



Tercera Evaluación Independiente del Ejercicio de Informes Ampliados de Supervisión de Proyectos (XPSR)



Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/us/deed.es_ES (CC BY-NC-ND 3.0 US). Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



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



Sin obras derivadas — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condicionales adicionales de esta licencia.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2011**

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

RE-322-4

Respuesta de la Administración a la evaluación disponible en:
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35777801>

Respuesta de la Administración de la CII a la evaluación disponible en:
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35777801>

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS

RESUMEN EJECUTIVO

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	REVISIÓN POR OVE Y VALIDACIÓN DE LA AUTOEVALUACIÓN	3
	A. Los proyectos	3
	B. Las calificaciones	3
	C. Análisis de tendencias de la validación de calificaciones	6
III.	CONCLUSIONES PRINCIPALES DEL ANÁLISIS DE LOS INFORMES AMPLIADOS	8
	A. Resultados de desarrollo de los proyectos	9
	B. Rentabilidad de la inversión para el BID	12
	C. Adicionalidad del BID	13
	D. Calidad de la labor del BID	13
	E. Análisis de tendencias del desempeño general de los proyectos.....	16
IV.	LECCIONES APRENDIDAS DE LOS INFORMES AMPLIADOS DE SUPERVISIÓN DE PROYECTOS	17
	A. Resultados de desarrollo de los proyectos	17
	B. Rentabilidad de la inversión para el BID	22
	C. Adicionalidad del BID	26
	D. Papel y contribución del BID.....	28
	E. El papel de las revisiones de pares.....	28
V.	SITUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE OVE	29
VI.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	31
	A. Conclusiones	31
	B. Recomendaciones	34

Este documento fue editado en concordancia con la Política de Acceso a la Información. En concreto, se modificaron referencias a información propietaria de firmas privadas.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

EBITDA	Ganancias antes de intereses, impuestos, depreciación y amortización
EROIC	Tasa de rendimiento económico de la inversión
ECG	Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación
ROIC	Tasa de rendimiento de la inversión
TRE	Tasa de rendimiento económico
TRF	Tasa de rendimiento financiero

RESUMEN EJECUTIVO

En este informe se evalúa el tercer ejercicio de informes ampliados de supervisión de proyectos, preparado por el Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF). Este ejercicio es un paso hacia el pleno cumplimiento de las normas establecidas por el Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación (ECG), las cuales requieren la validación de los informes ampliados el mismo año en que los proyectos hayan llegado a su madurez operativa anticipada. Con base en el calendario acordado entre OVE y SCF, esta meta debe cumplirse al final de 2011. Este ejercicio consiste en la preparación de 13 informes ampliados de supervisión de todos los proyectos que llegaron a su madurez operativa anticipada en 2008 y 2009. Conforme a este calendario establecido, se realizarán otros dos ejercicios para finales de 2011, uno para los proyectos que llegaron a su madurez operativa anticipada en 2010 y otro para aquellos que lo harán en 2011.

Como se hizo en ejercicios anteriores, la validación de los informes ampliados fue un proceso interactivo. OVE y SCF pasaron varias sesiones de trabajo determinando las calificaciones y analizando pruebas de los documentos de los proyectos. Cabe destacar los esfuerzos desplegados por SCF para atender las solicitudes de OVE, sobre todo con respecto al cálculo ex post de las tasas de rendimiento económica y financiera (TRE y TRF) y a la presentación de información sobre subproyectos de operaciones en el mercado financiero y los procedimientos de seguimiento de SCF relacionados con algunos proyectos. Como resultado de todo esto, el nivel de desacuerdo entre OVE y SCF se redujo sistemáticamente a medida que avanzaba el ejercicio. Fue el nivel más bajo de todos los ejercicios realizados, e incluyó únicamente siete rebajas de calificaciones recomendadas por OVE: 5% del total, en comparación con 19% en el segundo ejercicio y 13% en el primero.

Pese a estas acciones realizadas a posteriori, la evaluación de los resultados de los proyectos se enfrentó a las limitaciones impuestas por deficiencias preexistentes de los proyectos, sobre todo la falta de una adecuada definición de los objetivos de desarrollo con indicadores susceptibles de medición y de los beneficiarios. Conforme se señala en las Pautas operativas para las operaciones sin garantía soberana (documento GN-2400-7), “los proyectos que financie el Banco deben generar un aporte positivo al desarrollo”. Cabe destacar que las normas del ECG definen las dimensiones de desarrollo y aclaran que sólo rigen para instituciones que buscan contribuir al desarrollo económico y a la reducción de la pobreza, como es el caso del BID. Asimismo, los proyectos carecían, en la fase de diseño, de un diagnóstico claro y una definición precisa de los fallos del mercado, lo que restringió el grado al cual pudo validarse la adicionalidad del proyecto a nivel del informe ampliado de supervisión.

En el análisis general del desempeño de los proyectos se demostraron mejoras en lo referente a la rentabilidad de la inversión para el BID y la calidad de la labor del BID, seguidas de los resultados de desarrollo del proyecto y la adicionalidad del BID. Si se desglosa el análisis por tipo de operación, las operaciones del mercado financiero tuvieron un desempeño ligeramente mejor (2,90 en una escala de 5 puntos) que las del mercado no financiero (2,78). Las operaciones del mercado financiero superaron a las del mercado no financiero en lo que respecta a la rentabilidad de la inversión para el BID y la calidad de la labor del BID, pero su desempeño fue inferior en las dimensiones de resultados de desarrollo y adicionalidad.

En cuanto a los resultados de desarrollo, la mayoría de los proyectos fueron calificados como satisfactorios (38%) y excelentes (31%). Haciendo un desglose de las cuatro subdimensiones del desempeño general en lo que se refiere a resultados de desarrollo de los proyectos, los mejores fueron los que correspondieron a desempeño ambiental y social, seguidos de contribución al desempeño empresarial de la compañía, contribución al desarrollo del sector privado y contribución al desarrollo económico.

En la dimensión rentabilidad para el BID, la mayoría de los proyectos (62%) tuvieron un desempeño satisfactorio. Por el lado positivo, las excepciones fueron proyectos con muy buen desempeño (riesgo crediticio clasificado como RC1) y todo parece indicar que se puede prever su reembolso tal como está programado. Por otra parte, algunos proyectos fueron clasificados como parcialmente satisfactorios porque la transacción había estado en observación dado el riesgo más alto de reembolso del proyecto. Únicamente dos proyectos fueron calificados como insatisfactorios porque uno era un proyecto minorado y el otro provocó una pérdida neta para el Banco.

La adicionalidad del BID fue otra dimensión en la cual la mayoría de los proyectos (69%) también fueron calificados como satisfactorios; el análisis de los informes ampliados de supervisión señala que la adicionalidad financiera fue la contribución más importante. Los proyectos generaron adicionalidad financiera al ofrecer mejores condiciones y al movilizar prestamistas-B. En cuanto a la adicionalidad ambiental, los proyectos la generaron al exigir el cumplimiento de normas más estrictas que las que imperaban en la fecha de aprobación del proyecto. No obstante, aunque la mayoría de los proyectos incluían cláusulas sobre la adopción de prácticas prudentes de gestión, los informes ampliados no contenían un análisis del componente gobernanza empresarial que se requeriría para demostrar los logros del proyecto.

Por último, y en lo que concierne a la calidad de la labor del BID, la mayoría de los proyectos obtuvieron una calificación de satisfactorio (62%). Este desempeño global no revela resultados mixtos en relación con los tres indicadores de la dimensión de calidad de la labor del BID. De hecho, los proyectos obtuvieron mejores resultados en calidad de supervisión y seguimiento que en el papel y la contribución del BID y la labor de selección, evaluación inicial y estructuración.

