ove Oficina de Evaluación y Supervisión

Evaluación Corporativa

Noveno Aumento General de Capital del BID: Implementación y Resultados

BID | BID Invest

Original: Inglés

Noveno Aumento General de Capital del BID: Implementación y Resultados

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)

Agosto de 2018

BID
Banco Interamericano de Desarrollo

BID Invest

Copyright © [2018] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento - NoComercial - SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND)
(http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

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

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

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

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2018

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-515-6

Índice

Siglas y abreviaturas
Reconocimientos
Resumen Ejecutivo

1. Introducción 1
A. Marco de la evaluación 3
B. El contexto: acontecimientos económicos y financieros durante el Noveno Aumento 5

2. Selectividad Estratégica 9
A. Metas y tendencias en materia de financiamiento durante el Noveno Aumento 10
B. Países pequeños y vulnerables 13
1. Apoyo a los países C y D 14
2. Apoyo al Fondo para Operaciones Especiales 16
3. Apoyo a Haití 17
C. Apoyo al sector privado 19
D. Herramientas para la orientación estratégica 21
1. Estrategias sectoriales y documentos marco 21
2. El marco de resultados corporativos 24
E. Conclusiones 25

3. Capacidad de Respuesta a los Clientes y Efectividad en el Desarrollo 29
A. Estrategias y programación de país 30
B. Instrumentos operativos 33
1. Préstamos 33
2. Conocimiento 37
C. Efectividad en el Desarrollo 38
D. Salvaguardias y cumplimiento de las políticas 40
1. Sostenibilidad macroeconómica 41
2. El Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación 42
E. Apoyo al fortalecimiento institucional y de la gobernanza 43
1. Sistemas nacionales 43
2. Apoyo a los países en materia de lucha contra la corrupción y gobernanza 44
F. Conclusiones 46

4. Eficiencia, Rendición de Cuentas y Transparencia 49
A. Optimización de los recursos financieros y humanos 50
1. Presupuestación basada en resultados 50
2. Programa Óptima 51
3. Recursos Humanos 52
B. Rendición de cuentas y transparencia 54
1. Divulgación de información 54
2. Evitar la corrupción en los proyectos del Banco y fomentar la integridad del personal 55
C. Conclusiones 56

5. Sostenibilidad Financiera 59
A. El modelo de gestión de ingresos 60
B. La política de suficiencia de capital 61
C. Tendencias de la suficiencia de capital durante el Noveno Aumento 62
D. Demanda de financiamiento y competitividad de precios 63
E. Conclusiones 65

6. Conclusiones Generales 67

Notas

Anexos digitales

Disponible en www.iadb.org/ove/IDB-9

Anexo I Programación de los países
Anexo II Sistemas nacionales
Anexo III Encuesta sobre el Noveno Aumento: Reseña de los resultados
Anexo IV Implementación de la Política de Acceso a Información
Anexo V Instrumentos de financiamiento
Anexo VI Tendencias de las operaciones
Anexo VII Presupuestación basada en resultados
Anexo VIII Documentos de marco sectorial
Anexo IX Apoyo a países pequeños y vulnerables

ALC	América Latina y el Caribe
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CO	Capital Ordinario
C y D	Países pequeños y vulnerables
CCLIP	Línea de crédito condicional para proyectos de inversión *(por sus siglas en inglés)*
DDO	Opción de retiro diferido de los fondos (por sus siglas en inglés)
ETH	Oficina de Ética
FFF	Facilidad de financiamiento flexible
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMM	División de Gestión Fiscal y Municipal
FMP	Oficina de Servicios de Gestión Financiera y Adquisiciones
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
IAMC	Evaluación Independiente de las Condiciones Macroeconómicas *(por sus siglas en inglés)*
ICR	Calificación crediticia de emisor *(por sus siglas en inglés)*
ICS	División de Capacidad Institucional del Estado
LBR	Préstamo basado en resultados *(por sus siglas en inglés)*
MICI	Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación
MPL	Préstamo para programas multifase *(por sus siglas en inglés)*
OII	Oficina de Integridad Institucional
OMJ	Oportunidades para la Mayoría
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Préstamo en apoyo de reformas de política *(por sus siglas en inglés)*
PBP	Préstamo para ajuste programático *(por sus siglas en inglés)*
PCR	Informe de Terminación de Proyecto *(por sus siglas en inglés)*
PIB	Producto interno bruto
PMR	Informe de Seguimiento de Avance (*por sus siglas en inglés)*
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PporR	Programa por Resultados del Banco Mundial
PROPEF	Facilidad para la preparación y ejecución de proyectos *(por sus siglas en inglés)*
RAC	Capital ajustado en función del riesgo *(por sus siglas en inglés)*
SACP	Perfil crediticio intrínseco *(por sus siglas en inglés)*
SAP	Sistemas de planificación de recursos institucionales *(por sus siglas en inglés)*
SCF	Financiamiento Estructurado y Corporativo
SWAp	Programa con enfoque sectorial amplio *(por sus siglas en inglés)*
VPC	Vicepresidencia de Países *(por sus siglas en inglés)*
VPS	Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento *(por sus siglas en inglés)*

Reconocimientos

Esta evaluación fue preparada por un equipo integrado por personal de OVE y consultores dirigido primero por Cheryl Gray y luego por Pablo Alonso, con el apoyo de Agustina Schijman. Los miembros del equipo fueron Alejandro Ahumada, Florencia Alejandre, Pablo Alonso, Mar Carpanelli, Anna Crespo, Victoria Elliott, Andrea Florimon, Juan Felipe García, Verónica González, Catherine Gwin, Ulrike Haarsager, Heidi Hennrich-Hanson, María José Hernández, Monika Huppi, Ali Khadr, Regina Legarreta, Ana María Linares, Roland Michelitsch, Bárbara Nunberg, Juan Manuel Puerta, Melanie Putic, Galia Rabchinsky, Loreto Setién, Miguel Soldano, Alejandro Soriano, Roni Szwedzki, John Underwood y Horst Wattenbach. El equipo desea agradecer al personal y a la Administración del BID por los datos y el apoyo provistos, así como por las muchas conversaciones útiles sobre la gran variedad de temas vinculados con el Noveno Aumento General de Capital.

El Acuerdo sobre el Noveno Aumento de Capital estableció una estrategia institucional compuesta por dos objetivos fundamentales: reducir la pobreza y la desigualdad y fomentar el crecimiento sostenible. Esta evaluación examina en qué medida se han cumplido sus mandatos y qué desafíos restan de cara al futuro.
© *BID*

Resumen Ejecutivo

En 2010, la Asamblea de Gobernadores del BID aprobó el Noveno Aumento General de Capital, que incrementó la base de capital de US$100.000 millones con que contaba el BID en US$70.000 millones en capital pagadero en efectivo y exigible. Los Gobernadores vincularon el aumento de capital a una serie de reformas del Banco, que se detallaron en el "Informe sobre el Noveno Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo" (Acuerdo sobre el Noveno Aumento de Capital). Dicho Acuerdo estableció una estrategia institucional compuesta por dos objetivos fundamentales – reducir la pobreza y la desigualdad y fomentar el crecimiento sostenible, acompañados por dos objetivos estratégicos: ocuparse de las necesidades especiales de los países más pequeños y de menor desarrollo y promover el desarrollo a través del sector privado. Señaló una amplia lista de prioridades y actividades, organizadas en tres categorías: "Operacionalizar la estrategia institucional", "Qué hace el Banco" y "Cómo trabaja el Banco".

El Noveno Aumento de Capital se concibió y se implementó en un contexto económico y financiero que sufría cambios vertiginosos. El proceso que condujo al Noveno Aumento se inició en medio de la crisis financiera internacional y los años que le siguieron han sido difíciles para la región en lo económico. Aunque las mejoras en la gestión macroeconómica que han realizado la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC) les han ayudado a controlar la volatilidad mejor que en décadas pasadas, el profundo adelanto social registrado a comienzos

de los años 2000 se ve amenazado por la caída de los precios de los productos básicos, la desaceleración del crecimiento y los problemas persistentes de violencia y fragilidad del Estado de derecho. Por otra parte, el aumento de la liquidez a nivel internacional ha facilitado el acceso de muchos países de la región a los mercados financieros internacionales a tasas de interés atractivas. Este hecho, combinado con cambios fundamentales en el enfoque que aplican las calificadoras de crédito al evaluar la suficiencia de capital de los bancos multilaterales de desarrollo, plantea interrogantes a más largo plazo acerca de la pertinencia del modelo financiero del BID y su competitividad.

La presente evaluación pasa revista a la forma como se han implementado los mandatos del Noveno Aumento y los resultados alcanzados hasta la fecha. Se atiene a los temas de la evaluación intermedia realizada por OVE en 2013 (que también fue uno de los mandatos del Noveno Aumento) y se centra más específicamente en la perspectiva general, es decir, en qué medida se han cumplido los mandatos del Noveno Aumento, lo que se ha conseguido y los desafíos que restan de cara al futuro. Se organiza en torno a cuatro resultados intermedios medulares del Noveno Aumento:

- selectividad estratégica en las actividades que el Banco decide realizar, con énfasis en los ámbitos prioritarios del Noveno Aumento,
- capacidad de respuesta a los clientes y efectividad en el desarrollo en sus interacciones con los clientes,
- eficiencia, rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos y
- sostenibilidad financiera.

En lo concerniente a la implementación, OVE concluye que el BID ha realizado extensos avances en la puesta en práctica de la mayoría de los mandatos del Noveno Aumento. La evaluación intermedia formuló 10 recomendaciones (ver recuadro), todas respaldadas por el Directorio del BID menos la sexta, relacionada con Haití. De las nueve respaldadas, la Administración del Banco ha hecho avances firmes en la implementación de siete y ha progresado a un ritmo más lento en dos (la cuarta y la novena). También ha habido avances en la puesta en ejecución de una serie de mandatos adicionales del Noveno Aumento, entre los que figuran la adopción de la presupuestación basada en resultados, el programa de sistemas nacionales, la implementación de nuevos sistemas de tecnología de la información (SAP y Convergencia) por conducto del programa Óptima y el refuerzo de la capacidad del Banco para luchar contra el fraude y la corrupción.

Las 10 recomendaciones de la evaluación intermedia de los compromisos del Noveno Aumento General de Capital

1. Poner en marcha un proceso para actualizar las estrategias institucionales y sectoriales del BID y reconsiderar el Marco de Resultados Corporativos del Banco con vistas a promover su simplificación, mejorar la precisión de sus datos y lograr un pleno conocimiento y sentido de identificación por parte del personal del Banco y otras partes interesadas.

2. Reconsiderar la función formal y el contenido de las estrategias de país y los documentos de programación de país para equilibrar la necesidad de selectividad estratégica con la naturaleza del Banco de institución movida esencialmente por la demanda.

3. Reestructurar las ventanillas del Banco para el sector privado a fin de integrarlas mucho mejor entre sí y con el ámbito del Banco dedicado al sector público.

4. Emprender nuevas reformas para racionalizar los procesos de asignación de recursos y el seguimiento de resultados para las actividades de cooperación técnica y fortalecimiento de capacidad.

5. Completar la implementación del Marco de Efectividad en el Desarrollo según lo previsto en la Declaración de Cancún y el Noveno Aumento.

6. Recentrar de manera intensiva el programa para Haití en la reducción sostenible de la pobreza y en el crecimiento económico, moderando las presiones a corto plazo para la aprobación y el desembolso de préstamos a fin de tener en cuenta la capacidad de absorción del país, y suministrar margen para actividades de importancia crítica, pero de menor magnitud o de desembolso más lento.

7. Rediseñar el proceso de las evaluaciones de sostenibilidad macroeconómica.

8. Reformar el mecanismo del MICI.

9. Revisar la política sobre divulgación de información.

10. Emprender nuevos análisis y pruebas de hipótesis para el modelo de gestión de ingresos y las normas de suficiencia de capital.

En lo que atañe a los resultados, OVE encuentra que el progreso hacia el logro de los cuatro resultados intermedios del Noveno Aumento ha sido significativo, pero desigual. Primero, el Noveno Aumento parece haber surtido apenas un efecto moderado en la selectividad estratégica del Banco. Ni las cinco estrategias sectoriales estipuladas en el Noveno Aumento ni las metas de financiamiento del mismo parecen haber conducido a cambios significativos en las actividades del Banco. La clasificación de países C y D es cada vez más obsoleta y no constituye la mejor manera de centrar el apoyo del Banco en la pobreza o las necesidades especiales de los países de menor desarrollo. De hecho, es escasa la evidencia de que el Banco se haya concentrado más que antes en la pobreza y la desigualdad (salvo en Haití, donde los resultados han sido débiles hasta la fecha), si bien mucho de lo que hace el BID se ve permeado por un énfasis general en el desarrollo económico y también es importante para la reducción de la pobreza. La fusión hacia afuera del sector privado en 2015 ofrece la posibilidad de fortalecer la efectividad del Grupo BID para dar respaldo al desarrollo por medio del sector privado, pero se precisará de un sólido liderazgo para superar las tendencias centrífugas intrínsecas en la estructura organizacional y aprovechar las sinergias del Grupo BID para lograr el impacto más fuerte.

El Noveno Aumento parece haber tenido un efecto más significativo en lo que se refiere al segundo resultado, mejorar la capacidad de respuesta a los clientes y la efectividad en el desarrollo. El Banco ha ideado un conjunto completo y flexible de productos de financiamiento y ha comenzado a realizar un trabajo más integrado de diagnóstico de los países, en el marco de su nuevo enfoque en las estrategias de país. Asimismo, ha invertido en gran manera en una extensa generación de conocimiento, si bien un desafío importante en lo sucesivo será priorizar y agilizar esos esfuerzos. Se han realizado adelantos significativos en el fortalecimiento de los instrumentos utilizados para medir la efectividad en el desarrollo, pero es preciso seguir trabajando para cumplir los mandatos del Noveno Aumento. Se rediseñaron las salvaguardias macroeconómicas y el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación a fin de corregir problemas iniciales después del Noveno Aumento. El Banco ha hecho avances en ayudar a los países a desarrollar sus sistemas fiduciarios y abordar problemas de fraude y corrupción, y se justifica seguir prestando atención a estos temas considerando la importancia de contar con instituciones sólidas, no solamente para que los resultados de desarrollo sean buenos en términos generales, sino para garantizar el éxito del apoyo del Banco.

En cuanto al tercer resultado, el Banco ha hecho avances importantes pero aún hay espacio para mejorar su eficiencia, rendición de cuentas y transparencia. El Banco se ha transformado en una organización más grande y más compleja durante la vigencia del Noveno Aumento, con presupuestos anuales cada vez mayores y más personal y consultores haciendo más cosas. Se han reforzado muchos de los procesos, sistemas y funciones de supervisión internos del Banco, como los de presupuestación basada en resultados, tecnología de la información, Ética y la Oficina de Integridad Institucional, pero se tendrán que realizar más esfuerzos para

ampliar su alcance y efectividad. La política de acceso a información adoptada por el Banco en 2010 representó un paso importante en pro de una mayor transparencia, y se sigue progresando en los instrumentos y la capacitación necesarios para ponerla en práctica, pero se podrían reforzar los avances en medir o corregir el uso de las excepciones. Se precisa de un liderazgo sólido y de incentivos si se quiere que todos estos esfuerzos se traduzcan en ganancias tangibles de eficiencia, rendición de cuentas y transparencia.

Por último, el Banco ha tomado con éxito medidas proactivas para controlar los riesgos a su sostenibilidad financiera durante el período del Noveno Aumento, pero es probable que enfrente más desafíos a su competitividad que podrían poner en peligro en el futuro su sólida postura financiera actual. Los países de ALC tienen un acceso cada vez mayor a los mercados financieros, con frecuencia a costos más bajos que los de los préstamos del Banco. Aunque las condiciones actuales de los mercados son particularmente favorables, es probable que estas tendencias persistan a medida que los países de la región sigan creciendo y desarrollándose. El BID deberá examinar cada vez más detenidamente su estructura de costos y el valor agregado de sus productos financieros y no financieros si desea conservar su pertinencia para los prestatarios de toda ALC.

OVE ofrece cinco lecciones generales que arroja esta evaluación para el BID:

- Los patrones y las tendencias del financiamiento tienden a cambiar lentamente de un año a otro en el Banco, respondiendo principalmente a la demanda y las condiciones de los países, y en este contexto los mandatos de financiamiento concebidos desde arriba rara vez son efectivos. Si los Gobernadores del BID deciden realizar otro aumento de capital en el futuro, se les recomienda que sopesen los costos y los beneficios de los citados mandatos y consideren cuidadosamente su pertinencia y sus posibilidades de éxito en el contexto en el que funciona el Banco.

- Se justificó la atención más intensa que recibieron en el Noveno Aumento la medición y documentación de los resultados, aunque es preciso trabajar más para llevarlas a la práctica. El Marco de Efectividad en el Desarrollo es un sólido conjunto de instrumentos, pero todavía no se han implementado conforme a lo previsto. Es fundamental que el BID dé seguimiento a los resultados de desarrollo, los evalúe y produzca informes claros y precisos al respecto si pretende alcanzarlos, de forma que se justifica realizar un nuevo esfuerzo por implementar el Marco de Efectividad en el Desarrollo de manera significativa.

- Uno de los desafíos más importantes para el Banco, pero también uno de los más difíciles, —tanto para apoyar el desarrollo de América Latina y el Caribe como para asegurar el éxito de sus propios proyectos—, consiste en ayudar a los países a reforzar su capacidad institucional y su gobernanza. A pesar del

El progreso hacia el logro de los cuatro resultados intermedios del Noveno Aumento ha sido significativo pero desigual. El BID es fundamentalmente un banco que opera en función de la demanda, y una importante lección de futuro que debemos extraer es que un entorno semejante no se presta fácilmente a algunos de los mandatos concebidos e impuestos desde arriba a través del Noveno Aumento.

© BID

énfasis que puso el Noveno Aumento en la pobreza, el fortalecimiento de las instituciones y la lucha contra la corrupción, al BID le ha sido muy difícil conseguir resultados en países donde la gobernanza y la capacidad institucional son débiles. Se justifica echar un nuevo vistazo a los diseños de los proyectos del BID y los incentivos que tiene su personal para producir resultados en estos entornos, así como, en términos más generales, a la habilidad del BID para apoyar a los países en la mejora de su gobernanza y el fortalecimiento de su capacidad institucional.

- Promover la apertura y la transparencia es una meta válida de todos los bancos multilaterales de desarrollo, y el BID debería renovar su ímpetu en este sentido. El BID es una organización pública, financiada con recursos del erario y que persigue metas públicas y humanitarias. Los ciudadanos tanto de los países prestatarios como de los que financian la institución merecen saber de qué manera se están gastando sus fondos. La reputación del BID ya es sólida, y su credibilidad no hará más que aumentar con una mayor apertura y transparencia.

- Es probable que el BID enfrente retos cada vez mayores en materia de pertinencia y competitividad a medida que los países de América Latina y el Caribe se siguen desarrollando, y será preciso forjar un mayor consenso sobre el tipo de institución que desea ser. Las entrevistas que realizó OVE para esta

evaluación pusieron de relieve la gran variedad de puntos de vista que hay entre las partes interesadas del Banco en torno a lo que el BID debería pretender ser.

El BID saldrá del Noveno Aumento como una organización más sólida de lo que era en 2010. El Noveno Aumento, aunque demasiado prescriptivo en algunos ámbitos, llevó al Banco a concentrarse más en los resultados y la rendición de cuentas y a mejorar muchos aspectos de la forma en que funciona. Sin embargo, el trabajo no está completo aún y los cuatro objetivos intermedios del Noveno Aumento siguen siendo muy válidos. El BID debería seguir afianzando los éxitos que ha conseguido, a la vez que busca de manera activa un consenso acerca del tipo de banco en que desea convertirse.

El Noveno Aumento de Capital se concibió y se llevó a la práctica en un momento de creciente tensión económica en ALC. El proceso que condujo al Noveno Aumento se inició en medio de la crisis financiera internacional y los años que le siguieron han sido difíciles para la región en lo económico.
© BID

1 Introducción

En la Reunión Anual de 2010 del Banco Interamericano de Desarrollo (el BID o el Banco), la Asamblea de Gobernadores emitió la "Declaración de Cancún" (documento AB-2728), en la que acordó un proceso que condujo al Noveno Aumento General de Capital del BID. Los Gobernadores vincularon el aumento de capital a una serie de reformas del Banco, que se detallaron en el "Informe sobre el Noveno Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo" (Acuerdo sobre el Noveno Aumento de Capital, documento AB-2764), adoptado luego por los Gobernadores en el marco de una resolución en la que se invitaba a los países miembros a votar sobre el Noveno Aumento.

El Acuerdo sobre el Noveno Aumento de Capital reconoció la necesidad de mantener la relevancia y competitividad del BID en América Latina y el Caribe (ALC). Estableció una estrategia institucional compuesta por dos objetivos fundamentales –reducir la pobreza y la desigualdad y fomentar el crecimiento sostenible–, acompañados por dos objetivos estratégicos: ocuparse de las necesidades especiales de los países más pequeños y de menor desarrollo y promover el desarrollo a través del sector privado. Señaló una amplia lista de prioridades y actividades, organizadas en tres categorías: "operacionalizar la estrategia institucional", "qué hace el Banco" y "cómo trabaja el Banco". Dichas prioridades y actividades incorporaban los 13 requisitos específicos enumerados en la Declaración de Cancún en un marco más extenso y con una gama más amplia de mandatos.

El Acuerdo sobre el Noveno Aumento de Capital fijó el requisito de que la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) llevara a cabo una revisión intermedia para determinar en qué medida se estaban ejecutando íntegra y eficazmente los mandatos del Noveno Aumento. OVE realizó esta revisión en 2012 y la presentó al Directorio Ejecutivo en diciembre de ese año[1]. La conclusión general de esta evaluación fue que "la Administración no ha escatimado esfuerzos en el cumplimiento de los requisitos del Noveno Aumento. El requisito de 'implementación integral' se ha cumplido o

está en vías de cumplirse en casi todos los frentes. Más matizado ha sido el avance hacia la 'implementación efectiva'. La efectividad probable varía sustancialmente entre los distintos ámbitos; así, algunos avanzan satisfactoriamente, otros con más lentitud y otros tienen escaso impacto o incluso suponen costos para la institución". Las 10 recomendaciones de la evaluación figuran en el Recuadro 1.1.

La estrategia institucional establecida en el Acuerdo sobre el Noveno Aumento de Capital abarcó hasta 2015, año en que se deberían evaluar las realizaciones de la estrategia y el Marco de Resultados del Noveno Aumento y adoptar una estrategia subsiguiente. En el Marco de Resultados se fijaba 2015 como la fecha objetivo para llevar a cabo muchos de los mandatos del Noveno Aumento, en consonancia con el período de la estrategia. En 2016, el Directorio Ejecutivo pidió que OVE incluyera en su programa de trabajo para 2017-2018 una evaluación del Noveno Aumento de Capital.

Recuadro 1.1. Las 10 recomendaciones de la evaluación intermedia de los compromisos del Noveno Aumento General de Capital

1. Poner en marcha un proceso para actualizar las estrategias institucionales y sectoriales del BID y reconsiderar el Marco de Resultados Corporativos del Banco con vistas a promover su simplificación, mejorar la precisión de sus datos y lograr un pleno conocimiento y sentido de identificación por parte del personal del Banco y otras partes interesadas.

2. Reconsiderar la función formal y el contenido de las estrategias de país y los documentos de programación de país para equilibrar la necesidad de selectividad estratégica con la naturaleza del Banco de institución movida esencialmente por la demanda.

3. Reestructurar las ventanillas del Banco para el sector privado a fin de integrarlas mucho mejor entre sí y con el ámbito del Banco dedicado al sector público.

4. Emprender nuevas reformas para racionalizar los procesos de asignación de recursos y el seguimiento de resultados para las actividades de cooperación técnica y fortalecimiento de capacidad.

5. Completar la implementación del Marco de Efectividad en el Desarrollo según lo previsto en la Declaración de Cancún y el Noveno Aumento.

6. Recentrar de manera intensiva el programa para Haití en la reducción sostenible de la pobreza y en el crecimiento económico, moderando las presiones a corto plazo para la aprobación y el desembolso de préstamos a fin de tener en cuenta la capacidad de absorción del país, y suministrar margen para actividades de importancia crítica, pero de menor magnitud o de desembolso más lento.

7. Rediseñar el proceso de las evaluaciones de sostenibilidad macroeconómica.

8. Reformar el mecanismo del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI).

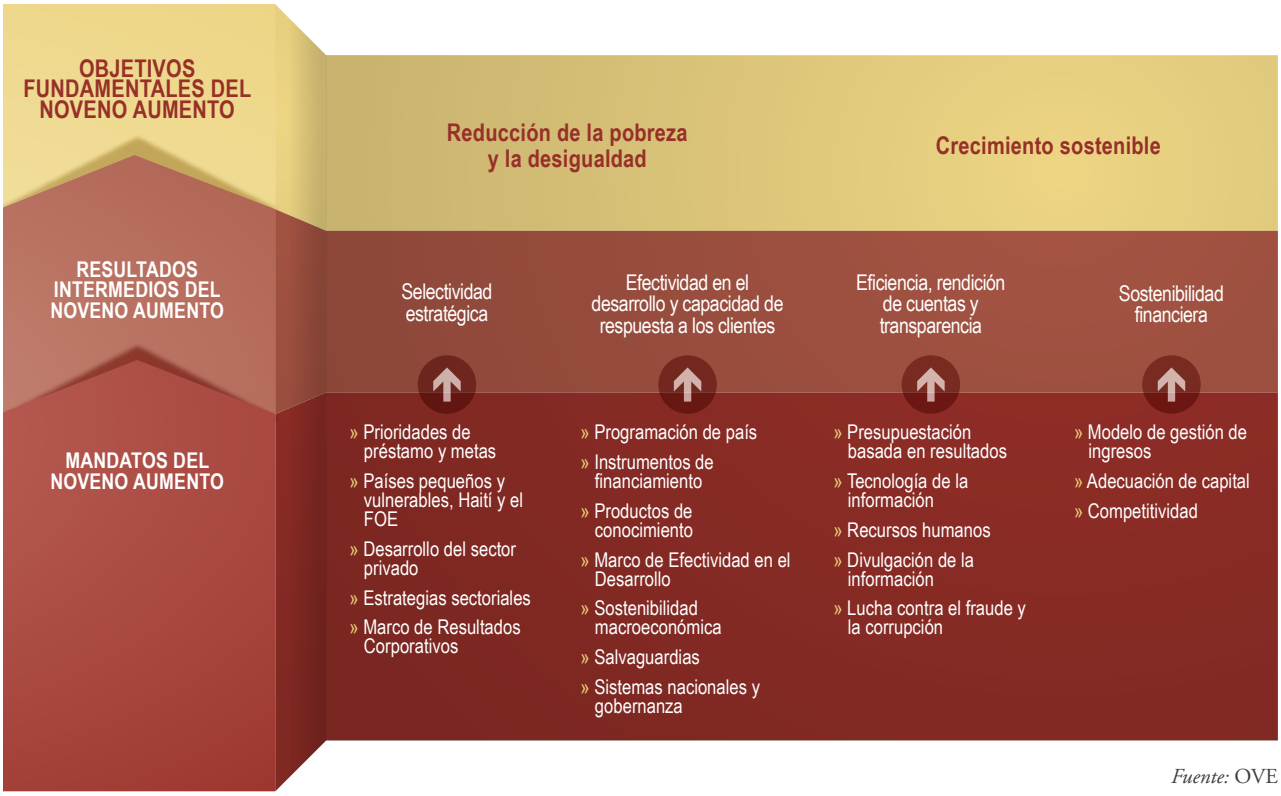
9. Revisar la política sobre divulgación de información.

