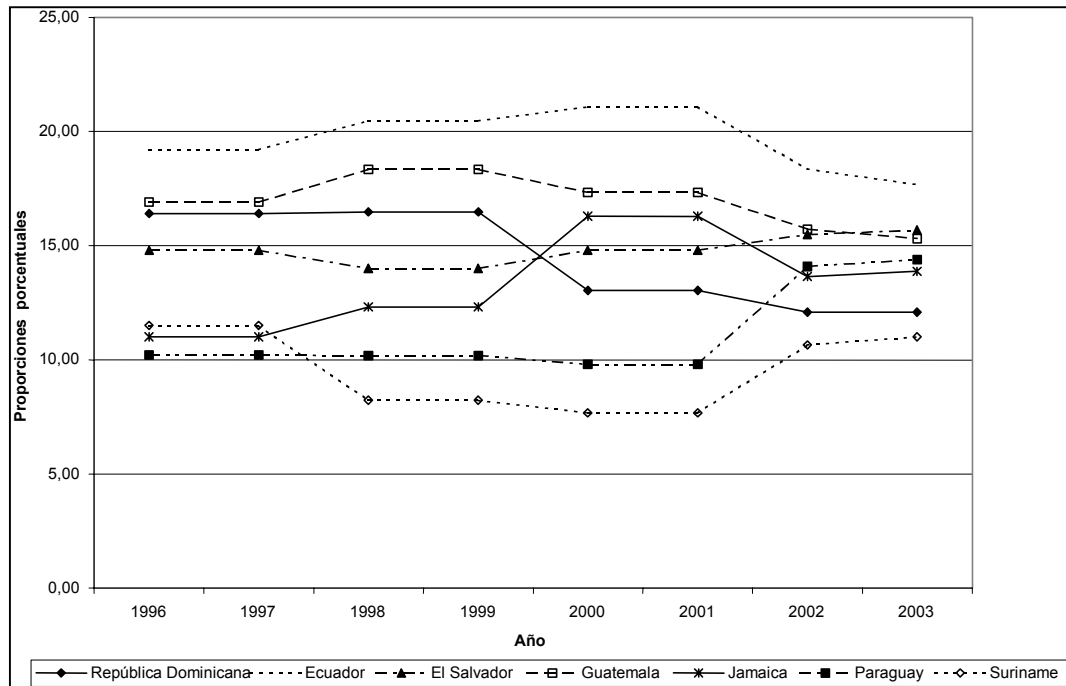
Cuadro 3: Asignación per cápita de los recursos de la FFI (US\$)
2001-2003, 2002-2003

País	Asignación real			Asignación basada en la necesidad	
	Año			Año	
	2001	2002	2003	2002	2003
República Dominicana	3,96	3,61	3,61	3,64	3,64
Ecuador	4,33	3,63	3,50	4,30	4,30
El Salvador	6,13	6,17	6,25	5,82	5,82
Guatemala	4,01	3,45	3,36	3,88	3,88
Jamaica	16,03	12,95	13,18	11,91	11,91
Paraguay	4,69	6,40	6,55	5,62	5,62
Suriname	46,40	63,79	65,95	53,48	53,50
Relación entre la asignación correspondiente a Suriname y la de otros países					
País	Asignación real			Asignación basada en la necesidad	
	Año			Año	
	2001	2002	2003	2002	2003
República Dominicana	11,72	17,69	18,28	14,71	14,71
Ecuador	10,72	17,57	18,87	12,45	12,45
El Salvador	7,56	10,34	10,56	9,19	9,19
Guatemala	11,57	18,48	19,60	13,80	13,80
Jamaica	2,89	4,93	5,00	4,49	4,49
Paraguay	9,89	9,96	10,07	9,51	9,51
Suriname	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

**Cuadro 4: Asignación de recursos de la FFI como porcentaje del PIB per cápita de los países
2001-2003**

País	Año		
	2001	2002	2003
República Dominicana	0,35	0,17	0,17
Ecuador	0,32	0,26	0,25
El Salvador	0,47	0,37	0,37
Guatemala	0,39	0,24	0,23
Jamaica	0,97	0,68	0,70
Paraguay	0,32	0,38	0,39
Suriname	6,03	6,50	6,72

**Gráfico 8: Asignación teórica de recursos de la FFI
1996-2003**



Demostración algebraica del impacto relativo de la mejora del desempeño

Las simulaciones que se presentan en el Capítulo VI del texto indican que los criterios utilizados por el Banco en materia de desempeño a los efectos de asignación de los recursos pueden ser desfavorables para los países con necesidades “altas”. Las consideraciones siguientes demuestran, para el caso genérico, por qué se produciría ese resultado.