Las normas del ECG también prescriben que OVE evalúe pruebas de que se hayan incorporado las lecciones aprendidas de ejercicios previos en las operaciones más recientes. Un análisis de la muestra de proyectos incluida en este tercer ejercicio de evaluación revela que todos los proyectos se prepararon antes de que OVE emitiera su primer informe (agosto de 2007). Por consiguiente, el diseño de los proyectos examinados no pudieron haberse beneficiado de las lecciones señaladas en los informes anteriores de OVE. Sin embargo, es importante señalar que los problemas identificados en los informes anteriores de OVE siguen estando presentes en la cohorte actual de proyectos.

Merece la pena señalar que recomendaciones hechas previamente por personal de SCF y OVE volvieron a aparecer en el análisis de las lecciones aprendidas por los funcionarios de SCF en el ejercicio actual, y se refieren a la necesidad del Banco de mejorar la labor de selección, evaluación inicial y estructuración para garantizar una mejor evaluación posterior de los objetivos de desarrollo de los proyectos, como: (i) mejora de la evaluabilidad de los

proyectos y (ii) inclusión, en el acuerdo de préstamo, de obligaciones de presentar indicadores de los resultados de desarrollo e información sobre subproyectos.

Además de estas recomendaciones de OVE y de los funcionarios de SCF, estos últimos destacaron otras que se refieren a una mejor labor de evaluación inicial y seguimiento. En primer lugar, en los informes ampliados se subrayó la necesidad de mejorar los mecanismos de mitigación de riesgos de impactos ambientales en los proyectos de infraestructura, así como el análisis de sensibilidad de los proyectos en la evaluación inicial a fin de que puedan obtenerse los resultados esperados.

Segundo, en los informes ampliados de supervisión también se recomendaron mejoras en la labor de selección y evaluación inicial con el objeto de evitar efectos negativos sobre la rentabilidad del BID en operaciones generales, a saber: (i) adopción de cláusulas adaptadas a las características de la transacción realizada por el Banco; (ii) fortalecimiento del proceso de debida diligencia de los patrocinadores y (iii) mejora de la diligencia técnica y de la mitigación del riesgo relacionado con la construcción, sobre todo en los proyectos totalmente nuevos. Asimismo, en cuanto a la labor de seguimiento, en algunos informes ampliados se subrayó la necesidad de un seguimiento estrecho de las condiciones del mercado para detectar problemas durante la ejecución de los proyectos.

Tercero, con respecto a la adicionalidad del BID, las recomendaciones en los informes ampliados señalaron la necesidad de que el Banco aclarase durante la fase de evaluación inicial la eficacia en función de los costos de la movilización de prestamistas-B y de la introducción de incentivos adecuados para la gobernanza empresarial. Por otra parte, y en referencia a la calidad de la labor del BID, las lecciones hicieron hincapié en la importancia de mejorar la coordinación entre las ramas del sector privado y del sector público del Grupo del BID para alcanzar los resultados de los proyectos.

Por último, y específicamente en lo que se refiere a la preparación de los informes ampliados de supervisión de proyectos, OVE había formulado previamente recomendaciones relacionadas con la presentación de encuestas de clientes y cálculos económicos de los proyectos que no se atendieron en su totalidad. Por otra parte, las revisiones de pares de los informes ampliados que realizaron los funcionarios de SCF adquirieron más importancia en el control de calidad de los informes. De hecho, las solicitudes de información adicional y aclaraciones de los pares en torno a las evaluaciones fueron de mucha utilidad para los informes ampliados. Sin embargo, al analizar las actas de las revisiones de pares, OVE no encontró pruebas de que éstas hayan detectado los problemas que OVE señaló en algunos informes ampliados (por ejemplo, ajustes de calificaciones y la necesidad de calcular la TRE y la TRF). Se espera que la repetición continua de este procedimiento mejore su papel de supervisión de la calidad de los informes ampliados de supervisión de proyectos.

Recomendaciones

Con base en el análisis de los informes ampliados, OVE formula tres recomendaciones generales. En primer lugar, para evaluar mejor el desempeño del proyecto en el informe ampliado de supervisión, SCF ha de *mejorar la evaluabilidad del proyecto* en la fase de selección y seguimiento del ciclo del proyecto, haciendo lo siguiente: (i) perfeccionar el

diseño del proyecto identificando los objetivos de desarrollo con indicadores de resultados mensurables y un diagnóstico claro en el que se detecten los fallos del mercado que el proyecto tiene por objeto resolver; (ii) diseñar mecanismos contractuales para (a) asegurar el seguimiento y la medición de los indicadores económicos y financieros del proyecto y las adicionalidades financieras y no financieras; (b) dar seguimiento a la información sobre subproyectos de transacciones en el mercado financiero, con el objeto de identificar los efectos indirectos de la intervención del Banco; (c) definir un sistema de seguimiento y evaluación que incluya la necesidad de que los clientes participen en las encuestas que realiza SCF.

Segundo, SCF ha de ***definir mejor los modelos de intervención de proyectos realizando estudios de evaluación de impacto con respecto a los tipos de intervenciones más pertinentes*** respaldadas por operaciones de SCF en el mercado financiero y no financiero. En estos estudios, SCF debe recopilar y organizar pruebas de la eficacia de sus modelos de intervención, midiendo el aporte al desarrollo para los beneficiarios y avanzando más allá del análisis de proyectos individuales y, de esa manera, aprendiendo sobre la adicionalidad del Banco y los resultados obtenidos.

Tercero, SCF ha de ***seguir mejorando la preparación de los informes ampliados de supervisión de proyectos***. Específicamente, SCF debe (i) continuar haciendo todo lo posible para asegurar la disponibilidad de información más precisa en el cálculo de la TRE/TRF ex ante y ex post de todos los proyectos y de una muestra de subproyectos, si fuera necesario; (ii) producir una evaluación susceptible de medición (es decir, proporcionando indicadores mensurables con parámetros de medición completos, con una línea de referencia, metas y resultados finales obtenidos) de la contribución del proyecto al desarrollo del sector privado y de la adicionalidad financiera y no financiera; (iii) mejorar la calidad de las lecciones aprendidas de los informes ampliados de supervisión, atendiendo las recomendaciones prescriptivas sobre mejoras operacionales del BID y vinculándolas a las pruebas obtenidas del modelo de intervención; (iv) determinar si las recomendaciones formuladas por sus funcionarios en los informes ampliados han sido puestas en práctica y cuáles han sido sus resultados; y (v) mejorar la función de las revisiones de pares sobre el control de calidad de los informes ampliados alentando la objetividad y las solicitudes de los participantes basadas en las pruebas obtenidas.

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 En esta tercera evaluación independiente se presentan las conclusiones recogidas en los informes ampliados de supervisión de proyectos preparados por el Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF). De conformidad con las normas de buenas prácticas del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (ECG-BMD), se requiere que OVE prepare este informe anual para información del Directorio Ejecutivo.
- 1.2 A fin de atender las recomendaciones de OVE y, como resultado, cumplir plenamente con las normas del ECG, este ejercicio es un paso hacia la validación de los informes ampliados de supervisión de proyectos en el mismo año en el que han alcanzado su madurez operativa anticipada¹. Con base en el calendario acordado entre OVE y SCF, esta meta debe cumplirse al final de 2011. Por lo tanto, este ejercicio consiste en la preparación por parte de SCF de informes ampliados de supervisión de todos los proyectos que llegaron a su madurez operativa anticipada en 2008 y 2009, e incluye una cohorte de 13 proyectos: nueve de 2008 y cuatro de 2009. Conforme a este calendario establecido, se realizarán otros dos ejercicios para finales de 2011, uno para los proyectos que llegaron a su madurez operativa anticipada en 2010 y otro para aquellos que lo harán en 2011.
- 1.3 La realización de este ejercicio coincidió con la ejecución del ejercicio de revisión de parámetros de referencia del ECG a cargo de un consultor externo independiente². En esta revisión se llegó a la conclusión de que el sistema de evaluación de SCF está clasificado en tercer lugar en todos los bancos multilaterales de desarrollo, dado que satisface 90% de las Normas de Buenas Prácticas del ECG (frente a 8% en 2005).
- 1.4 Como parte del compromiso del BID de cumplir con lo dispuesto por el ECG, en este ejercicio se aplican en su totalidad las normas del ECG (tercera edición), concluyendo así un proceso de transición que comenzó en el ejercicio previo, con la evaluación de proyectos basada en cuatro —en lugar de tres— indicadores de evaluación del desempeño, siendo el de adicionalidad el cuarto y el más nuevo. Según la tercera edición de las Normas del ECG, las evaluaciones se basan en las

¹ Conforme a la norma 2.1.3 del ECG, los proyectos corporativos llegan a su madurez operativa anticipada cuando (a) el proyecto financiado se haya completado sustancialmente, (b) el proyecto financiado haya generado por lo menos 18 meses de ingresos de operación para la compañía y (c) el BID haya recibido por lo menos un conjunto de estados financieros anuales auditados que cubran como mínimo 12 meses de ingresos operativos generados por el proyecto.