10. Emprender nuevos análisis y pruebas de hipótesis para el modelo de gestión de ingresos y las normas de suficiencia de capital.

A. Marco de la evaluación

La presente evaluación se atiene a los temas de la evaluación intermedia, pero se centra más específicamente en la perspectiva general, es decir, la medida en la cual se han cumplido los mandatos del Noveno Aumento, lo que se ha conseguido y los desafíos que restan de cara al futuro. Se organiza en torno a los cuatro resultados intermedios para el BID en que se apoyan los mandatos del Noveno Aumento: (i) selectividad estratégica en las actividades que el Banco decide realizar, con énfasis en los ámbitos prioritarios del Noveno Aumento; (ii) capacidad de respuesta a los clientes y efectividad en el desarrollo en sus interacciones con los clientes; (iii) eficiencia, rendición de cuentas y transparencia en el uso que la institución da a los recursos y (iv) sostenibilidad financiera, incluyendo preservación de la clasificación crediticia AAA. El marco conceptual que se presenta en el Gráfico 1.1, desarrollado por OVE con base en documentos clave del Noveno Aumento, indica la correspondencia entre los diversos mandatos del Noveno Aumento y esos resultados intermedios, así como entre dichos mandatos y los objetivos fundamentales de crecimiento sostenible y reducción de la pobreza y la desigualdad.

Gráfico 1.1 Marco conceptual de la evaluación del Noveno Aumento



Fuente: OVE

Esta evaluación se organiza en torno a los cuatro resultados intermedios para el BID en que se apoyan los mandatos del Noveno Aumento: selectividad estratégica en las actividades del Banco; capacidad de respuesta a los clientes; eficiencia, rendición de cuentas y transparencia, y sostenibilidad financiera.

© *BID*

Esta evaluación plantea las siguientes tres preguntas fundamentales:

- ¿En qué medida ha implementado el Banco los compromisos acordados en el Noveno Aumento?
- ¿En qué medida está contribuyendo la implementación de estos compromisos al logro de los cuatro resultados intermedios clave previstos a raíz del Noveno Aumento?
    - ¿En qué medida está mejorando la implementación de los compromisos del Noveno Aumento la *selectividad estratégica* del Banco?
    - ¿En qué medida está promoviendo la implementación de los compromisos del Noveno Aumento mejoras en la *capacidad de respuesta a los clientes* y la *efectividad en el desarrollo* del Banco?
    - ¿En qué medida está fomentando la implementación de los compromisos del Noveno Aumento una mayor *eficiencia, rendición de cuentas y transparencia* en el Banco?
    - ¿En qué medida está reforzando la implementación de los compromisos del Noveno Aumento la *sostenibilidad financiera* del Banco?
- ¿Qué lecciones se pueden derivar de la experiencia del Banco con el Noveno

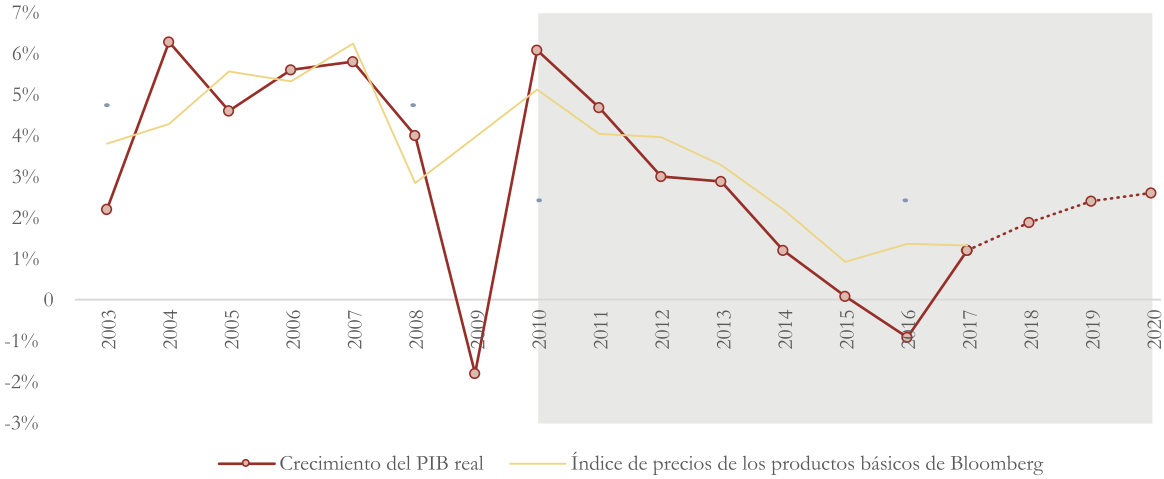
Aumento en lo que respecta a las prioridades, estrategias y actividades del Grupo del Banco de cara al futuro?

El equipo de OVE analizó la cartera de operaciones y conocimiento del Banco en el período 2010-2017, estudió documentos del Banco relacionados con la implementación de los diversos mandatos del Noveno Aumento, realizó una encuesta del personal y entrevistó extensivamente a gerentes y funcionarios del Banco. Además, se basó en los hallazgos de otras evaluaciones de OVE de importancia para los temas abordados. Se proporcionan más detalles sobre temas específicos en las notas de antecedentes vinculadas a este documento y en otras evaluaciones que se mencionan en el presente informe.

B. El contexto: acontecimientos económicos y financieros durante el Noveno Aumento

El Noveno Aumento de Capital se concibió y se llevó a la práctica en un momento de creciente tensión económica en ALC. El proceso que condujo al Noveno Aumento se inició en medio de la crisis financiera internacional y los años que le siguieron han sido difíciles para la región en lo económico. La caída de los precios de los productos básicos ha significado una desaceleración continua del crecimiento del producto interno bruto (PIB) de la región, que alcanzó cifras negativas en 2015 (Gráfico 1.2). Las economías sudamericanas se vieron particularmente afectadas por la perturbación en los términos de intercambio. Al mismo tiempo, los flujos de capital se volvieron más volátiles.

Gráfico 1.2 Crecimiento del PIB real y precios de los productos básicos en ALC (cambio porcentual anual)



Nota: La zona sombreada representa el período posterior al Noveno Aumento, las líneas punteadas son los promedios del período y las líneas discontinuas muestran las proyecciones de crecimiento del Fondo Monetario Internacional (FMI).
Fuente: Bloomberg y *IMF data mapper* en http://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/WE/ADVEC/EURO/CHN/WE

Las economías latinoamericanas han mostrado una creciente resiliencia frente a las recesiones económicas a lo largo del tiempo, lo que también ha ayudado en tiempos recientes. Unos sólidos fundamentos económicos y mayor pericia en la implementación de políticas fiscales y monetarias anticíclicas ayudaron a la región a soportar la crisis

El Acuerdo sobre el Noveno Aumento reconoció la necesidad de mantener la relevancia y competitividad del BID en América Latina y el Caribe.

© *BID*

financiera mundial de 2008, cuyos efectos fueron menos adversos en ALC que en algunas economías desarrolladas, y más leves que durante episodios de contagio financiero previos[2]. De forma similar, los marcos de política macroeconómica de ALC han permitido ajustes ordenados en respuesta las condiciones comerciales más recientes, que la mayoría de la región ha resistido sin grandes crisis fiscales o financieras.

A pesar de ello, la reciente desaceleración económica ha tenido importantes consecuencias, en particular para la situación fiscal de las economías de la región que dependen de los productos básicos. La reducción de los ingresos se ha traducido en mayores déficits fiscales primarios, con cifras que pasaron del 0,1% en 2013 al 2,7% en 2016[3], y en un aumento de la deuda pública, que en el mismo período subió del 49% al 58% del PIB. Aun cuando algunos países de la región han reformado sus sistemas tributarios para aumentar sus ingresos, en muchos de ellos el deterioro del saldo fiscal ha representado un descenso de la inversión pública tanto en capital físico como humano. El declive de la economía también ha llevado a la rebaja de la calificación crediticia de algunos de los prestatarios más importantes del BID.

Unos niveles más bajos de inversión pública y privada, junto con debilidades estructurales y entornos difíciles para los negocios, han perjudicado la competitividad y el potencial de crecimiento de la región. La insuficiencia de la inversión ha incidido

en la productividad laboral y la integración comercial, si bien lo ha hecho a distinto grado dependiendo del país, con repercusiones negativas para la competitividad y el crecimiento a largo plazo de la región. La productividad laboral de ALC se mantuvo alrededor del 30% de la estadounidense entre 2010 y 2016, y se encuentra cada vez más a la zaga de la de los países asiáticos de alto crecimiento[4].

La desaceleración económica también ha puesto en peligro el profundo progreso social que consiguió a principios de la década de 2000 la mayoría de los países de ALC. La prosperidad económica de comienzos de los años 2000, junto con políticas sociales activas, condujo a una reducción significativa de la pobreza y la desigualdad de los ingresos y a una expansión de la clase media[5]. Sin embargo, durante el período del Noveno Aumento ha habido un incremento del desempleo y la informalidad, a la vez que se han deteriorado las condiciones laborales y han caído los salarios reales[6]. Los resultados en materia de educación siguen siendo inferiores a los de otras regiones, habiendo registrado algunos países ligera o ninguna mejora en las puntuaciones en pruebas internacionales durante el período del Noveno Aumento. Los índices de pobreza, que habían seguido registrando una fuerte tendencia decreciente durante la primera mitad del período del Noveno Aumento, subieron en 2015; asimismo, el porcentaje de personas consideradas como de clase media se redujo por primera vez desde el comienzo del auge de los productos básicos[7].

La delincuencia, la violencia y la fragilidad del Estado de derecho siguen constituyendo grandes desafíos para ALC, con escándalos recientes de corrupción que han desestabilizado algunos sistemas políticos y han puesto de relieve la frustración de los ciudadanos con los gobiernos que no rinden cuentas. La región sigue siendo la más violenta del mundo, si bien hay variaciones entre los distintos países. Además de las pérdidas humanas que ocasionan la delincuencia y la corrupción, el entorno para los negocios sufre un efecto negativo y el crecimiento a largo plazo se ve amenazado.

También ha habido cambios de importancia en el contexto financiero durante el período del Noveno Aumento. En primer término, los elevados niveles de liquidez y la reducción de los márgenes crediticios posteriores a la crisis financiera han hecho posible que muchos más países de ALC tengan acceso a los mercados financieros y cosechen los beneficios de las bajas tasas de interés a escala mundial. Segundo, la implementación del Noveno Aumento coincidió con un cambio fundamental del enfoque que aplican las calificadoras de crédito al evaluar la suficiencia de capital de los bancos multilaterales de desarrollo, lo que produjo el menoscabo de la pertinencia de las hipótesis básicas sobre las que se había ideado el paquete financiero del Noveno Aumento. Tales cambios del contexto financiero se exponen con mayor detalle en el Capítulo 5.

El Noveno Aumento prestó una atención especial a Haití, el país más pobre del hemisferio occidental, que sufrió un terremoto devastador en 2010. Se ordenó un alivio de la deuda por US$447 millones, nuevos recursos no reembolsables por un total de US$200 millones al año hasta 2020 y que el Banco cumpliera una función catalítica de movilizar financiamiento adicional de otras fuentes.
© BID

2 Selectividad Estratégica

El primer resultado intermedio previsto como consecuencia del Noveno Aumento fue la selectividad estratégica, es decir, asegurarse de que el Banco se centrara en temas y actividades de alto impacto en el desarrollo y de alto valor agregado por el Banco. En el Acuerdo sobre el Noveno Aumento de Capital se hizo hincapié en la necesidad de que el Banco implantara "una visión clara de sus prioridades y de la manera de alcanzarlas, además de identificar sus ventajas comparativas y formular planes para aprovecharlas".

Dicho Acuerdo estableció dos objetivos fundamentales —reducir la pobreza y la desigualdad y fomentar el crecimiento sostenible—, acompañados por dos objetivos estratégicos: atender las necesidades especiales de los países más pequeños y de menor desarrollo y promover el desarrollo a través del sector privado. A continuación determinó ***cinco prioridades sectoriales*** en línea con tales objetivos: política social favorable a la equidad y la productividad; infraestructura para la competitividad y el bienestar social; instituciones para el crecimiento y el bienestar social; integración internacional competitiva a nivel regional y mundial, y protección del medio ambiente, respuestas al cambio climático, promover la energía renovable y la seguridad alimentaria. Estipuló una serie de ***metas de financiamiento*** relacionadas con estas prioridades sectoriales, así como una meta del 35% del financiamiento total para ***países pequeños y vulnerables***. Asimismo, ordenó que el BID fortaleciera el ***Fondo para Operaciones Especiales*** (FOE) y transfiriera US$200 millones anuales a la Facilidad No Reembolsable hasta 2020 a fin de proporcionar recursos no reembolsables a ***Haití***. En lo que concierne al desarrollo a través del ***sector privado,*** ordenó ampliar las operaciones sin garantía soberana hasta un máximo del 20% del capital total del Banco, armonizándolas con las prioridades institucionales y con una mejor coordinación entre las ventanillas sin garantía soberana. Se habrían de presentar ***estrategias sectoriales*** para los ámbitos prioritarios, y se debería vigilar el progreso mediante el ***Marco de Resultados Corporativos*** (Recuadro 2.1). En este capítulo se examina la pertinencia y la implementación de dichos mandatos estratégicos e instrumentos.

Es importante señalar que, si bien el Acuerdo Sobre el Noveno Aumento impuso muchos mandatos específicos para alcanzar sus objetivos estratégicos, los propios objetivos no fueron particularmente focalizados ni selectivos. Sus dos objetivos fundamentales —reducir la pobreza y la desigualdad y fomentar el crecimiento sostenible— eran muy amplios, y se mantuvo el enfoque estratégico en los países pequeños y vulnerables y en el desarrollo a través del sector privado, iniciado en el Octavo Aumento de Capital. Las cinco prioridades temáticas abarcaron prácticamente todos los sectores en los que ya trabajaba el BID. La principal novedad fue el gran énfasis que se colocó en el alivio de la deuda y en nuevos recursos no reembolsables para Haití.

A. Metas y tendencias en materia de financiamiento durante el Noveno Aumento

El Acuerdo sobre el Noveno Aumento contenía expectativas en cuanto al volumen total de financiamiento, y metas específicas de financiamiento para los ámbitos prioritarios. Preveía que la aprobación de préstamos financiados con Capital Ordinario (CO) —préstamos tanto con garantía soberana como sin ella— ascendería a US$12.000 millones al año en promedio durante el período de 2011 a 2020. Las metas de financiamiento establecían porcentajes para los préstamos a países pequeños y vulnerables, los préstamos en apoyo de la reducción de la pobreza, los relacionados con respuestas al cambio climático y sostenibilidad ambiental y los dedicados a la integración regional (Cuadro 2.1).

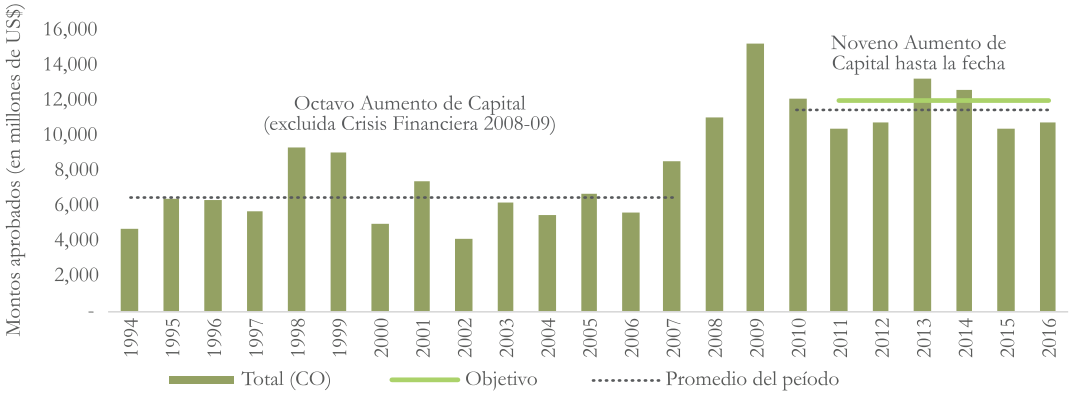
Cuadro 2.1. Metas de financiamiento del Noveno Aumento de Capital

Indicadores del programa de financiamiento	Porcentaje del financiamiento total	
	Referencia 2006 - 2009	Meta 2015
1.1 Préstamos a países pequeños y vulnerables	27	35
1.2 Préstamos para reducción de la pobreza y aumento de la igualdad	40	50
1.3 Préstamos en apoyo de iniciativas de respuesta al cambio climático, energía sostenible (incluidas las fuentes renovables) y sostenibilidad ambiental	5	25
1.4 Préstamos en apoyo de la cooperación e integración regionales	10	15

Nota: Dado que los proyectos podían calificar para más de una categoría de financiamiento, los porcentajes no suman 100%.
Fuente: Acuerdo sobre el Noveno Aumento de Capital.

El financiamiento ha sido consistente en términos generales a las expectativas del Noveno Aumento y ha sobrepasado significativamente los niveles del Octavo Aumento. Entre 2011 y 2016, los niveles de aprobación anuales alcanzaron el 95% de la meta en promedio y oscilaron entre un máximo de US$13.300 millones en 2013 y un mínimo de US$10.400 millones en 2015, cifras que están muy por encima de los totales anteriores al Noveno Aumento (Gráfico 2.1).

Gráfico 2.1 Aprobaciones anuales del Capital Ordinario (en millones de US$), 1994-2016



Nota: Incluye los préstamos con y sin garantía soberana financiados con cargo al Capital Ordinario.
Fuente: OVE, a partir de los Informes Anuales.

La meta de dirigir el 35% del financiamiento a los países pequeños y vulnerables se cumplió conforme a las definiciones del Banco, según se explica en la sección siguiente. A nivel de país, el financiamiento se desplazó ligeramente de las economías más grandes de la región a las más pequeñas, aunque no necesariamente a las más pobres. Las aprobaciones a Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú se redujeron del 63% de los préstamos con garantía soberana antes del Noveno Aumento al 56% durante el período de 2012 a 2015. En cambio, las economías más pequeñas obtuvieron el 44% del total de préstamos con garantía soberana entre 2012 y 2015, en comparación con el 37% entre 2006 y 2009. En el Gráfico 2.2 figuran las aprobaciones anuales promedio per cápita para estos períodos cuatrienales, antes y después del Noveno Aumento. Algunas de las economías pequeñas que han registrado un aumento del financiamiento (como Bolivia y Nicaragua) son países de ingreso mediano bajo, mientras que otros (como Barbados, Panamá, Trinidad y Tobago y Uruguay) son países de ingreso mediano alto, como se examina en la sección siguiente[8]. A pesar de tales cambios, la tendencia de las aprobaciones anuales por país mantiene una inercia considerable a lo largo del tiempo[9].

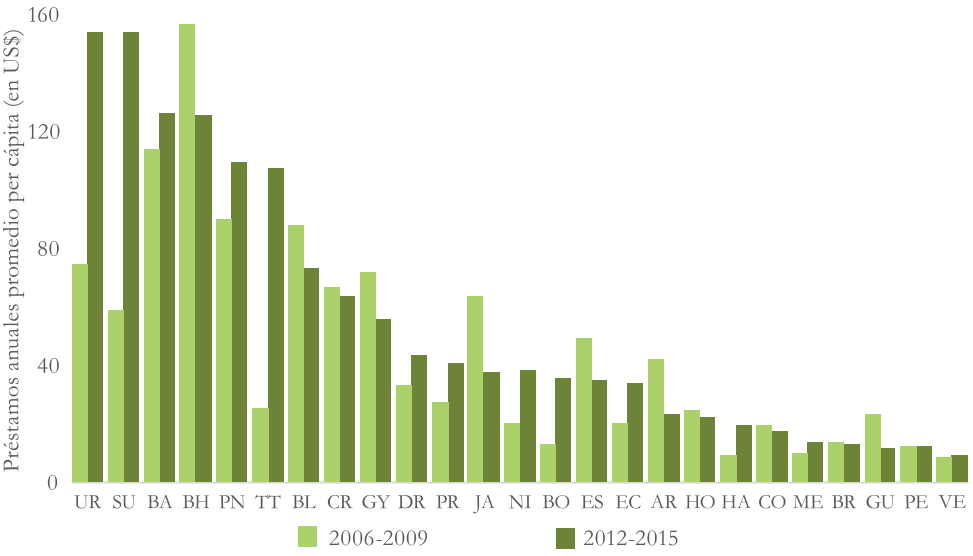


Gráfico 2.2

Aprobaciones anuales promedio per cápita antes y después del Noveno Aumento

Fuente: OVE, basado en el Repositorio de Datos.

La Administración del BID asevera que también se cumplieron o se superaron las tres metas de financiamiento temático que figuran en el Cuadro 2.1 en 2015, aunque en la evaluación intermedia de OVE se observaron fallas en el diseño y la ejecución de los objetivos que llevaron a sobreestimar este cumplimiento (Recuadro 2.1). En términos más generales, OVE cuestionó la conveniencia de adoptar metas de financiamiento conforme a un método descendente, debido a los incentivos distorsionantes que tienden a generar. En la actualización de la estrategia institucional se han descontinuado las metas de financiamiento temático, si bien se conservan las metas para países pequeños y vulnerables y para la respuesta al cambio climático, esta última fijada en el contexto del Acuerdo de París.

Recuadro 2.1. Análisis de OVE de las metas de financiamiento del Noveno Aumento

En la evaluación intermedia, así como en las evaluaciones realizadas por OVE sobre programas transnacionales (RE-415), agricultura (RE-291-2) y cambio climático (RE-459) por la misma época se examinó el sistema de clasificación utilizado por el BID para informar acerca de las metas de financiamiento del Noveno Aumento. En general, en estas evaluaciones se determinó que las directrices del BID para clasificar proyectos en distintas categorías eran demasiado amplias. Por ejemplo, todos los proyectos en sectores de desarrollo humano se clasificaron automáticamente bajo la categoría de pobreza, aun cuando no todos ellos beneficiaban o se focalizaban en realidad en los pobres. Del mismo modo, todos los proyectos de agua y saneamiento y de carácter medioambiental se clasificaron automáticamente bajo cambio climático, energía sostenible y sostenibilidad medioambiental. En la evaluación de 2013 sobre programas transnacionales, OVE halló que un porcentaje mucho más reducido de los proyectos que se habían clasificado como de comercio e integración eran proyectos regionales. En una evaluación de 2014 sobre agricultura, OVE encontró que el 38% de los proyectos de la cartera "AG" se focalizaban explícitamente en los pobres, si bien el Banco clasificaba automáticamente todos los proyectos agrícolas como proyectos orientados a combatir la pobreza. Debido a estas deficiencias del sistema de clasificación, no queda claro que el BID haya alcanzado sus metas de financiamiento en 2015, si se adopta una definición rigurosa de las mismas.

Más recientemente, el BID ha mejorado considerablemente su capacidad para informar sobre su progreso hacia una nueva meta, la de aumentar el financiamiento de proyectos de respuesta al cambio climático al 30% de las aprobaciones conjuntas del BID y la CII para fines de 2020, sujeto a la demanda de los países prestatarios y los clientes y al acceso a fuentes externas de financiamiento concesionario (resolución CII/AG-2/16). El sistema de seguimiento de esta meta, establecido en el contexto del Acuerdo climático de París, se ha concebido cuidadosamente y es consistente con el de los distintos bancos multilaterales de desarrollo.

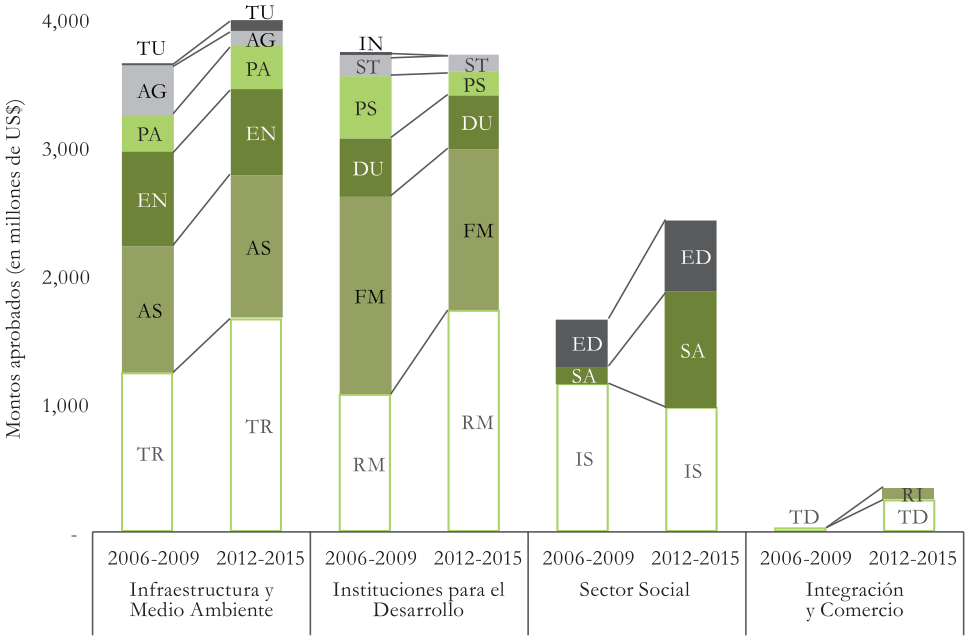


Gráfico 2.3

Préstamos con garantía soberana por sector. Promedios anuales para 2006-2009 en comparación con 2012-2015.