Para simplificar la exposición, supongamos que existen dos indicadores generales de clasificación de países: necesidad (N) y desempeño (P). En consecuencia, hay cuatro posibles combinaciones generales en que pueden dividirse los países: a) baja necesidad y bajo desempeño; b) baja necesidad y alto desempeño; c) alta necesidad y bajo desempeño, y d) alta necesidad y alto desempeño, tal como surge de la matriz siguiente:

		Desempeño	
		Bajo	Alto
Necesidad	Baja	A	B
	Alta	C	D

La metodología del Banco asigna ponderaciones (α y β , respectivamente) a esos indicadores que definen el puntaje final (total) (s) y la distribución relativa de los recursos. Por lo tanto:
 $\alpha N + \beta P = s$

A. Comparación de los casilleros A x C, o B x D

Las dos ecuaciones siguientes muestran las expresiones de puntaje de los países con alta necesidad (N_H) y baja necesidad (N_L) con iguales puntajes de desempeño (P), es decir los países que deberían figurar en la matriz en los casilleros A y C, o B y D:

$$\alpha N_L + \beta P = s_L \text{ y } \alpha N_H + \beta P = s_H \text{ con } N_L < N_H$$

Supóngase que ambos países obtienen el mismo incremento de desempeño ($?P$), que conduce a nuevos niveles de puntaje globales, s_L' y s_H' :

$$\alpha N_L + \beta[P(1+?P)] = s_L' \text{ y } \alpha N_H + \beta[P(1+?P)] = s_H'$$

La variación porcentual de esos puntajes está dada por:

$$\frac{s_L' - s_L}{s_L} = \frac{\beta P \Delta P}{s_L} = \rho_L \text{ para el país con baja necesidad, y}$$

$$\frac{s_H' - s_H}{s_H} = \frac{\beta P \Delta P}{s_H} = \rho_H \text{ para el país con alta necesidad.}$$

Como, por definición, $s_H > s_L$, de lo que antecede se desprende claramente que $?_L > ?_H$, que es el resultado obtenido por la simulación (lo que queda demostrado).

Es indudable, por lo tanto, que la metodología discrimina contra los países de necesidad alta, en el sentido de que un mejor desempeño en este tipo de países suscita un incremento (porcentual) de su puntaje global menor que una mejora de iguales proporciones en un país con baja necesidad con un puntaje de desempeño “original” idéntico.

B. Comparación de los casilleros A y D

También es interesante señalar que en ciertas condiciones, como sucedió con el caso presentado en la simulación, en que el puntaje global hasta de un país con baja necesidad y bajo desempeño (casillero A) experimentaría un mayor incremento que un país con alta necesidad y alto desempeño (casillero D).

Siguiendo la misma notación, los puntajes de los países con baja necesidad y bajo desempeño y con alta necesidad y alto desempeño están dados por las dos expresiones siguientes:

$$\alpha N_L + \beta P_L = s_L \text{ y } \alpha N_H + \beta P_H = s_H \text{ con } N_L < N_H \text{ y } P_L < P_H$$

Como en el caso anterior, se supone que ambos países obtienen el mismo incremento de desempeño ($?P$), que conduce a nuevos niveles de puntajes globales, s_L' y s_H' :

$$\alpha N_L + \beta[P_L(1+?P)] = s_L' \text{ y } \alpha N_H + \beta[P_H(1+?P)] = s_H'$$

La variación porcentual de esos puntajes está dada por:

$$\frac{s_L' - s_L}{s_L} = \frac{\beta P_L \Delta P}{s_L} = \rho_L \text{ para el país con baja necesidad y bajo desempeño, y}$$

$$\frac{s_H' - s_H}{s_H} = \frac{\beta P_H \Delta P}{s_H} = \rho_H \text{ para el país con alta necesidad y alto desempeño.}$$

Con respecto a $?_L > ?_H$, se requeriría que:

$$\frac{\beta P_L \Delta P}{s_L} > \frac{\beta P_H \Delta P}{s_H} \Rightarrow \frac{s_L}{s_H} < \frac{\beta P_L \Delta P}{\beta P_H \Delta P} \Rightarrow \frac{s_L}{s_H} < \frac{P_L}{P_H} \Rightarrow \alpha N_L P_H + \beta P_L P_H < \alpha N_H P_L + \beta P_H P_L$$

Que puede reducirse a

$$\frac{N_H}{N_L} > \frac{P_H}{P_L}$$

Así, para determinado coeficiente de desempeño, cuanto mayor es la diferencia de necesidad entre los países tanto más probable resulta que el país con alta necesidad

experimente una mejora menor del desempeño (para una mejora idéntica de desempeño). En otras palabras, si la diferencia entre los desempeños no es muy pronunciada, en tanto que la diferencia de necesidad sí lo es, es (más) probable que el incremento (porcentual) del puntaje del país con alta necesidad sea menor que el del país con baja necesidad.