Por otra parte, la norma 2.1.4 prescribe que los proyectos financieros alcanzan su madurez operativa anticipada después de un período de por lo menos 30 meses posteriores al desembolso final importante de recursos del BID para subpréstamos o inversiones subordinadas, es decir, sin tener en cuenta los desembolsos para pequeñas inversiones de seguimiento en empresas clientes existentes y los desembolsos para cubrir comisiones por administración u otros gastos en que incurran los fondos de inversión.

² Véase la nota de transmisión del documento RE-370, titulado “Tercer análisis de referencia de las prácticas de evaluación de las operaciones de inversión en el sector privado aplicadas por los miembros del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación de los bancos multilaterales de desarrollo”.

siguientes dimensiones: (i) resultados de desarrollo del proyecto; (ii) rentabilidad de la inversión para el BID; (iii) adicionalidad del BID, y (iv) calidad de la labor 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 desempeño empresarial de la compañía
	Contribución del proyecto al desarrollo económico
	Desempeño ambiental y social del proyecto
	Contribución del proyecto al desarrollo del sector privado
Rentabilidad de la inversión para el BID	Contribución en ganancia bruta del proyecto para el BID
Adicionalidad del BID	Adicionalidad financiera, ambiental, gobernanza empresarial y normativa.
Calidad de la labor del BID	Selección, evaluación y estructuración
	Calidad de supervisión y seguimiento
	Papel y contribución del BID

- 1.5 No obstante, fue en este ejercicio que OVE comenzó la preparación del apéndice de los informes ampliados de supervisión de proyectos, que consta de comentarios escritos sobre cada sección de los informes preparados, en los que se indica si se requirió información adicional o si las pruebas presentadas sustentaban adecuadamente las calificaciones de los indicadores³. Asimismo, se incluyeron en este apéndice algunas sugerencias sobre cambios de calificación.
- 1.6 El proceso de evaluación comienza cuando los funcionarios de SCF preparan informes ampliados de supervisión de cada proyecto y los envían a OVE para que realice una validación independiente. A continuación, OVE envía a SCF los apéndices de los informes ampliados, proceso que dio lugar a algunos cambios o solicitudes de información adicional. Como señaló el ECG, si los funcionarios estuvieron de acuerdo con los comentarios y las calificaciones modificadas, OVE empleó esas calificaciones en este informe. Si no se pudo llegar a un acuerdo, OVE utilizó entonces sus propias calificaciones para preparar este informe anual, a la vez que notificó la índole de cualquier discrepancia”.
- 1.7 Este documento está organizado de la siguiente manera. Después de esta introducción, en la Sección II se presenta el alcance y la descripción de la muestra de proyectos y se revisan y validan el material de autoevaluación y las

³ Como estipulan las pautas del ECG, en su tercera edición, OVE realiza una revisión documental independiente de cada informe ampliado para verificar el alcance de la capacidad de respuesta, la fiabilidad evidente del análisis, la imparcialidad y la coherencia en la determinación de calificaciones, y asimismo se determina si las lecciones identificadas son adecuadas y completas. OVE formaliza sus observaciones en los apéndices de los informes ampliados de supervisión de proyectos, en los que evalúa si son adecuados o no los datos que suministran los informes ampliados, como descripción del proyecto, justificación de la intervención del Banco, justificaciones de las calificaciones de desempeño, etc.

calificaciones. La Sección III se centra en las principales conclusiones del análisis de los informes ampliados de supervisión de proyectos. En la Sección IV se presentan las lecciones aprendidas de los informes ampliados y se examina la puesta en práctica de recomendaciones previas. Por último, la Sección V está dedicada a las conclusiones y a las recomendaciones para SCF.

II. REVISIÓN POR OVE Y VALIDACIÓN DE LA AUTOEVALUACIÓN

- 2.1 En esta sección se validan los 13 informes ampliados de supervisión de todos los proyectos que alcanzaron su madurez operativa anticipada en 2008 y 2009. En el Recuadro 1 se resumen las características principales de los proyectos evaluados este año. Representan un total de US\$517 millones entre préstamos y garantías, que respaldan un costo total de los proyectos de alrededor de US\$2.000 millones.

Recuadro 1: Características de los proyectos de la muestra

- La cohorte de informes ampliados consta de ocho proyectos para el mercado no financiero y cinco para el mercado financiero.
- Ocho proyectos correspondieron a préstamos y cinco a garantías.
- Cinco proyectos correspondieron a países del grupo A, cuatro a países del grupo B y dos a países del grupo D.
- Dos de los proyectos evaluados fueron regionales

A. Los proyectos

- 2.2 La mayor parte de los proyectos autoevaluados (62%) corresponde a los mercados no financieros. Se financiaron proyectos de gastos de capital en los ámbitos de energía (cinco préstamos) y telecomunicaciones (un préstamo). Además, el Banco ofrece una garantía que brinda seguridades a los inversionistas interesados en adquirir bonos en moneda local invirtiendo en un programa de gastos de capital para la construcción de una carretera con peaje. Existe asimismo un fondo para infraestructura cuyo objetivo es financiar gastos de capital para pequeños proyectos en ese ámbito
- 2.3 La otra parte de los proyectos autoevaluados (38%) corresponde a los mercados financieros. Son tres garantías —dos para hipotecas y una para titulización de bonos y dos proyectos para financiamiento financiero, uno de ellos específicamente para financiar operaciones de comercio exterior
- 2.4 Cabe señalar que ninguno de los 13 préstamos relacionados con el ejercicio de 2008-2009 fueron reembolsados por anticipado, lo que restó importancia a un tema que en el ejercicio previo había dado lugar a una recomendación por parte de OVE.

B. Las calificaciones

- 2.5 En los informes ampliados se calificaron los proyectos según cuatro indicadores de evaluación del desempeño definidos en la tercera edición de las pautas del ECG para los bancos multilaterales de desarrollo, a saber: (i) resultados de desarrollo,