Nota: El sistema de clasificación de proyectos del BID no coincide totalmente con la estructura divisional del Banco. Los 16 sectores son (por sus siglas en inglés) EN: Energía; PA: Medio Ambiente y Desastres Naturales; AS: Agua y Saneamiento; TR: Transporte; AG: Agricultura y Desarrollo Rural; TU: Turismo Sostenible; PS: Sector Privado y Desarrollo de PYMES; RM: Reforma/Modernización del Estado; DU: Desarrollo Urbano y Vivienda; FM: Mercados Financieros; ST: Ciencia y Tecnología; IS: Inversión Social; SA: Salud; ED: Educación; TD: Comercio; RI: Integración Regional

Fuente: OVE, basado en el Repositorio de Datos.

Conforme a la clasificación sectorial utilizada en el Banco (Gráfico 2.3), los préstamos para transporte, reforma y modernización del Estado, salud e integración y comercio registraron aumentos considerables entre 2012 y 2015 (estos últimos a partir de una base muy baja). Aunque estas tendencias coincidieron en general con las prioridades temáticas del Noveno Aumento, no queda claro en qué medida esas prioridades hayan sido la fuerza que las motivó.

B. Países pequeños y vulnerables

Como se observó más arriba, el primer objetivo estratégico del Noveno Aumento fue atender las necesidades especiales de los países menos desarrollados y más pequeños. Esto continuó una larga trayectoria de atención del BID a este tema, que incluyó metas indicativas de financiamiento en todas sus recapitalizaciones desde el Quinto Aumento de Capital (Cuadro 2.2), primero para los préstamos a poblaciones de bajos ingresos y luego para los países C y D[10]. Las metas para estos países no se cumplieron ni en el Séptimo ni en el Octavo Aumento, lo que llevó al Banco a idear un "Plan de Acción para los Países C y D" en 1998 para identificar y corregir cuellos de botella en la absorción de los fondos del BID. Este plan se convirtió en el programa especial para "países pequeños y vulnerables" en el Noveno Aumento, financiado por completo con recursos del Capital Ordinario[11]. Además del objetivo de financiamiento y el programa especial, el Acuerdo sobre el Noveno Aumento dispuso fondos no reembolsables especiales para Haití y mencionó brevemente el Fondo para Operaciones Especiales (FOE), como se expone más adelante

Uno de los objetivos estratégicos del Noveno Aumento de Capital fue impulsar el desarrollo a través del sector privado.

© *BID*

Cuadro 2.2. Metas de financiamiento en los distintos aumentos de capital (%)

Ámbitos prioritarios	BID-5	BID-6	BID-7	BID-8	BID-9
Población de bajos ingresos / reducción de pobreza y equidad	50	50	50	40*	50
C&D/países pequeños y vulnerables			35	35	35
Integración regional					15
Cambio climático e iniciativas ambientales					25

Fuente: Documentos del BID sobre el aumento de capital. Los objetivos corresponden al porcentaje de financiamiento general en términos de volumen.
*El objetivo del Octavo Aumento fue del 40% del financiamiento total (y el 50% del total de préstamos) para necesidades sociales, igualdad y reducción de la pobreza.

1. Apoyo a los países C y D

Existe una inconsistencia fundamental en este objetivo de financiamiento y el texto correspondiente del Acuerdo sobre el Noveno Aumento, pues opaca diferencias importantes entre los países C y D, los países "más pequeños y de menor desarrollo" (en el objetivo estratégico), los países "pequeños y vulnerables" (en el objetivo de financiamiento y el programa especial) y los lugares donde habitan los pobres en ALC. El texto del Acuerdo del Noveno Aumento en el que se explica el objetivo estratégico —ocuparse de las necesidades especiales de los países más pequeños y de menor desarrollo — equipara esta clasificación con la pobreza:

> Para lograr la equidad y el desarrollo sostenible en el conjunto de la región de América Latina y el Caribe es esencial ocuparse de las necesidades de los países pequeños y de menor desarrollo. Así como los países de la región están rezagados en varias dimensiones con respecto a los del mundo desarrollado y a los países emergentes más dinámicos, existen, además, grandes brechas de desarrollo dentro de la región. Países como Bolivia, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay tienen un PIB per cápita que representa tan sólo la cuarta parte del promedio regional, y sus tasas de pobreza son casi el doble del promedio de la región en su totalidad. Esas brechas se ponen de manifiesto en la mayoría de los indicadores de bienestar social y acceso a servicios. El respaldo a los esfuerzos de esos países para acelerar su ritmo de desarrollo ha sido, y seguirá siendo, una prioridad para el Banco.

Sin embargo, la principal característica que en realidad permite distinguir claramente entre los países C y D y los países A y B es el tamaño global de la economía, pues los países de este último grupo son más grandes que los del primero. Existe sólo una moderada relación con el PIB per cápita, la vulnerabilidad económica, la vulnerabilidad a los desastres naturales, el grado de desarrollo o la fortaleza de la gobernanza y de las instituciones. De hecho, el grupo de los países C y D incluye una amplia variedad de países cuyos desafíos en materia de desarrollo son marcadamente distintos, desde Haití hasta Uruguay.

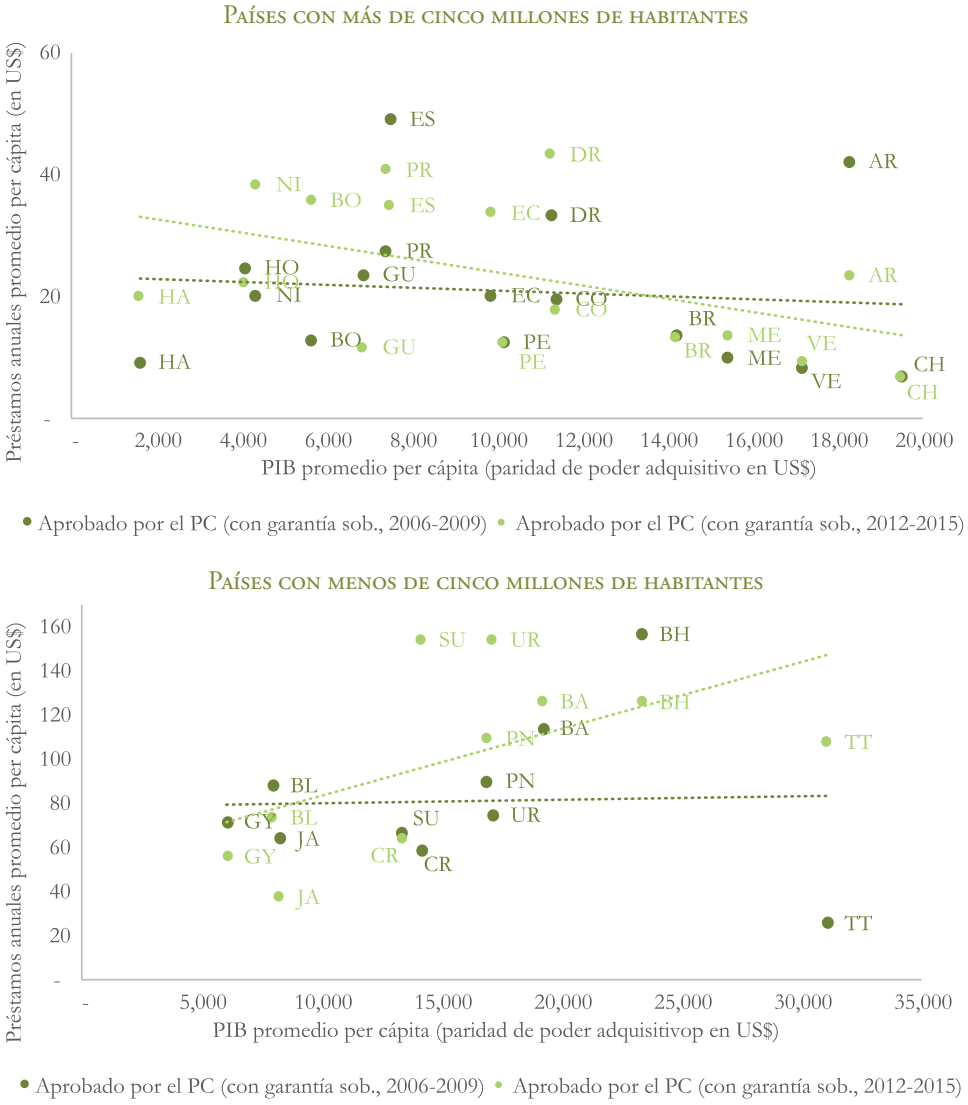
En vista de esta clasificación, haber cumplido con la meta de financiamiento del 35% para los países C y D en 2015 no significó haber alcanzado con éxito el objetivo fundamental del Noveno Aumento de reducir la pobreza y la desigualdad, o su objetivo estratégico de ocuparse de las necesidades especiales de los países más pequeños y de menor desarrollo. De hecho, buena parte del incremento en la aprobación de préstamos a los países C y D a raíz del Noveno Aumento benefició a los países de mayores ingresos de ese grupo, tales como Trinidad y Tobago, Uruguay y Surinam. Los cálculos de OVE indican que la participación promedio del total de préstamos con garantía soberana del BID para cada país C y D de altos ingresos se duplicó con creces, pasando el 1,1% por país entre 2006-2009 al 2,3% entre 2012-2015, mientras que la participación promedio para cada país C y D sin altos ingresos creció el 21% -del 1,9% por país al 2,3%- durante el mismo período.

Este mismo patrón se mantiene en términos per cápita en países más pequeños. En el Gráfico 2.4 se trazan los préstamos promedio per cápita antes y después del Noveno Aumento frente al PIB per cápita, mostrando esta relación por separado para los países más grandes y los más pequeños. Entre los países de mayor tamaño (de más de cinco millones de habitantes), el Banco ha aprobado un volumen relativamente más alto de financiamiento para países de menores ingresos per cápita, pero en los países cuya población no llega a los cinco millones de habitantes, los préstamos per cápita con garantía soberana han acusado una relación positiva con los ingresos per cápita.

Gráfico 2.4

Relación entre los ingresos per cápita y las aprobaciones de préstamos con garantía soberana per cápita, 2006-2009 frente a 2012-2015.

Fuente: OVE, basado en el Repositorio de Datos y el Banco Mundial.



2. Apoyo al Fondo para Operaciones Especiales

La principal ventanilla que ha utilizado el BID para proporcionar financiamiento concesionario a los países de bajos ingresos ha sido el Fondo para Operaciones Especiales (FOE), que solo fue mencionado brevemente en el Acuerdo sobre el Noveno Aumento de Capital:

> A fin de cumplir esos objetivos, el Noveno Aumento General de Recursos fortalecerá el Fondo para Operaciones Especiales como herramienta importante para movilizar recursos en apoyo de los países menos desarrollados de la región de América Latina y el Caribe. Para ello, la proporción que le corresponde al FOE en el financiamiento de los gastos administrativos se reducirá, pasando a ser del 3%, el financiamiento para operaciones de cooperación técnica no reembolsable se transferirá al Capital Ordinario y se

descontinuarán las transferencias de FOE a la Facilidad No Reembolsable. Adicionalmente, se efectuarán contribuciones nuevas al FOE por valor de US$479 millones a efectos de proporcionar alivio de la deuda integral y recursos adicionales para Haití, y asegurar la sostenibilidad del FOE hasta 2020. Para asegurar un uso eficiente de recursos del FOE se mantendrá la actual combinación de financiamiento con cargo al Capital Ordinario y al FOE, preservándose el grado de concesionalidad congruente con el marco de sostenibilidad de la deuda de cada país. Los Gobernadores, de conformidad con la Declaración de Cancún, analizarán la necesidad de una nueva reposición del FOE antes de 2020.

Los mandatos específicos relacionados con el FOE se cumplieron, y en 2017 los Gobernadores decidieron fusionar los recursos del FOE con el Capital Ordinario. La fusión ha permitido mantener la concesionalidad en los términos de financiamiento para los prestatarios que tenían derecho a los recursos del FOE y ha ayudado a reforzar la situación de capital del Banco (lo que se examina en el Capítulo 5).

3. Apoyo a Haití

El Noveno Aumento prestó una atención especial a Haití, el país más pobre del hemisferio occidental y que sufrió un terremoto devastador en 2010. En el Noveno Aumento se ordenó un alivio de la deuda por US$447 millones, nuevos recursos no reembolsables por un total de US$200 millones al año hasta 2020 y que el Banco cumpliera una función catalítica de movilizar financiamiento adicional de otras fuentes.

El Banco ha implementado los mandatos financieros del Noveno Aumento para Haití, con ciertos ajustes a mitad del camino. Condonó de inmediato la deuda pendiente de Haití, de US$447 millones, concluyendo un proceso que había venido realizando desde 2004 y que dio como resultado un alivio de la deuda del país por un total de US$1.100 millones. En particular, el Banco efectuó transferencias de US$200 millones anuales de los ingresos del Capital Ordinario entre 2011 y 2015, para un total de US$1.000 millones. Aunque los desembolsos se triplicaron durante ese periodo, estuvieron a la zaga de las aprobaciones, y para 2015 el saldo no desembolsado de la Facilidad había alcanzado los US$539 millones. En 2016, los Gobernadores aprobaron una "Propuesta para Optimizar las Transferencias del Capital Ordinario a la Facilidad No Reembolsable del BID" (la Facilidad había sido establecida en 2007 como parte de la condonación de la deuda de ese año), a raíz de la cual se postergaron las transferencias de los ingresos del Capital Ordinario en 2016 y 2017. Las elecciones en Haití y la toma de posesión de un nuevo gobierno han retrasado las nuevas aprobaciones en 2016 y 2017, y los desembolsos de los préstamos vigentes han sido también más bajos de lo esperado. Se espera reanudar las transferencias en 2019, partiendo de las proyecciones sobre aprobaciones y desembolsos contenidas en la nueva Estrategia de País.

El Banco también desempeñó una función activa en lo que concierne a catalizar recursos en los primeros años después del terremoto. Entre 2011 y 2015, el cofinanciamiento administrado por el Banco sumó US$153,6 millones (US$0,14 por dólar aprobado), siendo ligeramente superior al total alcanzado en el período 2005-2009 (US$0,11 por dólar aprobado). El Banco también participó activamente en consultas entre los donantes en un período de flujos sin precedentes de ayuda internacional a Haití, que llegó a los US$3.400 millones, si bien la ayuda internacional había vuelto para 2014 y 2015 a los niveles del período 2005-2008[12].

El Banco creó un departamento nuevo para Haití para administrar este gran y complejo programa. Los gastos de operación del programa subieron de US$46.000 por millón de dólares aprobado en 2011 a US$61.000 en 2015. El departamento fue eliminado en 2017 y el programa para Haití fue consolidado con el Departamento de Países para Centroamérica, México, Panamá y la República Dominicana.

El programa del BID ha logrado resultados limitados en Haití y ha enfrentado desafíos considerables en cuanto a la sostenibilidad operativa y financiera de sus inversiones. En la Evaluación del Programa de País realizada por OVE para el período 2011-2015 (documento RE-494), se determinó que el programa de país del Banco no tomaba en cuenta de manera adecuada los desafíos relacionados con la fragilidad y la escasa capacidad institucional de Haití. Como consecuencia, el Banco terminaba financiando un programa de operaciones demasiado ambicioso y sobredimensionado, y no sopesaba a fondo los costos y los beneficios de las intervenciones. La cartera de inversiones había logrado adelantos en materia de infraestructura, aun cuando existían diferencias entre sectores. Las metas de cobertura y expansión no se alcanzaron en transporte y energía, aunque los resultados en agricultura y agua y saneamiento fueron más positivos. Asimismo, existían graves problemas de gobernanza y considerables excedentes en los costos del programa, probablemente relacionados con esos problemas. Los fondos no reembolsables en apoyo de reformas de política apoyaban el diálogo de políticas a escala sectorial pero no abordaban algunas reformas de política necesarias. El financiamiento para el desarrollo del sector privado se encauzó mayormente a la construcción del Parque Industrial de Caracol. El programa avanzó en la entrega de infraestructura de alta calidad, aunque la creación de empleo durante los primeros años de la operación no cumplió las expectativas.

La Evaluación de Programa País también encontró que el BID financió los salarios de aproximadamente 715 consultores y personal en varios ministerios y agencias gubernamentales con el objetivo de apoyar la implementación del programa del Banco. Aunque la situación particular de Haití puede haber justificado este tipo de apoyo financiero en una etapa inicial, estos recursos crean incentivos disfuncionales en las agencias del Gobierno, así riesgos de corrupción y de sostenibilidad fiscal. OVE recomendó al BID desarrollar una estrategia de salida clara.

En la Evaluación del Programa de País también se halló que el optar por grandes montos de financiamiento no reembolsable en el Noveno Aumento causó un efecto negativo para los incentivos que orientan las relaciones entre el Banco y su clientela. La apropiación nacional de los proyectos y el compromiso del país se expresan por lo regular en su voluntad de suscribir préstamos y reintegrarlos, pero los recursos no reembolsables eliminan ese compromiso. Además, estos recursos del Banco no se incluyeron sistemáticamente en el proceso de planificación presupuestaria del país hasta 2014, lo que socavó la gestión y disciplina fiscales del gobierno.

En los dos últimos años, Haití atravesó una prolongada transición hacia un nuevo gobierno, de forma que el Banco no aprobó nuevas operaciones que no fueran de emergencia en 2016 ni a comienzos de 2017. Este hecho ha brindado una oportunidad para comenzar a racionalizar el programa del BID y explorar nuevos enfoques para la ejecución de proyectos. La nueva estrategia de país del Grupo BID, aprobada por el Directorio Ejecutivo en noviembre de 2017, atiende la mayor parte de los problemas críticos identificados en la evaluación. Las perspectivas económicas de Haití siguen siendo muy inciertas y el BID mantiene su carácter de socio crítico en estos tiempos tan difíciles.

C. Apoyo al sector privado

El segundo objetivo estratégico del Noveno Aumento, además de atender las necesidades especiales de los países más pequeños y de menor desarrollo, era promover el desarrollo a través del sector privado. En la evaluación intermedia del Noveno Aumento realizada por OVE, se destacó que este era uno de los ámbitos que necesitaban replantearse con urgencia:

> …las actividades del Grupo del Banco con el sector privado tienen un fundamento estratégico incierto y adolecen de una coordinación deficiente entre cuatro ventanillas diferentes (pese a los grandes intentos de la Administración en este sentido). En estas actividades rara vez se aprovechan las sinergias potenciales con la labor del Banco en el sector público, lo que acarrea costos en forma de oportunidades desaprovechadas, ya sea para estimular la formación de alianzas público-privadas (que resulta vital para captar la inversión privada necesaria en infraestructura en América Latina y el Caribe), fortalecer los sistemas financieros o realizar otras reformas que se requieran en las esferas pública y privada.

Una de las recomendaciones de la evaluación intermedia fue "reestructurar las ventanillas del Banco a fin de integrarlas mucho mejor entre sí y con el ámbito del Banco dedicado al sector público".

En los años trascurridos desde el Noveno Aumento, el financiamiento a través de las dos ventanillas del sector privado del BID aumentó en consonancia con el mandato

de dicho aumento de capital. El volumen de las operaciones sin garantía soberana encauzadas por los departamentos de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) y Oportunidades para la Mayoría (OMJ) fue un 25% más alto en el período 2012-2015 de lo que había sido entre 2006 y 2009. El tamaño promedio de los préstamos sin garantía soberana se redujo a la mitad, pero el número de préstamos se elevó a más del triple.

De la misma manera, el BID ha tomado medidas muy deliberadas a partir de 2013 para reestructurar las actividades del sector privado que llevaba a cabo por intermedio de SCF y OMJ, transfiriéndolas a la Corporación Interamericana de Inversiones (CII)[13], una entidad jurídica independiente. Hace poco, OVE concluyó una revisión a fondo del progreso en la implementación de esta "fusión hacia afuera" entre marzo de 2015 y junio de 2017. Este estudio partió del reconocimiento de que la fusión hacia afuera se halla todavía en una etapa de ejecución relativamente incipiente y se concentró en el rumbo del cambio, es decir, en la medida en la que el proceso ayuda al Grupo BID en general, y a la CII en particular, a situarse en una posición que le permita mejorar la efectividad en el desarrollo y la adicionalidad, la eficiencia y la sostenibilidad y las sinergias entre los sectores público y privado.

En la revisión de la fusión hacia afuera se vio un adelanto significativo en múltiples frentes, así como desafíos persistentes. Después de un comienzo difícil, la CII está teniendo éxito en su esfuerzo por forjarse una sólida base de recursos humanos y lograr paulatinamente una cultura unificada. En el ámbito de las operaciones, y luego de un comienzo lento en 2016, la CII está bien encaminada para alcanzar su meta de aprobaciones de 2017. Conforme a lo planeado, ha habido un cambio a favor de proyectos más grandes y operaciones en energía e infraestructura, en vez de operaciones con intermediarios financieros. El financiamiento ha sido particularmente vigoroso en unos cuantos países de ingreso medio que ofrecen oportunidades especialmente buenas de negocios emergentes. Al parecer ha habido una mejora de la pertinencia del diseño de los proyectos y su adicionalidad, pero es preciso avanzar más. También se necesita trabajar más en las herramientas para la selectividad, la simplificación de procesos y el seguimiento de los costos de las operaciones.

Por último, en el aspecto financiero, las contribuciones de capital de la CII se han recibido por lo regular conforme a lo previsto y el capital es relativamente abundante. Sin embargo, alcanzar la rentabilidad será un desafío, en particular a corto y a mediano plazo, a medida que la CII aumente con celeridad los montos de financiamiento. Será fundamental que la planificación financiera y la gestión de los gastos administrativos se hagan con cuidado, respaldadas por mejores herramientas de gestión financiera y de riesgos. La contabilización cruzada es compleja, de modo que será preciso seguir resolviendo los conflictos de interés que puedan presentarse entre el BID y la CII.

Habida cuenta de las fuerzas centrífugas que pueden llevar por rumbos distintos a organizaciones separadas, en la evaluación intermedia del Noveno Aumento

realizada por OVE se hizo hincapié en la necesidad de asegurarse que el Grupo BID aprovechara a fondo las sinergias entre los sectores público y privado. Se observó que la coordinación podía manejarse a nivel de sectores o países. El modelo elegido para la reforma del sector privado (la fusión hacia afuera) contempla la coordinación a nivel de país principalmente, por medio de un único Representante de País. La coordinación a nivel sectorial es más difícil debido a la separación de los especialistas sectoriales entre organizaciones. Se han tomado medidas para promover la colaboración entre el BID y la CII en el marco de la nueva estructura y será necesario dar pasos firmes para que dicha colaboración se materialice.

D. Herramientas para la orientación estratégica

1. Estrategias sectoriales y documentos marco

En el Acuerdo sobre el Noveno Aumento se ordenó preparar una serie de nuevas estrategias encaminadas a ayudar al Banco a definir y ejecutar acciones acordes con la amplia estrategia institucional estipulada en el Acuerdo. Entre estas figuraban cuatro estrategias temáticas: política social para la igualdad y la productividad; instituciones para el crecimiento y el bienestar social; integración internacional competitiva a nivel regional y mundial, y medio ambiente, cambio climático, energía renovable y seguridad alimentaria. Asimismo, había una estrategia sobre el desarrollo del sector privado. OVE analizó dichas estrategias en el marco de la evaluación intermedia de 2012, llegando a la conclusión de que "no cumplen las expectativas de un documento de estrategia y en la práctica parecen tener poco impacto".

En 2012, el Directorio Ejecutivo adoptó un nuevo marco regulatorio para el Banco (que se había estado elaborando desde 2009)[14]. El marco anterior contenía 32 políticas sectoriales, 25 estrategias sectoriales (ocho adoptadas en el anterior aumento general de capital) y varios lineamientos sectoriales. El nuevo marco regulatorio contiene cinco estrategias sectoriales, seis políticas multisectoriales con sus respectivos lineamientos operativos y agrega un producto nuevo: 20 documentos de marco sectorial (Cuadros 2.3 y 2.4).

El objetivo de los documentos de marco sectorial es distinto del de las políticas sectoriales anteriores. No son normativos ni tienen repercusiones fiduciarias o presupuestarias. Se consideran una oportunidad para hacer un balance de lo que se sabe que es efectivo y de las lecciones que es preciso aprender en un determinado campo, con miras a brindar orientación al personal a cargo de las operaciones[15]. Se supone que cada división de la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento (VPS) que prepara operaciones se guíe por un documento de marco sectorial. En vista de que los conocimientos en el área de la efectividad en el desarrollo evolucionan continuamente y el Banco aprende de manera constante de sus propias operaciones, se prevé actualizar estos documentos cada tres años.

Cuadro 2.3. Comparación entre los anteriores documentos de carácter regulatorio y los actuales

Documentos	Anterior: GN-2077-15	Actual: GN-2670-1
Estrategias sectoriales	**25 estrategias sectoriales:** Documentos que buscan determinar las prioridades del Banco y hallar maneras de guiar sus actuaciones, incluida la asignación de recursos a usos que tengan el mayor impacto en dichas prioridades.	**Cinco estrategias sectoriales:** Documentos que contienen expresiones generales de las prioridades operacionales y en materia de conocimientos, organizadas conforme a los mandatos institucionales. Las estrategias definen prioridades claras para las actuaciones del Banco y establecen objetivos. Aunque las estrategias sectoriales no tienen asignaciones presupuestarias específicas, se integran con las prioridades presupuestarias fundamentales del Banco.
Políticas	**32 políticas sectoriales:** Documentos que buscan orientar al personal acerca de: (i) los objetivos que deben procurar en el desempeño de sus funciones, (ii) los límites prudentes que deberían circunscribir sus acciones y (iii) los criterios básicos que se deben satisfacer al preparar proyectos y ejecutarlos.	**Seis políticas multisectoriales:** Solamente se mantienen en vigor las políticas cuyo enfoque es multisectorial; una de ellas (OP-708, Servicios Públicos Domiciliarios) fue revisada.
Documentos de marco sectorial	**No existían**	**20 documentos de marco sectorial:** Documentos que proporcionan al Directorio y a la Administración un foro para deliberaciones y orientación respecto de determinados sectores. Estos documentos deberían ofrecer una orientación flexible para dar cabida a la diversidad de desafíos y contextos institucionales que confrontan los 26 países miembros prestatarios, y de manera simultánea deberían ser lo suficientemente focalizados para proporcionar a los equipos de proyectos una orientación significativa y un sentido claro de lo que el Banco pretende lograr en un sector determinado.
Lineamientos sectoriales	Documentos técnicos que buscan ofrecer una orientación metodológica para el diseño y la ejecución de programas o proyectos.	**No hay cambios**

Fuente: Documentos GN-2077-15 y GN-2670-1.

