



Comité de Política y Evaluación Para información

RE-332-2
30 de septiembre de 2009
Original: inglés

Al: Directorio Ejecutivo

Del: Secretario

Asunto: Segunda evaluación independiente del ejercicio de informes ampliados de supervisión de proyectos

Consultas a: Sixto Aquino (extension 2510) or José Linhares Pires (extension 2258)

Referencia: RE-332(8/07)



RE-332-2

*SEGUNDA EVALUACIÓN INDEPENDIENTE
DEL EJERCICIO DE INFORMES AMPLIADOS
DE SUPERVISIÓN DE PROYECTOS*

Oficina de Evaluación y Supervisión

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.

Agosto de 2009

Sólo para uso oficial

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	SITUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE OVE.....	3
III.	REVISIÓN POR OVE Y VALIDACIÓN DE LA AUTOEVALUACIÓN	6
	A. Los proyectos	6
	B. Las calificaciones	7
IV.	CONCLUSIONES PRINCIPALES DEL ANÁLISIS DE LOS INFORMES AMPLIADOS	10
	A. Resultados de desarrollo de los proyectos	12
	B. Rentabilidad de la inversión para el BID de los proyectos.....	14
	C. Calidad de la labor del BID	15
	D. Adicionalidad del BID	17
V.	LECCIONES EXTRAÍDAS DE LOS INFORMES AMPLIADOS	21
	A. Resultados de desarrollo de los proyectos	21
	B. Rentabilidad de la inversión para el BID.....	24
	C. Adicionalidad del BID	27
VI.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	31
	A. Conclusiones	31
	B. Recomendaciones	33

SIGLAS Y ABREVIATURAS

GCE	Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PPA	Acuerdo de adquisición de energía eléctrica
PSA	Acuerdo de suministro de energía eléctrica
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo
TRE	Tasa de rendimiento económico
TRF	Tasa de rendimiento financiero

RESUMEN EJECUTIVO

En este documento se evalúa el segundo ejercicio de informes ampliados de supervisión de proyectos, preparado por el Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) para una muestra de 14 proyectos: 13 préstamos y una garantía. Todos los proyectos fueron aprobados entre los años 2000 y 2003, y fueron seleccionados con base en las normas establecidas por el Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación (GCE), las cuales determinan que todos los proyectos que llegaron a una madurez operativa antes de lo previsto han de someterse anualmente a una autoevaluación por parte de SCF. Si bien la garantía cubría riesgos normativos de una compañía de distribución, los préstamos financiaron proyectos de energía, telecomunicaciones, transporte y saneamiento en el contexto de la aplicación de modelos normativos que tenían por objeto atraer al sector privado. En la muestra se incluyen proyectos en siete países y un proyecto regional.

La Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) encontró que hubo avance en la preparación de este informe, si se lo compara con el ejercicio previo. Además, SCF cumplió con los requisitos del GCE y realizó una autoevaluación de todos los proyectos en los que correspondía realizarla en 2007. SCF también atendió varias de las recomendaciones que OVE presentó en el primer informe. Los funcionarios de SCF mejoraron su capacidad de identificar las lecciones aprendidas de todas las dimensiones de los proyectos definidas en las normas del GCE, incluyeron una justificación de las calificaciones de los proyectos, enviaron encuestas a los clientes del Banco y entregaron a OVE la documentación necesaria para la validación de los proyectos.

No obstante, OVE también determinó que SCF se enfrentaría a “desafíos a futuro” cuando prepare el próximo ejercicio de informes ampliados de supervisión de proyectos. En particular, señala el riesgo que corre la autoevaluación de proyectos con pago anticipado debido a la falta de información de seguimiento de sus logros en relación con los objetivos de desarrollo y la adicionalidad de la gobernanza empresarial. También faltan los comentarios de algunos clientes que pagaron sus préstamos en forma anticipada. Dado que la muestra consistía básicamente en proyectos con pago anticipado, la falta de datos afectó la capacidad para presentar pruebas de la contribución de los proyectos.

Al final del proceso hubo pocos desacuerdos gracias a que se generó un proceso muy interactivo entre OVE y SCF con respecto a la validación de las calificaciones de los proyectos. OVE rebajó únicamente el 19% de las calificaciones que había decidido SCF, aunque es un porcentaje más alto que en el ejercicio previo (13%), en el cual se hicieron autoevaluaciones de un pequeño número de proyectos (cinco). La mayoría de los casos en que se rebajó la calificación (57%) estaban relacionados con la rentabilidad para el BID, seguidos de la calidad de la labor del BID (24%), la adicionalidad del BID (14%) y los resultados de desarrollo de los proyectos (10%).

En el análisis de los informes ampliados de supervisión de proyectos se subrayó que los proyectos de SCF presentaron peores resultados en todas las dimensiones del GCE que en el ejercicio previo. En general, no hay pruebas de que los proyectos hayan tenido un desempeño muy satisfactorio, con excepción del 7% de ellos que recibieron esa calificación por la adicionalidad del BID. De hecho, fue en este aspecto en el que los proyectos tuvieron mejor desempeño (64% muy satisfactorios y satisfactorios frente a 100% muy satisfactorios).

en 2006), y en segundo lugar su contribución a los resultados de desarrollo y la calidad de la labor del BID (43% satisfactorios en ambos aspectos frente a, respectivamente, 100% altamente satisfactorios y 80% satisfactorios en 2006). Por otra parte, los proyectos tuvieron el peor desempeño en lo que se refiere a la rentabilidad para el BID, dado que sólo el 29% fueron calificados como satisfactorios, mientras que, en 2006, 100% fueron calificados como muy satisfactorios/satisfactorios.

En los informes ampliados se señalaron varias razones que explican estos resultados. En lo que se refiere a la *adicionalidad del BID*, en el análisis se muestra que sólo en un proyecto, NovaTrans, el Banco tuvo adicionalidad financiera, normativa, ambiental y de gobernanza empresarial. La mayoría de los demás proyectos fueron calificados como satisfactorios porque aportaron adicionalidad en por lo menos una de esas áreas. Sin embargo, no se hallaron pruebas de que Edesur/Edenorte y ODJ hayan contribuido a ninguna de estas dimensiones de la adicionalidad.

Con respecto a los *resultados de desarrollo del proyecto*, la falta de información sobre los proyectos con pago anticipado perjudicó las calificaciones generales de la muestra de proyectos, porque en varios casos no se pudieron demostrar resultados. De la misma manera, las bajas calificaciones asignadas en la dimensión *rentabilidad para el BID* se deben a que todos los préstamos, menos uno, se pagaron por adelantado. En consecuencia, aunque no causaron pérdida de capital para el Banco, generaron menos del 65% de los ingresos por intereses previstos originalmente, que es el umbral definido por OVE en las pautas para la implementación de las normas del GCE para asignar la calificación satisfactorio.

A su vez, en el análisis se indicó que SCF debería redoblar esfuerzos para mejorar la *calidad de la labor del BID*. El Banco obtuvo peores resultados en selección, evaluación y estructuración (sólo 43% satisfactorio) que en calidad de supervisión y seguimiento, en que el 7% de los proyectos fueron muy satisfactorios y el 79% satisfactorios. En los informes ampliados se destacó que las deficiencias en la labor de evaluación, como el análisis de sensibilidad y los mecanismos de mitigación de riesgos, han obstaculizado el logro de mejores resultados de los proyectos en relación con los demás indicadores de desempeño general.

Los funcionarios de SCF identificaron varias lecciones aprendidas durante este ejercicio, como la necesidad de que el Banco fortalezca su labor de evaluación para incrementar la probabilidad de obtener logros en los resultados de desarrollo de los proyectos. Asimismo subrayaron la necesidad de contar con productos flexibles y nuevos mecanismos contractuales para mitigar el riesgo de pagos por adelantado. Por último, las lecciones aprendidas sobre la calidad de la labor del BID pusieron de manifiesto la importancia de que el Banco refuerce la coordinación entre sus áreas, intensificando su diálogo con el gobierno, profundizando el seguimiento de los proyectos, reduciendo los costos judiciales y, finalmente, asignando recursos adicionales a los componentes ambientales del proyecto.

Con base en las lecciones aprendidas de este segundo ejercicio de informes ampliados de supervisión de proyectos, OVE presenta tres recomendaciones. La primera está relacionada con el mayor número de operaciones con pagos anticipados, que fue el principal tema que se ha subrayado desde el informe previo. La segunda recomendación está relacionada con

mejoras de la calidad de la labor del Banco. Y la última recomendación está relacionada con una mejor evaluabilidad de los proyectos, sobre todo de los proyectos con pago anticipado. Se incluye a continuación una descripción detallada de las recomendaciones generales que hace OVE a SCF:

SCF debería realizar un *estudio de casos* con el objeto de identificar las causas de la alta incidencia de pagos anticipados en su cartera de proyectos. En este estudio se han de tener en cuenta las recomendaciones de reducir esa incidencia, considerando las lecciones identificadas por los funcionarios del Banco en los informes ampliados de supervisión de proyectos. Además, en el estudio se debería evaluar cómo están tratando este tema otras instituciones financieras similares, que era parte de la recomendación que OVE presentó en el primer informe de validación.

SCF debería poner en práctica *medidas para mejorar la calidad de su labor*. En particular, SCF debería determinar si se implementaron o no las recomendaciones que presentaron los funcionarios en los informes ampliados de supervisión de proyectos y cuáles han sido los resultados, sobre todo en los temas vinculados con la mejora de la labor de evaluación inicial y la reducción de los costos jurídicos.

SCF debería mejorar la evaluabilidad de los proyectos. En primer lugar, SCF debería elaborar mecanismos contractuales para poder dar seguimiento y medir los indicadores económicos y financieros de sus proyectos, aún en el caso en que se efectuase el pago por anticipado. Este requisito también debería incluirse en las obligaciones de hacer, así como en la necesidad de ofrecer comentarios a las encuestas de clientes y el suministro de información sobre los indicadores de resultados durante las fases de ejecución y terminación del proyecto. Por último, SCF debería mejorar su análisis de la adicionalidad en relación con la gobernanza empresarial de los proyectos, presentando pruebas de que se emplearon prácticas prudentes de gestión y otros beneficios previstos de la ejecución del proyecto.

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 En esta segunda evaluación independiente se presentan observaciones obtenidas de los informes ampliados de supervisión de proyectos que fueron preparados por el Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) sobre proyectos en los que han transcurrido cinco años desde su fecha de aprobación y anteriores a 2006, así como proyectos con pago anticipado. Los funcionarios de SCF prepararon los informes ampliados para cumplir con las normas de buenas prácticas del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación (GCE), las cuales también exigen que OVE informe al Directorio Ejecutivo sobre los resultados derivados de su validación de las calificaciones del desempeño que figuran en los informes ampliados, sus conclusiones y las lecciones aprendidas de esos informes.
- 1.2 El proceso de elaboración de informes ampliados de supervisión de proyectos comenzó en septiembre de 2005, después de que OVE definió las pautas para la implementación de las normas del Grupo de Cooperación para el Sector Privado (documento PS-125)¹. Sobre esa base, en febrero de 2007 SCF envió a OVE la versión final de su primer informe, que se refería únicamente a algunos de los proyectos (cinco) para los que habían transcurrido cinco años desde su fecha de aprobación y con anterioridad a 2006² y fueron validados por OVE (documento RE-332)³. Pese a que fueron pocos los proyectos evaluados, este primer ejercicio, además de las lecciones aprendidas, permitió perfeccionar los instrumentos de autoevaluación.
- 1.3 Este segundo informe, que se había previsto terminar a finales de 2007, llevó más tiempo del que se había previsto por las siguientes razones. En primer lugar, se comenzó a preparar relativamente tarde, en agosto de 2007, debido a lo cual SCF tuvo que solicitar una prórroga —que OVE le concedió— para poder coordinar la elaboración de los informes ampliados de supervisión de proyectos con el cronograma de SCF. En segundo lugar, en este ejercicio se incluye una lista más larga de proyectos, dado que SCF se había comprometido a observar la recomendación de OVE de autoevaluar una muestra representativa de proyectos. Tercero, en este ejercicio también se actualizaron las pautas de evaluación con miras a elaborar una tercera edición que se ajuste a las normas más recientes del GCE. Con todo, SCF y OVE acordaron utilizar este ejercicio a manera de transición

¹ Véase <http://www.iadb.org/ove/DocumentInformation.aspx?DOCNUM=1281467&Cache=True>. OVE recomendó que SCF adoptara las normas de buenas prácticas del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación en el documento RE-303 “Evaluación del programa de préstamos directos del Banco al sector privado 1995-2003”, Anexo IV.

² Las normas del GCE señalan que la muestra de proyectos que vayan a ser autoevaluados debería corresponder a un intervalo de confianza del 95%, lo cual significa que, en un universo de 10 proyectos elegibles, todos ellos podrían ser autoevaluados. OVE y SCF acordaron aplicar un “período de cinco años después de la fecha de aprobación” para indicar una madurez operativa anticipada.

³ El informe de OVE fue enviado para ser distribuido en abril de 2007 y presentado al Directorio el 22 de octubre 2007.

entre la segunda y la tercera edición, la cual será plenamente adoptada en el próximo ejercicio.

- 1.4 En los informes ampliados de supervisión, los proyectos se califican con base en cuatro indicadores de evaluación del desempeño definidos en la tercera edición de las pautas del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación de los bancos multilaterales de desarrollo (GCE-BMD, a saber: (i) resultados de desarrollo, (ii) rentabilidad de la inversión para el BID, (iii) calidad de la labor del BID y (iv) adicionalidad del BID (véase el Cuadro 1).