- (ii) rentabilidad de la inversión para el BID, (iii) adicionalidad del BID y (iv) calidad de la labor del BID.
- 2.6 A cada una de las dimensiones de desempeño se le asigna una calificación basada en una matriz que emplea una escala estándar de cuatro puntos para cada calificación de un indicador. La escala es la siguiente: (i) excelente (E), (ii) satisfactorio (S), (iii) parcialmente insatisfactorio (PI) y (iv) insatisfactorio (I).
- 2.7 OVE y SCF establecieron un proceso interactivo de calificación que redujo notablemente el número de desacuerdos. En definitiva, los desacuerdos dieron lugar a un total de siete rebajas de la calificación por parte de OVE.
- 2.8 En lo que respecta a las cuatro dimensiones generales de desempeño, la mayoría de las calificaciones que rebajó OVE están relacionadas con los resultados de desarrollo del proyecto (cuatro de las siete o 57%) y dos con la adicionalidad del BID (29%). La otra se refería a la calidad de la labor del BID (14%). Cabe señalar que no se modificaron las calificaciones para la dimensión de rentabilidad de la inversión para el BID.
- 2.9 En el Cuadro se muestra que, proporcionalmente, la mayoría de las calificaciones inadecuadas (15%) están relacionadas con la adicionalidad del BID (2 de 13), seguida de resultados de desarrollo (4 de 65) con 6% de calificaciones inadecuadas, y la calidad de la labor del BID (1 de 52), donde 2% de las calificaciones fueron inadecuadas.
- 2.10 En lo que se refiere a las calificaciones en la dimensión de resultados de desarrollo del proyecto, OVE rebajó cuatro de ellas relacionadas con tres proyectos. La mayoría de las calificaciones que fueron rebajadas correspondían al desarrollo del sector privado (dos). Las otras correspondían al desempeño ambiental y social del proyecto (una) y al desempeño general de los resultados de desarrollo (una). En cuanto al desarrollo del sector privado, se rebajaron de excelente a satisfactorio los proyectos porque no presentaban pruebas claras de que atendieran por lo menos dos componentes de esta dimensión. Únicamente se rebajó de satisfactorio a parcialmente insatisfactorio la calificación por su desempeño ambiental y social porque no cumplieron la fecha de terminación técnica y porque no se encontraron pruebas de mitigación ambiental con respecto a la fragmentación potencial de hábitats. Por último, se rebajó de excelente a satisfactorio la calificación en los resultados generales de desarrollo para ajustarla a la calificación rebajada en contribución al desarrollo del sector privado.
- 2.11 OVE rebajó las calificaciones de adicionalidad del BID en dos proyectos: pasaron de satisfactorio a parcialmente insatisfactorio porque ninguno de ellos presentó pruebas de adicionalidades, financieras o no financieras.
- 2.12 Por último, en la dimensión de la calidad de la labor del BID, OVE rebajó de satisfactorio a parcialmente insatisfactorio una calificación relacionada con selección, evaluación inicial y estructuración. La razón fue la falta de pruebas de que se hayan propuesto medidas de mitigación en caso de derrames durante la fase de preparación, aunque en el documento de préstamo se reconoce la posibilidad de

que se produzcan derrames y se activaron medidas de mitigación durante la ejecución del proyecto.

- 2.13 Es importante señalar que de todas las calificaciones rebajadas por OVE, solo cuatro de ellas representaron cambios binarios (de excelente o satisfactorio a parcialmente insatisfactorio o insatisfactorio). El menor número de desacuerdos (las siete rebajas de calificaciones recomendadas por OVE) destaca dos puntos importantes. En primer lugar, que SCF ha mejorado la objetividad de sus evaluaciones, apoyándose cada vez más en una justificación debidamente demostrada de las calificaciones de los proyectos. Segundo, que el proceso interactivo brindó oportunidades para que SCF hiciera aclaraciones y aportara nuevas pruebas atendiendo a las solicitudes de OVE sobre algunos proyectos. El resultado de este proceso se ilustra en la comparación entre los Cuadros 2 y 3. El porcentaje de desacuerdos en el número total de calificaciones se redujo de 31% a 5% durante el proceso de validación por parte de OVE.
- 2.14 Se destacan, en particular, los esfuerzos que realizó SCF para calcular las tasas de rendimiento financiero y económico (TRF y TRE) en los proyectos de gastos de capital así como el aporte de información sobre algunos subproyectos de operaciones financieras⁵. Este proceso, si se aplica sistemáticamente, podría dar lugar a un mejor sistema de rendición de cuentas en la evaluación de los resultados de los proyectos.

Cuadro 2: Idoneidad de las calificaciones de los informes finales de SCF

Calificaciones de OVE	a. Total	b. Adecuadas		c. Inadecuadas	
		Número	% (b/a)	Número	% (c/a)
RESULTADOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO	65	61	94%	4	6%
RENTABILIDAD DE LA INVERSIÓN PARA EL BID	13	13	100%	0	0%
ADICIONALIDAD DEL BID	13	11	85%	2	15%
CALIDAD DE LA LABOR DEL BID	52	51	98%	1	2%
TOTAL	143	136	95%	7	5%

Cuadro 3: Idoneidad de las calificaciones de los informes ampliados originales de supervisión de

Cuadro 5: Idoneidad de las calificaciones de los informes ampliados originales de supervisión de proyectos

Calificaciones de OVE	a. Total	b. Adecuadas		c. Inadecuadas	
		Número	% (b/a)	Número	% (c/a)
RESULTADOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO	65	44	68%	21	32%
RENTABILIDAD DE LA INVERSIÓN PARA EL BID	13	13	100%	0	0%
ADICIONALIDAD DEL BID	13	4	31%	9	69%
CALIDAD DE LA LABOR DEL BID	52	38	73%	14	27%
TOTAL	143	99	69%	44	31%

- 2.15 Un punto importante que afectó a algunas calificaciones fue la falta de pruebas sobre el desempeño del Banco. Por ejemplo, como se señaló en la mayoría de los apéndices de los informes ampliados de supervisión de proyectos, hubiese sido conveniente, para las calificaciones de la adicionalidad, incluir una definición del

⁵ Por ejemplo, según lo solicita OVE, SCF calcula la TRE y la TRF ex post para seis de ocho operaciones del mercado no financiero.

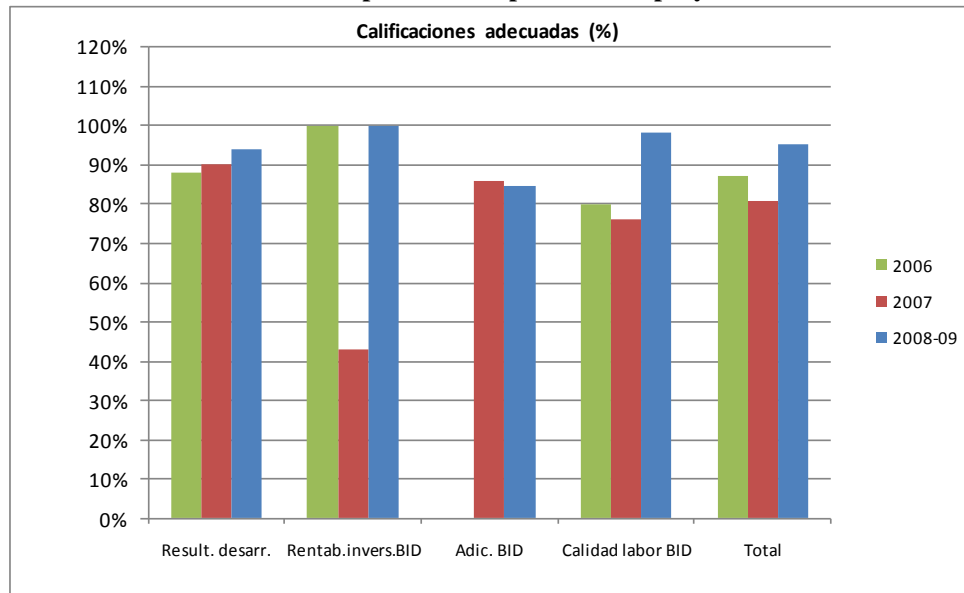
fallo del mercado que justificó la intervención del Banco. De la misma manera, en algunas operaciones financieras, no se hallaron pruebas de las contribuciones al desarrollo económico y del sector privado debido a la falta de indicadores y beneficiarios en la fase de selección. Por último, como SCF no había estado llevando registro de los resultados de los proyectos, se carece de pruebas del logro de sus objetivos de desarrollo⁶. Este aspecto es especialmente pertinente porque, conforme se señala en las Pautas operativas para las operaciones sin garantía soberana (documento GN-2400-7, capítulo IV), “los proyectos que financie el Banco deben generar un aporte positivo al desarrollo”. Cabe destacar que las normas del ECG definen las dimensiones de desarrollo y aclaran que sólo rigen para instituciones que buscan contribuir al desarrollo económico y a la reducción de la pobreza, como es el caso del BID.