Cuadro 2.4. El nuevo marco regulatorio

Estrategias sectoriales	Políticas multisectoriales	Documentos de marco sectorial
1. OP-1008 Política Social para la Igualdad y la Productividad 2. OP-1009 Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social 3. OP-1010 Estrategia de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global 4. OP-1011 Estrategia de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y de Energía Sostenible y Renovable 5. OP-1012 Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo **(no figuraba en el Noveno Aumento)**	OP-703 Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias OP-704 Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres OP-710 Reasentamiento Involuntario OP-761 Igualdad de Género en el Desarrollo OP-765 Política sobre Pueblos Indígenas OP-708 Servicios Públicos Domiciliarios **(revisada)**	1. Educación y Desarrollo Infantil Temprano 2. Trabajo 3. Protección Social y Pobreza 4. Salud y Nutrición 5. Género y Diversidad 6. Agua y Saneamiento 7. Energía 8. Transporte 9. Descentralización y Gobiernos Subnacionales 10. Política y Gestión Fiscal 11. Seguridad Ciudadana y Justicia 12. Desarrollo Urbano y Vivienda 13. Innovación, Ciencia y Tecnología 14. Respaldo para PYME y Acceso y Supervisión Financieros 15. Integración y Comercio 16. Agricultura y Gestión de Recursos Naturales 17. Turismo 18. Cambio Climático 19. Medio Ambiente y Biodiversidad 20. Seguridad Alimentaria

Fuente: Documento GN-2670-1 y portal en línea de VPS.

A octubre de 2017, se habían sometido a la consideración del Directorio Ejecutivo los documentos de marco sectorial correspondientes a los 20 sectores definidos en el documento GN-2670-1, y los de algunos sectores se habían actualizado[16]. OVE llevó a cabo un examen documental de estos documentos de marco sectorial para determinar en qué medida habían identificado brechas de conocimientos, habían propuesto actividades en el área de conocimiento y habían ofrecido orientación en relación con el diseño y la ejecución de las operaciones futuras. Si bien todos los documentos de marco sectorial analizan el estado actual del conocimiento en su respectivo sector, la revisión de OVE encontró que la cantidad de evidencia y la profundidad del análisis varía. La mayoría de los documentos se limita a presentar un examen de la literatura, sin apuntar específicamente a lo que se requiere en el ámbito del conocimiento. En ciertos casos, los documentos solamente presentan evidencia internacional sobre programas y políticas aplicados fuera de ALC que podrían no tener validez externa. Es importante reconocer que la base empírica exhibe gran variedad entre los sectores, pues en los sectores sociales hay muchos más estudios de los que se puede obtener información. A medida que se acumula más evidencia, parece que la calidad de los documentos de marco sectorial va en aumento. Todos estos documentos ofrecen una orientación para el diseño y la ejecución de las operaciones futuras, señalando las líneas de acción tanto generales como concretas que habrá de aplicar el Banco en cada subsector, así como el vínculo entre tales líneas de acción y los objetivos sectoriales.

Tanto en las entrevistas de OVE como en la encuesta sobre el Noveno Aumento se constató que el personal del Banco emplea con regularidad los documentos de marco sectorial. En las entrevistas, el personal se manifestó agradecido por las revisiones de literatura completas y actualizadas que incluyen esos documentos, la forma en que identifican prioridades en materia de investigación y la función que cumplen de guiar el diálogo operativo con las contrapartes al destacar las principales prioridades del Banco en el sector. En una encuesta que realizó OVE entre el personal de operaciones en octubre de 2017, más del 90% de quienes respondieron estaban por lo menos relativamente familiarizados con el documento de marco sectorial de su división, porcentaje considerablemente más alto que el que registró OVE en la evaluación intermedia al preguntar sobre el grado de conocimiento de los documentos de estrategia temática estipulados en el Noveno Aumento. De este porcentaje, alrededor de dos tercios de los encuestados señalaron que el documento de marco sectorial había influido apreciablemente en el diseño de los proyectos de préstamo, el contenido del diálogo de país y el diseño de las cooperaciones técnicas y otros trabajos analíticos, si bien de un sector a otro hubo extensas variaciones (véase los detalles en la nota de antecedentes). En términos generales, los documentos de marco sectorial que más influencia tienen son los relacionados con Trabajo; Innovación, Ciencia y Tecnología; Educación y Desarrollo Infantil Temprano, e Integración y Comercio. OVE encontró que la profundidad del análisis ha mejorado con el tiempo, y la encuesta halló que los documentos de marco sectorial más recientes son más influyentes. El personal de la Vicepresidencia de Países (VPC)

señaló que su uso de estos documentos era más reducido, incluso en el diálogo con las contrapartes en los países.

2. El marco de resultados corporativos

En el Acuerdo sobre el Noveno Aumento se ordenó adoptar un Marco de Resultados Corporativos para incrementar el enfoque en los resultados a lo largo y ancho de la institución. Este marco debería formar parte integral de los esfuerzos del Banco por emplear evidencia empírica para realizar una gestión orientada a resultados de desarrollo y asegurar la rendición de cuentas sobre el logro de resultados. El Acuerdo sobre el Noveno Aumento estipuló que el Marco de Resultados Corporativos se basaría en las cinco prioridades institucionales del Banco y permitiría que los accionistas de la institución dieran seguimiento a su contribución a determinadas metas de desarrollo regional, junto con el progreso deseado hacia la consecución de resultados y la efectividad y eficiencia de las operaciones.

La evaluación intermedia de OVE concluyó que el BID había avanzado en la adopción de una gestión orientada a resultados de desarrollo con fundamento en el Marco de Resultados Corporativos, si bien halló varias incongruencias en la estructura de este marco. Algunas de las deficiencias guardan relación con una escasa alineación entre el financiamiento y las prioridades institucionales, razones poco claras para justificar la selección de indicadores, falta de realismo en los objetivos que se fijan, incoherencias en la inclusión de parámetros de referencia y una atribución confusa de los resultados a los esfuerzos del Banco. OVE determinó, asimismo, que en muchos casos no se usaban o se usaban poco los marcos de resultados para la toma de decisiones sobre recursos humanos y presupuesto. También era insuficiente la gobernanza del Marco de Resultados Corporativos, con problemas relacionados con la calidad de los datos de entrada y otros aspectos de rendición de cuentas. Por ende, OVE recomendó que el Banco se replanteara dicho marco con miras a simplificarlo, mejorar la exactitud de los datos y lograr su completo conocimiento y sentido de apropiación entre los empleados del Banco y otras partes interesadas.

En noviembre de 2015, el Directorio aprobó un Marco de Resultados Corporativos más simple y sólido para el período 2016-2019. Los cuatro niveles del marco original se redujeron a tres: contexto regional, resultados de desarrollo de los países y desempeño del Grupo BID[17]. El número de indicadores se redujo de 84 a 55 (más 49 indicadores auxiliares destinados a estudiar variables que puedan incluirse más adelante en la lista principal). De estos 55 indicadores, cerca de la mitad son nuevos y el resto se mantienen de la versión anterior del Marco de Resultados Corporativos. La justificación para la selección de los indicadores fue más sólida que en el marco anterior, debido más que todo a que los especialistas sectoriales participaron más en su definición, lo que también contribuyó a reforzar el sentido de apropiación de los indicadores[18]. Como se señaló antes, se suspendieron las metas temáticas de financiamiento por área de prioridad del Noveno Aumento, haciendo mayor

énfasis en las prioridades estratégicas y los temas transversales. Un hecho importante es que el Marco de Resultados Corporativos se aplica ahora a las operaciones de todo el Grupo BID, tanto con garantía soberana como sin ella, así como a toda la gama de instrumentos: préstamos, recursos no reembolsables, inversiones de capital y cooperaciones técnicas no reembolsables.

Se ha intensificado la labor de seguimiento, aunque no está claro que el Marco de Resultados Corporativos influya aún de forma significativa en la toma de decisiones. En el Panorama de Efectividad en el Desarrollo se consigna cada año el adelanto en la aplicación del Marco de Resultados Corporativos, mientras que las revisiones trimestrales de operaciones y el nuevo sitio virtual del marco contienen informes más regulares. Las estrategias de país y los documentos de marco sectorial se refieren a menudo a los indicadores de contexto regional del Marco de Resultados Corporativos, y el marco y el Panorama de Efectividad en el Desarrollo fueron utilizados para informar el documento de perspectivas estratégicas del BID de 2018. Algunos de los indicadores del marco se emplean también en las evaluaciones de desempeño del personal, llevándolos en parte hasta el nivel de jefes de división. A pesar de la mayor atención que esto refleja, las entrevistas de OVE indican que el Marco de Resultados Corporativos no está teniendo aún una influencia significativa en la toma de decisiones de la organización.

E. Conclusiones

El Noveno Aumento de Capital estableció una visión estratégica acompañada de objetos generales, metas y prioridades sectoriales, e hizo un gran esfuerzo por afianzar esta visión por medio de mandatos concebidos desde arriba. En la presente evaluación se concluye que este marco de referencia influyó en la orientación estratégica del BID de algunas formas particulares, principalmente el cuantioso incremento del financiamiento no reembolsable para Haití. El otro cambio relevante fue la reorganización de las ventanillas del sector privado del Banco, aunque, en comparación con el caso de Haití, queda menos claro que el impulso primordial de este esfuerzo haya provenido del Noveno Aumento.

Sin embargo, los mandatos estratégicos para los sectores no parecen haber mudado de manera significativa el comportamiento o los resultados del Banco. El Banco elaboró las estrategias requeridas, pero estas no parecen haber surtido un efecto considerable en las actividades de la institución y no tardaron en ser sustituidas por los documentos de marco sectorial, más flexibles. Tampoco queda claro que la existencia de metas de financiamiento temáticas haya influido significativamente en los préstamos del Banco. El Banco realizó el seguimiento de las aprobaciones de préstamos conforme a dichos objetivos, pero, tal como lo señaló OVE en la evaluación intermedia, sus esquemas de clasificación se definieron de un modo tan amplio que podían cumplirse fácilmente sin cambios de fondo en las operaciones.

El primer objetivo estratégico del Noveno Aumento fue atender las necesidades especiales de los países menos desarrollados y más pequeños.
© BID

Aunque con el tiempo sí hubo cambios en los patrones de financiamiento por sectores y países, la inercia ayudó a mantener graduales estos cambios.

Aun cuando la reducción de la pobreza y la inequidad fue un pilar medular el Noveno Aumento, hay escasa evidencia de que el Banco se haya concentrado más directamente que antes en estos temas, con excepción del aumento de sus actividades en Haití. La consecución de las metas de financiamiento para los países C y D no fue sinónimo de un mayor enfoque en la pobreza ni significó un aumento de los préstamos a países de bajos ingresos, y la fusión del FOE con Capital Ordinario mantuvo los préstamos en condiciones concesionarias más o menos iguales que antes. El único ámbito centrado claramente en la pobreza fueron los recursos no reembolsables para Haití, si bien ese apoyo aún no arroja resultados positivos sólidos y sistémicos.

Dicho esto, buena parte de lo que hace el BID implica un énfasis generalizado en el crecimiento económico, que también es importante para la reducción de la pobreza. Brindar apoyo en los ámbitos en que se apoya el crecimiento económico, tales como infraestructura y medio ambiente, política fiscal, gobernanza y refuerzo institucional, servicios sociales y desarrollo financiero y del sector privado, contribuye de manera significativa a lograr los objetivos fundamentales del Noveno Aumento relativos al crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

El BID es esencialmente un banco que opera en función de la demanda, y una de las lecciones del Noveno Aumento es que un entorno semejante no se presta

fácilmente a mandatos altamente prescriptivos. Los esfuerzos dirigidos a demostrar el cumplimiento de mandatos pueden distorsionar los incentivos y el comportamiento y conducir a un desperdicio de recursos escasos. En lo sucesivo, es esencial que la estrategia del Banco surja orgánicamente del entorno en el que opera la institución. En dicho entorno, el desafío más importante es que el Banco *haga bien lo que hace*, lo cual es tema del capítulo siguiente.

El segundo resultado intermedio previsto fue aumentar la capacidad de respuesta a los clientes y la efectividad en el desarrollo. El BID ha conseguido avanzar sustancialmente en este sentido mejorando, entre otras cosas, el proceso de las estrategias de país, los instrumentos de préstamo y el trabajo en conocimiento.

© *BID*

3 Capacidad de Respuesta a los Clientes y Efectividad en el Desarrollo

Además de la selectividad estratégica, el segundo resultado intermedio previsto como consecuencia del Noveno Aumento fue la capacidad de respuesta a los clientes y la efectividad en el desarrollo:

> El aumento sustancial del financiamiento […] tras la realineación de 2007 indica que la demanda es sumamente sensible a un Banco más eficiente y con mayor capacidad de respuesta. Una expansión del financiamiento daría mayor impulso a los cambios que mejoran la efectividad en el cumplimiento de la misión del Banco de fomentar el desarrollo en la región de América Latina y el Caribe, y dichos cambios también son necesarios para que el BID pueda desempeñar un papel de mayor envergadura en la atención de esas demandas. La Agenda para un Banco Mejor […] describe las medidas necesarias para lograr la máxima eficacia e impacto de las intervenciones del BID.

Muchas iniciativas del BID en curso en el momento de las discusiones sobre el Noveno Aumento se incorporaron en el Acuerdo sobre el Noveno Aumento de Capital bajo el título "Agenda para un Banco Mejor". La agenda abarcó dos áreas principales: mejorar "lo que hace el Banco", que se trata en este capítulo, y mejorar "cómo lo hace el Banco", que se expone en el capítulo que sigue.

Los mandatos del Noveno Aumento de Capital abarcaron virtualmente todos los instrumentos clave de la asociación del Banco con sus clientes. El fin de las estrategias de país sería aprovechar un marco de país sólido y abarcar toda la gama de los instrumentos del Banco. Los ***instrumentos de préstamo*** del Banco apoyarían efectivamente el desarrollo y reflejarían las necesidades y los contextos cambiantes de los países. Se fortalecería el marco para entregar ***productos de conocimiento*** (incluidos los servicios remunerados). El ***Marco de Efectividad en el Desarrollo***, que aparea herramientas para el aprendizaje y la rendición de cuentas sobre los resultados con la intención de reforzar la capacidad de evaluación, se consideró el elemento medular para mejorar lo que hace el Banco. Se prepararía un informe anual acerca del progreso obtenido en la materia: el Panorama de la Efectividad en el

Desarrollo. Las evaluaciones de la ***sostenibilidad macroeconómica*** se realizarían por lo menos una vez al año, como uno de los prerrequisitos para mantener la exposición global del Banco con el país. El Banco seguiría ampliando su enfoque en materia de sostenibilidad ambiental y social y fortaleciendo su ***sistema de salvaguardias***, incluso mediante la aplicación de salvaguardias sobre género y la operacionalización del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI). Aprovecharía y desarrollaría los ***sistemas de país*** para lograr una mayor titularidad de los países y más efectividad y eficiencia y para mantener su posición de vanguardia en la ***lucha contra el fraude y la corrupción*** apoyando las iniciativas contra la corrupción y a favor de la transparencia en la región.

A. Estrategias y programación de país

En el Acuerdo sobre el Noveno Aumento de Capital se reiteró la función central de la estrategia de país, la herramienta principal que sirve para definir el programa de apoyo del Banco a sus clientes y que incorporó dos elementos nuevos. En primer lugar, el proceso de preparación de la estrategia de país abarcaría y se basaría en un marco general de desarrollo de país. En segundo, los procesos anuales de la estrategia de país y de programación incluirían el financiamiento sin garantía soberana del Banco con miras a captar la gama completa de productos del BID y la demanda de los países.

En la evaluación intermedia del Noveno Aumento, OVE consideró que el cumplimiento de los compromisos de programación de país era parcial. Pese a que las estrategias de país proveían un análisis de las características, los desafíos para el desarrollo y los principales sectores del país, el uso del análisis para definir las prioridades para el Banco solía ser confuso. Además, las estrategias de país escasamente proporcionaban un examen satisfactorio de la ventaja comparativa del BID o de sus logros y fracasos anteriores en las áreas de intervención. No siempre se valían de todo el trabajo analítico del Banco y normalmente no prestaban suficiente atención a las actividades no financieras, como los productos de conocimiento y las cooperaciones técnicas. Por último, las estrategias de país incluían un análisis muy limitado de los préstamos sin garantía soberana o su función en la promoción del desarrollo de país y de las sinergias entre los instrumentos con y sin garantía soberana. A la luz de estos hallazgos OVE sugirió reconsiderar las directrices para las estrategias de país.

En 2015 el BID introdujo nuevas directrices para las estrategias de país, que entraron en vigor a principios de 2016. Las nuevas directrices preservan la innovación de las correspondientes al período 2009-2010 con respecto a la distinción de la función de las estrategias de país —establecer "qué" apoyar, en lugar de "cómo", y con orientación a los resultados— pero introdujeron varios cambios significativos. El cambio principal consiste en la introducción de los Desafíos de Desarrollo de País, un documento independiente que sirve como aporte analítico a las estrategias de país. El documento es liderado por el Departamento de País, con el apoyo de VPS y las ventanillas del sector privado. El propósito del documento de Desafíos de Desarrollo de País es determinar, desde la perspectiva del Grupo BID, los desafíos de desarrollo principales que son un obstáculo al crecimiento

inclusivo y sostenible del país, así como las intervenciones con las que se podrían enfrentar los desafíos con un impacto superior en el desarrollo. En sustitución de las notas sectoriales individuales, VPS ahora proporciona aportes de los sectores al documento de Desafíos de Desarrollo de País que VPC integra en un solo documento.

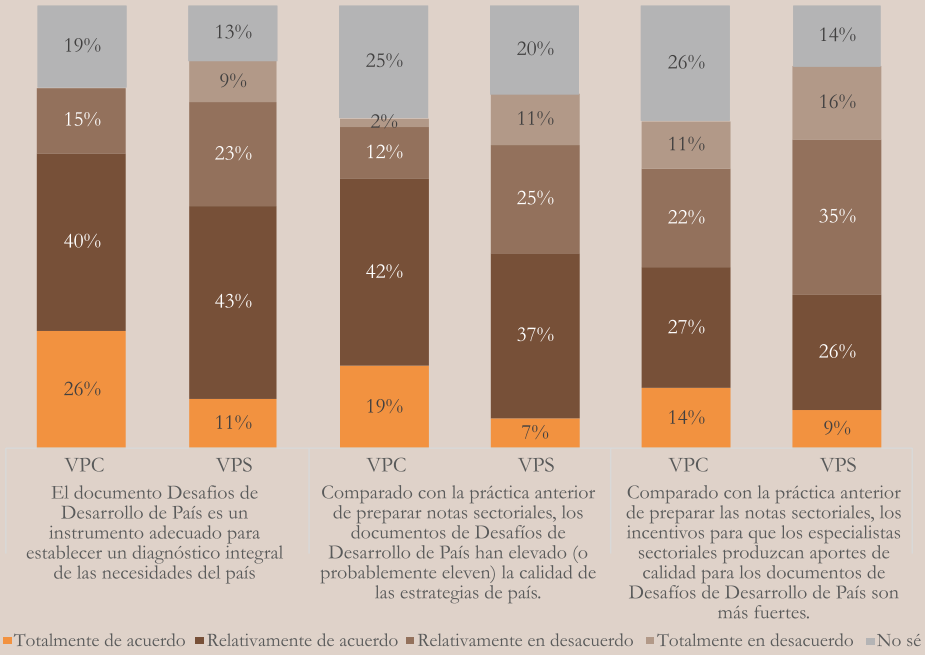
Otros dos cambios fundamentales que introdujeron las nuevas directrices de las estrategias de país son un tratamiento más integral de los temas transversales y la función que desempeñan las ventanillas de operaciones sin garantía soberana en el proceso de preparación de las estrategias de país. El documento de Desafíos de Desarrollo de País tiene por objeto tratar tres temas transversales que son prioridades corporativas para el Banco: igualdad de género y diversidad, cambio climático y sostenibilidad ambiental, e instituciones y Estado de derecho. Aunque las directrices anteriores ya habían hecho hincapié en la integración de las operaciones del sector privado, las correspondientes a 2015 resaltaron la participación del personal de la CII y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) en la preparación y supervisión de las estrategias de país, y los vínculos con el plan de negocios de la CII.

Examinando las primeras experiencias[19], OVE encontró que los documentos de Desafíos de Desarrollo de País proveen diagnósticos integrados con gran énfasis en los factores que limitan el crecimiento. Dichos marcos integradores faltaban anteriormente y añaden un valor importante. Comparando el proceso con la producción aislada de las notas sectoriales individuales, la mayor parte de los entrevistados dijeron creer que la preparación del documento de desafíos ha ayudado a los especialistas sectoriales a percibir la interacción de su área con el contexto más amplio del desarrollo de país desde una perspectiva analítica, no solo operativa. Algunos "Días de País" entorno a la preparación del documento de desafíos, que reúnen a especialistas sectoriales y economistas encabezados por el Representante de País y el asesor económico regional, han permitido enriquecer las discusiones para integrar puntos de vista sobre los limitantes al desarrollo del país. También se considera que los documentos de desafíos mejoran la calidad de las conversaciones con las autoridades nacionales y han facilitado la detección y el abordaje de brechas de conocimiento, aunque estas brechas no se han abordado sistemáticamente en las estrategias de país ni en los documentos de programación de país.

OVE halló tres retos relacionados con los documentos de Desafíos de Desarrollo de País. Para comenzar, el ejercicio del documento de desafíos puede haber reducido los incentivos que tiene VPS para proveer aportes de calidad (Recuadro 3.1), dado que ya no sirven como vehículos de promoción para las operaciones ni constituyen productos de conocimiento autónomos por los que los funcionarios de VPS puedan llevarse el crédito. Asimismo, la preparación de documentos de Desafíos de Desarrollo de País se ha alineado solo en parte con los ciclos políticos, si bien el alineamiento parece estar mejorando en los nuevos documentos de desafíos que se están preparando. Para terminar, no se ha aprovechado el potencial todavía inexplorado de los documentos de desafíos como productos de conocimiento. Los documentos de Desafíos de Desarrollo de País de facto se han visto apenas como aportes internos a las estrategias de país, y se ha dedicado poco esfuerzo a su presentación y difusión.

Recuadro 3.1. Opiniones de VPS y VPC sobre los documentos de Desafíos de Desarrollo de País y las estrategias de país

La encuesta de OVE sobre el Noveno Aumento de Capital pedía al personal de VPS y VPC sus opiniones acerca de los cambios efectuados en la estrategia de país conforme a las directrices de 2015. En general, VPC parece tener una opinión más favorable que VPS. Una proporción mayor de las personas de VPC que respondieron la encuesta cree que el documento de Desafíos de Desarrollo de País es un instrumento adecuado para elaborar un diagnóstico integral de las necesidades de país; que el documento de desafíos ha elevado (o es probable que eleve) la calidad de las estrategias de país, y que se fortalecieron los incentivos para que los especialistas sectoriales generen aportes de calidad a los documentos de desafíos.



Fuente: Encuesta de OVE sobre el Noveno Aumento de Capital, OVE, n=281

A la fecha, los documentos de Desafíos de Desarrollo de País no han producido cambios considerables ni en el contenido ni en la selectividad de las estrategias de país. Aunque hay ciertas variaciones entre los documentos de desafíos, han servido más para proporcionar un marco conceptual idóneo para estructurar el análisis que para establecer un orden de prioridades en las restricciones obligatorias y las áreas de intervención. Por lo tanto, la gama de intervenciones posibles del BID congruentes con el análisis de los desafíos de desarrollo de país continúa siendo muy variada en muchos casos, y las estrategias de país (que también reflejan las demandas de los países, la cartera actual del BID y otros factores) no parecen ser significativamente más puntuales o selectivas que antes.

La integración de las ventanillas del sector privado en la preparación de las estrategias de país —el segundo mandato del Noveno Aumento relacionado con la programación de país— se ha fortalecido notablemente. La CII en la actualidad participa en los documentos de Desafíos de Desarrollo de País y las estrategias de país, con la facilitación de la División de Coordinación entre la CII y el BID que se creó después de la fusión hacia afuera. La intervención del FOMIN en los procesos de preparación de los documentos de desafíos y de las estrategias de país parece ser menos sistemática que la de la CII, aunque es más intensa que antes.

Según los hallazgos de la evaluación intermedia de OVE, la alineación entre las estrategias de país, la programación anual y los montos efectivos de los préstamos continúa siendo parcial. Desde 2013, los documentos de programación de país han aportado una evaluación de la alineación estratégica de las operaciones con garantía soberana programadas anualmente con sus estrategias de país correspondientes. A pesar de los lapsos ocasionales, en la mayoría de los países y años parece haber una alineación general que sugiere que las estrategias de país tienen hasta cierto grado un valor perdurable en la orientación de la programación. Efectivamente, más de las tres cuartas partes del personal de VPC y VPS encuestado por OVE estima que las estrategias de país influyen mucho al definir la programación del Banco en un país. Empero, ni el monto global de financiamiento de las estrategias de país ni los inventarios de proyectos de los documentos de programación han predicho con precisión las aprobaciones reales desde 2011. En su conjunto, las aprobaciones efectivas no alcanzaron el 15% del monto global de financiamiento de las estrategias de país; en cambio, excedieron los montos programados anualmente en el documento de programación de país en un 11% (con desviaciones más altas en determinados países). Este patrón refleja la naturaleza indicativa de los escenarios de financiamiento de las estrategias de país y de los documentos de programación de país, así como la flexibilidad del proceso de programación, y es poco probable que cambie bajo las nuevas directrices.

B. Instrumentos operativos

1. Préstamos

El Acuerdo sobre el Noveno Aumento de Capital pidió una revisión de los instrumentos y políticas existentes para realzar los resultados de desarrollo y adaptar los instrumentos a las necesidades específicas:

> Es necesario que los instrumentos operativos del Banco respalden eficazmente los propósitos de desarrollo y reflejen las necesidades cambiantes y el contexto en evolución de los países. En los últimos años la institución ha creado una gama de instrumentos operativos focalizados en mayor medida en procesos administrativos que en respaldar resultados en materia de desarrollo. Aun cuando se mantendrán las categorías actuales de los préstamos en apoyo de

El Banco necesita volver a analizar los modelos de sus operaciones y los incentivos de su personal para obtener resultados en países donde las instituciones y la gobernanza son débiles.

© BID

reformas de política y de los préstamos de inversión, una revisión de los instrumentos existentes considerará simplificar los instrumentos ofrecidos y actualizar las políticas administrativas para destacar los resultados de desarrollo y adaptar los instrumentos a necesidades específicas.