Cuadro 1. Dimensiones del desempeño y calificaciones estándar

Dimensión del desempeño	Aspectos del desempeño
Resultados de desarrollo del proyecto	Contribución del proyecto al éxito empresarial de la compañía
	Contribución del proyecto al desarrollo económico
	Efectos ambientales y sociales del proyecto
	Contribución del proyecto al desarrollo del sector privado
	<i>Resultados esperados y análisis de productos del proyecto (cumplimiento con el ITP)*</i>
Rentabilidad de la inversión para el BID	Contribución en ganancia bruta del proyecto para el BID
Calidad de la labor del BID	Selección, evaluación y estructuración
	Calidad de supervisión y seguimiento
Adicionalidad del BID	Adicionalidad financiera, ambiental, gobernanza empresarial y normativa.

* Sólo para proyectos que tienen un marco lógico a partir de 2004. Esta calificación no contará para la calificación general de resultados de desarrollo de los proyectos.

- 1.5 Este segundo ejercicio de autoevaluación fue un proceso muy interactivo entre OVE y SCF. En primer lugar, SCF comenzó a enviar a OVE borradores de los informes ampliados de supervisión de proyectos con documentos de respaldo para que fuesen validados en febrero de 2008 y así concluir la preparación de los informes ampliados en agosto de 2008. OVE revisó todos los informes recibidos y no encontró justificaciones de algunas calificaciones, además de que observó que también faltaba parte de la información de respaldo. En septiembre de 2008 OVE envió a SCF sus comentarios consolidados sobre las calificaciones que figuraban en los informes. SCF, a su vez, incorporó la mayoría de las sugerencias de OVE y le envió otra versión de sus informes en octubre de 2008. OVE los examinó y envió sus comentarios a SCF en diciembre de 2008. Posteriormente, OVE y SCF dedicaron varias sesiones de trabajo a estudiar los comentarios de OVE y analizar información adicional que suministró SCF para justificar algunas calificaciones. Por último, SCF redactó la versión final de los informes ampliados de supervisión de proyectos y la presentó a OVE en junio de 2009.

- 1.6 Este documento está organizado en seis secciones. Después de esta introducción, en la siguiente sección se presenta la situación de la implementación por parte de SCF

de las recomendaciones que OVE formuló en el primer ejercicio de informes ampliados de supervisión de proyectos. En la tercera sección se examinan y validan las calificaciones formuladas por SCF sobre los indicadores de desempeño de los proyectos, se verifica la calidad de la justificación de las calificaciones y se comprueba si se incluye la información de respaldo de las calificaciones. La cuarta sección se centra en las principales observaciones del análisis de los informes ampliados. En la quinta sección se presentan las lecciones aprendidas de los informes ampliados y, por último, se incluyen algunas conclusiones y recomendaciones para la Administración.

II. SITUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE OVE

En el Cuadro 2 se presenta un resumen de la situación de la implementación de las recomendaciones que OVE formuló a SCF en el primer ejercicio de informes ampliados de supervisión de proyectos.

Cuadro 2. Situación de la implementación de las recomendaciones de OVE

Recomendación de OVE	Situación de la implementación*
1. SCF debería evaluar una muestra representativa de proyectos que hayan alcanzado su madurez en forma anticipada durante el ejercicio de 2007.	<i>Plenamente implementada.</i> SFC, aplicando un período de cinco años después de la aprobación como indicador de madurez operativa anticipada, preparó informes ampliados de supervisión para 14 proyectos, entre los que se incluyen todos los proyectos para los cuales transcurrieron cinco años desde la fecha de aprobación hasta 2006 más un proyecto con pago anticipado que fue aprobado en 2003.
2. SCF debería intensificar su labor para identificar lecciones aprendidas de todas las dimensiones de los proyectos, estimulando a sus funcionarios a identificar lecciones a partir de la experiencia de ejecución de los proyectos.	<i>Plenamente implementada.</i> SCF ha identificado por lo menos una lección para cada dimensión. En la preparación de los informes ampliados participaron siete funcionarios de inversión y seis funcionarios de seguimiento de carteras en reuniones de revisiones de pares, los cuales proporcionaron comentarios a los integrantes del equipo del proyecto.
3. SCF debería determinar de qué manera tratan otras instituciones financieras similares los riesgos de pago anticipado de préstamos y los costos judiciales.	<i>No implementada.</i> Estos temas no se tocaron en el segundo ejercicio de informes ampliados de supervisión de proyectos.
4. SCF debería observar las pautas del GCE basándose en un cronograma predecible acordado con OVE.	<i>Parcialmente implementada.</i> El ejercicio de 2007 llevó más tiempo del que se había previsto. SCF solicitó una prórroga del plazo, y OVE y SCF acordaron un nuevo cronograma, que SCF cumplió.
5. SCF debería realizar un esfuerzo sistemático para suplir la falta de datos presentados en los informes ampliados, sobre todo los relacionados con la calidad de la labor del BID, como los	<i>Parcialmente implementada.</i> SCF suministró toda la información necesaria para justificar las calificaciones y presentó un análisis de los intereses, comisiones y primas por pago anticipado del BID en

Recomendación de OVE	Situación de la implementación*
pagos anticipados de los clientes, el análisis de las comisiones del proyecto y los enlaces a las encuestas de clientes.	todos los informes ampliados, inclusive en los proyectos con pago anticipado. Sin embargo, faltaron algunas encuestas de clientes. SCF envió formularios de encuesta a los clientes, pero no todos respondieron
6. SCF debería poner de relieve si se han puesto en práctica algunas de las recomendaciones presentadas por los funcionarios y cuáles han sido sus resultados.	<i>Parcialmente implementada.</i> SCF presentó la situación de la aplicación de las lecciones aprendidas en el primer ejercicio (véase el Cuadro 3) y algunas de ellos fueron implementadas.

(*) La situación de la implementación de las recomendaciones de OVE fue calificada de la siguiente manera: (i) plenamente implementada; (ii) parcialmente implementada; (iii) no implementada.

- 2.1 En el Cuadro 2 se indica que SCF implementó plenamente las recomendaciones de OVE relacionadas con la selección de la muestra y el suministro de información que justifica las calificaciones que se presentan en los informes ampliados. Asimismo, SCF implementó las recomendaciones relacionadas con la identificación de lecciones aprendidas. De hecho, en todos los informes ampliados se señaló por lo menos una lección aprendida de cada una de las dimensiones del proyecto.
- 2.2 En cambio, SCF no ha implementado la recomendación de indagar de qué manera otras instituciones financieras similares manejan los temas de pagos anticipados de préstamos y los costos judiciales.
- 2.3 Por otra parte, SCF implementó parcialmente las recomendaciones de OVE relacionadas con el establecimiento de un cronograma predecible para los informes ampliados. Además, SCF implementó parcialmente las recomendaciones de OVE respecto a los esfuerzos para suplir la falta de datos, porque faltaban algunas encuestas de clientes que habían pagado sus préstamos por anticipado. Asimismo, SCF cumplió parcialmente con la recomendación de OVE de determinar si se habían aplicado o no las lecciones aprendidas en sus operaciones y cuáles habían sido los resultados (véase el siguiente cuadro).

Cuadro 3. Situación de la implementación de las lecciones aprendidas identificadas en las operaciones de SCF en el ejercicio de informes ampliados de supervisión de proyectos de 2006 (Información suministrada por SCF)

Lección aprendida 1 Fortalecimiento de la evaluabilidad de los proyectos	En marzo de 2008, con base en las normas de buenas prácticas del GCE, SCF comenzó a aplicar el nuevo marco de efectividad en el desarrollo para mejorar la evaluabilidad de los proyectos.
Lección aprendida 2 Mejora de la coordinación entre las áreas del BID	En la nueva organización matricial del Banco hay una mayor participación de especialistas de departamentos sectoriales en los proyectos de SCF, aprovechándose la pericia de estos especialistas y mejorándose la coordinación con el resto del Grupo del BID.
Lección aprendida 3 Promoción de intervenciones en el mercado local	En 2008, SCF introdujo varias facilidades con garantía (por ejemplo, IXE, Vivienda Mexicana y First Caribbean Bank) que fueron aprobadas por el Directorio. Se prevé que estos instrumentos promuevan aún más el uso de la garantía parcial de crédito.
Lección aprendida 4 Flexibilidad en la respuesta a las condiciones del mercado	Aunque no se ha avanzado en cuanto a incorporar flexibilidad en el acuerdo de préstamo, la Administración elaboró una estrategia para implementar facilidades en moneda local. Se prevé que de esta manera se corrija uno de los problemas que tiene el Banco con respecto a la falta de flexibilidad.
Lección aprendida 5 Mecanismos contractuales adecuados para reducir los retrasos en la ejecución de los proyectos	En 2004 se fortaleció el análisis de riesgos de los proyectos de SCF con la creación de la unidad independiente de evaluación de riesgos bajo la Vicepresidencia Ejecutiva. Además, se espera que la introducción del nuevo sistema granular de clasificaciones de riesgos refuerce la evaluación de riesgos de los proyectos, inclusive la solidez de los patrocinadores.
Lección aprendida 6 Necesidad de reducir los costos judiciales	El departamento legal implementó un mecanismo según el cual se hace una selección de varios despachos jurídicos externos y de allí se elige la firma que va a trabajar en una transacción. Dado que el Banco puede obtener un descuento de honorarios de las firmas seleccionadas, se espera que se reduzcan los costos judiciales.
Lección aprendida 7 Posibilidad de perfeccionar el trabajo de evaluación con el conocimiento local	Si bien no se hizo nada en particular para promover la contratación de consultores locales, SCF comenzó un proceso de descentralización y cuenta con funcionarios en las Representaciones. Se espera que esto tenga un impacto positivo no sólo para mejorar la evaluación y el seguimiento de los proyectos, sino también para acumular conocimiento local.
Lección aprendida 8 Seguimiento estrecho de la ejecución de los proyectos	Se espera que el nuevo sistema de clasificación de riesgos que adoptó el Banco permita un estrecho seguimiento de las operaciones generales de los patrocinadores así como de su solidez financiera.

- 2.4 Si se analiza el Cuadro 3 se deduce que el Banco adoptó varias de las recomendaciones de OVE. En lo que se refiere a sus productos, el Banco otorgó garantías parciales de crédito orientadas a la promoción de mercados locales. Por otra parte, el Banco también elaboró una estrategia para establecer facilidades en moneda local a fin de contar con más flexibilidad para responder a las condiciones de los mercados.
- 2.5 Con respecto a los procedimientos internos, en primer lugar, el Banco creó un marco de desarrollo con el objeto de fortalecer la evaluabilidad de los proyectos.

Segundo, la nueva organización matricial del Banco tiene por objeto mejorar la coordinación entre sus áreas. Tercero, el Banco estableció una nueva unidad de evaluación de riesgos para reducir los retrasos en la ejecución de los proyectos. Cuarto, el Banco está seleccionando despachos jurídicos externos para escoger las firmas con las que va a trabajar, con miras a reducir los costos judiciales. Por último, el Banco descentralizó al personal para mejorar el conocimiento local y su labor de evaluación inicial y seguimiento.

- 2.6 Es aún demasiado pronto para verificar la eficacia de estos cambios⁴. Sin embargo, para SCF sigue siendo un desafío atender las recomendaciones de OVE de incorporar flexibilidad en el acuerdo de préstamo para responder a las condiciones de los mercados y contratar consultores locales a fin de mejorar la labor de evaluación inicial aprovechando el conocimiento local.

III. REVISIÓN POR OVE Y VALIDACIÓN DE LA AUTOEVALUACIÓN

- 3.1 En esta sección se presenta un resumen de la revisión que hizo OVE de los 14 informes ampliados de supervisión de proyectos que preparó SCF durante el segundo ejercicio de autoevaluación. Se describen brevemente los proyectos seleccionados para la evaluación y se presentan los comentarios de OVE sobre las calificaciones del desempeño, la justificación de esas calificaciones e información de respaldo de las justificaciones.

A. Los proyectos

- 3.2 A fin de aplicar las recomendaciones de OVE, SCF seleccionó todos los proyectos de su cartera para los que habían transcurrido cinco años desde la fecha de aprobación y anteriores a 2006, así como los proyectos que pudieron haberse evaluado en el ejercicio anterior (año de aprobación: 2000). En este ejercicio también se incluyen proyectos con pago anticipado. Los proyectos seleccionados por SCF consisten en 13 préstamos y una garantía (Cuadro 4). La mayoría de ellos (72%) corresponden al sector de la energía —nueve préstamos y la única garantía— complementados por dos préstamos para puertos (14%), uno para saneamiento (7%) y otro para telecomunicaciones (7%). Los proyectos financiaron la construcción de centrales eléctricas, la interconexión de líneas de energía eléctrica, terminales portuarias, plantas desalinizadoras y planes de inversión en distribución de energía eléctrica. La garantía cubría riesgos normativos de una empresa de distribución de energía eléctrica en Brasil.
- 3.3 Cabe señalar que sólo uno de los 13 préstamos relacionados con el ejercicio de 2006 no fue pagado anticipadamente (Doña Francisca), lo que destaca un tema que llevó a OVE a formular una recomendación en el ejercicio precedente.

⁴ Como parte de su plan de trabajo para 2009, OVE evaluará en qué medida es adecuada la matriz de efectividad en el desarrollo para la evaluabilidad de los proyectos.