C. Análisis de tendencias de la validación de calificaciones

- 2.16 En los tres informes, OVE ha validado 32 informes ampliados de supervisión de proyectos: 5 en el primero, 14 en el segundo y 13 en el actual. Si bien estos ejercicios no constituyen una muestra suficientemente amplia para detectar una tendencia identificable a largo plazo, en los tres informes de validación de OVE se trata de identificar tendencias provisorias que pueden ofrecer información valiosa.
- 2.17 En el Gráfico 1 se muestra la evolución de las calificaciones adecuadas e inadecuadas como porcentaje del número total de calificaciones, con respecto a cada dimensión y a los totales. En los tres ejercicios se observa que las calificaciones adecuadas superan el 80% del total. Esto sugiere que existe una alta compatibilidad de los análisis entre OVE y SCF con respecto al alcance y a la interpretación de la información que se presenta para cada proyecto. Casi toda esta alta compatibilidad es resultado de dos factores principales que reducen sensiblemente el número de puntos de desacuerdo: el apoyo de las normas de buenas prácticas del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación (ECG-GPS) y el suministro de información adicional por parte de SCF para atender a las solicitudes de OVE mediante un proceso de calificación interactivo. De hecho, desde el ejercicio previo se redujeron las diferencias en las calificaciones otorgadas por OVE y por SCF de 19% (27 de 140 calificaciones) a sólo 5% (7 de 143). En términos de evolución, el porcentaje de calificaciones adecuadas en el total disminuyó entre el primer informe (87%) y el segundo (81%), y aumentó claramente entre el segundo informe y el actual, en el que alcanzó el 95%. Cabe señalar que la tasa más elevada de desacuerdos del segundo ejercicio podría estar relacionada con la validación de proyectos prepagados, que representaron la mayoría de proyectos en esa muestra.

⁶ De los 13 proyectos validados en este ejercicio, sólo en 23% de los casos se definían correctamente sus objetivos de desarrollo, únicamente en 8% de los casos se identificaron los fallos del mercado que tenían el propósito de resolver y sólo en 23% de los casos se incluyó una justificación de la intervención del Banco.

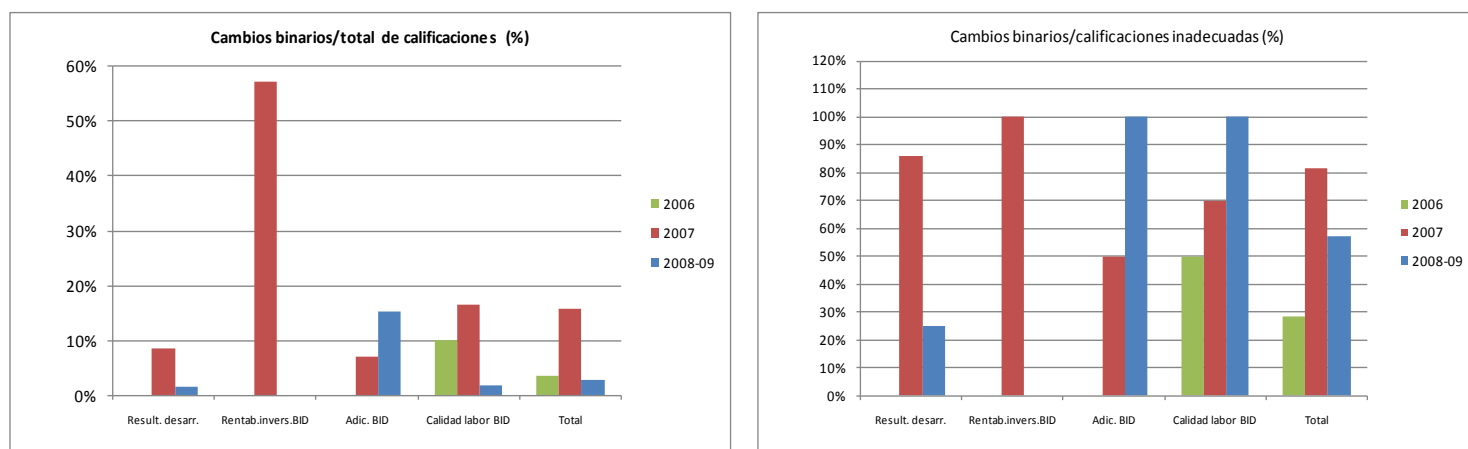
Gráfico 1. Tres ejercicios de OVE de validación de las calificaciones de los informes ampliados de supervisión de proyectos



- 2.18 Con respecto a la dimensión de resultados de desarrollo del proyecto, el Gráfico 1 muestra una evolución positiva de calificaciones adecuadas que van desde 88% en el primer informe a 94% en el actual. Esto consolida una observación previa sobre los esfuerzos de SCF para suministrar información adicional y nuevas pruebas durante el proceso interactivo de preparación de los informes ampliados de supervisión de proyectos.
- 2.19 Para la dimensión de rentabilidad de la inversión para el BID, es importante señalar que se llegó a un acuerdo completo (no se modificaron las calificaciones) en el primer informe y en este. En el segundo informe se observa una baja proporción de calificaciones adecuadas (43%) que se explica por las calificaciones de proyectos pagados por anticipado.
- 2.20 En la dimensión de adicionalidad del BID, en el segundo y en el tercer ejercicio se encuentra una clara similitud en las calificaciones adecuadas (86% y 85% respectivamente). Para el primer ejercicio, las pautas del ECG-BMD no incluían la dimensión de la adicionalidad como criterio específico de evaluación del desempeño.
- 2.21 Por último, para la dimensión de calidad de la labor del BID, puede observarse en el Gráfico 1 que, después de una reducción de 4% (de 80% a 76%) del número de calificaciones adecuadas entre el primer y el segundo ejercicio, en el tercer informe se presenta un acusado incremento en el porcentaje de coincidencias, que asciende a 98% para las calificaciones totales de esta dimensión.
- 2.22 En el Gráfico 2 se ilustra la evolución del número de cambios binarios (de excelente o satisfactorio a parcialmente insatisfactorio o insatisfactorio) como porcentaje del número total de calificaciones y del número de calificaciones inadecuadas. En cuanto a la tendencia, el porcentaje global de cambios binarios con

respecto al total de calificaciones aumentó de 4% en el primer informe a 16% en el segundo, y pasó a 3% en este informe. Debe subrayarse una vez más que el desempeño más deficiente que revela la alta tasa de cambios binarios del segundo ejercicio puede explicarse principalmente por la validación de proyectos pagados por anticipado, que comprende la mayoría de los proyectos de la muestra. De hecho, la razón cambios binarios/total de calificaciones para la dimensión de rentabilidad de la inversión para el BID ascendió a 57%, en tanto que fue de 0% en el primer y el tercer ejercicio.

Gráfico 2. Cambios binarios en los tres ejercicios de OVE



- 2.23 Por último, debe subrayarse que, con excepción de la dimensión de adicionalidad del BID, que tuvo un mejor desempeño en el segundo informe que en este, el porcentaje de cambios binarios siguió un perfil similar de evolución positiva entre el primer y el segundo ejercicio, y una disminución acusada en este informe.

III. CONCLUSIONES PRINCIPALES DEL ANÁLISIS DE LOS INFORMES AMPLIADOS

- 3.1 En esta sección se presentan los resultados del análisis de los 13 informes ampliados de supervisión de proyectos. En cuanto al desempeño general de los proyectos (Cuadro4) se observa una mejora tanto en la rentabilidad de la inversión para el BID (15% excelentes y 62% satisfactorios) como en la calidad de la labor del BID (23% excelentes y 61% satisfactorios), seguidos de resultados de desarrollo (31% excelentes y 38% satisfactorios) y adicionalidad del BID (69% satisfactorios).