Este mandato, en particular la necesidad de adaptar los instrumentos a las necesidades de los países, se ha cumplido en términos generales. El Banco tomó medidas para simplificar el conjunto de instrumentos eliminando tres modalidades de préstamos de inversión que rara vez se usaban: el préstamo de innovación, la facilidad sectorial y los préstamos en función del desempeño. Dos modalidades nuevas se han agregado en respuesta a la demanda de los países: el préstamo basado en resultados (LBR) y la línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP), un producto multisectorial. El LBR se fundamenta en lecciones aprendidas del proyecto piloto del préstamo en función del desempeño, así como de otros bancos multilaterales de desarrollo[20]. En 2016 el BID amplió la elegibilidad para obtener una CCLIP, del apoyo a un solo organismo al apoyo a varios organismos en un solo marco temático. Por ejemplo, un programa para mejorar la nutrición infantil podría brindar apoyo a los ministerios de salud, educación y agricultura con préstamos individuales en el marco de la CCLIP.

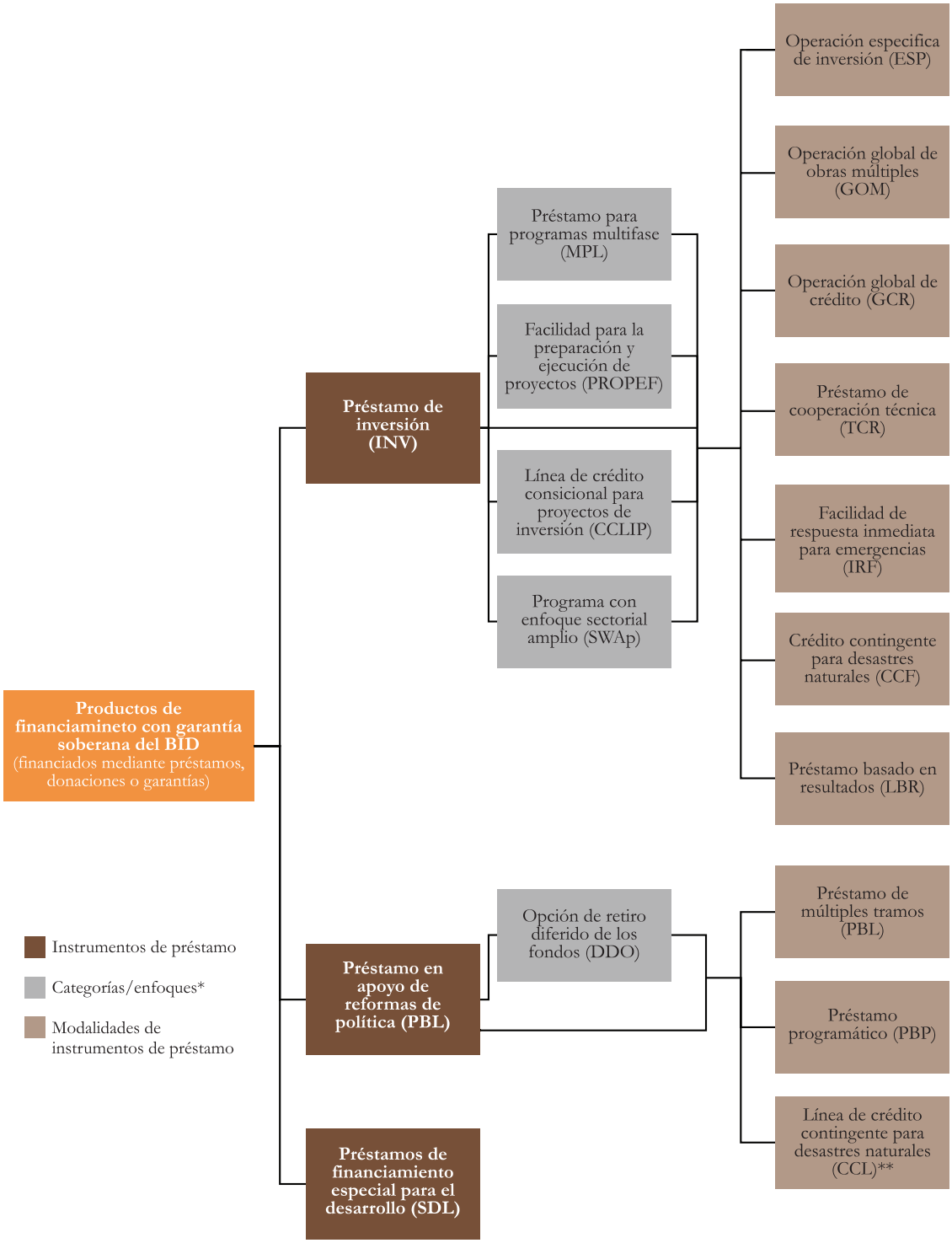
El BID ha experimentado con varios instrumentos de emergencia y condicionales en el contexto del Acuerdo sobre el Noveno Aumento de Capital. Una opción de retiro diferido de los fondos (DDO) se añadió a la categoría de préstamos en apoyo de reformas de política en 2012, permitiendo a los países retirar recursos de los PBL,

de ser necesario. También se aprobó en 2012 una línea de crédito contingente para desastres naturales bajo la categoría de préstamos en apoyo de reformas de política, pero ya no se financia. En la categoría de préstamos de emergencia, la línea de crédito para sostenibilidad del desarrollo se aprobó en 2012 pero expiró como categoría de préstamo para nuevas aprobaciones a finales de 2015. En 2017, fue reemplazada por el instrumento de préstamos de financiamiento especial para el desarrollo (SDL), una categoría separada de las de los préstamos de inversión y en apoyo de reformas de política. El SDL está diseñado para ayudar a los países prestatarios a enfrentar las crisis macroeconómicas y sólo puede ser utilizado cuando existe un programa del FMI en marcha.

Por último, la expansión de la flexibilidad en el uso de las garantías y la introducción de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), aun cuando no sean instrumentos de financiamiento, han sido innovaciones importantes durante el período del Noveno Aumento de Capital. Al igual que otros bancos multilaterales de desarrollo, el BID puede financiar préstamos de inversión y PBL directamente o avalar las operaciones mediante garantías soberanas provistas a los financistas definitivos. En 2013 se aumentó la flexibilidad al permitir la estructuración de garantías parciales de crédito y contra riesgo político en el BID, a pesar de que la encuesta anual de 2015 a los clientes indicó poca familiaridad con estos instrumentos. La FFF llegó a ser plenamente operativa en 2012 para atender todos los préstamos con garantía soberana financiados con Capital Ordinario del Banco. Los prestatarios cuentan con una variedad de opciones que ajustan las condiciones financieras de sus préstamos a sus necesidades, entre otras, la selección de la divisa (con una opción de moneda local, en algunos casos) y flexibilidad en los planes de reembolso. La facilidad también ofrece coberturas que permiten a los prestatarios ajustar los términos financieros durante la vigencia de un préstamo. La evaluación intermedia de OVE reveló que los prestatarios del BID consideraban la FFF como un indicador de la capacidad de respuesta del BID a las inquietudes de los prestatarios y un esfuerzo para hacer más atractivos los productos del Banco en un entorno sumamente competitivo.

El análisis de OVE sugiere que no hay brechas patentes en el conjunto de instrumentos de préstamo con garantía soberana del BID, y que incluso existe la posibilidad de una mayor consolidación de los préstamos de inversión. Actualmente el BID tiene siete modalidades de préstamos de inversión (Gráfico 3.1)[21]. Puesto que solo una modalidad de préstamo de inversión del BID –las operaciones específicas de inversión– se usa extensamente, y una gran parte de las políticas y la orientación pertinentes para estos tipos de préstamos son similares, el Banco podría considerar reducir el número de modalidades. Una política general podría establecer los requisitos fundamentales para los préstamos de inversión (especialmente en torno a un proyecto bien definido), pero con flexibilidad en cuanto a la estructuración a fin de satisfacer las necesidades del cliente. Una excepción son los préstamos basados en resultados, que seguirían necesitando políticas y procedimientos propios.

Gráfico 3.1. Instrumentos y modalidades de préstamo con garantía soberana del BID



*Cualquier modalidad del préstamo de inversión se puede usar con los MPL, las PROPEF, las CCLIP y los SWAp. La opción de retiro diferido de los fondos (DDO) se puede aplicar tanto a los PBL como a los PBP.
**Las CCL se tratan como PBL para propósitos operativos, fiduciarios y de adquisiciones. La CCL actualmente no se financia.
Fuente: OVE

Cabe también agilizar los procesos de aprobación. El BID tiene tres procedimientos de aprobación del Directorio Ejecutivo de los préstamos con garantía soberana: el procedimiento estándar, el simplificado y el corto. Además, el Directorio Ejecutivo puede delegar la autoridad de aprobación a la Administración[22]. La proporción de las operaciones remitidas al Directorio Ejecutivo sujetas al procedimiento estándar ha aumentado de menos de la mitad antes de Noveno Aumento a casi dos terceras partes en el período 2014-2016. En comparación, los directorios del Banco Mundial y del Banco Asiático de Desarrollo consideran alrededor del 10% y el 30% de las operaciones de préstamo, respectivamente. Hay dos factores que contribuyen a la discusión de un número tan alto de operaciones en el Directorio Ejecutivo del BID. En primer lugar, ciertos criterios que rigen las deliberaciones del Directorio Ejecutivo del BID, como los umbrales de los montos que requieren aprobación, no se han actualizado desde 1995 (documento GN-1838), independientemente del aumento de los montos promedio de los préstamos[23]. Segundo, el número de préstamo programáticos en apoyo de reformas de política ha aumentado y para ellos hay que seguir el procedimiento estándar. Las discrepancias en los procedimientos de aprobación en todas las modalidades de los instrumentos llevan a anomalías, como el hecho de que algunas CCLIP muy cuantiosas (algunas de hasta US$1.000 millones cada una) siguen el procedimiento corto mientras que el Directorio Ejecutivo discute las cooperaciones técnicas no reembolsables de más de US$10 millones.

2. Conocimiento

El Acuerdo sobre el Noveno Aumento de Capital no entró en los detalles sobre los productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidades, pero señaló que el BID "reforzará estos productos como componente del negocio central del Banco, y para adaptar su estrategia de financiamiento y los arreglos operativos". Además, se ha propuesto "una opción de financiamiento de servicios remunerados, para aprovechar el potencial inexplorado de una sustancial recuperación de costos".

Producir e intercambiar conocimientos ha constituido una gran parte de la labor del Banco desde el Noveno Aumento de Capital. OVE estima que el gasto del BID en la generación de conocimiento ha alcanzado un total superior a US$1.000 millones desde 2010 -o más de US$150 millones al año en promedio-[24]. Cerca de la mitad de estas operaciones se financiaron con el presupuesto administrativo del BID, y la otra mitad mediante cooperaciones técnicas financiadas por Programas de Desarrollo Estratégico del Capital Ordinario y fondos fiduciarios.

El BID también ha logrado ciertos progresos en promover los servicios remunerados de asesoramiento y conocimiento a pesar de que la demanda ha sido modesta hasta ahora[25]. En 2013, el Banco adoptó una política de servicios remunerados que incluye como clientes elegibles a gobiernos nacionales y subnacionales, empresas públicas, entidades del sector privado y organizaciones sin ánimo de lucro. Hasta el momento, sin embargo, se ha registrado una demanda limitada. Hay una preferencia

por las cooperaciones técnicas no reembolsables cuando están disponibles, las que parecerían desplazar mucha de la demanda potencial de servicios remunerados[26].

La necesidad primordial en el ámbito del conocimiento es la priorización y agilización. OVE señaló en su evaluación intermedia de 2013 los altos costos de transacción relacionados con las cooperaciones técnicas, la ausencia de un sistema de monitoreo y evaluación y la debilidad de los vínculos entre el conocimiento y los préstamos. La evaluación que OVE realizó en 2014 de los Programas Especiales del BID reafirmó la necesidad de que la programación de la cooperación técnica fuera más estratégica (que en condiciones ideales estaría ligada al proceso de programación anual para préstamos), una gestión más efectiva del conocimiento y mejores mediciones de los resultados. En su revisión de 2017 de las evaluaciones de impacto del BID, OVE documentó el enorme crecimiento de la producción de evaluaciones de impacto del BID en la década pasada y recomendó un mayor nivel de priorización, atención a la calidad y énfasis en la titularidad de los clientes de cara al futuro[27]. Aunque la administración ha tomado medidas para mejorar el monitoreo y la presentación de informes sobre las cooperaciones técnicas en respuesta a las evaluaciones de 2013 y 2014, la reciente revisión de las evaluaciones de impacto indica que todavía hay margen considerable para una mayor priorización del trabajo de conocimiento.

C. Efectividad en el Desarrollo

El BID lanzó el Marco de Efectividad en el Desarrollo en 2008 con el fin de generar un acervo de conocimientos sobre lo que mejor permite enfrentar los desafíos de desarrollo de la región. Este marco consiste en tres componentes: (i) la Matriz de Efectividad en el Desarrollo, que abarca la evaluación ex ante de la capacidad prevista de los proyectos para informar sobre los resultados al momento de la terminación, (ii) el Informe de Seguimiento de Avance (PMR por sus siglas en inglés), un informe de seguimiento o supervisión de proyectos para seguir el avance de la ejecución y (iii) el informe de terminación de proyecto (PCR por sus siglas en inglés), en el que se evalúan los resultados en el momento de la terminación.

En el Noveno Aumento de Capital se insistió en el compromiso de mejorar la efectividad en el desarrollo mediante la medición de los resultados de las operaciones del Banco. Los proyectos sometidos a la aprobación del Directorio Ejecutivo incluirían una Matriz de Efectividad en el Desarrollo en la que se calificaría la evaluabilidad del proyecto usando criterios estándar, y todos los proyectos presentados al Directorio Ejecutivo para su aprobación tendrían que tener una puntuación de evaluación mínima de 5 (en una escala de 1 a 10). Una vez aprobado un proyecto, se usaría un PMR para "el seguimiento de los productos y efectos directos del proyecto y su ejecución, en cuanto a costo y tiempo"[28]. A su término, todos los proyectos serían objeto de PCR que medirían los resultados verdaderos comparándolos con los resultados previstos en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo. Los resultados constarían anualmente en el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo, junto con la evaluabilidad de la cartera, el cumplimiento con las prioridades institucionales,

el análisis económico que contiene la cartera, los resultados del seguimiento de proyectos y de las evaluaciones de impacto y, finalmente, la puesta en práctica de las recomendaciones de OVE.

La Matriz de Efectividad en el Desarrollo recibió la mayor atención durante la primera parte del período del Noveno Aumento de Capital. En tanto que se han logrado los requisitos relativos a la Matriz de Efectividad en el Desarrollo, continúan los problemas de precisión y relevancia. OVE llevó a cabo varias revisiones y ejercicios de validación durante el período de 2011 a 2013 en las que recomendaba cambios de contexto y puntuación, muchos de los cuales han sido introducidos por la Administración. El sistema de puntuación de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo ya se ha estabilizado, y la meta del Noveno Aumento de Capital con respecto a las puntuaciones de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo se ha logrado con facilidad. La inquietud más crítica actualmente en cuanto a dicha matriz es si sigue siendo una medición exacta de la evaluabilidad del proyecto. En entrevistas con OVE, el personal informó que se habían vuelto duchos en el diseño de proyectos con altas puntuaciones en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo. Sin embargo, en sus validaciones OVE confirmó que los diseños en el momento de la aprobación pueden ser muy distintos a los proyectos que se ejecutan en realidad, porque las directrices en vigor permiten a la Administración introducir cambios en las matrices de resultados del proyecto a lo largo de su vida. De esta forma se limita el incentivo de especificar matrices de resultados verosímiles al aprobarse el proyecto y las puntuaciones originales de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo originales pueden perder relevancia en el transcurso del ciclo del proyecto.

La mayoría de los requisitos del Noveno Aumento de Capital para PMR también se han satisfecho, aunque todavía se precisa refinarlo. Más importante aún es que el PMR actualmente no monitorea resultados, ya que no requiere un juicio acerca de si el proyecto va por buen camino hacia el logro de sus objetivos de desarrollo. Más bien, se presta atención a los productos y los gastos, ya que de ellos depende la clasificación de los proyectos en una de las tres categorías "satisfactorio," "en situación de alerta" o "problemático". Muchos empleados del BID entrevistados por OVE no creen que este sistema de clasificación refleje con exactitud el desempeño de los proyectos. Las directrices permiten la reclasificación de proyectos, con justificación por parte del líder de equipo del proyecto y la aprobación del representante del país, y el número de reclasificaciones ha ido creciendo (de poco menos del 10% en el ciclo de marzo de 2014 a más del 12% en el ciclo de marzo de 2017). Aproximadamente el 90% de los cambios en las calificaciones han sido mejoras (con ese porcentaje aumentando cada año) y de ese porcentaje, las tres cuartas partes han sido cambios a "satisfactorio"[29].

La parte más lenta de la ejecución del Marco de Efectividad en el Desarrollo es el Informe de Terminación de Proyecto (PCR), labor que sigue en marcha. En los compromisos del BID bajo el Noveno Aumento de Capital se estipula que "OVE validará los resultados alcanzados en los proyectos concluidos … [comparando] los resultados reales logrados y los resultados previstos al aprobar el proyecto …" y se

incluirá como indicador en el Marco de Resultados Corporativos del Noveno Aumento de Capital "el porcentaje de proyectos con calificación satisfactoria de resultados de desarrollo al momento de la terminación". En 2017 OVE produjo los primeros resultados de validación completos para los 21 PCR redactados hasta 2016[30]. En general, OVE halló que se había progresado sustancialmente en el establecimiento de un sistema de autoevaluación, basado en objetivos, verosímil y uniforme. Los PCR suelen ser francos y de buena calidad y sintetizan una variedad de lecciones importantes que pueden sustanciar el diseño de proyectos futuros, aunque aún hay desafíos por encarar. Es preciso hacer un mayor esfuerzo para velar por que dichos informes estén en armonía con la metodología basada en objetivos y se entreguen oportunamente. La práctica actual de la Administración de permitir el cambio de indicadores y objetivos hasta en el último PMR (o incluso durante el ejercicio de preparación del PCR) es demasiado flexible y compromete su capacidad para evaluar la verdadera efectividad del rendimiento de una operación. También hace falta más precisión acerca del tipo de análisis económico para efectuar la evaluación de la eficiencia de varios tipos de operaciones. El Directorio Ejecutivo avaló las recomendaciones de OVE, que está realizando un seguimiento junto con la Administración.

Los requisitos del Panorama de la Efectividad en el Desarrollo contenidos en el Noveno Acuerdo de Capital son muy concretos. El cumplimiento de estos requisitos ha venido mejorando, si bien aún existen brechas al menos en cuatro áreas: (i) resolver problemas abiertamente en torno a la calidad de la información de los resultados de proyectos, (ii) aceptar y usar los resultados validados de los PCR, (iii) analizar los inconvenientes que surgen de toda la gama de evaluaciones de impacto e (iv) informar sistemáticamente acerca de la implementación de las recomendaciones de OVE. El Panorama de la Efectividad en el Desarrollo se ha ido centrando más y más en reportar los progresos del BID en la consecución de los indicadores del Marco de Resultados Corporativos pero se requieren avances adicionales para mejorar su rol como instrumento de rendición de cuentas, tal y como se pretendía en el Noveno Aumento.

D. Salvaguardias y cumplimiento de las políticas

El BID tiene dos tipos de salvaguardias para asegurar que sus proyectos inimicen y mitiguen cualquier perjuicio ocasionado por sus préstamos: la primera es evitar que el BID otorgue préstamos en condiciones macroeconómicas insostenibles y la segunda consiste en minimizar o mitigar los posibles daños medioambientales y sociales. El Noveno Aumento de Capital incluyó mandatos específicos sobre el alcance y el contenido de las salvaguardias macroeconómicas y un requisito más general de que el Banco implementara las recomendaciones de una comisión previa acerca de las salvaguardias ambientales y sociales (incluido el género). También solicitó al Banco que implementara plenamente la política, que aprobó el Directorio Ejecutivo del BID a principios de 2010, dirigida a establecer un Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) para que se encargara de la verificación externa del cumplimiento con las políticas. Los mandatos específicos sobre salvaguardias macroeconómicas y el MICI se examinan a continuación[31].

1. Sostenibilidad macroeconómica

El Noveno Aumento de Capital del BID dio un paso importante al hacer extensivas las salvaguardias macroeconómicas al monto global del financiamiento. El Banco aplicó las salvaguardias macroeconómicas por primera vez con la introducción de préstamos en apoyo de reformas de política a fines de la década de 1980, confiando en gran medida en el análisis del Fondo Monetario Internacional en los primeros años y luego creando un producto analítico interno, la Evaluación Macroeconómica Independiente, en 2005. El Noveno Aumento de Capital introdujo un nuevo instrumento, el Análisis de Sostenibilidad Macroeconómica, en cuyo contenido abundó en detalles el Noveno Aumento de Capital.

En su evaluación intermedia, OVE llegó a la conclusión de que el Análisis de Sostenibilidad Macroeconómica "se había implementado sustancialmente, pero que enfrenta[ba] muchas dificultades que [impedían] seriamente su probable efectividad". Subsecuentemente, los Gobernadores reformaron el instrumento, reemplazando las Evaluaciones Macroeconómicas Independientes con una única Evaluación Independiente de las Condiciones Macroeconómicas (IAMC). Le pidieron a OVE que revisara dicha evaluación dos años después de su introducción, y se terminó una evaluación a principios de 2017[32].

En su evaluación reciente, OVE encontró que la reforma de las salvaguardias macroeconómicas encomendada por los Gobernadores en 2014 se había implementado cabalmente. A fines de 2016 se habían producido más de 80 IAMC de todos los países miembros prestatarios menos dos. La introducción de este tipo de evaluación había conllevado mejoras sustanciales en la operación de la salvaguardia macroeconómica, reflejadas en un consenso más amplio sobre el mandato de la salvaguardia y el fortalecimiento de la capacidad interna del BID para producir análisis macroeconómicos. La calidad promedio de dichas evaluaciones fue significativamente mejor que la de los análisis de sostenibilidad macroeconómica, pese a la continua heterogeneidad de la calidad.

VPC produce las IAMC y el Departamento de Investigación las revisa, y a juicio de OVE, el proceso es relativamente informal, con una responsabilización limitada sobre la decisión final. La Administración estuvo de acuerdo con las recomendaciones de OVE: reducir la periodicidad y agilizar los procedimientos de actualización de las IAMC, poner al día las directrices técnicas, fortalecer la función y responsabilización del comité asesor (Grupo de Trabajo Macroeconómico) en el apoyo brindado a la toma de decisiones (en lugar de dejar que se ocupe solamente el Economista Jefe), disminuir el nivel de confidencialidad de las IAMC y mejorar la comunicación con los países clientes, lo que supone tener la seguridad de que siempre esté disponible un borrador del IAMC —que exponga la justificación para publicar o no el documento— para distribuirlo a las autoridades nacionales.

El Banco ha ideado un conjunto completo y flexible de productos de financiamiento y ha comenzado a realizar un trabajo más integrado de diagnóstico de los países, en el marco de su nuevo enfoque en las estrategias de país.

© BID

2. El Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación

En línea con el mandato del Noveno Aumento de Capital, el MICI entró en vigor en septiembre de 2010 y comenzó a manejar reclamos de las personas afectadas por los proyectos del Banco. En 2012, OVE realizó una evaluación de los últimos dos años de operación del MICI e informó sobre los resultados en su evaluación intermedia del Noveno Aumento de Capital. Consideró disfuncional la estructura del MICI, lo que socavaba su rendición de cuentas con integridad y eficiencia. Asimismo, la política reflejaba ambivalencia acerca de la medida en que el Banco quería recibir reclamos. OVE recomendó que el Directorio Ejecutivo diera por terminada la fase piloto de dos años y estableciera un nuevo mecanismo de rendición de cuentas con funciones y responsabilización definidas debidamente.

Como seguimiento a la evaluación intermedia, el Directorio Ejecutivo sostuvo extensas consultas y, en diciembre de 2014, aprobó una nueva política (documento MI 47-6). Esta corrige la mayoría de las desventajas que OVE detectó en la política de 2010, provee al MICI una estructura interna y disposiciones sobre la presentación de informes que determinan sin ambages las cuentas que ha de rendir y evita conflictos de interés, además de que exige que el MICI gestione los reclamos de manera transparente y expedita y que la Administración del BID responda sistemáticamente a las determinaciones del MICI. No obstante, al igual que la política que la precedió, adolece de la falta de una declaración de visión completa y definida de las expectativas con respecto a los logros esperados del mecanismo.

El MICI está funcionando mucho mejor en virtud de la política de 2014. Ha registrado alrededor de 25 reclamos desde que se adoptó la política, la generalidad presentados por personas o comunidades que arguyen que sus tierras y medios de subsistencia se pueden ver afectados por los proyectos financiados por el Banco. Cinco de dichos reclamos han sido declarados elegibles para la intervención del MICI –tres para que se lleve a cabo una verificación del cumplimiento y los otros dos para consultas (resolución de conflictos). Asimismo, el MICI ha llevado a término varios casos que se habían abierto conforme a la política de 2010. Todas las determinaciones, aunadas a las respuestas de la Administración del BID, se publican en su página abierta al público. El personal considera que la presencia del MICI está ayudando a concentrar su atención y la de los clientes del BID en la puesta en práctica de las políticas, especialmente en las comunicaciones constructivas con las comunidades afectadas por proyectos[33]. Aunque esta experiencia temprana es positiva, se necesitará ampliarla para que emerjan lecciones generales.

E. Apoyo al fortalecimiento institucional y de la gobernanza

La importancia de las instituciones y la gobernanza, y la necesidad de que el BID ayude a reforzarlas, son temas que se reiteran en el Acuerdo sobre el Noveno Aumento. Además de exigir una estrategia en esta área, como se expuso en el capítulo precedente, el Noveno Aumento de Capital incluyó dos mandatos operativos específicos: apoyar el fortalecimiento de los sistemas nacionales y asistir a los países en sus iniciativas contra la corrupción.

1. Sistemas nacionales

El Noveno Aumento de Capital comprometió al Banco a apoyar el fortalecimiento de los sistemas nacionales y aumentar su uso en operaciones financiadas por el Banco, de conformidad con la estrategia aprobada por el BID en 2010[34]. En la estrategia se reconoció que todos los sistemas nacionales eran importantes para la efectividad en el desarrollo; no obstante, se concedió más prioridad a la gestión financiera, las adquisiciones, y el monitoreo y la evaluación que a las salvaguardias ambientales y sociales y las estadísticas. Con la estrategia se pretendía encontrar un equilibrio entre el riesgo fiduciario y el fortalecimiento de la capacidad a largo plazo, y se reconocía que el progreso habría de ser gradual, impulsado por el país y adaptado a sus condiciones. La estrategia contemplaba tres tipos de actividades del BID: (i) el diagnóstico del sistema nacional (y los subsistemas conexos), (ii) la convalidación, y en algunos casos la autorización, del uso del sistema en los proyectos del Banco y (iii) el apoyo al fortalecimiento de la capacidad.