B. Las calificaciones

- 3.4 En los informes ampliados de supervisión de proyectos se calificaron los proyectos según cuatro indicadores de evaluación del desempeño definidos por las pautas del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación de los bancos multilaterales de desarrollo (GCE-BMD), a saber: (i) resultados de desarrollo, (ii) rentabilidad de la inversión para el BID, (iii) calidad de la labor del BID y (iv) adicionalidad del BID.

Cuadro 4. Grupo de proyectos autoevaluados por PRI

Número del proyecto	Nombre del proyecto	Tipo	Año de aprobación	Descripción del proyecto	Costo total del proyecto (millones de US\$)	Préstamo A / Garantía del BID total (millones de US\$)
BR 304	Caña Brava	Préstamo*	2000	Construcción de una central hidroeléctrica	426	75
BR 315	Doña Francisca	Préstamo	2000	Construcción de una central hidroeléctrica	118	15
BR 350	Light Electricity	Garantía	2000	Garantía sobre riesgo político	270	100
BR 354	Termobahia	Préstamo*	2001	Construcción de una planta de cogeneración	244	58
BR 361	Termopernambuco	Préstamo*	2001	Construcción de una central termoeléctrica	403	42
BR 398	NovaTrans	Préstamo**	2003	Construcción de una línea de transmisión de energía eléctrica	427	30
CH 162	Mejillones	Préstamo*	2001	Construcción de una terminal portuaria	128	25
CH 171	Antofagasta	Préstamo**	2003	Construcción de una planta desalinizadora de agua de mar	38	7
137	Edesur/ Edenorte	Préstamo*	2001	Programa de inversión en distribución de energía eléctrica	142	75
JA 128	Ocean Digital Jamaica	Préstamo**	2003	Construcción de una red de telecomunicación digital móvil	85	30
ME 229	Monterrey	Préstamo*	2000	Construcción de una central termoeléctrica y una planta de cogeneración	610	75
PN 136	Chorrera	Préstamo*	2000	Construcción de una central termoeléctrica	92	20
UR 142	M'Bopicia	Préstamo**	2002	Construcción de una terminal portuaria	35	10
RG 054	CIEN	Préstamo*	2001	Construcción de una línea de transmisión binacional	693	74

(*) Proyectos que eran originalmente parte de la muestra y cuyos préstamos fueron pagados en forma anticipada.

(**) Proyectos que no eran originalmente parte de la muestra pero se incluyeron porque sus préstamos fueron pagados en forma anticipada, tal como lo establecen las pautas del GCE.

- 3.5 A cada una de las dimensiones de desempeño se le asigna una calificación basada en una matriz que emplea una escala de cuatro puntos estándar para cada calificación de un indicador. La escala es: (i) muy insatisfactorio, (ii) insatisfactorio, (iii) satisfactorio y (iv) muy satisfactorio.
- 3.6 OVE y SCF establecieron un proceso de calificación muy interactivo, gracias al cual sólo quedaron pocos puntos de desacuerdo. En consecuencia, las diferencias entre las calificaciones de OVE y de SCF representan únicamente el 19% (27 de 140 calificaciones)⁵. Este fue el número de calificaciones que OVE rebajó al hacer su validación del informe final de SCF⁶.
- 3.7 Proporcionalmente, el Cuadro 5 muestra que la mayoría de las calificaciones que OVE rebajó (57%) están relacionadas con la rentabilidad para el BID (8 de 14 calificaciones), seguidas de la calidad de la labor del BID (24%), en la que se rebajaron 10 de 42 calificaciones. Por otra parte, OVE sólo rebajó el 10% de las calificaciones en resultados de desarrollo (7 de 70 calificaciones) y el 14% de la adicionalidad del BID, donde se rebajaron 2 de 11 calificaciones.

Cuadro 5. Validación por parte de OVE de las calificaciones de los informes ampliados de supervisión de proyectos

Calificaciones	a. Total	b. Adecuadas		c. Inadecuadas	
		Número	% (b/a)	Número	% (c/a)
Resultados de desarrollo	70	63	90%	7	10%
Rentabilidad de la inversión para el BID	14	6	43%	8	57%
Calidad de la labor del BID	42	32	76%	10	24%
Adicionalidad del BID	14	12	86%	2	14%
Total	140	113	81%	27	19%

- 3.8 En el Cuadro 6 se presenta la validación por OVE de los informes ampliados de supervisión de proyectos. Se destacan claramente las calificaciones que OVE rebajó.

⁵ Seis de estos 27 cambios se debieron a ajustes automáticos de los indicadores de desempeño general cuando se hicieron cambios en indicadores específicos que son parte de ellos. Por ejemplo, como la calificación para la labor de selección, evaluación y estructuración fue rebajada para el proyecto Chorrera, también fue necesario modificar el indicador general de la eficacia operativa o la calidad de la labor del BID.

⁶ La mayoría de las calificaciones que se rebajaron (23 de 27 calificaciones), que estaban relacionadas con las dimensiones de desempeño de 11 proyectos, produjeron resultados binarios, vale decir, pasaron de satisfactorios a insatisfactorios.

Cuadro 6. Validación por parte de OVE de las calificaciones de los proyectos de SCF (*)

Calificaciones de OVE	C. Brava	D. Frca	Light	T. Bahía	T. Buco	Novatr	Mejillones	Antofag.	ESur/No	ODJ	Monterr.	Chorrera	M'Bopic	CIEN
Resultados de desarrollo	S	S	I	I	I	S	S	I	I	I	S	S	I	I
Éxito empresarial de la compañía	I	S	I	MI	MI	S	S	MI	I	MI	S	I	I	I
Desarrollo del sector privado	S	S	S	I	I	S	S	S	MI	I	S	MS	S	I
Desarrollo económico	MS	MS	S	I	S	S	MS	I	I	I	MS	S	I	I
Efectos ambientales, sociales, sanitarios y de seguridad	S	S	I	S	MS	S	S	S	S	S	S	I	S	S
Rentabilidad para el BID	I	S	S	I	I	I	I	I	I	MI	I	S	I	S
Calidad de la labor del BID	I	I	S	S	I	S	S	S	MI	I	S	I	I	I
Selección, evaluación y estructuración	I	I	S	S	I	S	S	S	MI	MI	S	I	I	I
Calidad de supervisión y seguimiento	S	S	S	S	S	S	MS	S	I	S	S	S	S	I
Función, contribución y adicionalidad del BID	S	S	S	I	I	MS	S	S	MI	I	S	S	S	I
(*) Las calificaciones destacadas en el cuadro representan las que fueron rebajadas por OVE. Estas calificaciones se rebajaron un nivel con respecto a las calificaciones inicialmente dadas por SCF. MS – Muy satisfactorio; S – Satisfactorio; I- Insatisfactorio; MI – Muy insatisfactorio														

3.9 En cuanto a las calificaciones de los resultados de desarrollo, *OVE rebajó siete calificaciones en cinco proyectos*. La mayoría se relacionaban con los efectos ambientales, sociales, sanitarios y de seguridad, y a la contribución al éxito empresarial de las compañías, en ambos casos con dos calificaciones rebajadas. En lo que se refiere a los efectos ambientales, sociales, sanitarios y de seguridad, se rebajó la calificación de los proyectos de Light y Chorrera de satisfactorio a insatisfactorio porque no cumplían con todos los indicadores de desempeño. En relación con su contribución al éxito empresarial de la compañía, OVE rebajó las calificaciones de los proyectos Caña Brava y Antofagasta porque la tasa de rendimiento financiero (TRF) fue más baja (Caña Brava) y mucho más baja (Antofagasta) de lo previsto en la fase de evaluación inicial. OVE también rebajó la calificación del proyecto de Ocean Digital Jamaica (ODJ) en lo que respecta al desarrollo del sector privado debido a la desfavorable situación financiera del proyecto y a la falta de pruebas de que se haya revertido esta situación después del pago anticipado del préstamo. Por último, se hicieron ajustes automáticos en las calificaciones generales de resultados de desarrollo para los proyectos Light y

Antofagasta debido a que se modificaron calificaciones específicas relacionadas con esta categoría.

- 3.10 En relación con la rentabilidad para el BID, OVE rebajó las calificaciones de Caña Brava, Termobahia, Termopernambuco, NovaTrans, Mejillones, Antofagasta, Edesur/Edenorte y M'Bopicua porque ninguno de esos proyectos logró el ingreso por intereses previsto originalmente para obtener la calificación de satisfactorio según las pautas de OVE para la implementación de las normas del GCE.
- 3.11 Con respecto a la calidad de la labor del BID, *OVE rebajó 10 calificaciones en cinco proyectos* porque encontró problemas en la evaluación inicial o en el seguimiento que justificaron esas decisiones. Cinco de las calificaciones rebajadas estaban relacionadas con la labor de selección, evaluación y estructuración (cinco proyectos): las calificaciones de Caña Brava, Termopernambuco y Chorrera fueron rebajadas de satisfactorio a insatisfactorio y las de Edesur/Edenorte y ODJ fueron rebajadas de insatisfactorio a muy insatisfactorio. A su vez, una calificación rebajada estaba relacionada con la calidad de supervisión y seguimiento, en el caso de Edesur/Edenorte. OVE considera que en lugar de satisfactorio debería calificarse como insatisfactorio. Por último, hubo necesidad de hacer cuatro ajustes en la calificación general de calidad de la labor del BID en cuatro proyectos — Caña Brava, Termopernambuco, Edesur/Edenorte y Chorrera— porque se hicieron modificaciones en calificaciones específicas relacionadas con esta categoría.
- 3.12 Finalmente, *OVE rebajó dos calificaciones sobre la adicionalidad del BID*. La calificación de Edesur/Edenorte fue rebajada de insatisfactorio a muy insatisfactorio debido a que no se pudo demostrar que el proyecto haya aportado adicionalidad en ninguna dimensión. Por otra parte, OVE rebajó de satisfactorio a insatisfactorio la calificación del proyecto ODJ porque tampoco se encontraron pruebas de que el proyecto haya aportado otra adicionalidad además de la ambiental.
- 3.13 Cabe señalar que, a diferencia del ejercicio anterior, en el cual OVE encontró problemas con las justificaciones de algunas calificaciones, mejoró significativamente la calidad del trabajo de SCF en los proyectos analizados en este informe. Sin embargo, un tema importante que afecta a algunas calificaciones fue la falta de seguimiento de los resultados de los proyectos con pago anticipado y la adicionalidad en gobernanza empresarial. En particular, dado que el Banco no ha dado seguimiento a los resultados de los proyectos cuyos préstamos se pagaron en forma anticipada, no existen pruebas sobre los logros de sus objetivos de desarrollo.

IV. CONCLUSIONES PRINCIPALES DEL ANÁLISIS DE LOS INFORMES AMPLIADOS

- 4.1 El propósito de esta sección es presentar los resultados del análisis de los 14 informes ampliados de supervisión de proyectos. El análisis (Cuadro 7) refleja que, en comparación con el ejercicio previo, los proyectos obtuvieron peores resultados en todas las dimensiones definidas en las normas del GCE. Incluso en el aspecto en que los proyectos lograron el mejor desempeño, que se refiere a la

función, la contribución y la adicionalidad del BID (64% muy satisfactorios/satisfactorios), los resultados fueron peores a los de 2006, cuando se obtuvo un desempeño muy satisfactorio en un 100%. El segundo mejor desempeño se obtuvo en la contribución de los proyectos a los resultados de desarrollo y la calidad de la labor del BID (ambos 43% satisfactorios frente a, respectivamente, 100% y 80% muy satisfactorios/satisfactorios en 2006). Por otra parte, los resultados fueron peores en cuanto la rentabilidad de la inversión del BID, dado que únicamente el 29% de los proyectos fueron satisfactorios, mientras que, en 2006, el 100% fueron muy satisfactorios/satisfactorios.

Cuadro 7. Desempeño general del grupo de proyectos autoevaluados por PRI*

Calificaciones /Desempeño general (%)	Muy satisfactorio	Satisfactorio	Insatisfactorio	Muy insatisfactorio
I. Resultados de desarrollo	0	43	57	0
II. Rentabilidad de la inversión del BID	0	29	64	7
III. Calidad de la labor del BID	0	43	50	7
IV. Adicionalidad del BID	7	57	29	7

(*) Con base en las calificaciones de los informes ampliados que fueron validadas por OVE.

- 4.2 Para producir un análisis comparativo a nivel del proyecto con base en las calificaciones de su desempeño que se presentan en el Cuadro 3, OVE creó una puntuación total de los proyectos (Cuadro 8). NovaTrans fue el proyecto que tuvo el mejor desempeño general (+3), seguido de Doña Francisca, Light, Mejillones, Monterrey III y Chorrera (+2) y Caña Brava y Antofagasta (cero). Por otra parte, Edesur/Edenorte tuvieron los peores desempeños (-6), seguidos por ODJ (-5), Termopernambuco (-4) y Termobahia, M'Bopicua y CIEN (todos con -2). En las siguientes secciones se presentan resultados específicos para cada una de las calificaciones de los informes ampliados.