Cuadro4. Desempeño general de los proyectos*

Calificaciones de OVE/Desempeño general (%)	Excelente	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	Insatisfactorio
RESULTADOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO	31%	38%	23%	8%
RENTABILIDAD DE LA INVERSIÓN PARA EL BID	15%	62%	8%	15%
ADICIONALIDAD DEL BID	0%	69%	31%	0%
CALIDAD DE LA LABOR DEL BID	23%	61%	8%	8%

Calificaciones de OVE/Desempeño general (%)	Excelente	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	Insatisfactorio
RESULTADOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO	31%	38%	23%	8%
<i>Contribución al desempeño empresarial de la compañía</i>	46%	23%	0%	31%
<i>Contribución al desarrollo económico</i>	31%	31%	23%	15%
<i>Desempeño ambiental y social</i>	15%	77%	8%	0%
<i>Contribución al desarrollo del sector privado</i>	8%	61%	31%	0%
RENTABILIDAD DE LA INVERSIÓN PARA EL BID	15%	62%	8%	15%
ADICIONALIDAD DEL BID	0%	69%	31%	0%
CALIDAD DE LA LABOR DEL BID	23%	61%	8%	8%
<i>Selección, evaluación inicial y estructuración</i>	0%	61%	31%	8%
<i>Calidad de supervisión y seguimiento</i>	30%	54%	8%	8%
<i>Papel y contribución del BID</i>	0%	85%	15%	0%

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

3.2 En este ejercicio se prepararon por primera vez informes ampliados de supervisión de proyectos para el mercado financiero. En el análisis se observa que las operaciones del mercado financiero tuvieron un desempeño ligeramente mejor (2,90) que en el mercado no financiero (2,78). Específicamente, y por dimensión, las operaciones en el mercado financiero superaron a las del mercado no financiero en las dimensiones de rentabilidad de la inversión para el BID y calidad de la labor del BID, pero su desempeño fue inferior en resultados de desarrollo y adicionalidad.

A. Resultados de desarrollo de los proyectos

3.3 Para esta dimensión, la calificación general se obtiene midiendo cuatro indicadores estándar, a saber: (i) contribución del proyecto al desempeño empresarial de la compañía; (ii) contribución del proyecto al desarrollo económico; (iii) desempeño ambiental y social del proyecto; y (iv) contribución del proyecto al desarrollo del sector privado. Cada uno de estos indicadores estándar fue calificado conforme a criterios específicos.

3.4 En el Cuadro 5 se observa que en lo que respecta a resultados de desarrollo, la mayoría de los proyectos fueron calificados como satisfactorios (38%) y excelentes (31%). Más específicamente, los proyectos obtuvieron mejores resultados en desempeño ambiental y social (15% excelentes y 77% satisfactorios), seguidos de contribución al desempeño empresarial (46% excelentes y 23% satisfactorios), contribución al desarrollo del sector privado (8% excelentes y 61% satisfactorios) y contribución al desarrollo económico (31% satisfactorios y 31% excelentes).

Cuadro 5. Desempeño en cuanto a resultados de desarrollo*

Calificaciones de OVE/Desempeño general (%)	Excelente	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	Insatisfactorio
RESULTADOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO	31%	38%	23%	8%
<i>Contribución al desempeño empresarial de la compañía</i>	46%	23%	0%	31%
<i>Contribución al desarrollo económico</i>	31%	31%	23%	15%
<i>Desempeño ambiental y social</i>	15%	77%	8%	0%
<i>Contribución al desarrollo del sector privado</i>	8%	61%	31%	0%

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

- 3.5 El desempeño de los proyectos en lo que atañe a la contribución al desempeño empresarial de la compañía fue evaluado principalmente comparando los cálculos que realizó SCF de la TRF ex post con la estimación del costo promedio ponderado del capital de la compañía. En el caso de proyectos que no tenían metas específicas de gastos de capital, las pautas del ECG aceptan el cálculo de la tasa real de rendimiento de la inversión⁷. Cinco proyectos obtuvieron una calificación excelente porque su TRF excedía el costo promedio ponderado del capital en más de 700 puntos básicos en términos reales. Este también fue el caso de otro proyecto, para el que se calculó la tasa de rendimiento de la inversión. Por su parte, tres proyectos fueron calificados como satisfactorios en esta dimensión porque la TRE o la tasa de rendimiento de la inversión era inferior a la requerida para recibir una calificación de excelente. Por último, cuatro proyectos recibieron la calificación de insatisfactorio en esta dimensión por tres razones. En primer lugar, en el informe ampliado se explica claramente que la compañía se encuentra actualmente en una situación de insolvencia financiera y en un proceso legal. Segundo, para otro proyecto, no se realizó el cálculo de la TRF ni existen pruebas de que el proyecto haya recibido una calificación distinta de insatisfactoria dado que el préstamo estaba minorado y la empresa estaba por declararse en quiebra. Por último, dos proyectos tuvieron, respectivamente, una TRF y una tasa de rendimiento del capital inferior al costo promedio ponderado del capital.
- 3.6 En lo que se refiere a la contribución al desarrollo económico, los proyectos fueron evaluados principalmente por el cálculo de la TRE ex post. Como en el caso de la contribución al desempeño empresarial, las pautas del ECG aceptan alternativamente el cálculo de la tasa real de rendimiento económico de la inversión (EROIC). cuatro proyectos obtuvieron excelente de calificación porque sus TRE (o la EROIC) superaron el 20%. Un proyecto fue calificado como satisfactorio porque no cumplió los requisitos del ECG de presentar el cálculo de la TRE para

⁷ La tasa real de rendimiento de la inversión (ROIC) únicamente se calcula cuando OVE está convencida de que no puede calcularse la TRF para el proyecto. Esto implica que aun cuando el proyecto evaluado no estaba destinado a proyectos específicos de gastos de capital, es posible calcular la TRF si se hubieran diseñado mecanismos ex ante para este propósito. Lamentablemente, no fue el caso de ninguno de los proyectos que no se destinaba a proyectos específicos. Al no contar con otra alternativa factible, OVE aceptó el cálculo sustituto. Lo mismo ocurrió con el cálculo de la tasa de rendimiento económico de la inversión (EROIC) en lugar de la TRE (véase el párrafo 4.5).

los proyectos de gastos de capital y, en su lugar, presentó una EROIC superior a 20%. tres proyectos recibieron una calificación de satisfactorio porque la TRE o la EROIC fueron inferiores al referente para obtener la calificación excelente. A su vez, tres proyectos fueron calificados como parcialmente insatisfactorios uno de los proyectos obtuvo la calificación de parcialmente insatisfactorio con base en pruebas de que sus dificultades financieras afectaron sus resultados económicos (véase el Recuadro 2). El segundo (TRE de 5%) e El tercero (EROIC de 8,2%) fueron calificados como parcialmente insatisfactorios debido a sus tasas generales. Por último, dos proyectos recibieron insatisfactorio de calificación. En tanto que la EROIC fue negativa para algunos de ellos, falló el modelo de negocios para otro y no se calculó la TRE ni se presentaron pruebas de que el proyecto aportara beneficios cuantificados.

Recuadro 2: Las tasas ROIC/EROIC no son adecuadas para evaluar los resultados de proyectos

Conforme a las pautas del ECG, la utilización de las tasas de rendimiento de la inversión (ROIC) y la tasa de rendimiento económico de la inversión (EROIC) como sustitutas para evaluar respectivamente la contribución al desempeño empresarial y la contribución al desarrollo económico de un proyecto podría dar lugar a una calificación satisfactoria. De hecho, la ROIC real para un proyectos de mercados financieros ex post fue de 10,21%, contra un costo promedio ponderado del capital estimado de -1,08%, en tanto que la EROIC fue de 11,43%.