La evaluación intermedia de OVE en 2012 determinó que la estrategia era idónea para encarar eficazmente los factores principales que han constreñido el uso de los sistemas nacionales en el pasado. También constató el gran progreso realizado para alcanzar las metas de la estrategia, en particular para los sistemas fiduciarios. Tras

la revisión de OVE, el Banco presentó una revisión trienal sobre la estrategia de los sistemas nacionales (documento GN 2538-9) en 2013, y el Directorio Ejecutivo aprobó una estrategia de seguimiento (documento GN 2538-14) en 2014. Al amparo de esta estrategia, el Banco se comprometió a obtener 19 nuevos resultados previstos para 2018, con el apoyo de un Programa Especial para el Desarrollo Institucional.

Conforme a OVE, se ha logrado progresar más en los sistemas fiduciarios y de efectividad en el desarrollo desde 2013. De los 19 resultados previstos, siete (37%) se han conseguido o excedido, se ha avanzado en nueve (47%), y es patente que se ha registrado un progreso escaso o nulo en tres (16%). El miedo inicial de que se revocara la certificación no se ha materializado y los desafíos iniciales de la coordinación entre las unidades del BID responsables de la ejecución (la División de Capacidad Institucional del Estado o ICS, la División de Gestión Fiscal y Municipal o FMM y la Oficina de Servicios de Gestión Financiera y Adquisiciones o FMP) se han solucionado. El número de empleados del Banco y el tiempo invertido por los organismos ejecutores que supervisan los procesos de adquisiciones presuntamente han disminuido en alrededor del 10% y el 25%, respectivamente. Valerse de las entidades fiscalizadores superiores cuesta aproximadamente un tercio del costo de contratar auditores externos. Más importante aún, la agenda puede ayudar a fortalecer las instituciones locales y aumentar su aptitud para observar las normas internacionales y de esta forma, mejorar la gobernanza y el entorno para los negocios.

Sin embargo, también es obvio que el progreso ha sido más lento durante el período de 2013 a 2017 que durante 2010 a 2013, ya que los desafíos más difíciles persisten. Será preciso brindar apoyo constante y hacer un uso estratégico de los instrumentos a fin de lograr resultados, particularmente en entornos más difíciles. La estrategia, que está en proceso de actualización, compromete al Banco a trabajar en los 26 países miembros, sin excepción. Atendiendo a la complejidad de los sistemas (incluidos los numerosos subsistemas relacionados con cada sistema), la capacidad de absorción variable de los países miembros y el carácter de largo plazo de las reformas conexas, avanzar en todos los países miembros exigirá un esfuerzo concertado del BID durante los próximos años. Las inquietudes por el financiamiento o el compromiso gubernamental deberán tenerse en cuenta como parte de la preparación de las estrategias de país, y es probable que el Banco necesite priorizar sus esfuerzos. Asegurarse de que la labor del Banco esté alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (de los cuales el Objetivo 16 es de interés para este esfuerzo) puede ayudar a movilizar recursos y crear la unidad de propósito en esta esfera.

2. Apoyo a los países en materia de lucha contra la corrupción y gobernanza

El Acuerdo sobre el Noveno Aumento de Capital comprometió al Banco a reforzar sus actividades en relación con el fraude y la corrupción en tres pilares estratégicos: (i) proteger las actividades financiadas por el Banco contra el fraude y la corrupción, (ii) apoyar a los países miembros a afianzar la buena gobernanza y combatir la

corrupción, y (iii) velar por el nivel más alto de integridad del personal. El segundo pilar se refiere al apoyo a los países clientes y se trata en este capítulo, mientras que el primero y el tercero son más internos y se exponen en el capítulo siguiente.

La asistencia del Banco en los países miembros para la lucha contra la corrupción y la gobernanza ha crecido sustancialmente, aunque de manera episódica, a lo largo del período que abarca el Noveno Aumento de Capital[35]. El Banco ha llevado a cabo su trabajo fundamental en materia de anticorrupción básicamente por medio de dos divisiones: la División de Gestión Fiscal y Municipal (FMM), que se ha dedicado a las mejoras en la capacidad de gestión básica de las finanzas públicas, y la División de Capacidad Institucional del Estado (ICS), que ha trabajado en sistemas de gobierno abierto y transparente, así como sistemas de control y supervisión. La asistencia de FMM e ICS ha tenido una fuerte orientación tecnológica, tanto en apoyar la gestión de las finanzas públicas y el gobierno transparente como en desarrollar los servicios de gobierno electrónico y las funciones de supervisión digital. El apoyo más tradicional a la capacidad de gestión de las finanzas públicas ha ayudado a los gobiernos a instalar los sistemas que necesitan para un gobierno responsable y transparente. El enfoque de ICS subraya cuatro áreas interrelacionadas de reformas de probidad en las que la apertura podría marcar una diferencia crucial: (i) gobierno abierto, (ii) acceso transparente a información, (iii) rendición de cuentas y auditoría y (iv) lucha contra el lavado de dinero. Las estrategias de país del Banco han tendido a abordar la gobernanza preferentemente a través de la lente de las reformas de la gestión de las finanzas públicas. El Banco ha tenido ciertas dificultades para integrar transparencia y rendición de cuentas en las prioridades de país más generales o aumentar la escala de las intervenciones para tener un mayor impacto.

La corrupción sistemática prospera donde las instituciones son débiles, y el apoyo general del Banco para el fortalecimiento de las instituciones, incluso mediante sus proyectos sectoriales de inversión, sus revisiones de los sistemas nacionales y su trabajo en salvaguardas, es también crítico para la rendición de cuentas y la reducción de la corrupción. Realizar una revisión completa de todas las actividades del Banco en apoyo al desarrollo institucional está más allá del alcance de esta revisión. Con todo, ha sido difícil para el BID brindar su apoyo para el fortalecimiento de las instituciones o para lograr buenos resultados en los proyectos de los países que tienen una gobernanza y una capacidad institucional débiles, como se ha documentado en la evaluación del programa de país de muchos de ellos[36]. Se trata de entornos muy desafiantes, y no es sencillo para el Banco, ni para ninguna otra organización, funcionar efectivamente en ellos. Se justifica hacer un examen renovado de los diseños de los proyectos del BID y de los incentivos del personal para obtener resultados en estos ambientes. Especialmente a la luz de los escándalos de corrupción recientes en la región, podría ser el momento de volver a analizar el enfoque del Banco y la lógica que ha impulsado las intervenciones operativas de acuerdo con el Noveno Aumento de Capital.

F. Conclusiones

El BID ha conseguido avanzar sustancialmente en la implementación de los mandatos del Noveno Aumento de Capital relacionados con la capacidad de respuesta a los clientes y a la efectividad en el desarrollo, aunque haya diferencias en la velocidad y la eficacia. El proceso de las estrategias de país se revisó en 2015 con el fin de mejorar la profundidad y la coherencia de los aportes a los diagnósticos de país. Este trabajo analítico va por buen camino, a pesar de que las estrategias mismas siguen siendo relativamente generales. El Banco ha revisado sus instrumentos de préstamo y ahora cuenta con un gran abanico que ofrece una amplia flexibilidad a sus clientes. El trabajo en conocimiento ha crecido aceleradamente, financiado tanto con el presupuesto administrativo del Banco como mediante cooperaciones técnicas financiadas con Capital Ordinario, y el Banco ha logrado cierto avance inicial en la formulación de opciones de servicios remunerados. También ha habido un progreso sustancial en el desarrollo de instrumentos para hacer seguimiento de los resultados de los proyectos por medio del Marco de Efectividad en el Desarrollo, aunque aún se deben seguir reforzando los componentes (la Matriz de Efectividad en el Desarrollo, el PMR, el PCR y el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo) para que logren los resultados que se pretenden. Las reformas de las salvaguardias macroeconómicas y del MICI empezaron mal en el Noveno Aumento de Capital, pero han cambiado de dirección con un Directorio Ejecutivo proactivo e iniciativas de la Administración en respuesta a las recomendaciones de OVE en su revisión intermedia. También se ha avanzado en el apoyo al desarrollo de los sistemas fiduciarios, de evaluación y seguimiento y de estadísticas de los países clientes, y en ayudar a los países a mejorar la gestión de las finanzas públicas y aumentar la transparencia selectiva.

Queda por encarar el desafío de consolidar las ganancias que se han obtenido en el contexto del Noveno Aumento de Capital y asegurar su sostenibilidad. Estas iniciativas están generando costos al igual que beneficios al Banco y a sus clientes (como se explica en el siguiente capítulo) y se necesitará una gestión activa y firme para preservar los procesos críticos en tanto se eliminan gradualmente las actividades con menor prioridad. Aprovechando la experiencia obtenida a la fecha, existe la posibilidad de explotar el potencial del trabajo de diagnóstico de país como un bien público, consolidar las modalidades de los préstamos de inversión, volver a examinar los procedimientos de aprobación de los préstamos con garantía soberana, agilizar el proceso de la IAMC y ser más selectivos al emprender evaluaciones de impacto y demás trabajo en el área del conocimiento. También hay una necesidad crítica de terminar la implementación del Marco de Efectividad en el Desarrollo replanteando el contenido del PMR y el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo, finalizar las directrices del PCR y aplicar plazos realistas y, a la vez, exigibles para velar por que los informes de los resultados de todos los proyectos sean oportunos, exactos y eficientes. La Administración está dando pasos concretos en algunas de estas direcciones.

Lo que es todavía más importante es que el Banco necesita volver a analizar los modelos de sus operaciones y los incentivos a su personal para obtener resultados en países donde las instituciones y la gobernanza son débiles. Al margen de qué tan bueno sea el diseño, las herramientas que se describen en este capítulo contribuirán a la efectividad del BID únicamente si las estructuras de incentivos a todos los niveles del Banco están dirigidos a lograr resultados de desarrollo.

El BID ha hecho avances en la implementación de mandatos relacionados con la eficiencia, rendición de cuentas y transparencia. Se han fortalecido los procesos y sistemas para la presupuestación basada en resultados, la tecnología de la información, la lucha contra la corrupción en los proyectos del Banco y la integridad del personal de la institución.
© BID

4 Eficiencia, Rendición de Cuentas y Transparencia

El tercer resultado intermedio que se pretende obtener del Noveno Aumento de Capital es mejorar la eficiencia, rendición de cuentas y transparencia:

> … no [es] solamente el de la formulación de propuestas para aumentar la capacidad financiera del BID, sino también una nueva estrategia institucional y una agenda para mejorar la eficiencia, transparencia y gobernanza en el Banco… El objetivo propuesto de un aumento de capital no es solamente el de hacer más grande al Banco, sino, sobre todo, de hacerlo una entidad mejor. El Marco de Resultados y la Agenda para un Banco Mejor elevan la rendición de cuentas a niveles sin precedentes y han de colocar al BID a la vanguardia de las instituciones multilaterales en esta dimensión (párrafo 1.8).

Los mandatos relacionados con estos objetivos se estipularon en la segunda parte de la Agenda para un Banco Mejor: "cómo lo hace el Banco", y abordan dos objetivos: (i) optimizar los recursos financieros y humanos y (ii) asegurar que las reglas y prácticas del BID sean congruentes con las normas más exigentes de rendición de cuentas, prudencia e integridad. Con respecto al primero, el Banco haría la transición a una estrategia y metodología de ***presupuestación basada en los resultados*** integral, ejecutaría un ***"Programa Óptima"*** para proveer apoyo integral de tecnología de la información y alcanzaría objetivos específicos respecto de ***diversidad de género*** y la ***descentralización*** del Banco. En relación con el segundo, implementaría una nueva política de ***divulgación de información*** con una presunción a favor de la divulgación, el fortalecimiento de su capacidad para asegurar que las actividades financiadas por el Banco estén libres de ***fraude y corrupción***, y el refuerzo de las ***normas de integridad*** para el personal del Banco

A. Optimización de los recursos financieros y humanos

1. Presupuestación basada en resultados

El Acuerdo sobre el Noveno Aumento de Capital incluyó mandatos muy específicos sobre la forma como se diseñaría e introduciría en el BID la presupuestación en función de resultados:

> El Banco pasará a una metodología y estrategia integral para la presupuestación basada en resultados, que (a) asigne recursos para alcanzar las metas de desempeño clave del Marco de Resultados; (b) mida los costos del logro de dichos resultados; (c) adapte las clasificaciones presupuestarias para vincular en forma clara recursos y resultados; (d) ajuste los procedimientos presupuestarios a fin de que los resultados se consideren en forma oportuna dentro del proceso decisorio; (e) asigne responsabilidad institucional para el uso de los recursos y la entrega de resultados; (f) modifique los sistemas de información del Banco para reflejar la asignación y ejecución del presupuesto basado en los resultados y efectuar el seguimiento de dicha asignación y ejecución; y (g) presente periódicamente información al Directorio acerca de los resultados logrados, los recursos utilizados y la distribución porcentual del presupuesto administrativo entre los programas del Banco tanto de operaciones como de apoyo. En ese proceso, la Administración recurrirá a prácticas óptimas internacionales en el marco de la implementación del presupuesto basado en los resultados.

Desde 2011, la Administración ha preparado y ejecutado dos planes de acción plurianuales consecutivos sobre los presupuestos basados en resultados. Las acciones encomendadas en esta materia y la implementación de sistemas de información relacionados se han finalizado en un alto grado. Se trata del desarrollo de un marco uniforme para contabilizar el gasto de las funciones corporativas principales y el seguimiento de los indicadores de desempeño de la presupuestación basada en resultados en todos los niveles de la organización. Estas acciones han consistido en poner en práctica una herramienta que se pueda usar para medir mejor y hacer un seguimiento del uso de recursos y la consecución de los productos y resultados previstos. La actividad ha aumentado la disponibilidad y uniformidad de los datos y facilitado la alineación de estos recursos con las funciones corporativas principales en todos los niveles de la organización y la difusión en cascada de las medidas de resultados afines.

Sigue habiendo brechas de implementación importantes en tres ámbitos principales: (i) la vinculación de recursos y objetivos estratégicos (no solo funciones corporativas principales) más directamente en los planes de negocios, (ii) la realización de análisis de alto nivel para impulsar los cambios de asignaciones presupuestarias y captar las opciones existentes en niveles inferiores y (iii) la promoción de la eficiencia y la efectividad sistemáticamente en todos los niveles del Banco. A pesar de que todavía es posible mejorar dentro del sistema (como se expone en detalle en una nota de antecedentes a este informe), muchos de los obstáculos para tener un impacto más fuerte radican fuera de la implementación de la presupuestación basada en resultados.

Más importante, la presupuestación basada en resultados debería ser fortalecida para guiar las reasignaciones presupuestarias estratégicas y el proceso decisorio al nivel corporativo. Las decisiones sobre el presupuesto corporativo siguen siendo básicamente incrementales, y el vínculo entre la presupuestación basada en resultados y los resultados de desempeño individuales sigue siendo débil. Estos cambios reflejan lo que muchas otras organizaciones públicas han experimentado. En muchos organismos gubernamentales, se presume que las decisiones acerca del presupuesto en definitiva son promovidas más por la política y por los mandatos que piden recortes presupuestarios que por los resultados. La presupuestación basada en resultados es un instrumento útil, pero solo proporciona un componente para fundamentar una toma de decisiones más transparente y responsable.

2. Programa Óptima

El programa Óptima fue la iniciativa más ambiciosa relacionada con la eficiencia que se emprendió durante el período del Noveno Aumento de Capital. Fue un programa crítico para el Banco ya que la mayoría de los sistemas, tanto operativos como corporativos, habían quedado obsoletos y eran incapaces de dar respuesta a las necesidades de negocios del Banco. Óptima comenzó como una iniciativa para consolidar todos los sistemas operativos en una plataforma y evolucionó rápidamente para convertirse en un programa para todo el Banco con objeto de optimizar y digitalizar todos los procesos operacionales y algunos procesos corporativos en una sola solución de Planificación de Recursos Institucionales. Para 2010, el presupuesto de capital asignado al programa había aumentado de los US$37 millones originales (en 2007) a US$55,5 millones a medida que aumentaba el alcance y la complejidad del programa. Más adelante, el programa sufrió varios reveses, incluyendo cuatro cambios en la gestión interna y cuatro firmas de consultoría distintas. Los costos de capital alcanzaron los US$94,5 millones al completarse el programa a finales de 2016. El costo total, incluido el personal, fue significativamente mayor (OVE estima que alcanzó los US$121 millones al finalizar a fines de 2016) (Gráfico 4.1)[37].

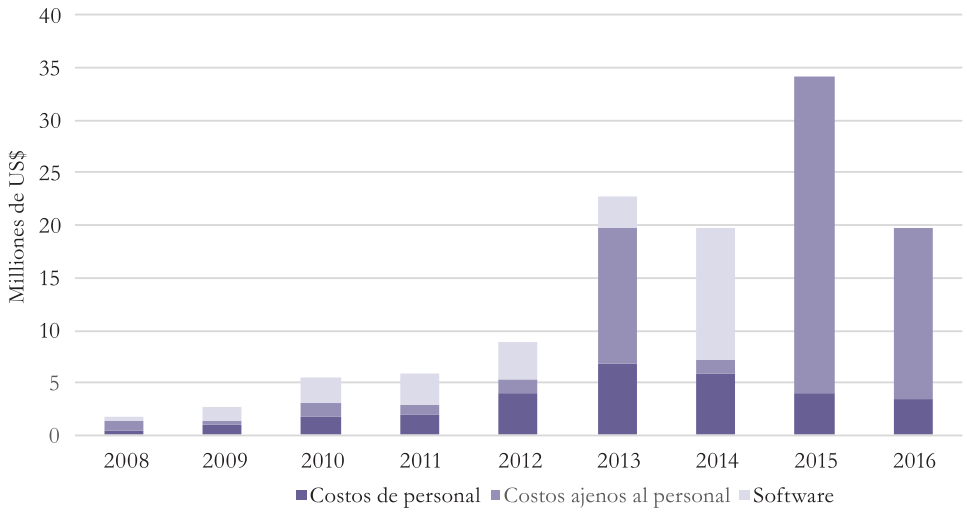


Gráfico 4.1.
Gastos en Óptima

Fuente: Datos presupuestarios, Enterprise Data Warehouse.

El BID ha emprendido bastantes iniciativas relacionadas con los recursos humanos en el marco de resultados del Noveno Aumento. El progreso más notable se dio en el porcentaje de mujeres profesionales y ejecutivas de grado 4 y superior, que subió del 28% al 37%.

© BID

El programa Óptima ha entregado dos productos importantes: un sistema SAP para la gestión corporativa y Convergencia para la gestión operativa. La transición fue difícil, pero los sistemas están funcionando y se continúa haciendo mejoras y correcciones. Los procesos institucionales fueron revisados y estandarizados antes de la implementación tecnológica, aunque la mayor parte de los sistemas implementados en Convergencia no difieren mucho de los anteriores. Varios módulos de tecnología de la información se demoraron y todavía están en el inventario de proyectos de informática del Banco. El trabajo continúa y el personal está aún acostumbrándose a los nuevos sistemas, lo que podría explicar por qué la mayoría de aquellos que respondieron la encuesta de OVE sobre el Noveno Aumento de Capital opina que la introducción de SAP y Convergencia no ha facilitado su trabajo.

3. Recursos Humanos

Considerando que el Noveno Aumento de Capital siguió a la "realineación" del Banco que tuvo lugar de 2007 a 2008, que ya había ocasionado cambios de gran envergadura en la dotación de personal y la gestión del BID, el Acuerdo sobre el Noveno Aumento de Capital hizo referencia a las iniciativas en curso, pero no añadió muchos mandatos específicos relacionados con los recursos humanos:

> Algunas iniciativas nuevas y en curso, destinadas a atraer, retener y recompensar a personal calificado, garantizarán la continua capacidad del BID de atender las necesidades de sus clientes. Esas medidas incluyen un marco de desempeño basado en resultados para el personal;

la correspondencia entre las aptitudes y las prioridades de negocios; una reforma del proceso de contratación de consultores; creación continua de capacidad en las Representaciones, y continua promoción de la diversidad en los recursos humanos del Banco, incluido un Marco de Igualdad de Género y Minorías tendiente a lograr una mejor representatividad de mujeres y grupos minoritarios en todos los niveles profesionales y jerárquicos. Los méritos personales y la transparencia serán los principios que regirán toda contratación de personal para ocupar puestos en el Banco.

El Banco ha adoptado muchas iniciativas de recursos humanos durante el período del Noveno Aumento de Capital, aunque algunos mandatos del BID no se han cumplido. En el marco de resultados del Noveno Aumento figuraban cuatro indicadores de desempeño relacionados con los recursos humanos: tres relacionados con género y uno, con descentralización (Cuadro 4.1). No se ha alcanzado ninguna de estas metas en la fecha prevista de 2015, pese al importante avance obtenido. El progreso más notable se dio en el incremento del porcentaje de mujeres profesionales y ejecutivas de grado 4 y superior, que ascendió al 37% (3% por debajo de la meta) en 2015 y ha seguido aumentando ligeramente desde entonces. El porcentaje de mujeres en puestos ejecutivos y de vicepresidentes también se elevó, aunque no alcanzó la meta del 38% en 2015[38]. El porcentaje de personal profesional basado en las Representaciones aumentó del 26% en 2010 al 32% en 2015, un porcentaje significativamente inferior al previsto del 40%.

Cuadro 4.1. Objetivos de recursos humanos en el Noveno Aumento de Capital

Resultados	Indicadores de resultados	Valor de referencia	MRC Objetivo 1	Final 2015*	MRC Objetivo 2	Final 2016
Promover la igualdad y diversidad de género	Porcentaje de mujeres profesionales y ejecutivas de grado 4 o superior	28	**40**	37		
	Porcentaje de mujeres en puestos ejecutivos y de Representante	18	**38**	31		
	Porcentaje de mujeres vicepresidentes o Vicepresidente Ejecutivo	0	**40-60**	25		
	Personal de nivel medio y superior del Grupo BID que son mujeres				**43**	**38**
Continuar fortaleciendo la creación de capacidad en las Representaciones	Porcentaje del personal profesional basado en las Representaciones	26	**40**	32	NA	NA

*Panorama de la Efectividad en el Desarrollo (2015).
Fuente: OVE, sobre la base de datos de SPD (Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo).

Los indicadores y objetivos de recursos humanos cambiaron con la adopción del nuevo Marco de Resultados Corporativo del Grupo BID para 2016-2019. Los indicadores de género se consolidaron en uno solo, - "personal del Grupo BID de nivel medio y superior que son mujeres", y se extendieron a todo el Grupo BID, con

una meta del 43% para 2019. El indicador sobre descentralización se eliminó, ya que el Directorio Ejecutivo y la administración concluyeron que no había razones convincentes para una mayor descentralización[39].

B. Rendición de cuentas y transparencia

1. Divulgación de información

En el Acuerdo sobre el Noveno Aumento, el Banco se comprometió a adoptar una política de divulgación de información nueva y más amplia, en armonía con las de organizaciones homólogas. Para cumplir con este compromiso, en 2010 el Banco adoptó una Política de Acceso a la Información en la que reiteró el principio de la "presunción de divulgación" fijado en la política anterior e introdujo varias reformas de importancia a fin de llevar a la práctica dicho principio con mejores resultados. Se divulgaron por primera vez varias categorías de documentos, algunos de manera simultánea con su distribución al Directorio del Banco. Solo se previó mantener confidenciales (y para divulgación futura únicamente) aquellos documentos que contuvieran información correspondiente a una lista "clara y limitada" de excepciones a la divulgación.

En la evaluación intermedia de OVE se halló que la adopción e implementación inicial de la nueva Política de Acceso a la Información había sido un paso importante en pro de una mayor transparencia en el Banco, si bien restaban desafíos significativos. La evaluación puso de relieve el adelanto en establecer un marco de política con lineamientos para la clasificación y divulgación de los documentos, comenzar a capacitar al personal, idear un plan de comunicaciones para aumentar el conocimiento de la nueva política dentro y fuera del Banco y establecer una estructura de gobernanza. Aunque la política cumplió en términos generales con los requisitos del Noveno Aumento y se asemejó esencialmente a las de los demás bancos multilaterales de desarrollo, no fue lo suficientemente clara y congruente en algunos puntos fundamentales. En particular, una de sus excepciones a la divulgación, la relacionada con "información específica de países", no figuraba de forma comparable en las instituciones homólogas. Fuera de eso, OVE determinó que el Banco necesitaba reforzar sus sistemas de tecnología de la información, mejorar el acceso en línea, ampliar la capacitación de su personal e idear indicadores para medir la efectividad.

El Banco ha hecho mucho para fortalecer la implementación de políticas en los últimos cinco años. Las directrices de Acceso a la Información han sido revisadas, se ha desarrollado un nuevo sistema para procesar solicitudes de información del público y se ha renovado el sitio web de Acceso a la Información. También se ha dado amplia capacitación y apoyo al personal, además de realizarse esfuerzos para aumentar el conocimiento de estas políticas externamente.

Sin embargo, el marco de política no se ha modificado y persisten deficiencias de

información. El Banco realiza un seguimiento de varios indicadores de implementación de políticas, pero ninguno de ellos mide la precisión y plazos de la divulgación de la información del Banco, ni qué tan bien está funcionando la política para mejorar la transparencia del Banco. Hay falta de información fácilmente accesible sobre la frecuencia de uso de las excepciones a la divulgación, excepto la específica del país, y no está claro hasta qué punto las excepciones pueden estar afectando la forma en que se escriben y comparten los documentos. Finalmente, la introducción de nuevos sistemas informáticos ha creado desafíos significativos para la divulgación de información del Banco.

En balance, el Banco ha hecho cierto progreso en la búsqueda de mayor transparencia pero se requiere trabajo adicional. Aunque existe en la Secretaría una unidad que coordina la aplicación de la política, esta no cuenta con la autoridad que requiere para asumir un liderazgo decidido y definir la orientación estratégica de los esfuerzos del Banco, incluida la necesidad de introducir cambios en la política. El Comité de Acceso a la Información es más reactivo que proactivo y ejerce una función de supervisión general de la aplicación de la política. Si el Banco desea continuar por la senda de una mayor transparencia, será preciso que sus altas esferas se comprometan a esta causa y la defiendan.

2. Evitar la corrupción en los proyectos del Banco y fomentar la integridad del personal

Como se explicó en el capítulo anterior, en el Acuerdo sobre el Noveno Aumento, el Banco se comprometió a reforzar sus actividades de lucha contra el fraude y la corrupción con arreglo a tres pilares estratégicos. Dos de ellos se relacionan con el personal del Banco y sus sistemas de control interno, por lo que se analizan en este capítulo.