Cuadro 8. Puntuaciones de los informes ampliados

OVE: Puntuaciones de los informes ampliados	C. Brava	D. Frca	Light	T. Bahia	T. Bucu	Novatr	Mejillones	Antofag.	ESur/Norte	ODJ	Monterr.	Chorrera	M'Bopic
Resultados de desarrollo	1	1	-1	-1	-1	1	1	-1	-1	-1	1	1	-1
Rentabilidad para el BID	-1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-2	-1	1	-1
Calidad de la labor del BID	-1	-1	1	1	-1	1	1	1	-2	-1	1	-1	-1
Adicionalidad del BID	1	1	1	-1	-1	2	1	1	-2	-1	1	1	1
Puntuación total	0	2	2	-2	-4	3	2	0	-6	-5	2	2	-2

Puntuaciones: MS = +2; S = +1; I = -1; MI = -2

A. Resultados de desarrollo de los proyectos

- 4.3 Para la dimensión de resultados de desarrollo, la calificación total se calcula midiendo cuatro indicadores estándar: (i) contribución del proyecto al éxito empresarial de la compañía; (ii) contribución del proyecto al desarrollo del sector privado; (iii) contribución del proyecto al desarrollo económico, y (iv) impactos y sostenibilidad ambientales, sociales, sanitarios y de seguridad del proyecto. Cada indicador estándar fue calificado siguiendo parámetros específicos de referencia.
- 4.4 El Cuadro 9 muestra que la contribución del proyecto al desarrollo económico obtuvo las mejores calificaciones en los indicadores de resultados de desarrollo (29% muy satisfactorio), seguidos por la contribución del proyecto a normas ambientales, sociales, sanitarias y de seguridad y desarrollo del sector privado (en ambos indicadores 7% muy satisfactorio). En cambio, la contribución del proyecto al éxito empresarial de la compañía tuvo un desempeño relativamente más bajo (ninguno fue muy satisfactorio).

Cuadro 9. Desempeño en cuanto a resultados de desarrollo del grupo de proyectos autoevaluados por SCF*

Calificaciones/Desempeño general (%)	Muy satisfactorio	Satisfactorio	Insatisfactorio	Muy insatisfactorio
Resultados de desarrollo	0	43	57	0
a. Éxito empresarial de la compañía	0	29	42	29
b. Desarrollo del sector privado	7	57	29	7
c. Desarrollo económico	29	29	42	0
d. Impactos y sostenibilidad ambientales, sociales, sanitarios y de seguridad	7	79	14	0

(*) Con base en las calificaciones de los informes ampliados que fueron validadas por OVE.

- 4.5 Los desempeños de los proyectos en cuanto a *contribución al desarrollo económico* fueron confirmados por una evaluación económica ex post en la que se determinó que la tasa de rentabilidad económica (TRE) era superior al 20% en los casos de Caña Brava, Doña Francisca, Mejillones y Monterrey III —proyectos muy satisfactorios— e inferior al 20% (pero más elevada que la TRE ex ante) en otros cuatro proyectos calificados como satisfactorios (Light, Termopernambuco, NovaTrans y Chorrera). Los otros seis proyectos de la muestra tuvieron una TRE ex post inferior a la ex ante o no presentaron pruebas de que se haya logrado la TRE ex ante.
- 4.6 Estos resultados reflejaron una amplia gama de beneficios de los proyectos con respecto al impulso de las actividades productivas y las repercusiones positivas previstas para mejorar las condiciones generales de vida locales, como con los proyectos muy satisfactorios. Pese a la falta de seguimiento de los indicadores de resultados, la TRE ex post de algunos proyectos indicaron que reforzaron un suministro fiable de energía y reducían los costos de generación (Caña Brava, Doña Francisca y Monterrey III) y aportaron capacidad portuaria adicional,

- redujeron el tiempo de espera de los buques y ahorraron costos de transporte terrestre (Mejillones).
- 4.7 Al nivel satisfactorio, los proyectos Termopernambuco, NovaTrans y Chorrera contribuyeron a incrementar la capacidad general y a mejorar la fiabilidad del sistema de electricidad (Light, NovaTrans, Termopernambuco y Chorrera). Vale la pena destacar que en el caso de Light, SCF suministró otras fuentes aparte del documento del proyecto para subrayar la contribución realizada. Dado que en el caso de Light se trataba de una garantía, el proyecto no tenía un modelo económico para estimar la tasa de rentabilidad económica de los proyectos.
- 4.8 Por otra parte, algunos proyectos fueron calificados como insatisfactorios porque no habían estado operando (Termobahia) o presentaban indicadores económicos y de operación inferiores a los previstos en la fase de evaluación inicial, como ingresos más bajos en las etapas iniciales del proyecto (Antofagasta), pérdidas más elevadas de electricidad (Edesur/Edenorte), menor demanda de servicios (ODJ) o niveles de operación inferiores (M'Bopicua y CIEN).
- 4.9 Las calificaciones relativas a la ***contribución del proyecto al desarrollo del sector privado*** variaron de muy satisfactorio (Chorrera) a muy insatisfactorio (Edesur/Edenorte). Pero cabe señalar que la mayoría de los proyectos fueron calificados como satisfactorios (ocho proyectos) o insatisfactorios (cuatro proyectos).
- 4.10 En el análisis del proyecto Chorrera se encontraron pruebas de que produjo efectos de demostración positivos porque atrajo a otros inversionistas privados al sector después de su ejecución en el país. De hecho, el proyecto fue uno de los pioneros tras el establecimiento de un nuevo modelo normativo y tuvo el efecto de alentar otras inversiones. Por otra parte, aunque el proyecto Edesur/Edenorte era compatible con las reformas efectuadas en el sector de la electricidad de la República Dominicana, recibió una calificación de muy insatisfactorio en su contribución al desarrollo del sector privado porque ante el desempeño deficiente de la operación del proyecto el gobierno asumió el control de ambas compañías, en un contexto en el cual el gobierno estaba dando marcha atrás a las reformas normativas que había implementado anteriormente.
- 4.11 Por consiguiente, aunque los demás proyectos respaldaban un modelo para el sector privado, todavía no se observan sus efectos de demostración. Es más, Caña Brava, Doña Francisca, Light, NovaTrans, Mejillones, Antofagasta, Monterrey III y M'Bopicua contribuyeron a respaldar modelos privados en el contexto de la implementación de nuevos marcos normativos.
- 4.12 Por su parte, los proyectos de Termobahia, Termopernambuco, ODJ y CIEN fueron calificados como insatisfactorios con base en el mismo parámetro de referencia. En cuanto a los proyectos brasileños, aunque formaban parte del plan de emergencia del gobierno y ayudaron al país a incrementar la capacidad de generación durante

una crisis de energía, OVE (2004)⁷ ya había señalado que esos proyectos también contribuyeron a integrar la industria de la electricidad (Termopernambuco, en los segmentos de distribución y generación) y las industrias de la electricidad y el gas natural (Termobahia), lo que resultaba contradictorio con los esfuerzos del gobierno brasileño en la época de ejecución del proyecto. En los casos de ODJ y CIEN no se hallaron pruebas de que los proyectos hayan respaldado o mejorado los marcos normativo, institucional y jurídico que promueven las inversiones del sector privado en este sector de manera sostenible. De hecho, ODJ no logró ser un participante viable en este sector y el proyecto CIEN se vio perjudicado por las modificaciones realizadas en el modelo de electricidad en ambos países.

- 4.13 En lo que se refiere a los *efectos ambientales, sociales, sanitarios y seguridad*, la mayoría de los proyectos fueron calificados como satisfactorios (79%) y muy satisfactorios (7%), es decir, cumplen con todas las políticas de salvaguardia del Banco en relación con impactos ambientales y sociales y procedimientos de mitigación de riesgos. El proyecto Termopernambuco en particular obtuvo los mejores resultados de todos los proyectos, dado que ayudó a la compañía a obtener el certificado ISO 14001 de gestión ambiental. Se trata de la primera termoeléctrica del nordeste brasileño y la segunda del país que obtuvo este certificado.
- 4.14 Los proyectos Light y Chorrera obtuvieron calificaciones de insatisfactorios en este parámetro de referencia porque no cumplieron con algunos requisitos ambientales durante la ejecución del proyecto, como los relativos al ruido (Chorrera). En el caso particular de Light, no se demostró que el cliente haya cumplido con el plan de acciones correctivas que la compañía acordó con el Banco.
- 4.15 Por último, la *contribución del proyecto al éxito empresarial de la compañía* fue un parámetro en el que los proyectos tuvieron desempeños relativamente más bajos. Doña Francisca, NovaTrans, Mejillones y Monterrey fueron calificados como satisfactorios porque, según las pautas del GCE, sus tasas de rentabilidad financiera (TRF) eran similares a las calculadas ex ante. No obstante, la mayoría de los proyectos, como Caña Brava, Light, Edesur/Edenorte, Chorrera, M'Bopigua y CIEN resultaron ser insatisfactorios porque sus TRF eran inferiores a las previstas en la fase de evaluación inicial. Cuatro proyectos fueron calificados como muy insatisfactorios porque tuvieron TRF mucho más bajas que las calculadas ex ante, dado que operan esporádicamente (Termobahia), a niveles menores a los previstos (Termopernambuco y Antofagasta) o con pérdidas financieras (ODJ).

B. Rentabilidad de la inversión para el BID de los proyectos

- 4.16 La calificación de la rentabilidad de la inversión para el BID se basa en la contribución en ganancia bruta, comparando el monto de comisiones e intereses cobrados por el BID durante el ciclo de vida del proyecto con el monto que se esperaba recibir en la fecha de su aprobación.

⁷ OVE: Evaluación del programa de préstamos directos del Banco al sector privado 1995-2003, documento RE-303, 2004.

- 4.17 Como se mostró previamente en el Cuadro 6, el desempeño en esta dimensión fue satisfactorio sólo para el 29% de los proyectos. Estos resultados estuvieron muy influidos por el hecho de que se pagaron por anticipado todos menos uno de los préstamos de la muestra (Doña Francisca). En consecuencia, aunque no implicaron pérdida de capital para el Banco, generaron menos del 65% del ingreso por intereses previsto originalmente, que es el umbral que definen las pautas de OVE para la implementación de las normas del GCE a fin de calificar un proyecto como satisfactorio.
- 4.18 Entre los proyectos con pago anticipado, únicamente tres fueron calificados como satisfactorios porque permitieron al Banco recibir más del 65% de los ingresos previstos: Chorrera (68%), CIEN (72%) y Light (100%). Esto ocurrió también con Doña Francisca, proyecto en el que el Banco recibió el 68% de los ingresos previstos y el préstamo fue pagado en el plazo establecido.
- 4.19 Por último, sólo un proyecto fue calificado como muy insatisfactorio por su rentabilidad para el BID: el proyecto ODJ. El Banco recibió únicamente el 50% de los ingresos previstos porque sólo se pagó por anticipado una parte del monto pendiente. La deuda remanente fue cancelada contablemente. Por otra parte, el préstamo estaba en situación de “no redituable” y fue clasificado como “préstamo minorado”⁸.

C. Calidad de la labor del BID

- 4.20 En cuanto a la calidad de la labor del BID, la calificación se calcula midiendo dos indicadores estándar: (i) selección, evaluación y estructuración y (ii) calidad de supervisión y seguimiento.
- 4.21 En el Cuadro 10 se muestra el desempeño general de los proyectos en lo que se refiere a la calidad de la labor del BID. Se señala que el 43% de los proyectos fueron satisfactorios, el 50% insatisfactorios y el 7% muy insatisfactorios. Este desempeño general enmascara resultados paradójicos relacionados con los indicadores que constituyen la “calidad de la labor”. Es más, los proyectos lograron resultados mucho mejores en supervisión y seguimiento (7% muy satisfactorios y 79% satisfactorios) que en selección, evaluación y estructuración (ninguno muy satisfactorio y 43% satisfactorios).

⁸ El Banco aprobó una propuesta de reembolso según la cual el prestatario convenía en reembolsar US\$14,5 millones (48,3% de la deuda pendiente de US\$30 millones). El Banco canceló contablemente la deuda remanente de US\$15,5 millones.

Cuadro 10. Calidad de la labor del BID en el grupo de proyectos autoevaluados por SCF*

Calificaciones /Desempeño general (%)	Muy satisfactorio	Satisfactorio	Insatisfactorio	Muy insatisfactorio
Calidad de la labor del BID	0	43	50	7
a. Selección, evaluación y estructuración	0	43	43	14
b. Calidad de supervisión y seguimiento	7	79	14	0

(*)Con base en las calificaciones de los informes ampliados que fueron validadas por OVE.

- 4.22 Para entender estos resultados, en el Cuadro 11 se muestran los problemas que afectaron la calidad de la labor de evaluación inicial de los proyectos, que fue el peor resultado de los dos indicadores de calidad de la labor del BID. Las observaciones principales de OVE incluyen las que obtuvo al evaluar las operaciones del sector privado⁹. Están relacionadas con la subestimación de riesgos que afectaron la ejecución del proyecto. Se incluyen también otros factores, como tiempo y costos, en el análisis que se presenta en el Cuadro 11.
- 4.23 En lo que respecta a los indicadores de *calidad de supervisión y seguimiento*, la mayoría de los proyectos fueron clasificados como satisfactorios, porque durante su ejecución el Banco tomó rápidamente medidas correctivas para atender los efectos ambientales, sociales, sanitarios y de seguridad identificados durante la fase de evaluación inicial, como ocurrió con Caña Brava, o actuó oportunamente cuando fue necesario, como en el proyecto Doña Francisca.
- 4.24 Las excepciones fueron dos proyectos calificados como insatisfactorios, como Edesur/Edenorte y CIEN, y Mejillones, calificado como muy satisfactorio. En el caso de Edesur/Edenorte, como se cita en el informe ampliado, *ocurrieron varios eventos durante la supervisión, como cambios en la normativa, devaluación, aumento de precios de los combustibles y pérdidas continuas de electricidad. El equipo del proyecto realizó una evaluación independiente en mayo de 2003 para analizar los posibles cursos de acción, pero antes de que tomara alguna medida específica, las compañías pagaron el préstamo en forma anticipada. El Banco pudo haber actuado con más rapidez cuando entraron en vigor los cambios en la normativa en septiembre de 2002. El BID dialogó con el gobierno, pero de todas maneras decidió dejar que el Banco Mundial se ocupase de atender las cuestiones normativas.*
- 4.25 El proyecto CIEN también fue calificado como insatisfactorio, pero por las siguientes razones. En el informe ampliado se indica que las acciones del Banco no parecieron ser suficientes como reacción ante el surgimiento de problemas de normativa y que no hay pruebas de que el Banco se haya reunido con las autoridades brasileñas para tratar temas específicamente relacionados con los

⁹ OVE (2004), Evaluación del programa de préstamos directos del Banco al sector privado 1995-2003, documento RE-303.

acuerdos de suministro de energía eléctrica de Copel. Tampoco hubo pruebas de que el Banco haya tomado medidas para resolver el problema de las restricciones de capacidad de respaldo impuestas por la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL) de Brasil en 2005.