Sin embargo, estas tasas sustitutas no lograron captar ni el desempeño empresarial ni económico del proyecto. Haciendo un análisis profundo de la información suministrada por SCF se observa que la compañía está actualmente en una situación de dificultades financieras y que Microfinanciera está sumida en un proceso legal por insolvencia.. Por otra parte, el desempeño financiero de la Compañía ha afectado los resultados económicos que se fijaron en la fecha de aprobación; en particular, ha afectado los resultados esperados a largo plazo en términos del número de viviendas financiadas y el volumen de valores con respaldo hipotecario colocados.

Por consiguiente, OVE sugirió —y SCF estuvo de acuerdo— que las calificaciones más adecuadas serían insatisfactorio para la contribución del proyecto al desempeño empresarial de la compañía y parcialmente insatisfactorio para la contribución al desarrollo económico.

- 3.7 En relación con los otros componentes de la dimensión de resultados de desarrollo, el peor desempeño de los proyectos fue en el parámetro de contribución al desarrollo económico. Al evaluar la información original y adicional que suministró SCF, los proyectos con calificaciones más altas aportaron una amplia gama de beneficios relativos al impulso a las actividades productivas y a los efectos positivos esperados en la mejora de las condiciones de vida locales en general. No obstante, en la mayoría de los casos los proyectos necesitan mejorar su evaluabilidad. En este sentido, la falta de seguimiento de los indicadores de resultados, las deficiencias de selección en la definición de beneficios y beneficiarios, y la carencia del cálculo de la TRE en lugar de la tasa EROIC perjudicaron las calificaciones de algunos proyectos en lo que se refiere a contribución al desarrollo económico y al desempeño empresarial.
- 3.8 Para el desempeño ambiental y social, la mayoría de los proyectos obtuvieron una calificación de satisfactorio (77%) o de excelente (15%), es decir, cumplen con

todas las políticas de salvaguardias del Banco relativas a los efectos ambientales y sociales y a los procedimientos a emplear ante los riesgos de los proyectos, en particular, lograron los mejores resultados de todos los proyectos. Se ha demostrado que, desde la ejecución de uno de los proyectos se desarrolló y puso en práctica el sistema integrado de gestión ambiental, social, de salud y seguridad⁸ y, en el caso de otro proyecto la compañía excedió los requisitos del BID, incluido US\$1 millón para el Fondo Social de Desarrollo de Comunidades Locales que apoya actividades comunitarias en las zonas afectadas por el proyecto. A su vez, otro proyecto obtuvo una calificación de parcialmente insatisfactorio en este indicador porque no se cumplieron algunos requisitos ambientales durante la ejecución del proyecto. Estos están relacionados principalmente con la fecha de terminación técnica del plan de acciones correctivas, que exige la construcción de un depósito temporal de desechos peligrosos en las subestaciones que se comparten con terceros. En el proyecto no se consiguieron las autorizaciones de terceros. Los principales impactos en proyectos lineales como este son los relacionados con la fragmentación potencial de hábitats y con el nuevo acceso a zonas protegidas o a tierras indígenas.

- 3.9 Por último, con respecto a la contribución al desarrollo del sector privado y, como en el caso del desempeño ambiental y social, la mayoría de los proyectos fueron calificados como satisfactorios (61%). Sin embargo, la falta de pruebas de la contribución del proyecto fue la razón principal de las calificaciones parcialmente insatisfactorias de cuatro proyectos. Por ejemplo, otro proyecto introdujo una innovación financiera que no fue aceptada por el mercado. Además, pese a que otro proyecto introdujo Internet de alta velocidad en el mercado local, su contribución se vio limitada por los fallos del modelo de negocios de la compañía, que dio lugar a efectos de demostración negativos. Por último, un proyecto también tuvo un problema de atribución porque no existen pruebas claras de la contribución del proyecto a la expansión del mercado local de la vivienda, y el proyecto no atendió ningún otro aspecto del desarrollo del sector privado.

B. Rentabilidad de la inversión para el BID

- 3.10 La calificación de esta dimensión se basa en la contribución del proyecto a las utilidades brutas del BID, comparando el monto de comisiones e intereses que cobró el BID durante el ciclo de vida del proyecto con el monto que esperaba recibir en la fecha de aprobación del proyecto.
- 3.11 Como se presentó previamente en el Cuadro 6, la mayoría de los proyectos (62%) fueron calificados como satisfactorios en esta dimensión, con cinco excepciones. Del lado positivo dos proyectos obtuvieron una calificación de excelente, porque los préstamos tuvieron un muy buen desempeño (el riesgo crediticio fue clasificado como RC1) y existen pruebas claras de que se prevén sus reembolsos tales como fueron programados. Por otra parte, un proyecto fue calificado como parcialmente insatisfactorio porque la transacción se mantuvo en observación debido al riesgo más alto de reembolso después de la aprobación de la Nacionalización de los

⁸ Sistema integrado de gestión ambiental, social, de salud y seguridad.

Hidrocarburos. Finalmente, dos proyectos obtuvieron una calificación de insatisfactorio porque, mientras que el primero era un proyecto minorado, el segundo había provocado una pérdida neta para el Banco en la fecha en que se redactó este informe⁹.

C. Adicionalidad del BID

- 3.12 En lo que se refiere a la adicionalidad del BID, la mayoría de los proyectos fueron calificados como satisfactorios (69%). Las excepciones fueron cuatro proyectos, calificados como parcialmente insatisfactorios. Para la primera cohorte de proyectos (calificados como satisfactorios), lo más evidente fue la adicionalidad financiera, seguida de algunas pruebas de adicionalidad ambiental o una mejor asignación de riesgos, que sólo fueron posibles porque el BID estaba respaldando el proyecto. Para la segunda cohorte (calificación de parcialmente insatisfactorio), no se ha demostrado adicionalidad alguna. De hecho, OVE no pudo encontrar información en los informes ampliados sobre el costo de la obtención de préstamos que incurrieron los clientes ni sobre el plazo promedio de las deudas en la fecha de aprobación, lo que impide conocer claramente las condiciones del mercado financiero y la adicionalidad financiera del Banco.
- 3.13 El análisis de los informes ampliados subraya que la adicionalidad financiera fue la contribución más importante de los proyectos, seguida de la adicionalidad ambiental, gobernanza empresarial y normativa. De hecho, existe un gran número de proyectos que aportaron adicionalidad financiera al ofrecer mejores condiciones y al movilizar prestamistas B, por ejemplo, en el caso de cuatro proyectos. En cuanto a la adicionalidad ambiental, en los informes ampliados se encontraron indicios de que tres proyectos proporcionaron adicionalidad ambiental al exigir que se cumpliesen normas ambientales y sociales más estrictas que las que prevalecían en la fecha de aprobación del proyecto.
- 3.14 Por otra parte, OVE no encontró pruebas de que algunos proyectos, hayan aportado algo más que mejores condiciones y plazos, que es uno de los componentes de la adicionalidad financiera. Este fue el caso de uno de los proyectos, donde no se elaboró una estructura del proyecto para reducir riesgos y no se movilizaron recursos en forma de varios préstamos B y fideicomisarios locales.
- 3.15 Por último, pese a que la mayoría de los proyectos incluían cláusulas para asegurar la aplicación de prácticas prudentes de gestión, en los informes ampliados no se realizó un mejor análisis de la gobernanza empresarial a fin de presentar pruebas de los logros de los proyectos.

D. Calidad de la labor del BID

- 3.16 La calificación para esta dimensión se establece midiendo tres indicadores estándar: (i) selección, evaluación y estructuración; (ii) calidad de supervisión y seguimiento, y (iii) papel y contribución del BID.

⁹ La pérdida generada en la compañía corresponde a la pérdida calculada con el criterio de contribución a la ganancia neta de la inversión, vale decir, ingresos por intereses menos costos de financiamiento, costos administrativos y provisiones para pérdidas.