En la evaluación intermedia de OVE se observó que la capacidad del Banco para abordar problemas de fraude y corrupción en sus propias operaciones parecía haber mejorado durante el período del Noveno Aumento gracias al fortalecimiento de la Oficina de Integridad Institucional (OII). Dicha oficina, que fue establecida en 2004 y a la que se le dio más independencia en 2010, ha hecho un esfuerzo concertado por convertirse en una unidad más eficiente y estratégica. La OII ha seguido consolidando reformas anteriores en las que aclaró los procedimientos de sanción, agilizó las funciones y los métodos de investigación e hizo mayor hincapié en la prevención.

Sin embargo, permanece la interrogante de si la OII dispone de los recursos (tanto humanos como presupuestarios) que requiere para cumplir con su importante cometido. Dado que la región en general exige que sus gobiernos sean limpios, la vigilancia del Banco sobre su propia rectitud reputacional debe estar a la altura de esta exigencia o incluso superarla. El Banco debería seguir examinando los requerimientos

presupuestarios y de dotación y personal de la OII y las unidades afines, mejorar la capacidad de la institución y sus organismos ejecutores para recopilar y obtener datos sobre adquisiciones y otras áreas propensas a las prácticas prohibidas y seguir forjando lazos más estrechos entre la OII y las unidades a cargo de operaciones.

La Oficina de Ética (ETH) también amplió la función que desempeña y su eficiencia en el período del Noveno Aumento. La unidad participó en un mayor número de consultas y se ha ocupado activamente de capacitar al personal del BID, consultores y otras audiencias relevantes. El Banco debería seguir examinando y poniendo al día su código de ética, asegurándose igualmente que ETH disponga del personal suficiente para enfrentar los crecientes desafíos de brindar capacitación y extensión sobre la gama de temas de ética que probablemente se presenten en los años siguientes.

C. Conclusiones

Tal como sucede con los mandatos analizados en los Capítulos II y III, el BID ha hecho avances en la implementación de los mandatos relacionados con eficiencia, rendición de cuentas y transparencia. Se han fortalecido los procesos y sistemas del Banco para la presupuestación basada en resultados, la tecnología de la información, la lucha contra la corrupción en los proyectos del Banco y la integridad del personal de la institución. Sin embargo, será preciso seguir trabajando para ampliar su alcance y su efectividad. El Programa Óptima condujo a la sustitución de muchos sistemas operacionales del Banco, aunque el costo de este esfuerzo fue mucho más alto del previsto originalmente y subsisten muchos desafíos. No se ha cumplido ninguno de los objetivos específicos del Marco de Resultados Corporativos del Noveno Aumento en materia de recursos humanos, si bien se ha avanzado considerablemente en ese sentido.

El Banco ha hecho avances importantes, pero aún hay espacio para mejorar su eficiencia y rendición de cuentas. El Banco se ha transformado en una organización más grande y más compleja desde 2010, con presupuestos anuales cada vez mayores y más personal y consultores que hacen más cosas[40]. Desde entonces, las medidas tomadas han sido importantes para sentar las bases para elevar la eficiencia y la rendición de cuentas mediante la concepción de procesos y sistemas, pero se precisa de un liderazgo sólido y de incentivos en toda la organización si se quiere que sean más efectivas en cuanto al uso óptimo de los recursos y cambios en los incentivos para el personal. El Banco también necesitará mejorar cómo mide la eficiencia, incluyendo entre otras cosas, la introducción de indicadores de eficiencia en sus planes de trabajo y la adopción de metodologías más adecuadas (ej. métodos de frontera).

También es difícil juzgar qué tanto ha aumentado la transparencia del Banco, ya que hacen falta patrones de medida relacionados con la divulgación de información. Conforme a la nueva Política de Acceso a la Información, el Banco está claramente

divulgando más información que antes del Noveno Aumento[41]. Sin embargo, la política aún proporciona excepciones significativas que limitan la divulgación, y no está claro en qué medida estas excepciones limitan la divulgación de información importante o influyen en la forma en que se preparan los documentos. Reforzar la transparencia es un desafío continuo, ya que los intereses a corto plazo que impulsan hacia una mayor confidencialidad a menudo pueden amortiguar valores a más largo plazo asociados con la divulgación. La reputación del BID ya es sólida, y su credibilidad no hará más que aumentar con una mayor apertura y transparencia.

5

El mayor desafío, que guarda relación con las inquietudes financieras, pero las rebasa, es el de la competitividad. Al ir creciendo y desarrollándose los países de ALC, cada vez están en mejores condiciones para tener acceso a los mercados financieros a un costo más bajo que el de los préstamos del Banco.
© BID

5 Sostenibilidad Financiera

El cuarto resultado intermedio del Noveno Aumento de Capital fue la sostenibilidad financiera. Buscó incrementar los recursos a disposición del BID en apoyo del desarrollo de ALC, pero también impuso requisitos estrictos en cuanto a la gestión prudente de tales recursos a fin de preservar la sostenibilidad y la competitividad a largo plazo del BID:

> El aumento de la capacidad financiera es una condición necesaria para que el BID brinde apoyo al continuo desarrollo social y económico de América Latina y el Caribe … El modelo de gestión de ingresos [contempla] una regla de acumulación de capital que preserv[a] la solidez financiera del Banco.

El Acuerdo sobre el Noveno Aumento estipuló un ***incremento del capital del Banco de US$70.000 millones***, de los cuales US$1.700 millones se pagarían por medio de suscripciones anuales a lo largo de cinco años (entre 2011 y 2015), siendo el resto exigible. A finalizar el Noveno Aumento debería permanecer inalterado el poder de voto relativo de los distintos grupos de países (ALC, Estados Unidos, Canadá y los países extra regionales). El Acuerdo exigía la adopción de un ***Modelo de Gestión de Ingresos*** para asignar los ingresos en función del cumplimiento de una serie de criterios. El Banco debería seguir perfeccionando el ***marco de gestión de riesgos*** y aplicar su nueva ***Política de Suficiencia de Capital*** a fin de mantener la clasificación crediticia AAA de la institución y estar en condiciones de mantener el financiamiento en épocas de contracción económica.

Se recibió la totalidad de las contribuciones de capital exigidas, aunque hubo un retraso de un año. Si bien el capital pagadero en efectivo fue prácticamente equivalente (en valor actualizado) a los US$2.000 millones en recursos no reembolsables estipulados para Haití[42], el capital exigible adicional (US$68.300 millones) resultó importante puesto que le permitió al BID tomar prestado y, en última instancia, prestar más dinero en general a los clientes de ALC[43]. El aumento del capital exigible reforzó la

calificación crediticia AAA del BID, pero desde entonces se ha ido reduciendo su importancia para las agencias calificadoras (y, por ende, para el BID). Las agencias calificadoras han modificado a fondo la metodología que emplean para calificar a los bancos multilaterales de desarrollo desde 2012, lo que ha exigido modificaciones significativas en la política de suficiencia de capital y el modelo de gestión de ingresos del BID, como se explica más adelante. En la actualidad, S&P está considerando nuevos cambios en la citada metodología, con los cuales tomaría en cuenta un monto mucho más alto del capital exigible del BID, capital que recuperaría parte de su pertinencia para la sostenibilidad financiera de la institución.

A. El modelo de gestión de ingresos

En la Declaración de Cancún (reflejada luego en el Acuerdo sobre el Noveno Aumento) se planteó la idea del modelo de gestión de ingresos. Estaba previsto que implementara "un modelo de gestión de ingresos que incorporará la nueva política de suficiencia de capital y el nuevo programa de financiamiento, así como los nuevos cargos sobre préstamos, fondos no reembolsables para asistencia técnica y compromisos de transferencias, en forma de colocar al Banco en una situación financiera firme, preservar su calificación crediticia AAA, racionalizar la asignación de recursos a través de un enfoque integral y simultáneo, y permitir al capital crecer con el tiempo mediante la retención de ingresos". El Acuerdo sobre el Noveno Aumento consignó requisitos muy específicos para este modelo:

> El modelo de gestión de ingresos del Banco asigna ingresos de acuerdo con los siguientes criterios: (i) transferencias anuales mínimas de US$200 millones a la Facilidad No Reembolsable para Haití; (ii) una regla de acumulación de capital que preserve la solidez financiera del Banco; (iii) determinación de los cargos sobre los préstamos en forma que cubra los gastos administrativos[44], de manera congruente con el presupuesto plurianual del Banco; (iv) los parámetros de la política de suficiencia de capital; (v) los gastos administrativos correspondientes al FOE se fijan en el 3%; (vi) las operaciones de cooperación técnica no reembolsable se financian plenamente con cargo al Capital Ordinario, y (vii) los cargos se ajustarán para satisfacer esas restricciones.

El BID implementó sin dilación el Modelo de Gestión de Ingresos en 2010, orientándose en los requisitos prescriptivos detallados del Noveno Aumento. Se preparó un documento conceptual en febrero de 2010 y una versión completa en mayo del mismo año[45]. El modelo exige que la Administración someta cada año un documento a la consideración del Directorio Ejecutivo en el que proponga los parámetros para el año siguiente, basándose en las proyecciones financieras a mediano plazo. Aunque la regla relacionada con los gastos administrativos parecía restrictiva cuando fue adoptada, no resultó ser una limitación desde comienzos del período del Noveno Aumento.

B. La política de suficiencia de capital

El BID también puso en práctica la nueva Política de Suficiencia de Capital y las normas correspondientes, conforme lo exigía en Acuerdo sobre el Noveno Aumento. En 2010, el Directorio Ejecutivo aprobó dicha política y las normas conexas (documento FN-568-8). Posteriormente, los Gobernadores del BID les dieron su respaldo y confirmaron que la calificación crediticia deseada del BID sería la de AAA. En la evaluación intermedia realizada en 2012, OVE concluyó que la política permitía una gestión prudente del riesgo, lo que era importante en aquel momento, pues el BID estaba considerando un incremento significativo de las operaciones sin garantía soberana, y el nuevo marco basado en los riesgos era particularmente idóneo al efecto. Para las operaciones sin garantía soberana, la Política de Suficiencia de Capital descartó un límite sobre la exposición (del 10% de la cartera) a favor de un límite sobre los requisitos de capital equivalente al 20% del capital del BID, según lo dispuesto en el Acuerdo sobre el Noveno Aumento. La Política de Suficiencia de Capital de 2010 se basó primordialmente en un "coeficiente de utilización del capital".

En 2012, S&P modificó su metodología para la calificación de las instituciones crediticias multilaterales. Los cambios más importantes fueron la introducción de un perfil crediticio intrínseco (SACP), adicional a la calificación crediticia de emisor (ICR), y la introducción de un marco basado en el capital ajustado de riesgo (RAC por sus siglas en inglés) para medir la suficiencia de capital. Si bien el BID conservó su calificación AAA conforme a la ICR, habida cuenta del "respaldo extraordinario de sus accionistas" en la forma de su capital exigible[46], en un comienzo su SACP se juzgó solamente como AA, subiendo a AA+ en el segundo año. Dado que los fondos y la liquidez del BID[47] se consideraron "fuertes", con el SACP el Banco habría precisado de un coeficiente de más del 23% para elevar su perfil financiero a "extremadamente fuerte" y así obtener una calificación de AAA conforme al SACP. En cambio, el perfil financiero del BID se juzgó como "muy fuerte", con un RAC de entre el 15% y el 23%.

En 2014, el BID cambió explícitamente su Política de Suficiencia de Capital para tomar este hecho en cuenta. Luego de una considerable labor preparatoria, el BID adoptó un nuevo mandato para esta política (documento AB-2994) con las normas del caso (documento AB-2996). El Mandato de la Política de Suficiencia de Capital aclaró que la calificación AAA era un medio para cumplir con el mandato del BID (en vez de un fin en sí mismo), que servía para reforzar una gestión financiera prudente y que se aplicaba a la calificación conforme al ICR. El Mandato de dicha política especificó, además, que el BID debería conservar una calificación AAA en condiciones razonables de tensión, y estableció zonas derivadas de la meta de conservar tal calificación. El factor limitante pasó a ser el coeficiente RAC del BID, y se establecieron varias zonas en torno a dicho coeficiente (zonas de peligro, de alerta y de seguridad). Las normas de la política también incluyeron otros cambios[48]. Más adelante, el BID enmendó el Modelo de Gestión de Ingresos (documentos

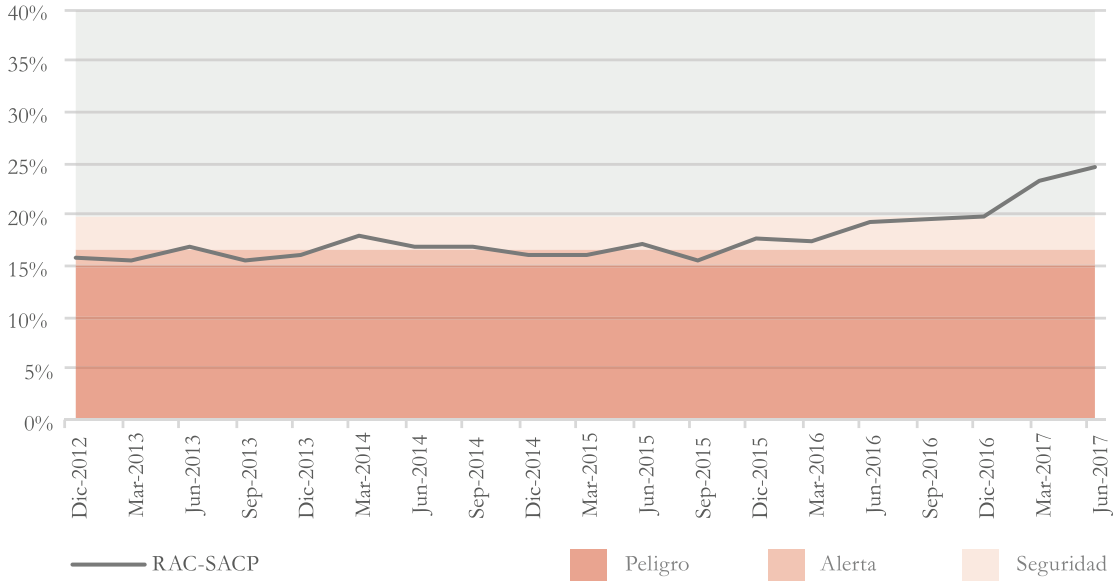
AB-3044 y FN-699-1) y revisó la regla de acumulación de capital para que reflejara la nueva Política de Suficiencia de Capital. El Modelo de Gestión de Ingresos se refiere específicamente a dicha política y detalla medidas cada vez más rigurosas que habrán de adoptarse si la capitalización del BID cae por debajo de márgenes de seguridad completos. Sin embargo, una vez colmados estos márgenes, el Modelo de Gestión de Ingresos ofrece poca orientación sobre la forma de manejar las distintas opciones, por ejemplo, entre las tasas de interés, las transferencias y el crecimiento futuro.

C. Tendencias de la suficiencia de capital durante el Noveno Aumento

La calificación crediticia del BID se vio amenazada en 2015, y el nuevo marco del Modelo de Gestión de Ingresos le permitió reaccionar con rapidez. La desaceleración de las economías de varios países de ALC entre 2012 y 2015 había significado la rebaja de la calificación crediticia de algunos importantes prestatarios del BID, lo que había colocado el coeficiente RAC del Banco cerca de la zona de peligro (Gráficos 5.1 y 5.2). Los Gobernadores aprobaron el nuevo Modelo de Gestión de Ingresos en octubre de 2015, y BID adoptó de inmediato, con retroactividad a julio de 2015, un incremento significativo de los márgenes de financiamiento (de 85 a 115 puntos básicos [pbs]) y de las comisiones de compromiso (de 25 a 50 pbs).

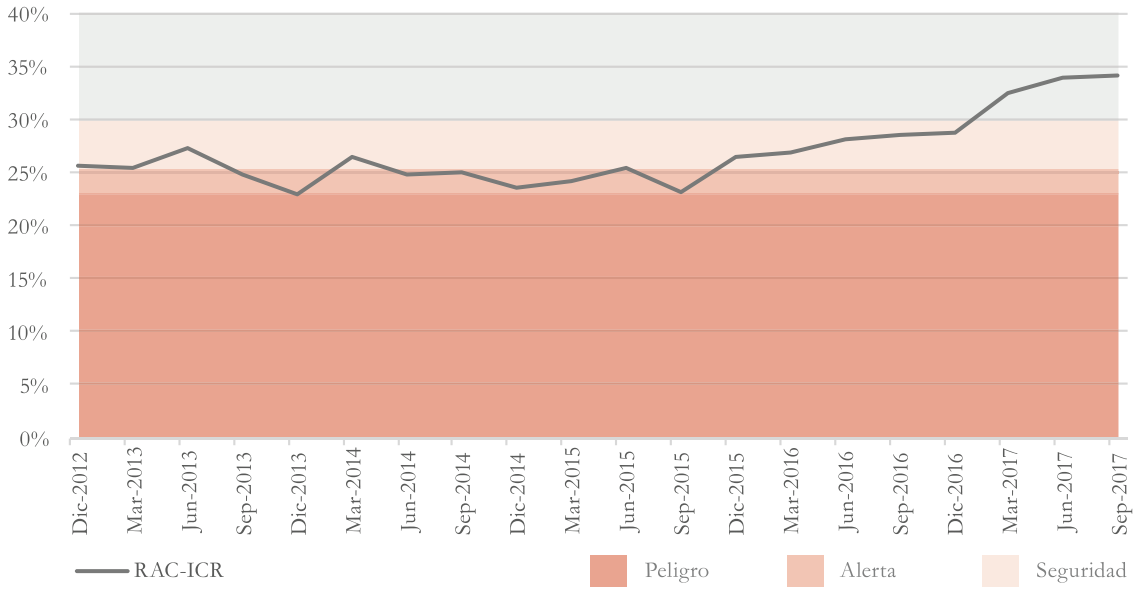
Una serie de medidas proactivas del BID, pagos bajo el aumento de capital y desarrollos externos ayudaron a restablecer la posición de capital del BID. A partir de su punto más bajo, alcanzado en septiembre de 2015, la suficiencia de capital del Banco se recuperó rápida y significativamente. Los principales factores, además del aumento de los márgenes y tasas, incluyeron la aprobación de acuerdos de intercambio de exposición crediticia con otros bancos multilaterales de desarrollo, el último tramo del pagos de capital de la Novena Ampliación de Capital, retrasos temporales en las transferencias a Haití entre 2016 y 2018, una mejora de la calificación crediticia de Argentina (uno de los principales prestatarios del Banco), disminuciones en los préstamos a otros prestatarios y reducciones en el presupuesto administrativo en 2015. Para septiembre de 2016, mucho antes del plazo de tres años prescrito en la gobernanza del Marco de Gestión de Ingresos, el BID había salido de la zona de alerta. Más adelante, el 1 de enero de 2017, la transferencia de los activos del FOE al balance general del BID produjo una subida pronunciada del RAC, de manera que la institución tuvo márgenes de seguridad completos por primera vez desde la introducción de los nuevos lineamientos de calificación crediticia. Hace poco el BID redujo sus márgenes de financiamiento para 2018, pero optó por un cambio moderado (de 85 a 80 pbs) a la espera de mayor claridad sobre las nuevas directrices de calificación de S&P[49].

Gráfico 5.1. Evolución del coeficiente RAC-SACP del BID



Fuente: OVE, con base en diversos informes sobre el riesgo financiero.

Gráfico 5.2. Evolución del coeficiente RAC-ICR del BID



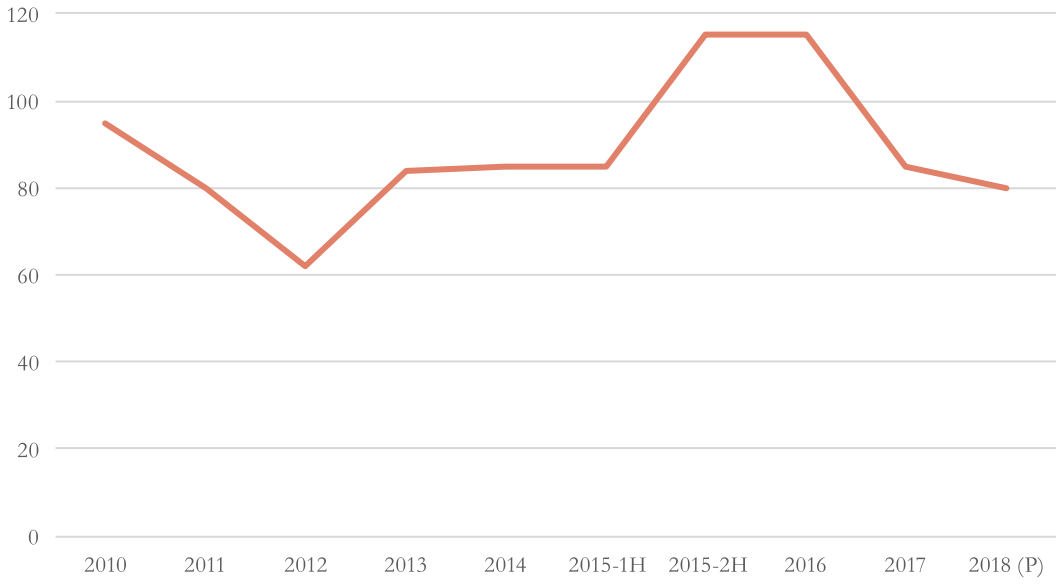
Fuente: OVE, con base en diversos informes sobre el riesgo financiero.

D. Demanda de financiamiento y competitividad de precios

Los márgenes de financiamiento del BID han oscilado entre 62 pbs sobre LIBOR en 2012 y 115 pbs en 2015-2016 (Gráfico 5.3). Con el margen vigente de 80 pbs y con la actual estructura de tasas, los precios del BID son comparables a los del Banco Mundial y menos costosos que los de otros bancos de desarrollo regionales

(la CAF y el BCIE). El BID es el único banco de desarrollo multilateral que tiene un modelo de "tasa variable", lo que significa que todo cambio en sus tasas se aplica a toda la cartera y no solamente a los préstamos nuevos. Por ende, aún los cambios relativamente pequeños tienen grandes repercusiones en los ingresos.

Gráfico 5.3. Margen de financiamiento variable del BID (pbs)



Fuente: OVE, con base en diversos informes sobre proyecciones financieras a largo plazo.

En el período del Noveno Aumento, el acceso a financiamiento comercial ha mejorado considerablemente para los países clientes del BID. Tres países (Chile, Panamá y Perú) pueden recaudar fondos mediante la emisión de bonos a tasas más reducidas que las que ofrece el BID, en tanto que las tasas a disposición de otros tres (Colombia, México y Uruguay) son apenas levemente más elevadas que las del BID[50]. Hasta la fecha, todos los países clientes del BID siguen obteniendo préstamos de la institución. Valoran los conocimientos, la cooperación técnica y las habilidades de gestión de proyectos del BID (incluido lo referente a salvaguardias, adquisiciones y seguimiento y evaluación), y desean conservar sus relaciones con la banca multilateral de desarrollo en caso de que más adelante suban las tasas comerciales en una desaceleración económica. No obstante, si varios países de ingreso medio alto fueran a dejar de concertar préstamos del BID, ello aumentaría considerablemente el riesgo de concentración de la institución, lo que afectaría las necesidades de capital. En términos más generales, la naturaleza de las operaciones del Banco cambiaría. Si bien la liquidez actual del mercado financiero puede ser inusualmente fuerte y como resultado los diferenciales de crédito inusualmente contraídos, es probable que la tendencia hacia un mayor acceso al mercado continúe en el largo plazo en ALC, mientras la región continúe desarrollándose.

E. Conclusiones

El BID ha satisfecho las condiciones del Noveno Aumento en lo que se refiere a la planificación financiera y la gestión de riesgos. La Política de Suficiencia de Capital y el Marco de Gestión de Ingresos han impuesto disciplina y han vuelto más transparentes las alternativas (por ejemplo, entre tasas de interés y montos de financiamiento o de cooperación técnica). Un marco de políticas y prácticas de gestión financiera prudentes ha contribuido a guiar al BID a lo largo de un período difícil, ayudando a la vez a potenciar la capacidad de financiamiento del BID, que ahora es considerablemente mayor. Se siguen vislumbrando riesgos en el horizonte (sobre todo los cambios posibles en la metodología de calificación crediticia), pero el BID se mantiene en una posición sólida para seguir controlando tales riesgos.

El mayor desafío, que guarda relación con las inquietudes financieras pero las rebasa, es el de la competitividad. A medida que las restricciones de capital han pasado a ser algo menos preocupantes para el BID (suponiendo que no se introduzcan cambios negativos en la metodología de calificación), la demanda podría surgir como la limitante principal a un volumen de financiamiento más elevado. Al ir creciendo y desarrollándose los países de ALC, cada vez están en mejores condiciones para tener acceso a los mercados financieros a un costo más bajo que el de los préstamos del Banco. Ello constituye un indicador importante del éxito en el desarrollo y es una buena nueva para la región y la comunidad que trabaja en pro del desarrollo. Los precios no son lo único que preocupa a los prestatarios, pero son una consideración importante que los Ministros de Finanzas deben tener en cuenta a la hora de tomar decisiones de financiamiento. Si el BID quiere mantenerse dinámico y pertinente para la región, deberá vigilar cada vez más de cerca su estructura de costos y el valor agregado de sus productos financieros y no financieros.

El BID saldrá del Noveno Aumento como una organización más sólida de lo que era en 2010. El Noveno Aumento, aunque demasiado prescriptivo en algunos ámbitos, llevó al Banco a centrarse más en los resultados y la rendición de cuentas y a mejorar muchos aspectos de la forma en cómo funciona.
© *BID*

6 Conclusiones Generales

El Acuerdo sobre el Noveno Aumento fue muy completo y abordó un amplio abanico de temas y procesos de importancia para el BID. Este alcance se refleja en el presente informe, que examina una gran variedad de cuestiones tratadas en el Noveno Aumento y busca llegar a conclusiones acerca de sus efectos en el Banco, junto con lecciones para el futuro del BID.