- 4.26 Por último, el proyecto Mejillones fue el que tuvo el mejor desempeño: muy satisfactorio. Sus informes fueron preparados periódicamente y en todos ellos se calificó como satisfactorio el riesgo crediticio del proyecto. De hecho, el proyecto tuvo niveles aceptables hasta el momento en que se pagó el préstamo por anticipado, y no hubo incumplimientos de ningún tipo en ninguna de las cláusulas técnicas especificadas en el contrato.

D. Adicionalidad del BID

- 4.27 Con respecto a la adicionalidad del BID, la mayoría de los proyectos obtuvieron calificaciones de satisfactorio (57%), seguidas de insatisfactorio (29%) y muy satisfactorio y muy insatisfactorio (ambos 7%). En el Cuadro 12 se presentan las principales contribuciones de los proyectos.
- 4.28 El análisis de los informes ampliados de supervisión de proyectos indica que la adicionalidad financiera fue la contribución más importante de los proyectos, seguida de la ambiental, la de gobernanza empresarial y la normativa. De hecho, un gran número de proyectos aportaron adicionalidad financiera ofreciendo mejores términos y movilizándolo a los prestamistas B en el caso Caña Brava, NovaTrans, Mejillones y Chorrera. No obstante, OVE (2004) no encontró pruebas de que algunos proyectos, como Monterrey III, Termobahia y Termopernambuco, hayan aportado adicionalidad financiera. En el proyecto mexicano ya se habían lanzado en el mercado varias operaciones previas en las que participaron varios préstamos B y depositarios locales. De igual manera, en los dos proyectos brasileños, los clientes ya habían tenido acceso al financiamiento en los mercados nacionales e internacionales¹⁰.
- 4.29 En términos de adicionalidad ambiental, en los informes ampliados se demostró que Mejillones, Antofagasta, Monterrey, Termopernambuco y Termobahia proporcionaron adicionalidad ambiental al exigir que se observasen normas ambientales y sociales más estrictas que las que estaban vigentes en la fecha de aprobación del proyecto. Los proyectos Chorrera y Light, sin embargo, fallaron en este sentido, porque no hubo pruebas de que hayan cumplido todas las disposiciones ambientales, sociales, sanitarias y de seguridad incluidas en la propuesta de préstamo.

¹⁰ En particular, Iberdrola ejecutó proyectos similares en Brasil sin financiamiento del BID (como las plantas termoeléctricas de cogeneración de 325 MW de Termoacu), que fueron presentados a SCF para obtener financiamiento pero se concluyeron sin su participación. Véanse más detalles en el documento de OVE: Evaluación del programa de préstamos directos del Banco al sector privado 1995-2003, documento RE-303, 2004.

Cuadro 11. Problemas que afectaron la calidad de la labor de evaluación inicial de los proyectos *

Proyecto/(Calificación)	Principales observaciones de OVE
Caña Brava (I)	Aunque se mitigaron los riesgos de construcción y se incluyeron como riesgos potenciales para el proyecto los impactos ambientales y sociales, en el documento de préstamo no se previeron en su totalidad los riesgos específicos que surgieron durante la ejecución, como el cálculo erróneo de los niveles operativos máximos del embalse. Esto trajo aparejada la necesidad de crear un plan de reasentamiento y cumplir otros requisitos ambientales, lo que retrasó la terminación del proyecto. Además, los costos del proyecto y el tiempo de preparación fueron más altos que en el promedio de los proyectos de SCF.
Doña Francisca (I)	En la propuesta de préstamo se subestimaron los riesgos de mercado porque la compañía firmó el acuerdo de préstamo sin un acuerdo de adquisición de energía eléctrica. Como resultado, la compañía quedó vulnerable a las fluctuaciones de los precios <i>spot</i> . Además, los costos del proyecto y el tiempo de preparación fueron más altos que en el promedio de los proyectos de SCF.
Termopernambuco (I)	Aunque el documento de préstamo señala que uno de los principales problemas normativos fueron las acciones discriminatorias, no se predijo que el gobierno podría imponer una desintegración vertical entre generación y distribución. Este tema había sido tratado con el gobierno en el proceso de diligencia debida y debería haberse tenido en cuenta. La confirmación obtenida de las conversaciones con la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL) no debería considerarse suficiente para mitigar los riesgos normativos. Por otra parte, en ese momento había una crisis en el sector, el modelo normativo había pasado por una transición y la ANEEL no era la principal autoridad normativa en la fecha de aprobación del proyecto ¹¹ . Además, los costos del proyecto fueron más altos que en el promedio de los proyectos de SCF.
Edesur/ Edenorte (MI)	Si bien el documento de préstamo identifica riesgos de pérdidas continuas y problemas potenciales de gobernanza empresarial relacionados con disposiciones del gobierno, así como mitigaciones, como la carta de seguridades del Gobierno de la República Dominicana, la resolución de definir la estructura de tarifas y la garantía de los patrocinadores para todos los riesgos del proyecto, el proyecto no mitiga adecuadamente varios riesgos (pérdidas técnicas de electricidad, cuestiones normativas, aumento del costo de los combustibles y devaluación de la moneda) que perjudicaron el desempeño crediticio del proyecto. Por otra parte, no se calculó correctamente el compromiso del gobierno con las reformas, lo que podría ser crucial para la sostenibilidad del proyecto. La carta de seguridades que emitió el gobierno no debería considerarse suficiente para mitigar los riesgos normativos y políticos del proyecto, porque el marco normativo del sector era inestable, el entorno político no era propicio para la participación del sector privado y el gobierno carecía de apoyo político para hacer cumplir las resoluciones encaminadas a establecer tarifas sostenibles en la fecha de aprobación del proyecto. Además, los costos del proyecto y el tiempo de preparación fueron más altos que en el promedio de los proyectos de SCF.
ODJ (MI)	En la propuesta de préstamo se subestimaron los riesgos de mercado que lesionaron el desempeño del proyecto, como su factibilidad dado que había otros competidores en el mercado. Además, como se señala en el informe ampliado, la estructura de financiamiento tradicional que se aplicó al proyecto no permitía mucha flexibilidad y no logró mitigar los riesgos de mercado. El Banco canceló contablemente alrededor del 50% de la deuda original.
Chorrera (I)	Si bien el documento de préstamo identificó un riesgo de ingresos bajos debido a los cortes obligados de electricidad y a la reestructuración planificada, hubo una subestimación. Asimismo, se subestimaron los riesgos de mercado (no había un acuerdo de adquisición de energía eléctrica a largo plazo) y los riesgos normativos (desventaja de las plantas termoeléctricas). Además, los costos del proyecto y el tiempo de preparación fueron más altos que en el promedio de los proyectos de SCF.
M'Bopicua (I)	En la propuesta de préstamo se subestimaron los “riesgos de mercado” que perjudicaron el desempeño del proyecto, como su factibilidad dado que había otros competidores en el mercado. De hecho, uno de los usuarios potenciales del puerto, un inversionista en una planta de pulpa papelería, decidió construir su planta en otro lugar, más alejado del puerto. Además, los costos del proyecto y el tiempo de preparación fueron más altos que en el promedio de los proyectos de SCF.

¹¹ En el párrafo 6.89, página 39, del documento de préstamo de Termopernambuco se señala que el Banco ha mantenido conversaciones con la ANEEL, y esta entidad había confirmado que era poco probable que adoptase acciones discriminatorias. Además, se percibía que la presencia del Banco mitigaba ese riesgo.

Proyecto/(Calificación)	Principales observaciones de OVE
CIEN (I)	En la propuesta de préstamo se subestimaron la vulnerabilidad de las reformas normativas de Brasil y Argentina y sus repercusiones en los ingresos del proyecto. El proyecto únicamente contrató el 79% de su producción (61% vencerá en 2009) y necesitaba vender electricidad en un mercado <i>spot</i> incipiente y que estaba en proceso de reformulación en la fecha de aprobación del proyecto, o mediante nuevos acuerdos de suministro de energía eléctrica. Además, los costos del proyecto fueron más altos que en el promedio de los proyectos de SCF. (*) La calificación del proyecto para esta dimensión se muestra entre paréntesis. Elaboración: OVE, con base en los informes ampliados de supervisión de proyectos y en el documento OVE (2004) "Evaluación del programa de préstamos directos del Banco al sector privado 1995-2003, documento RE-303".

4.30 En lo que se refiere a la adicionalidad normativa, hubo algunos proyectos, como NovaTrans, Light y Chorrera, en los cuales fue muy importante la participación del Banco porque dio seguridades políticas a los patrocinadores (NovaTrans y Light) y respaldó el modelo normativo que se estaba poniendo en práctica en la fecha de aprobación del proyecto (Chorrera). Sin embargo, en los casos de Termobahia, Termopernambuco y Monterrey, estos proyectos no arrojaron resultados claros en lo que respecta al marco normativo que los gobiernos habían estado aplicando en la fecha de aprobación de los proyectos. En Brasil, ambos proyectos promovían la integración vertical en la industria de la energía eléctrica aplicando un modelo competitivo, mientras que en México el proyecto contribuyó a fortalecer el monopolio de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) cuando el gobierno estaba tratando de aprobar una ley de privatización parcial e introducir competencia en el mercado¹².

Cuadro 12. Contribución del proyecto a la adicionalidad del BID*

Adicionalidad	Proyectos
<i>Financiera.</i> El proyecto otorgó un plazo más largo que el de las condiciones promedio de financiamiento comercial en la fecha de aprobación del préstamo y/o el proyecto movilizó financiamiento de prestamistas comerciales nuevos en el mercado (préstamo B).	Caña Brava (S), NovaTrans (MS); Light (S), Chorrera (S), Doña Francisca (S), Mejillones (S), Antofagasta (S), M'Bopicua(S), CIEN (I), ODJ (I)
<i>Ambiental.</i> El proyecto garantizó el cumplimiento de normas ambientales y sociales más estrictas.	NovaTrans (MS), Termopernambuco (I); Termobahia (I), Mejillones (S), Antofagasta (S), Monterrey (S)
<i>Gobernanza empresarial.</i> El proyecto introdujo cláusulas para asegurar prácticas de administración prudentes, éticas y con rendición de cuentas.	Doña Francisca (S), Caña Brava (S), Monterrey (S), M'Bopicua (S)
<i>Normativa.</i> El proyecto dio seguridades políticas a los patrocinadores al mitigar los riesgos normativos, y fortaleció el marco normativo del país.	NovaTrans (MS), Light (S), Chorrera (S)

(*) La calificación del proyecto para esta dimensión se muestra entre paréntesis.

¹² OVE: Evaluación del programa de préstamos directos del Banco al sector privado 1995-2003, documento RE-303, 2004.

- 4.31 Finalmente, pese a que la mayoría de los proyectos incluían cláusulas para asegurar prácticas prudentes de administración, como en Doña Francisca, Caña Brava, Monterrey y M'Bopicua, el informe ampliado realizó un mejor análisis del aspecto de la gobernanza empresarial para poner de manifiesto los logros del proyecto. En particular, no hay pruebas de que Termopernambuco y Termobahia hayan aportado esta adicionalidad, dado que apoyaban la integración vertical. De esta manera, redujeron parcialmente la transparencia en la contratación y la eficiencia sectorial, haciendo peligrar la adicionalidad en materia de gobernanza empresarial que era un objetivo de los proyectos.
- 4.32 Cabe señalar que la calificación específica que obtuvo cada proyecto es resultado de una combinación de las calificaciones individuales asignadas a cada dimensión de la adicionalidad. NovaTrans tuvo el mejor desempeño de todos los proyectos. Su desempeño muy satisfactorio se deriva de las adicionalesidades financieras, ambientales y normativas que aportó el Banco. De hecho, el Banco otorgó financiamiento a más largo plazo y también movilizó recursos comerciales mediante su programa de préstamos B. Asimismo, el Banco aseguró el cumplimiento de normas ambientales y sociales internacionales y hubo compatibilidad con la estrategia del Banco.
- 4.33 Como se señaló anteriormente, la mayoría de los proyectos (ocho) fueron satisfactorios en lo que respecta a su desempeño en materia de adicionalidad. Esto se debe a que abordaron dos de las cuatro dimensiones de la adicionalidad analizadas en el Cuadro 12. Cuatro proyectos fueron calificados como insatisfactorios —Termobahia, Termopernambuco, ODJ y CIEN— porque se demostró que contribuyeron únicamente a una de las dimensiones de la adicionalidad definidas en las normas del GCE.
- 4.34 Por otra parte, dos proyectos fueron calificados como muy insatisfactorios en lo que se refiere a la adicionalidad —Edesur/Edenorte y ODJ— porque no se demostró la adicionalidad del Banco en ninguna de las áreas. En Edesur/Edenorte, OVE (2004) ya ha subrayado el hecho de que el Banco prefirió presionar para obtener un reembolso anticipado voluntario de los préstamos en lugar de interceder como cobertura política para mitigar los riesgos normativos del prestamista. Al actuar de esa manera, el Banco frustró las expectativas del cliente, dado que el prestamista esperaba que el Banco diese su apoyo en circunstancias de incertidumbre política¹³.