Esas expresiones pueden también verse en presentación formal a partir del hecho de que:

$$\frac{\partial(\rho_L - \rho_H)}{\partial N_H} = \frac{\alpha\beta\Delta P}{(s_H)^2}, \text{ que es mayor que cero.}$$

C. Comparación de los casilleros B y C

Los casos de los casilleros B y C, es decir, baja necesidad y alto desempeño, y alta necesidad y bajo desempeño, son más intuitivos, dada la mayor ponderación que se da en la metodología al desempeño que a la necesidad; en otros términos, dadas las ponderaciones establecidas por la metodología, cabría esperar un incremento (porcentual) relativamente más grande del puntaje de un país en el casillero B que en el casillero C (considerando un incremento idéntico del desempeño). Formalmente, los países con baja necesidad y alto desempeño y alta necesidad y bajo desempeño, se describen, respectivamente, por las expresiones:

$$\alpha N_L + \beta P_H = s_{LH} \text{ y } \alpha N_H + \beta P_L = s_{HL} \text{ con } N_L < N_H \text{ y } P_L < P_H$$

Si ambos países obtienen el mismo incremento de desempeño ($?P$), lo que conduce a nuevos niveles de puntajes globales, s_{LH}' y s_{HL}' :

$$\alpha N_L + \beta[P_H(1+?P)] = s_{LH}' \text{ y } \alpha N_H + \beta[P_L(1+?P)] = s_{HL}'$$

La variación porcentual de esos puntajes está dada por:

$$\frac{s_{LH}' - s_{LH}}{s_{LH}} = \frac{\beta P_H \Delta P}{s_{LH}} = \rho_{LH} \text{ para el país con baja necesidad y alto desempeño, y}$$

$$\frac{s_{HL}' - s_{HL}}{s_{HL}} = \frac{\beta P_L \Delta P}{s_{HL}} = \rho_{HL} \text{ para el país con alta necesidad y bajo desempeño.}$$

Con respecto a $\rho_{LH} > \rho_{HL}$, se requeriría que:

$$\frac{\beta P_H \Delta P}{s_{LH}} > \frac{\beta P_L \Delta P}{s_{HL}} \Rightarrow \frac{s_{LH}}{s_{HL}} < \frac{P_H}{P_L} \Rightarrow \alpha N_L P_L + \beta P_H P_L < \alpha N_H P_H + \beta P_L P_H$$

En expresión simplificada:

$$N_L P_L < N_H P_H, \text{ que por definición es verdadero (lo que queda demostrado).}$$

D. Comparación de los casilleros A y B, o C y D

El caso de los casilleros A y B (o C y D) también es intuitivo, ya que en él se compara un país de baja necesidad y bajo desempeño con un país de baja necesidad y alto desempeño (o un país con alta necesidad y bajo desempeño y alta necesidad y alto desempeño), lo que en virtud de la definición de las ponderaciones implicaría un mayor incremento (porcentual) del puntaje en el caso del país con baja necesidad y alto desempeño (o alta necesidad y alto desempeño). No obstante, se debe señalar que esos casos no están relacionados con el sesgo contrario a los de alta necesidad que se examina en el texto, por lo cual se presentan aquí exclusivamente con fines de comparación.

Los países con baja necesidad y bajo desempeño y los países con baja necesidad y alto desempeño se describen, respectivamente, por las expresiones (el caso de los casilleros C y D (alta necesidad y bajo desempeño y alta necesidad y alto desempeño es idéntico):

$$\alpha N_L + \beta P_L = s_{LL} \text{ y } \alpha N_L + \beta P_H = s_{LH} \text{ con } P_L < P_H$$

Como en todos los casos, se supone que ambos países obtienen el mismo incremento de desempeño ($?P$), lo que conduce a nuevos niveles de puntaje global, s_L' y s_H' :

$$\alpha N_L + \beta[P_L(1+?P)] = s_{LL}' \text{ y } \alpha N_L + \beta[P_H(1+?P)] = s_{LH}'$$

La variación porcentual de sus puntajes está dada por:

$$\frac{s_{LL}' - s_{LL}}{s_{LL}} = \frac{\beta P_L \Delta P}{s_{LL}} = \rho_{LL} \text{ para el país con baja necesidad y bajo desempeño, y}$$

$$\frac{s_{LH}' - s_{LH}}{s_{LH}} = \frac{\beta P_H \Delta P}{s_{LH}} = \rho_{LH} \text{ para el país con baja necesidad y alto desempeño.}$$

En este caso se prevé que $\rho_{LH} > \rho_{LL}$, o:

$$\frac{\beta P_H \Delta P}{s_{LH}} > \frac{\beta P_L \Delta P}{s_{LL}} \Rightarrow \frac{s_{LH}}{s_{LL}} < \frac{P_H}{P_L} \Rightarrow \alpha N_L P_L + \beta P_H P_L < \alpha N_L P_H + \beta P_L P_H$$

Y en forma resumida:

$N_L P_L < N_L P_H$, que por definición es verdadero (lo que queda demostrado).