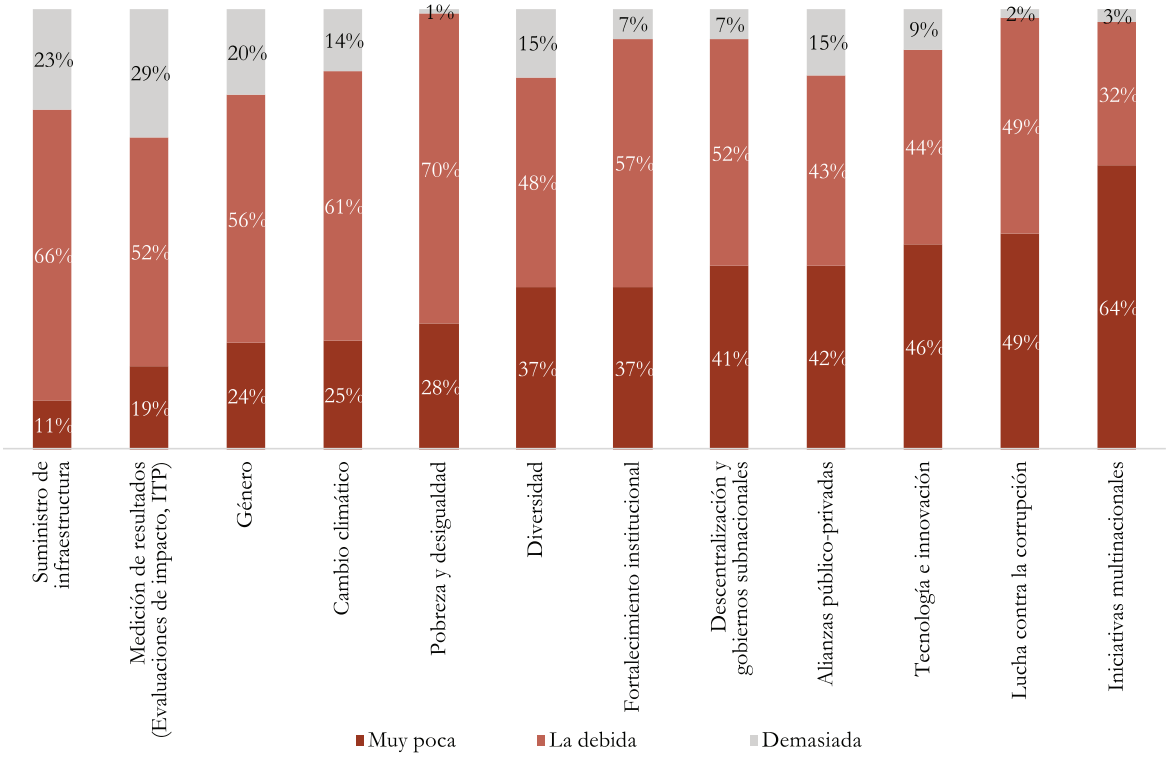
En lo concerniente a la implementación, OVE concluye que el BID ha realizado extensos avances en la puesta en práctica de la mayoría de los mandatos del Noveno Aumento. La evaluación intermedia del Noveno Aumento, efectuada en 2012, dejó constancia del progreso realizado hasta ese año y formuló 10 recomendaciones, nueve de las cuales merecieron el apoyo del Directorio del BID (todas ellas menos la sexta, relacionada con el programa para Haití). De estas nueve, la Administración del Banco ha hecho avances firmes en la implementación de siete. Se ha progresado a un ritmo más lento en dos de las recomendaciones: los procesos de asignación de recursos y el seguimiento de los resultados de las cooperaciones técnicas y el trabajo de creación de capacidad (recomendación 4) y la divulgación de información (recomendación 9). También ha habido avances en la ejecución de una serie de mandatos del Noveno Aumento que no fueron objeto de las recomendaciones de OVE en la evaluación intermedia, entre ellas la adopción de la presupuestación basada en resultados, el progreso constante, aunque lento a veces, en el programa de sistemas nacionales, la implementación de nuevos sistemas de tecnología de la información (SAP y Convergencia) por conducto del programa Óptima y el refuerzo de la capacidad del Banco para enfrentar problemas de fraude y corrupción.

En lo que atañe a los resultados, OVE encuentra que el progreso hacia el logro de los cuatro resultados intermedios del Noveno Aumento ha sido significativo, pero desigual. El BID es fundamentalmente un banco que opera en función de la demanda, y una lección importante del Noveno Aumento es que un entorno semejante no se presta fácilmente a algunos de los mandatos concebidos desde arriba que se impusieron al Banco en el Noveno Aumento.

En lo que respecta al primer resultado, el Noveno Aumento parece haber surtido apenas un efecto moderado en la selectividad estratégica del Banco. Ni las cinco estrategias sectoriales estipuladas en el Noveno Aumento ni las metas de financiamiento del mismo parecen haber conducido a cambios significativos en las actividades del Banco. La clasificación de países C y D es cada vez más obsoleta y no constituye la mejor manera de centrar el apoyo del Banco en las necesidades especiales de los países de menor desarrollo. De hecho, es escasa la evidencia de que el Banco se haya concentrado más que antes en la pobreza y la desigualdad (salvo en Haití, donde los resultados han sido limitados hasta la fecha), si bien mucho de lo que hace el BID se ve permeado por un énfasis general en el desarrollo económico y también es importante para la reducción de la pobreza. La fusión hacia afuera del sector privado en 2015 ofrece la posibilidad de fortalecer la efectividad del Grupo BID para dar respaldo al desarrollo por medio del sector privado, pero se precisará de un sólido liderazgo para superar las tendencias centrífugas intrínsecas en la estructura organizacional y aprovechar las sinergias del Grupo BID para lograr el impacto más fuerte.

El Noveno Aumento parece haber tenido un efecto más significativo en lo que respecta al segundo resultado, mejorar la capacidad de respuesta a los clientes y la efectividad en el desarrollo. El Banco ha ideado un conjunto completo y flexible de productos de financiamiento y ha invertido grandemente en el trabajo de diagnóstico de los países, la generación de conocimientos y las herramientas que permiten mejorar la efectividad en el desarrollo, pero necesita seguir trabajando para priorizar y agilizar esos esfuerzos. Se han replanteado las salvaguardias macroeconómicas y el MICI para corregir problemas iniciales del Noveno Aumento. Aunque el Banco ha hecho avances en ayudar a los países a desarrollar sus sistemas fiduciarios y abordar problemas de gobernanza y de lucha contra la corrupción, es preciso prestar mayor atención a estos asuntos, en vista de los problemas generalizados que enfrentan los proyectos del Banco en países con instituciones débiles. De acuerdo con el personal del Banco que participó en la encuesta de OVE, el Banco está prestando más o menos la atención debida a muchas cuestiones de desarrollo, pero todavía presta muy poca a otras cuantas (Gráfico 6.1), que incluyen las iniciativas multinacionales y la lucha contra la corrupción.

Gráfico 6.1. Atención puesta por el Banco a cuestiones de desarrollo



Fuente: OVE, n=259

En cuanto al tercer resultado, el Banco ha hecho avances importantes pero aún hay espacio para mejorar su eficiencia, rendición de cuentas y transparencia. Se han reforzado muchos de los procesos, sistemas y funciones de supervisión internos del Banco, como los de presupuestación basada en resultados, tecnología de la información, ética y OII, pero se tendrán que realizar más esfuerzos para ampliar su alcance y efectividad. Asimismo, la divulgación de información mejoró en los primeros años del Noveno Aumento, pero se ha estancado un poco desde la evaluación intermedia de OVE. Será preciso ejercer un fuerte liderazgo y ofrecer incentivos para que estos esfuerzos se traduzcan en mayores ganancias en materia de eficiencia, rendición de cuentas y transparencia.

Por último, el Banco ha tomado con éxito medidas proactivas para controlar los riesgos a su sostenibilidad financiera durante el período del Noveno Aumento, pero es probable que enfrente más desafíos a su competitividad en el futuro. Los países de ALC tienen un acceso cada vez mayor a los mercados financieros, con frecuencia a costos más bajos que los de los préstamos del Banco. El BID deberá examinar cada vez más detenidamente su estructura de costos y el valor agregado de sus productos financieros y no financieros si desea conservar su pertinencia para los prestatarios de toda la región.

Para concluir, OVE quisiera destacar cinco lecciones generales que ofrece esta evaluación para el BID:

- **Los patrones y las tendencias del financiamiento tienden a cambiar lentamente de un año a otro en el Banco, respondiendo principalmente a la demanda y las condiciones de los países, y en este contexto los mandatos de financiamiento concebidos desde arriba rara vez son efectivos.** Si los Gobernadores del BID deciden realizar otro aumento de capital en el futuro, se les recomienda que sopesen los costos y los beneficios de los citados mandatos y consideren de manera cuidadosa su pertinencia y sus posibilidades de éxito en el contexto en el que funciona el Banco.

- **Se justificó la atención más intensiva que recibió en el Noveno Aumento la medición y documentación de los resultados, aunque es preciso trabajar más para llevarlo a la práctica**. El Marco de Efectividad en el Desarrollo es un sólido conjunto de instrumentos, pero se ha burocratizado con el paso del tiempo. La Matriz de Efectividad en el Desarrollo tuvo un impacto poderoso cuando se introdujo, pero parece haber perdido algo de sentido, ya que los marcos de resultados se revisan a menudo durante la ejecución de los proyectos. Al informar sobre el adelanto de un proyecto durante su vigencia, el Informe de Seguimiento de Avance (PMR) se centra en los productos físicos y financieros pero no llega al corazón de lo que importa: si es probable que se alcancen los resultados de desarrollo. Además, aunque el Banco ha hecho avances lentos pero constantes desde 2010 en los PCR, aun luego de siete años no ha establecido un proceso regular y oportuno para producirlos. Por último, el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo no está orientado a informar de forma completa y abierta sobre la efectividad en el desarrollo del BID. Es fundamental que el BID dé seguimiento a los resultados de desarrollo, los evalúe y produzca informes claros y precisos al respecto si pretende alcanzarlos, de suerte que se justifica realizar un nuevo esfuerzo por implementar el Marco de Efectividad en el Desarrollo de manera significativa.

- **Uno de los desafíos más importantes para el Banco, pero también uno de los más difíciles, —tanto para apoyar el desarrollo de ALC como para asegurar el éxito de sus propios proyectos—, consiste en ayudar a los países a reforzar su capacidad institucional y su gobernanza.** A pesar del énfasis que puso el Noveno Aumento en la pobreza, el fortalecimiento de las instituciones y la lucha contra la corrupción, al BID le ha sido muy difícil conseguir resultados en países donde la gobernanza y la capacidad institucional son débiles. El caso más extremo es el de Haití, donde el BID ha aprobado US$1.000 millones en donaciones y sin embargo ha tenido dificultades para lograr resultados significativos. Hay otros casos que se documentan en las evaluaciones de programas de país de OVE. Se

justifica echar un nuevo vistazo a los diseños de los proyectos del BID y los incentivos que tiene su personal para producir resultados en estos entornos, así como, en términos más generales, a la habilidad del BID para apoyar a los países en la mejora de su gobernanza y el fortalecimiento de su capacidad institucional.

- **Promover la apertura y la transparencia es una meta válida de todos los bancos multilaterales de desarrollo, y el BID debería renovar su ímpetu en este sentido.** El BID es una organización pública, financiada con recursos del erario público y que persigue metas públicas y humanitarias. Los ciudadanos tanto de los países prestatarios como de los que financian la institución merecen saber de qué manera se están gastando sus fondos. La reputación del BID ya es sólida, y su credibilidad no hará más que mejorar al aumentar la apertura y transparencia.

- **Es probable que el BID enfrente retos cada vez mayores en materia de relevancia y competitividad a medida que los países de América Latina y el Caribe se siguen desarrollando, y será preciso forjar un mayor consenso sobre el tipo de institución que el BID desea ser.** Las entrevistas que realizó OVE para la presente evaluación pusieron de relieve la gran variedad de puntos de vista que hay entre las partes interesadas del Banco en torno a lo que el BID debería pretender ser.

El BID saldrá del Noveno Aumento como una organización más sólida de lo que era en 2010. El Noveno Aumento, aunque fue demasiado prescriptivo en algunos ámbitos, llevó al Banco a concentrarse más en los resultados y la rendición de cuentas y a mejorar muchos aspectos de la forma como funciona. Sin embargo, la obra no está completa aún, y los cuatro objetivos intermedios del Noveno Aumento siguen siendo muy relevantes. El BID debería seguir afianzando los éxitos que ha conseguido, a la vez que busca de manera activa un consenso acerca del tipo de banco en que desea convertirse.

Notas

1 La *Evaluación Intermedia de los Compromisos del Noveno Aumento General de Capital* (documento RE-425) constó de un informe general y 22 documentos de antecedentes. El Directorio llevó a cabo una serie de deliberaciones sobre los distintos documentos de antecedentes, habiendo presentado el informe general a la Reunión Anual de las Asambleas de Gobernadores celebrada en Panamá en marzo de 2013.

2 Cardenas, Mauricio, y Camila Henao. *La recuperación económica de América Latina y el Caribe*. Brookings Institution, 2010.

3 FMI, *Actualización de las Perspectivas de la Economía Mundial,* edición de octubre de 2017.

4 *OCDE/CAF/CEPAL (2016), Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento.*

5 La proporción de población en ALC que vive con menos de US$4 al día (PPA 2005) disminuyó del 43% en 2000 al 24% en 2015, mientras que la clase media (PPA US$10-US$15 2005 PPP) aumentó del 21% al 35% durante el mismo periodo. Banco Mundial, http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/poverty

6 OIT, *Panorama Laboral 2016*.

7 Banco Mundial, http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/poverty

8 La asistencia provista por medio de financiamientos no reembolsables para asistencia técnica subió también en un 39% entre 2012 y 2015, comparada con los niveles de 2006 a 2009. Aunque hay una correlación positiva entre la aprobación de préstamos y de cooperaciones técnicas, algunos países con carteras de préstamo reducidas (como Barbados, Bahamas, Belice y Trinidad y Tobago) se beneficiaron de un mayor volumen de asistencia técnica después del Noveno Aumento.

9 La correlación interanual entre las sumas prestadas a los distintos países prestatarios en el período de 2006 a 2016 fue del 79%. Además, los análisis econométricos realizados por OVE sugieren que un aumento del 1% en las aprobaciones del BID en un año dado están ligadas a un aumento del 0,75% en las aprobaciones el año siguiente (véanse los detalles de las tendencias de financiamiento en la nota de antecedentes).

10 Los países C y D son Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago y Uruguay.

11 El Plan de Acción para los Países C y D fue financiado originalmente con una combinación del presupuesto ordinario e ingresos netos del Fondo para Operaciones Especiales (US$2 millones). En el Noveno Aumento se suspendieron todos los fondos procedentes de ingresos netos del FOE y una parte del Plan de Acción para los Países C y D se convirtió en el Programa Especial para Países Pequeños y Vulnerables (Ventanilla II). Como lo indica el nombre del programa, su financiamiento se modificó por el de los ingresos netos del Capital Ordinario. Fuera de eso no hubo cambios de importancia en el programa.

12 Además, la caída reciente de los precios del petróleo se tradujo en una reducción considerable de las contribuciones de Petrocaribe al Gobierno de Haití.

13 A finales de 2017, la administración del Grupo BID cambió el nombre de la Corporación Interamericana de Desarrollo (CII) a BID Invest. Por motivos de consistencia, a lo largo de toda la evaluación se ha utilizado el término CII.

14 *Estrategias, Políticas, Marcos Sectoriales y Lineamientos en el BID*, versión revisada, documento GN 2670-1.

Notas

15 Los documentos de marco sectorial deberían abordar lo siguiente: "(i) la definición de los desafíos de desarrollo del sector y los problemas que el Banco pretende resolver; (ii) la identificación de los ámbitos específicos de actividad en los que debería intervenir el Banco en el sector, con un análisis de aquellos en los que puede ser más efectivo; (iii) la clasificación de los tipos de intervención que han resultado efectivos y una síntesis de la evidencia empírica en que se apoya dicha afirmación; (iv) la definición de las áreas específicas de incertidumbre respecto de su efectividad en el desarrollo; (v) la identificación de los trabajos clave de generación de conocimientos y refuerzo de capacidades que se están realizando; (vi) una sinopsis de los resultados de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo más reciente de las operaciones anteriores del BID en el sector; (vii) una síntesis de las evaluaciones realizadas por OVE acerca de la efectividad en el desarrollo y la evaluabilidad de proyectos anteriores, junto con una exposición de cómo se deberían abordar, y (viii) cualquier otro elemento que se considere importante para mejorar la calidad del trabajo operacional y analítico del Banco en un contexto de aprendizaje y actualización continuos".

16 Todos los documentos de marco sectorial preparados hasta la fecha se componen de cinco secciones: (i) el documento en el contexto de las normas y la estrategia institucional del Banco; (ii) la evidencia internacional en el sector; (iii) las principales realizaciones en el sector en América Latina y el Caribe, junto con los desafíos del sector que busca abordar el Banco en la región; (iv) las lecciones aprendidas de las intervenciones del Banco y las ventajas comparativas que posee la institución en el sector, y (v) los objetivos (metas), principios, dimensiones de éxito y líneas de acción que habrán de orientar las actividades del sector en años venideros.

17 Los cuatro niveles del primer Marco de Resultados Corporativos fueron: (i) objetivos regionales de desarrollo; (ii) contribuciones de los productos; (iii) programa de préstamos, y (iv) efectividad y eficiencia operacionales.

18 Aproximadamente el 65% de los indicadores de desempeño del BID (nivel 3) carecían de líneas de base y/o metas cuando salió el nuevo Marco de Resultados Corporativos, en parte debido al momento justo anterior a la fusión del sector privado, cuando aún no era posible establecer líneas de base y objetivos para la nueva CII. Ha habido mejoras desde entonces, y muchos déficits en los objetivos se subsanaron cuando la Junta de la CII aprobó el Marco de Resultados Corporativos en diciembre de 2016. Algunos indicadores aún podrían tener una definición más clara, como los referentes a los empleos creados y las micro, pequeñas y medianas empresas financiadas y apoyadas.

19 OVE examinó las primeras cuatro estrategias de país aprobadas conforme a las nuevas directrices (Argentina, Perú, Surinam y Trinidad y Tobago) y cuatro estrategias de país de un proyecto piloto usando las nuevas directrices antes de que entraran en vigor oficialmente (Bolivia, Brasil, Colombia, y Jamaica).

20 Hay dos diferencias básicas entre los LBR y el equivalente del Banco Mundial (Programa por Resultados, o PporR): (i) el instrumento del BID cae en la categoría de préstamos para inversiones, mientras que el Banco Mundial creó una nueva categoría de préstamos para los PporR, lo que hace al instrumento más flexible en ciertos sentidos, y (ii) el LBR del BID desembolsa principalmente según los resultados intermedios y finales, mientras que el PporR del Banco Mundial puede desembolsar según los productos, lo que hace que el desembolso sea más sencillo y rápido.

21 A título comparativo, el Banco Mundial ahora tiene solo una. En 2012, el Banco Mundial consolidó sus distintas modalidades de préstamos de inversión en un instrumento único con flexibilidad suficiente para atender un amplio abanico de necesidades de los clientes. Una motivación básica era manejar la proliferación de por lo menos 35 políticas y procedimientos separados: la gran cantidad de políticas e instrumentos, con traslapos e incongruencias, generó un riesgo de incumplimiento operativo serio.

22 El Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo solamente tienen dos procedimientos de aprobación: discusiones con todo el Directorio Ejecutivo (el equivalente al procedimiento estándar del BID) y la ausencia de objeciones (que de hecho amalgama los procedimientos simplificado y corto en uno solo), además de la delegación de autoridad a la Administración.

[23] El porcentaje de los préstamos de inversión específicos por encima del tope que los hace elegibles para el procedimiento de aprobación simplificado se elevó del 26% en 2006 al 40% en 2016. El monto de estas operaciones casi se duplicó en el mismo período, subiendo de un promedio de US$39,4 millones en 2006 a US$72,4 millones en 2016.

[24] *Knowledge Generation and Dissemination in the Inter-American Development Bank Group*, de próxima publicación, 2018.

[25] *Política para la prestación de servicios remunerados de asesoría y conocimiento del BID*, GN-2706-1. Esta política establecía que la administración evaluaría la política tres años después de su aprobación, y esa revisión está actualmente en curso.

[26] El Grupo del Banco Mundial, que no ofrece recursos no renovables para cooperaciones técnicas financiadas con el Capital Ordinario, ha experimentado un crecimiento considerable de la demanda de estos servicios en años recientes.

[27] *Evaluación de los Programas Especiales Financiados con Capital Ordinario,* RE-476-5; *Evaluaciones de Impacto del BID: Producción, Uso e Influencia*, RE-512-1. A principios de 2018, OVE terminará una evaluación de la producción y difusión del conocimiento en el Grupo BID, en la que se prevé que se traten algunos de estos temas.

[28] IDB-9 Agreement, Annex 1, *IDB-9 Results Framework 2012-2015*

[29] En 2014, se mejoró la clasificación del 7,8% de los PMR (el 5,6% a satisfactorio) y se empeoró la clasificación del 1,1%. En 2017, se mejoró la clasificación del 11,1% de los PMR (el 9% a satisfactorio) y se empeoró la del 0,5%, con otro tipo de cambios en el restante 0,6% de los casos reclasificados. La proporción de PMR que se reclasificó (y la de aquellos que lo hicieron a satisfactorio) aumentó cada año entre 2014 y 2017. Aunque no necesariamente el factor motivante, estas mejoras han ayudado al BID a cumplir con la meta en el Marco de Resultados Corporativos de PMR clasificados como satisfactorios.

[30] *Desempeño de los Proyectos del BID y la CII: Revisión de OVE de los Informes de Terminación de Proyecto y los Informes de Supervisión Ampliados de 2016*, documento RE-521-1. Esta revisión de OVE también validó las clasificaciones de los proyectos sin garantía soberana de la CII.

[31] OVE está emprendiendo en la actualidad una evaluación sobre salvaguardias medioambientales y sociales en el Grupo BID y otra sobre el enfoque del BID a las cuestiones de género y diversidad. Estos temas no fueron medulares para el Noveno Aumento de Capital y no se tratan en la presente evaluación.

[32] *Evaluación de Salvaguardias Macroeconómicas en el BID*, documento RE-508-1.

[33] La próxima evaluación de OVE del marco de salvaguardias del Grupo BID, que se terminará en 2018, evaluará en mayor detalle el papel del MICI y su impacto en evolución.

[34] *Estrategia para el Fortalecimiento y el Uso de los Sistemas Nacionales*, documento GN-2538-9.

[35] En su evaluación intermedia, OVE sintetiza esta tendencia, y la nota de antecedentes a esta evaluación entra en mucho más detalle. OVE estima que el banco usó un monto de US$393 millones para financiar actividades de lucha contra la corrupción entre 2007 y 2015, y una porción pequeña de esta suma (cerca de US$27 millones) se canalizó mediante 61 cooperaciones técnicas no reembolsables (casi la mitad del Fondo Fiduciario contra la Corrupción). La cartera del Banco en gestión de las finanzas públicas, un tema estrechamente relacionado a la anticorrupción y la gobernanza, incluyó 39 préstamos aprobados entre 2007 y 2015 por US$1.500 millones, más otros US$64 millones en cooperaciones técnicas.

[36] Que incluyen, por ejemplo, las preparadas recientemente por OVE para Bahamas, Guatemala, Guyana, Haití, Surinam y Trinidad y Tobago.

[37] OVE calculó esta estimación de costos con los datos del BID, incluyendo costos de personal, sobre las actividades y productos relacionados con Óptima, ya fueran financiados con presupuesto administrativo o de capital.

Notas

38 Además del aumento en el número de mujeres en puestos profesionales, el Banco ha invertido recursos sustanciales durante el BID-9 en iniciativas de desarrollo profesional y de conciliación laboral y personal para atraer, apoyar y retener mejor a mujeres con talento.

39 El objetivo de la descentralización fue reemplazado en el Marco de Resultados Corporativo por el "tiempo invertido por especialistas técnicos superiores del BID que respaldan las operaciones de préstamos en países pequeños y vulnerables".

40 En el lado de los insumos, los gastos administrativos subieron en un 24% (en términos nominales) entre 2010 y 2015, mientras que la dotación de personal de planta creció en un 8% y la de consultores en un 135% (en equivalentes a tiempo completo) entre 2008 y 2015. En el lado de los productos, el volumen anual promedio de préstamos y desembolsos no cambió mucho entre 2010 y 2015, si bien los productos de conocimiento y las cooperaciones técnicas aumentaron considerablemente.

41 La Iniciativa Internacional de Ayuda a la Transparencia califica favorablemente al BID entre los donantes en cuanto a la divulgación de la información relacionada con proyectos.

42 El valor neto actualizado del capital pagadero en efectivo menos las erogaciones a Haití arrojaron un total aproximado de cero (dependiendo de la tasa de descuento utilizada), en vista de las diferencias en sus fechas.

43 En esa época, la capacidad de endeudamiento del BID se hallaba limitada por su política relacionada con la "capacidad de endeudamiento no utilizada", que restringía el endeudamiento neto al capital exigible suscrito de los países miembros no prestatarios y exigía que el BID tuviera una capacidad de endeudamiento no utilizada de por lo menos US$2.000 millones. En la evaluación intermedia de OVE se sugirió que esta política era obsoleta y debería ser sustituida. La Administración del BID concordó con dicha recomendación, y el Directorio convino recientemente en reemplazar el criterio de la capacidad de endeudamiento no utilizada (documento FN-711).

44 Una de las condiciones del Modelo de Gestión de Ingresos es que los cargos sobre los préstamos deberían cubrir por lo menos el 90% de los gastos administrativos del Capital Ordinario (excluidos los del FOE) sobre la base del promedio ponderado histórico correspondiente a un período rotatorio de tres años.

45 Modelo de Gestión de Ingresos del Capital Ordinario. Versión Revisada (documento GN-2518-36) y documento AB-2764.

46 Sin embargo, solamente se consideraría el capital exigible igual o superior al de la ICR —que en el caso del BID era de AAA—.

47 La Política de Liquidez del Capital Ordinario del BID también se revisó más adelante, en marzo de 2015.

48 Otros cambios fueron, por ejemplo, el horizonte temporal (para ajustarlo más a los de otros bancos multilaterales de desarrollo), los intervalos de confianza, el uso de proyecciones simplificadas del balance general y la declaración de ingresos, el tratamiento de acreedor privilegiado sobre la base del desempeño histórico, etc.

49 Como se señaló antes, los cambios pendientes en la metodología calificación de S&P también han sido una nueva fuente de incertidumbre. Aunque favorecería al BID la propuesta de considerar todo el capital exigible igual o superior al del SACP del BID o el de una AA+ (en vez del de la ICR con una calificación AAA), los cambios en la manera de juzgar el tratamiento de acreedor privilegiado del BID podrían surtir un efecto positivo o negativo que podría ser de gran magnitud. Las transferencias futuras también podrían tener un efecto negativo temporal sobre la posición de capital del BID. Las transferencias más cuantiosas que contempla el BID para los próximos seis años se harán al Fondo Fiduciario del BID para Haití y a la CII (así como transferencias anuales de US$107 millones para financiar cooperaciones técnicas y cualquier transferencia que pudiera hacerse más adelante en apoyo del FOMIN).

50 Comparación de costos a tasas fijas entre el BID y los países prestatarios, al 16 de octubre de 2017, proporcionada por el Departamento de Finanzas (FIN).