¹³ OVE (2004) recalcó que debido a que el préstamo estaba plenamente garantizado por Unión Fenosa, no había razones comerciales para presionar por el pago anticipado. Después de los fallos del proyecto, Unión Fenosa decidió no firmar un contrato con el Banco en Guatemala. Unión Fenosa estaba frustrada porque el Banco se había desentendido de su proyecto en la República Dominicana debido a que suscitó muchas controversias en el país, pese a que era precisamente en este tipo de situación que Unión Fenosa requería el respaldo del Banco (Tomado de notas de entrevistas de OVE con el señor Jeauss Marcos, presidente de UF International. Documento de antecedentes. Evaluación del programa de país de República Dominicana, 2004.)

V. LECCIONES EXTRAÍDAS DE LOS INFORMES AMPLIADOS

- 5.1 Las lecciones aprendidas constituyen uno de los aspectos más importantes en el ejercicio de los informes ampliados de supervisión de proyectos porque ofrecen la oportunidad de mejorar la inversión de SCF así como su función y efectividad en el desarrollo en el futuro. A partir del análisis de los informes ampliados, OVE encontró una importante mejora en la capacidad del equipo de SCF para extraer lecciones de las operaciones a fin de proporcionar orientación para el desempeño futuro del Banco. Además, las revisiones de pares también ayudaron a plantear aspectos relativos a todas las dimensiones de las calificaciones de los proyectos.
- 5.2 En este ejercicio de los informes ampliados se extrajeron lecciones respecto de todas las pautas del GCE. Como en 2007, el aspecto positivo fue que la mayoría de las lecciones fueron extraídas de los indicadores con los desempeños más deficientes. Cabe señalar que la mayoría de las lecciones ya habían sido extraídas en el ejercicio previo. También se señala que todas las lecciones que se describen en las siguientes secciones fueron extraídas por los funcionarios de SCF y no por OVE.
- 5.3 Conforme a las pautas del GCE, OVE clasificó las lecciones extraídas de los informes ampliados en tres de las cuatro categorías generales de indicadores, a saber: (i) resultados de desarrollo; (ii) rentabilidad de la inversión para el BID; y (iii) adicionalidad del BID. Las lecciones aprendidas en relación con la calidad de la labor del BID, que consisten en las tareas de evaluación inicial y seguimiento del Banco, surgieron del análisis de las lecciones extraídas de las otras dimensiones. En las siguientes secciones se presentan las lecciones aprendidas de los informes ampliados.
- A. Resultados de desarrollo de los proyectos**
- 5.4 Los informes ampliados subrayan cinco temas en las lecciones aprendidas con respecto al desempeño del proyecto en relación con los resultados de desarrollo, y todas se refieren a la labor de evaluación inicial del proyecto: (i) fortalecimiento de la evaluabilidad del proyecto; (ii) mejora de la coordinación entre las áreas del BID; (iii) fortalecimiento de los conocimientos sectoriales; (iv) mejora de los mecanismos de mitigación de riesgos y del análisis de sensibilidad del proyecto y (v) otros aspectos de la evaluación que afectan los resultados de desarrollo del proyecto.
- 5.5 *Fortalecimiento de la evaluabilidad del proyecto.* Como en el ejercicio previo de informes ampliados, en algunos de ellos se subrayó la importancia de contar con indicadores con mayor definición que puedan medir las repercusiones del proyecto en el desarrollo. Cabe mencionar que los proyectos que forman parte de la muestra no tenían un marco lógico y fueron preparados únicamente por SCF a partir de 2004. Este hecho afectó la definición y la verificación de los objetivos de desarrollo de los proyectos.

Recuadro 1: Lecciones aprendidas tal como se indica en los informes ampliados

Fortalecimiento de la evaluabilidad del proyecto

La generación de energía hidroeléctrica tendría una viabilidad económica relativamente alta debido a los bajos costos generales de generación y al impacto positivo en la reducción de emisiones de carbono. Sin embargo, puede ser difícil que los clientes sientan el beneficio directo porque la planta está conectada al sistema nacional y/o suministra electricidad a empresas específicas de distribución con una elevada demanda de energía. (Doña Francisca).

Hubo varios problemas sociales y económicos en la región del proyecto Caña Brava que perjudicaron la creación de empleos y las actividades económicas. Probablemente fueron resultado de una economía local deprimida y no era realista imaginar que un sólo proyecto podría cambiar este contexto. (Caña Brava)

- 5.6 *Mejora de la coordinación entre las áreas del BID.* En la ejecución de los proyectos se destacó la importancia de que haya una profunda coordinación entre las ventanillas pública y privada del Grupo del BID para impulsar la puesta en práctica de las reformas estructurales generales adoptadas en el sector simultáneamente con el proyecto.

Recuadro 2: Lecciones aprendidas tal como se indican en los informes ampliados

Mejora de la coordinación entre las áreas del BID

La participación del Banco en la preparación de proyectos específicos contribuiría a mejorar el marco normativo del país. En este sentido, el adecuado análisis sectorial y la coordinación con el departamento regional serían cruciales. (Monterrey III)

El fracaso de los esfuerzos del Gobierno de la República Dominicana para promover la participación del sector privado en 2002 también demostró la importancia del compromiso del gobierno con la reforma, en la que el aumento de tarifas fue inevitable para absorber los incrementos de costos y para que el nuevo modelo fuese sostenible. La importancia del compromiso político también se aplica al tema de las conexiones ilícitas y al fraude, porque la mejora técnica por sí sola no hubiese resuelto este problema. (Edesur/Edenorte)

El éxito de la asociación público-privada que se formó por recomendación de la Auditoría Social (fondo de desarrollo económico y social) es una indicación del potencial para maximizar el impacto de las inversiones del Banco cuando los sectores público y privado del Banco trabajan juntos en proyectos específicos en los casos en que se necesitan o se esperan efectos importantes en el desarrollo. (Caña Brava)

- 5.7 *Fortalecimiento del conocimiento sectorial.* En los informes ampliados también se identificó la necesidad de una mayor especialización de los funcionarios en áreas en las que el Banco no tiene mucha experiencia. De hecho, el Banco respaldó algunas operaciones totalmente nuevas en puertos, ayudando a los gobiernos a desarrollar nuevos modelos de concesiones para el sector privado, y surgieron algunos problemas de la ejecución del proyecto que afectó sus resultados, como la sobrestimación de la demanda y la competencia con otros agentes en esa industria.

Recuadro 3: Lecciones aprendidas tal como se indican en los informes ampliados

Fortalecimiento del conocimiento sectorial

El Banco debería mejorar su capacidad para preparar planes de desarrollo de puertos nuevos. De la misma manera, el Banco debería fortalecer su pericia en transporte marítimo. (M'Bopicua)

- 5.8 *Mejora de los mecanismos de mitigación de riesgos y del análisis de sensibilidad del proyecto.* En los informes ampliados también se destacó la necesidad de identificar mejor los mecanismos de mitigación de riesgos para evitar repercusiones negativas en los resultados de los proyectos.

Recuadro 4: Lecciones aprendidas tal como se indican en los informes ampliados

Mejora de los mecanismos de mitigación de riesgos y del análisis de sensibilidad del proyecto

Acuerdos de adquisición a largo plazo

El Banco debería reforzar sus mecanismos de mitigación de riesgos extendiendo la tenencia y maximizando la cobertura del tráfico asegurado por medio de acuerdos de adquisición. (M'Bopicua)

La fluctuación del mercado spot confirmó la importancia de contar con acuerdos de adquisición de energía eléctrica para asegurar un desempeño financiero estable de los proyectos. (Doña Francisca)

El entorno competitivo del mercado de la energía obligó a los operadores del sector privado a acordar una tarifa mucho más baja que sus costos marginales a largo plazo. Esto impuso limitaciones a la rentabilidad financiera del proyecto. (Chorrera)

Análisis de sensibilidad

El proyecto nunca había operado. El costo de la electricidad en Brasil se redujo drásticamente debido al repentino aumento de la precipitación pluvial después de construir la central. La mayoría de la electricidad se generaba en centrales hidroeléctricas y los costos incrementales de una planta de gas nunca podrían competir con los de las centrales hidroeléctricas construidas. Esto indica lo difícil que resulta predecir los beneficios financieros y económicos de una central termoeléctrica. En el análisis de sensibilidad de una central termoeléctrica debería tenerse en cuenta esta circunstancia como la peor situación hipotética posible. (Termobahia)

Las proyecciones de participación de mercado son de suma importancia en el contexto de un proyecto totalmente nuevo. (ODJ)

- 5.9 *Otros problemas de la labor de evaluación que afectaron los resultados de desarrollo de los proyectos.* Por último, las lecciones extraídas de los informes ampliados se refieren a otros problemas de la labor de evaluación que debería atender el Banco para evitar repercusiones negativas en los resultados de desarrollo. De hecho, en los informes ampliados se señaló la necesidad de mejorar el análisis del sector y de los antecedentes de los patrocinadores así como la importancia de los cambios en la estructura de negociación para acelerar la terminación del proyecto.

Recuadro 5: Lecciones aprendidas tal como se indican en los informes ampliados
Mejoras en otros aspectos de la labor de evaluación que perjudican los resultados de desarrollo

Análisis de antecedentes del sector

La Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL) nunca dejó operar al proyecto. El proyecto se cerró sin la aprobación final de la ANEEL. En definitiva, aun si el proyecto pudiese operar económicamente, la ANEEL habría reestructurado el acuerdo de adquisición de energía para que Petrobras no pudiese operar y venderse a sí misma. El proyecto no se debería haber cerrado sin la aprobación final de la ANEEL. Además, debería haber una cláusula para exigir a Petrobras que reembolse el préstamo en forma anticipada si ANEEL determina que la estructura actual impediría la operación del proyecto. En retrospectiva, este proyecto puede ser contrario a la reforma del sector de la energía que procuraba el gobierno brasileño. (Termobahia)

Análisis de antecedentes de los patrocinadores

El nivel de respaldo, conocimientos y experiencia del patrocinador de la compañía operadora son muy importantes para el éxito del lanzamiento de proyectos totalmente nuevos en mercados muy competitivos, como las telecomunicaciones por telefonía celular. (ODJ)

Estructura de mecanismos institucionales para acelerar la conclusión del proyecto

El Banco debería estructurar sus mecanismos institucionales a fin de alentar al cliente a que lleve el proyecto a la fase de terminación, vinculando el aumento del diferencial a la liberación de una garantía o a una fecha específica en lugar de la fecha de terminación del proyecto. Como resultado, el cliente no tendría incentivos para retrasar la terminación del proyecto a fin de beneficiarse de una tasa más baja vigente durante la fase de terminación del pre-proyecto en el ciclo del proyecto. (Monterrey III)

B. Rentabilidad de la inversión para el BID

- 5.10 Entre las lecciones aprendidas sobre el pago anticipado, las principales son las relacionadas con la rentabilidad de la inversión para el BID. En este sentido, los informes subrayaron la necesidad de: (i) flexibilidad para responder a las condiciones del mercado y (ii) modificaciones al diseño del proyecto para mitigar el pago en forma anticipada por parte del cliente. Además, en el informe ampliado también se evaluaron lecciones generales de las operaciones del Banco que afectaron su rentabilidad con respecto a las operaciones de préstamos y garantías.

a. Razones para el pago anticipado:

- 5.11 *Flexibilidad para responder a las condiciones del mercado.* En varios informes ampliados se identificaron cambios en las condiciones del mercado que indujeron a los clientes a pagar el préstamo en forma anticipada. El hecho de que se efectúen estos pagos anticipados podría ser prueba de que los clientes han encontrado mejores alternativas en el mercado para sustituir la obligación financiera que tenían con el Banco. Por consiguiente, se indica en los informes ampliados que el Banco debería crear nuevos mecanismos para mantener a los clientes estratégicos en su cartera.

Recuadro 6: Lecciones aprendidas tal como se indican en los informes ampliados

Flexibilidad para responder a las condiciones del mercado

El Banco debería introducir *ajustes flexibles* en su tasa de préstamos en tanto salvaguarda su rentabilidad financiera y los principios de fijación de tasas de interés basadas en el mercado. (Monterrey III)

El Banco debería crear *productos financieros más ajustables a las tendencias del mercado*. Es necesario entender claramente cómo cambian las condiciones del mercado financiero para evitar pagos anticipados imprevistos. En países como Chile, con un sistema financiero nacional relativamente bien desarrollado e integrado con los mercados internacionales de capital, las condiciones que ofrece el Banco se volvieron menos favorables y, por lo tanto, debería adoptarse un enfoque diferente. El préstamo para el proyecto se pagó en forma anticipada porque *el prestatario prefirió financiamiento en moneda local*. (Antofagasta)

El préstamo fue pagado anticipadamente en mayo de 2005 con base en una decisión de política financiera tomada a nivel de la empresa matriz del patrocinador (Suez Group) *de dejar de tener deudas denominadas en dólares*. (Caña Brava)

En el caso de NovaTrans también se pagó el préstamo por anticipado como resultado de la *alta liquidez del mercado y del acceso de prestatario a otras fuentes de financiamiento*, aun cuando el Banco haya indicado la posibilidad de reducir las tasas de interés para que el préstamo no se reembolsara antes de tiempo. El pago anticipado tuvo lugar simultáneamente con otros casos, lo que demuestra que cuando existen condiciones de alta liquidez en el mercado, al Banco le resulta difícil competir con sus actuales instrumentos de financiamiento y sus requisitos contractuales, que no existen en las operaciones comerciales. (NovaTrans)

- 5.12 *Modificación de los mecanismos contractuales.* En los informes ampliados se resaltó la importancia de las obligaciones contractuales para reducir la incidencia de pagos anticipados, como comisiones adicionales o incluso la reducción de requisitos de garantía.

Recuadro 7: Lecciones aprendidas tal como se indican en los informes ampliados

Mecanismos contractuales adecuados para mitigar el pago anticipado

El Banco debería estructurar el préstamo de tal manera que lo proteja contra la posibilidad de que los préstamos se reembolsen antes de tiempo dado que la prima por pago anticipado que figura en el contrato podría no ser suficiente para desalentar esa operación. (Monterrey III)

Se justificó la imposición de *comisiones adicionales* por el trabajo adicional que requirió el proyecto y por el pago anticipado por parte del cliente. Deberán emplearse comisiones adicionales en proyectos futuros porque con coherentes con el precio de mercado. (CIEN)

En las operaciones de financiamiento de proyectos por el Banco se supone que en determinado momento se liberará la garantía empresarial suministrada por el patrocinador cuando se llegue a la terminación técnica y a la terminación del proyecto. Si por alguna razón no se cumplen los hitos, seguirán vigente la garantía empresarial y el conjunto de garantías relacionadas con el proyecto. Si bien esto es beneficioso para el Banco desde el punto de vista crediticio, desde el punto de vista del proyecto puede verse como una exigencia de garantía excesiva, lo que podría inducir al prestatario a pagar por anticipado los préstamos contraídos con el Banco (no es el caso de este proyecto). (Doña Francisca)

b. Otros aspectos que afectan la rentabilidad para el BID

- 5.13 *Mejora del diseño de las operaciones de garantía.* En los informes ampliados también se señalaron algunos aspectos relacionados con la ejecución de operaciones

de garantía. Se incluyen también algunas recomendaciones para reducir el riesgo de que los clientes del Banco pudieran presentar reclamos.

Recuadro 8: Mejora del diseño de las operaciones de garantía

En las transacciones de garantía es importante identificar claramente los riesgos principales y los mecanismos de mitigación. En este sentido, es fundamental entender claramente las condiciones legales del contrato de garantía para proteger al Banco de posibles reclamos. Se recomendaron mejoras al contrato de garantía estándar con base en la experiencia de la transacción del proyecto Light, inclusive perfeccionar los mecanismos de cálculo de comisiones. Se prefiere que haya compatibilidad entre los diferentes acuerdos de garantía o reaseguro en cuanto a los convenios de cálculos de pagos (por ejemplo, número de días en el año, definición de día hábil, período de cobertura, etc.). (Light)

- 5.14 *Necesidad de contar con patrocinadores sólidos.* Como en las lecciones aprendidas sobre los objetivos de desarrollo, en los informes ampliados se subrayó la importancia de contar con un patrocinador sólido para evitar impactos negativos en el desarrollo del proyecto que pudieran afectar su solvencia crediticia, perjudicando de esa manera la rentabilidad para el BID.

Recuadro 9: Lecciones aprendidas tal como se indican en los informes ampliados

Necesidad de contar con patrocinadores sólidos

La evaluación de la capacidad del patrocinador en proyectos totalmente nuevos es crítica en un contexto de condiciones muy competitivas. (ODJ);

Un patrocinador sólido es una garantía contra cualquier riesgo potencial que pudiera afectar la solvencia crediticia del proyecto. (Edesur/Edenorte).

Cuando no están bien definidas todas las partes interesadas (en este caso en el proceso de privatización de ESSAN), se vuelve crucial el respaldo del patrocinador para mitigar otros riesgos relacionados con el proyecto. (Antofagasta).

- 5.15 *Estructura de tarifas.* En los informes ampliados no se llega a una conclusión clara sobre la manera de definir la estructura de tarifas en un proyecto a fin de alentar su rentabilidad. De hecho, en uno de ellos se sugería elevar la parte variable de la tarifa para estimular la productividad del cliente, y en otro se planteaba lo opuesto, es decir, acreditar la parte fija de la tarifa (tarifa por capacidad) para cubrir en su totalidad el servicio de la deuda contraída en el préstamo.

Recuadro 10: Lecciones aprendidas tal como se indican en los informes ampliados

Estructura de tarifas

En la fase de evaluación inicial de las operaciones portuarias han de definirse las estructuras de tarifas a fin de dar incentivos a la compañía para manejar un mayor volumen de carga que el establecido en el contrato de compra garantizada fijando una tarifa más alta para la porción del pago variable. (M'Bopicua).

La estructura del préstamo contemplaba el riesgo de competitividad de la planta porque Petrobras garantizaba plenamente el contrato de conversión de energía con pagos garantizados. Todos los pagos de capacidad cubrían el servicio de la deuda, tanto los préstamos preferenciales (los del BID) como la deuda subordinada. (Termobahia)

- 5.16 *Acuerdos de adquisición a largo plazo.* En los informes ampliados también se destaca la importancia de los acuerdos de adquisición a largo plazo para garantizar la rentabilidad del proyecto.

Recuadro 11: Lecciones aprendidas tal como se indican en los informes ampliados

Acuerdos de adquisición a largo plazo

El proyecto demostró las dificultades que enfrenta el Banco para otorgar un préstamo a largo plazo para un proyecto con un acuerdo de adquisición de energía de corta duración. Las ventas en el mercado de entrega inmediata tienden a ser volátiles y elevan el riesgo crediticio para el Banco. (Chorrera).

C. Adicionalidad del BID

- 5.17 Esta sección se centrará en las lecciones aprendidas sobre la adicionalidad del BID, es decir, los aspectos que resultan de los intentos del Banco por mejorar las condiciones financieras, normativas, ambientales, sociales, sanitarias y de seguridad del país así como la gobernanza empresarial de la compañía dando apoyo a sus operaciones. Para captar la contribución del Banco en lo que se refiere a la adicionalidad, en esta sección también se incluyen aspectos relacionados con la percepción que tiene el cliente de la intervención del Banco en cuanto a la adicionalidad normativa, financiera y ambiental.
- 5.18 La mayoría de los proyectos fueron ejecutados durante una de las primeras etapas de la aplicación de nuevos modelos normativos en el sector privado. Así, desde el punto de vista del sector privado, la obtención de ciertas seguridades jurídicas podría ser una importante motivación para trabajar con el Banco.
- 5.19 Como se indicó en la tercera sección, en algunos informes ampliados se indicó la importante función del Banco como respaldo al proyecto NovaTrans, uno de los pioneros en el sector de transmisión de electricidad. Asimismo, la garantía otorgada a Light fue importante para apoyar la continuidad de la privatización de la compañía de distribución brasileña en una situación de inestabilidad económica y política.
- 5.20 No obstante, en algunos informes ampliados, y en los análisis de las encuestas, se indicó que en algunos casos se frustraron las expectativas del cliente cuando se

requería más diálogo con el gobierno y más coordinación con otros departamentos del Banco para satisfacer la necesidad de seguridades jurídicas del cliente.

a. Necesidad de mejor diálogo y coordinación

Recuadro 12: Lecciones aprendidas tal como se indican en los informes ampliados

Necesidad de mejor diálogo y coordinación: el punto de vista del cliente

El Banco debería tratar de satisfacer las expectativas del cliente participando directamente en el diálogo con el gobierno para resolver los aspectos normativos que surgieron durante la ejecución del proyecto. De hecho, como el riesgo crediticio del Banco quedó mitigado con la garantía del patrocinador, el Banco fue menos proactivo de lo que esperaba el cliente. (CIEN)

No parece justificarse el hecho de que el Banco haya tardado 33 meses desde la elegibilidad a la aprobación y otros 16 meses para el cierre. Teniendo en cuenta que el proyecto tenía claros factores de adicionalidad, merecía un proceso mucho más rápido, con una intervención más activa a nivel local y federal (según sea necesario) para asegurar una rápida ejecución. (Antofagasta)

Hubo un conflicto de intereses y Petrobrás, el Ministerio de Energía y la ANEEL tenían diferentes planes. Sin embargo, en la propuesta de préstamo se destacaba la índole privada del proyecto. Dado que SCF va a seguir trabajando en pro de más proyectos del sector público conforme al mandato relativo a las operaciones sin garantía soberana, SCF tendría que encontrar una manera mejor de trabajar con proyectos que tienen fuertes componentes políticos. Si se pudiera hacer algo, sería necesario dejarlo acordado antes del cierre. Por otra parte, también quedó claro que el Banco tiene que asegurarse de que existe un marco normativo sólido en lugar de tratar de participar en un proyecto cuando el marco normativo se encuentra en una etapa prematura. En este caso, se requeriría más colaboración con el área del Banco que se ocupa de operaciones con garantía soberana y con el FOMIN. (Termobahia).

A efectos de atender el problema normativo que enfrentaba el proyecto, el Banco también se comunicó con la ANEEL, que es la agencia brasileña que regula el sector de la energía, y con Petrobrás, el proveedor de gas natural para el proyecto, e intercambió puntos de vista y opiniones con estas entidades durante el proceso de reestructuración. Esto fue muy útil para obtener información y para entender todos los aspectos del problema. Por lo tanto, sería importante que el Banco optimizara su acceso a las autoridades, entidades normativas y otras entidades públicas en caso de que sea necesario debido a la situación de los proyectos (Termopernambuco).

b. Necesidad de reducir los costos de transacción

- 5.21 Además de la mitigación de los riesgos normativos, que es una de las seguridades que da la adicionalidad del Banco, los clientes también esperan satisfacer su necesidad de plazos más favorables a través de la asistencia financiera del Banco. Sin embargo, las lecciones aprendidas del informe ampliado demostraron que no siempre se satisfacían estas necesidades. Para atender este problema, se incluyeron en el informe ampliado algunas recomendaciones para la fase de evaluación inicial del Banco a fin de evitar repercusiones negativas en la satisfacción de los clientes, sobre todo en relación con la necesidad de reducir los costos judiciales del Banco.
- 5.22 El alto nivel de los costos de transacción pone al Banco en una situación de desventaja con respecto a otras instituciones financieras. Los informes ampliados presentaron pruebas de insatisfacción de clientes con los costos de transacción del

BID, especialmente los vinculados al proceso de diligencia debida. En algunos se subrayó la necesidad de contratar abogados locales para mitigar esos costos.

Recuadro 13: Lecciones aprendidas tal como se indican en los informes ampliados

Necesidad de reducir costos judiciales

El Banco tendría que examinar cuidadosamente si sus garantías, condiciones de compromisos y requisitos de respaldo de los accionistas una vez comenzadas las operaciones son los que se emplean en el mercado, y debería asegurarse de que no están haciendo menos atractivo el financiamiento del Banco. (Mejillones)

El Banco debería acelerar las operaciones de cierre mientras los fondos siguen siendo necesarios para el proyecto. En el caso de Antofagasta, el patrocinador perdió incentivo para cerrar el trato porque obtuvo un préstamo puente de un banco privado. (Antofagasta).

Para evitar los costos excesivos de incumplimiento, tendría sentido que el Banco no exigiera cobertura al cliente durante la construcción, o el Banco, por lo menos, podría modificar la periodicidad de los pagos de intereses durante el período de construcción (hacerlos trimestrales en lugar de mensuales). Ambos cambios hubiesen podido evitar los problemas que surgieron durante la ejecución del proyecto, porque este fue estructurado con reembolsos mensuales de intereses durante la construcción y la operación al mismo tiempo que tenía que cubrir desembolsos mensuales y costos de incumplimiento también mensuales. Como el Banco exigió al cliente cobertura durante ambos períodos, se suscitaron costos de incumplimiento inevitables durante el período de construcción que no siempre coincidían con los valores teóricos contemplados en la curva de construcción. (Termobahia).

El proyecto enfrentó fuertes problemas de índole normativa y tuvo que ser totalmente reestructurado. Esto dio como resultado costos jurídicos excesivamente elevados (relacionados con el asesoramiento jurídico internacional y local del Banco), que fueron incurridos por el prestatario. Aunque en este caso fue inevitable la necesidad de contar con un extenso asesoramiento jurídico internacional y local, el departamento jurídico del Banco pudo haber tenido una participación más significativa, y esto hubiese reducido los costos que pagó el prestatario. Por lo menos en una transacción problemática como en este proyecto, con un amplio asesoramiento jurídico, el Banco podría cobrar algunos costos jurídicos al prestatario y contratar más personal, porque esto sería menos costoso para el prestatario que pagar el asesoramiento jurídico externo del Banco. (Termopernambuco).

Pese a los esfuerzos realizados por el Banco durante la estructuración y el seguimiento del proyecto, los clientes (los patrocinadores y las compañías) no quedaron plenamente satisfechos con la labor realizada por los funcionarios del Banco. Además de los esfuerzos continuos para acortar el tiempo de preparación del proyecto y reducir los costos de transacción, el Banco también tendría que reducir la rotación de personal y modificar la percepción de que el Banco es menos flexible y presta menos atención a las necesidades de los clientes. Este proyecto tuvo que enfrentar varias dificultades (desde el incumplimiento de la compañía con las cláusulas del préstamo, el vencimiento del acuerdo de adquisición de energía eléctrica y la necesidad de operar como “planta mercantil”), además de los problemas que surgieron con uno de los dos prestamistas B. Todo esto insumió muchísimo tiempo desde la perspectiva de la gestión de cartera. (Chorrera)

c. Flexibilidad contractual para que el cliente pueda operar en mercados competitivos

- 5.23 En el informe ampliado se señalaron algunos contextos del mercado en el cual es crucial la velocidad de respuesta del cliente para que el proyecto sobreviva en este entorno. En este sentido, el Banco debería diseñar mecanismos institucionales que ofrezcan al cliente más flexibilidad durante la ejecución del proyecto.

Recuadro 14: Lecciones aprendidas tal como se indican en los informes ampliados

Más flexibilidad contractual para los clientes que operan en mercados competitivos

En un contexto muy competitivo y un mercado dinámico, los acuerdos y cláusulas de los préstamos deberían ser más flexibles para que el prestatario pueda responder rápidamente a las condiciones del mercado. (ODJ).

d. Necesidad de recursos adicionales para componentes ambientales

- 5.24 La sensibilidad de los temas ambientales en relación con los proyectos de infraestructura exige que el Banco dedique más recursos en la fase de evaluación inicial del proyecto para poder ofrecer adicionalidad. Las lecciones extraídas del informe ampliado se refieren a la recomendación presentada tras la investigación independiente del proyecto Caña Brava con respecto al fortalecimiento de la capacidad del Banco para tratar temas ambientales. De hecho, esta recomendación podría ayudar a evitar la insatisfacción del cliente y sus efectos secundarios durante la ejecución del proyecto.

Recuadro 15: Lecciones aprendidas tal como se indican en los informes ampliados

Recursos adicionales del Banco para componentes ambientales

Desafortunadamente, el Banco y el prestatario/patrocinador no pudieron llegar a un acuerdo porque el prestatario tenía su propio plan para atender los problemas de reasentamiento y ya no se iba a comprometer a poner en práctica el plan de acciones correctivas ni cumplir con los requisitos ambientales del Banco. Fue muy difícil para el Banco hacer que el prestatario llevase a cabo el plan de acciones correctivas cuando había divergencia de opiniones sobre quién debería responsabilizarse de adoptar las medidas necesarias para resolver ciertos problemas, sobre todo porque el proyecto estaba en manos de una compañía privada que lo estaba ejecutando en una zona con problemas económicos y sociales desde antes de la iniciación del proyecto. En el proceso de la investigación independiente también se hicieron observaciones y recomendaciones que se incluyeron en el informe. El Directorio del Banco respaldó unánimemente las recomendaciones del grupo independiente en relación con asignar más personal de salvaguardia social y ambiental y más recursos presupuestarios, una selección suficientemente temprana del componente de reasentamiento, y la aclaración de las líneas de comunicación y de autoridad entre SCF y las Representaciones para las operaciones de SCF. (Caña Brava)

e. Seguimiento estrecho durante la ejecución del proyecto

- 5.25 Los informes ampliados recomendaron modificaciones contractuales y una menor periodicidad de los estados financieros para mejorar la capacidad del Banco de dar seguimiento a sus proyectos.

Recuadro 16: Lecciones aprendidas tal como se indican en los informes ampliados

Seguimiento estrecho durante la ejecución del proyecto

Para reducir el riesgo de que no se presente información sobre las operaciones anuales, el Banco debería asegurarse de que el contrato entre los prestatarios y terceros defina los requisitos de presentación de informes de terceros. (M'Bopicua)

El Banco debería reducir la periodicidad de los estados financieros (trimestrales en lugar de anuales) para poder elaborar informes más objetivos. (Monterrey III)

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- 6.1 Este segundo ejercicio de informes ampliados de supervisión de proyectos fue un proceso interactivo que insumió mucho tiempo. De hecho, llevó más tiempo del que se había previsto porque, según el cronograma original, se terminaría en diciembre de 2007. Sin embargo, también es cierto que OVE y SCF tuvieron varias sesiones de trabajo, muy beneficiosas para el proceso, en las que se analizaron las calificaciones y las pruebas que presentaban los documentos de los proyectos. Otro aspecto positivo fue que aumentó considerablemente el número de funcionarios de SCF que participaron en el proceso.
- 6.2 Como resultado, se observan en este ejercicio claros avances en comparación con el ejercicio previo. De hecho, SCF cumplió con los requisitos del GCE y realizó una autoevaluación de todos los proyectos a los que correspondía realizarla en 2007. SCF también atendió varias recomendaciones que OVE formuló en el primer informe. Los funcionarios de SCF mejoraron su capacidad para identificar las lecciones aprendidas de todas las dimensiones de los proyectos, proporcionaron justificación de las calificaciones de los proyectos, enviaron encuestas a clientes del Banco y entregaron a OVE toda la documentación necesaria para la validación.
- 6.3 Por otra parte, en este ejercicio también se identificó la necesidad de mejorar varios aspectos, la mayoría de ellos relacionados con las dificultades de evaluar proyectos autoevaluados con pago anticipado, que es el tema principal del análisis de los informes ampliados. De hecho, en los informes ampliados falta información de seguimiento de los logros de los proyectos en cuanto a sus objetivos de desarrollo y adicionalidad en materia de gobernanza empresarial, y tampoco hay retroinformación de las encuestas de clientes.
- 6.4 En términos generales, en lo que se refiere a la validación de las calificaciones de los proyectos, OVE rebajó el 19% de las calificaciones que había decidido SCF, más que en el ejercicio previo (13%). La mayoría de los casos en que se rebajó la calificación (57%) estaban relacionados con la rentabilidad para el BID, seguidos de la calidad de la labor del BID (24%), la adicionalidad del BID (14%) y los resultados de desarrollo de los proyectos (10%).

- 6.5 En el análisis de los informes ampliados se subrayó que los proyectos de SCF obtuvieron peores resultados en todas las dimensiones definidas en las normas del GCE que en el ejercicio previo, en el que se realizó una autoevaluación de una muestra más reducida de proyectos (únicamente cinco proyectos). Incluso en el aspecto en el que los proyectos lograron el mejor desempeño, que se refiere a la adicionalidad del BID (64% muy satisfactorios/satisfactorios), los resultados fueron peores a los de 2006, cuando se obtuvo un desempeño muy satisfactorio en un 100%. El segundo mejor desempeño se obtuvo en la contribución de los proyectos a los resultados de desarrollo y la calidad de la labor del BID (ambos 43% satisfactorios frente a, respectivamente, 100% y 80% muy satisfactorios/satisfactorios en 2006). Por otra parte, los resultados fueron peores en cuanto la rentabilidad de la inversión del BID, dado que únicamente el 29% de los proyectos fueron satisfactorios, mientras que, en 2006, el 100% fueron muy satisfactorios/satisfactorios.
- 6.6 En lo que se refiere a la *adicionalidad del BID*, en el análisis de los informes ampliados se destaca que la adicionalidad financiera fue la contribución más importante de los proyectos, seguida de las contribuciones en los ámbitos ambiental, gobernanza empresarial y normativo. En este sentido, NovaTrans ilustra la mejor situación porque el proyecto aportó adicionalidad normativa, financiera y ambiental. Por otra parte, en el análisis del proyecto Edesur/Edenorte no se encontraron pruebas de la adicionalidad del Banco en ninguna de las dimensiones.
- 6.7 En cuanto a los *resultados de desarrollo*, la falta de información sobre los proyectos con pago anticipado perjudicó las calificaciones generales de la muestra de proyectos, dado que en varios casos no se pudieron demostrar resultados. Por consiguiente, sólo el 29% de los proyectos fueron muy satisfactorios y satisfactorios en la dimensión de desarrollo económico. El 7% de ellos fueron calificados como muy satisfactorios y el 79% como satisfactorios por su contribución a los efectos ambientales, sociales, sanitarios y de seguridad, y 7% muy satisfactorios y 57% satisfactorios en relación con el desarrollo del sector privado. Por último, ninguno fue calificado como muy satisfactorio y sólo el 29% como satisfactorios para el éxito empresarial de la compañía.
- 6.8 De la misma manera, el hecho de que todos los préstamos, menos uno, de fueron pagados por adelantado influyó mucho y las calificaciones respecto a la *rentabilidad para el BID* fueron más bajas. En consecuencia, aunque esto no provocó pérdida de capital para el banco, generaron menos del 65% del ingreso por intereses previsto originalmente, que es el umbral que definen las pautas de OVE para la implementación de las normas del GCE para calificar un proyecto como satisfactorio. La elevada incidencia de pagos anticipados en los proyectos del Banco ya había sido identificada por los funcionarios como uno de los principales temas en el ejercicio anterior de informes ampliados de supervisión de proyectos. De hecho, esta situación merece un profundo análisis por parte del Banco, porque la adicionalidad financiera es sólo uno de los resultados esperados del respaldo que ofrece el Banco al proyecto. La garantía de que se alcancen los objetivos de

desarrollo del proyecto así como otras dimensiones de la adicionalidad está directamente relacionada con el respaldo continuo del Banco al proyecto mediante el seguimiento de su ejecución y las lecciones aprendidas de las evaluaciones de sus resultados.

- 6.9 En lo referente a la *calidad de la labor del BID*, en el análisis se demostró que deberían hacerse más esfuerzos, principalmente en relación con las actividades de selección, evaluación y estructuración, que fueron las que obtuvieron peores resultados (únicamente el 43% de los proyectos fueron satisfactorios), más que en las actividades de calidad de supervisión y seguimiento, en las cuales el 7% de los proyectos fueron muy satisfactorios y el 79% satisfactorios. En particular, en los informes ampliados se subrayó que las deficiencias en la labor de evaluación inicial, como el análisis de sensibilidad y los mecanismos de mitigación de riesgos, impidieron que se obtuviesen mejores resultados de los proyectos en los indicadores de objetivos de desarrollo y adicionalidad del BID.
- 6.10 Los funcionarios de SCF identificaron varias lecciones aprendidas durante este ejercicio para cada una de las normas del GCE. Determinaron la necesidad de que el Banco fortalezca su labor de evaluación inicial para incrementar la probabilidad de obtener logros en los resultados de desarrollo de los proyecto. También destacaron la necesidad de contar con productos flexibles y nuevos mecanismos contractuales para mitigar el riesgo de pagos anticipados. Asimismo, en las lecciones aprendidas sobre la calidad de la labor del BID se hizo hincapié en la importancia de que el Banco refuerce la coordinación entre sus áreas, intensifique su diálogo con el gobierno, profundice el seguimiento de los proyectos para poder adoptar rápidamente acciones correctivas durante la ejecución del proyecto, reduzca los costos jurídicos y, por último, dedique recursos adicionales a los componentes ambientales del proyecto.

B. Recomendaciones

- 6.11 Con base en las lecciones aprendidas durante este ejercicio de informes ampliados de supervisión de proyectos, OVE formula tres recomendaciones. La primera está relacionada con el mayor número de operaciones de reembolso anticipado de los préstamos, que fue el principal tema que se ha subrayado desde el informe previo. La segunda recomendación se refiere a mejoras en la calidad de la labor del Banco. Y la tercera tiene que ver con la mejora de la evaluabilidad de los proyectos, sobre todo de aquellos con pago anticipado. A continuación, OVE presenta detalladamente sus recomendaciones generales a SCF:
- 6.12 OVE recomienda que SCF realice un *estudio de casos* con el objeto de identificar las causas de la alta incidencia de pagos anticipados en su cartera de proyectos. En este estudio se han de tener en cuenta las recomendaciones de reducir esa incidencia, considerando las lecciones identificadas por los funcionarios del Banco en los informes ampliados de supervisión de proyectos. Además, en el estudio se debería evaluar cómo están tratando este tema otras instituciones financieras

similares, que era parte de la recomendación que OVE presentó en el primer informe de validación.

- 6.13 OVE recomienda que SCF considere *medidas para mejorar la calidad de su labor*. En particular, SCF debería determinar si se implementaron o no las recomendaciones que presentaron los funcionarios en los informes ampliados y cuáles han sido los resultados, sobre todo en los temas vinculados con la mejora de la labor de evaluación inicial y la reducción de los costos judiciales.
- 6.14 OVE recomienda que SCF mejore la evaluabilidad de los proyectos. Para ello, podría ser necesario que SCF cree mecanismos contractuales para poder dar seguimiento y medir los indicadores económicos y financieros de sus proyectos, aún en el caso en que se efectuase el pago por anticipado. Este requisito también podría incluirse en las estipulaciones afirmativas sobre la necesidad de que el cliente participe en las encuestas de SCF y el suministro de información sobre los indicadores de resultados durante las fases de ejecución y terminación de los proyectos. Por último, SCF debería mejorar su seguimiento de la adicionalidad en relación con la gobernanza empresarial de los proyectos, presentando pruebas de que se emplearon prácticas prudentes de gestión y otros beneficios previstos de la ejecución del proyecto.