- 3.17 En el Cuadro 6 se presenta el desempeño general de los proyectos para la dimensión de calidad de la labor del BID. Se puede observar que 23% de los proyectos fueron calificados como excelentes, 61% como satisfactorios, 8% como parcialmente insatisfactorios y 8% como insatisfactorios. Este desempeño general oculta resultados mixtos para los tres indicadores de la calidad de la labor del Banco. De hecho, los proyectos lograron mejores resultados en calidad de supervisión y seguimiento (30% excelentes y 54% satisfactorios) que para el papel y la contribución del BID (ninguno excelente y 85% satisfactorios) y selección, evaluación inicial y estructuración (ninguno excelente y 61% satisfactorios). Fue en el criterio de selección en el que los proyectos obtuvieron las calificaciones combinadas más altas de parcialmente insatisfactorio e insatisfactorio (39%), seguidos de seguimiento (16%) y papel del BID (15%). Vale la pena mencionar que no hubo proyectos calificados como insatisfactorio en el último indicador.

Cuadro 6. Calidad de la labor del BID*

Calificaciones de OVE/Desempeño general (%)	Excelente	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	Insatisfactorio
CALIDAD DE LA LABOR DEL BID	23%	61%	8%	8%
<i>Selección, evaluación inicial y estructuración</i>	0%	61%	31%	8%
<i>Calidad de supervisión y seguimiento</i>	30%	54%	8%	8%
<i>Papel y contribución del BID</i>	0%	85%	15%	0%

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

- 3.18 En lo referente al desempeño en las tareas de selección, evaluación inicial y estructuración, los problemas observados están relacionados con la subestimación de los riesgos que afectaron la ejecución del proyecto y de los tiempos mayores al promedio de procesamiento de las transacciones de SCF. Cuatro proyectos fueron calificados como parcialmente insatisfactorios y uno como insatisfactorio
- 3.19 En relación con las calificaciones de parcialmente insatisfactorio, en el informe ampliado de supervisión un proyecto se subraya que los principales riesgos del proyecto estaban vinculados con la calidad de la cartera del sistema financiero (riesgo crediticio) y el desempeño del sector de la vivienda en el mercado local (riesgo de mercado), ninguno de los cuales fue claramente identificado. Asimismo, en el diseño del proyecto se sobrestimó el potencial del nuevo instrumento propuesto para desarrollar el mercado local de capital. En el caso de dos proyectos, los documentos reconocían la posibilidad de que se produjesen derrames. De hecho, durante la ejecución del proyecto se activaron medidas de mitigación para los derrames, pero no hay pruebas de que se hubieran propuesto esas medidas durante la fase de preparación. Por último, en el caso de un proyecto, en el informe ampliado se señaló que no se había analizado el riesgo de baja liquidez de mercado y algunos de los mecanismos propuestos de mitigación de riesgos no funcionaron.
- 3.20 En el caso de, el único proyecto con calificación de insatisfactorio en el indicador de selección, en el documento de préstamo se señala que aun cuando se habían identificado todos los principales riesgos, los factores de mitigación aplicados demostraron no ser adecuados. Fue demasiado arriesgado confiar en el flujo de caja

como parte del plan financiero, por lo menos para un proyecto en una etapa tan temprana de la progresión operativa. El equipo se basó en evaluaciones del mercado y proyecciones y estructuras de flujo de caja muy detalladas en lugar de asegurarse de que hubiera un respaldo financiero adecuado en caso de que la ejecución del proyecto fuese demasiado lenta o los flujos de caja iniciales fueran demasiado escasos. Por otra parte, transcurrieron 32 meses desde el contacto inicial hasta el primer desembolso. El Banco no fue el principal responsable de ese largo retraso. Los cambios del proyecto y de sus patrocinadores exigieron correcciones a los documentos de aprobación del proyecto y, además, los patrocinadores se demoraron en suministrar información. No obstante, esos retrasos pudieron haber alertado al Banco que no valía la pena seguir adelante con el proyecto dada la falta de compromiso de los patrocinadores.

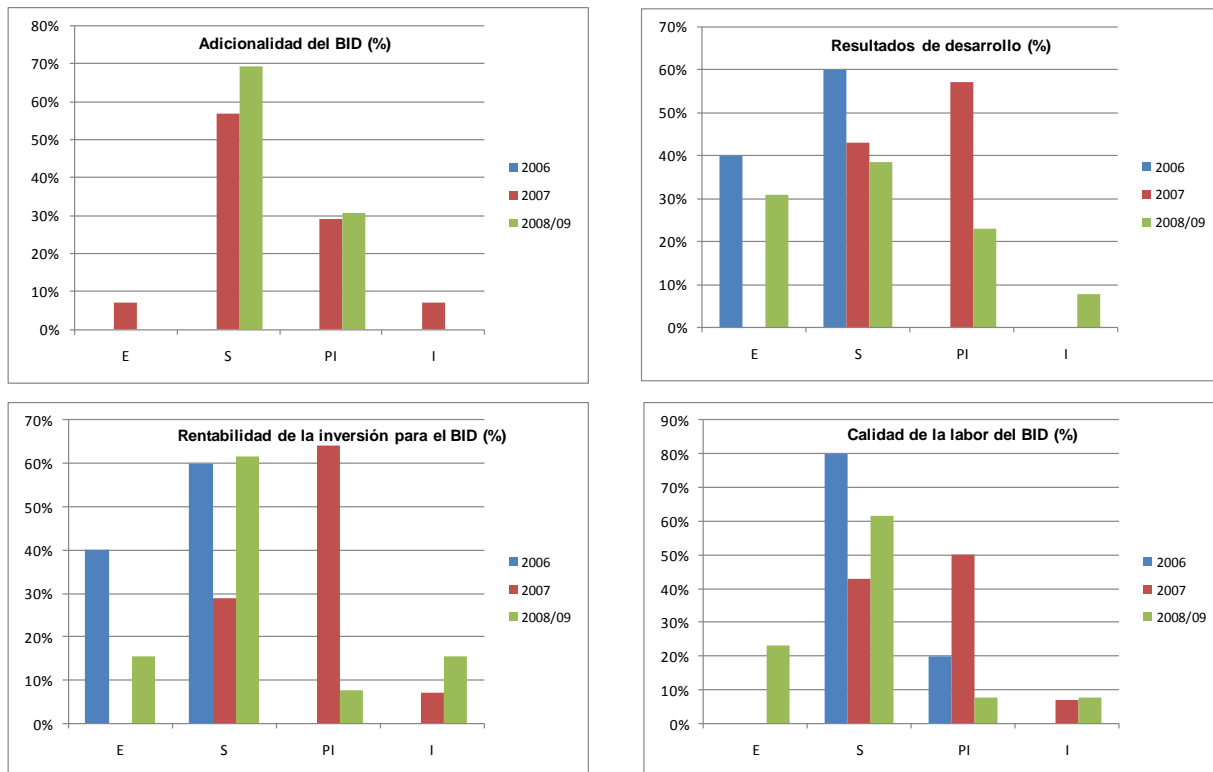
- 3.21 La mayoría de los proyectos obtuvieron una calificación de excelente (30%) o satisfactorio (54%) en el indicador de calidad de seguimiento y supervisión gracias a que el Banco tomó rápidas medidas correctivas durante la ejecución para resolver problemas que surgieron durante la fase de evaluación inicial. Esto también ocurrió, con un proyecto, en el que se modificaron las cláusulas financieras para poder actuar de inmediato si fuese necesario, y de otro proyecto, en el que se resolvieron problemas de falta de cumplimiento.
- 3.22 Las excepciones fueron dos proyectos calificados como insatisfactorio y el otro parcialmente insatisfactorio. En el caso de uno de ellos, el documento de préstamo indica que la autorización de los desembolsos es parte de la labor de seguimiento, y el Banco cometió un error al autorizar el primer desembolso, equivalente al 60% del préstamo, que estaba vinculado al cumplimiento de hitos de penetración en el mercado, aun cuando no se habían alcanzado para la fecha del primer desembolso. Posteriormente se aprobó el segundo desembolso, pese a las indicaciones de que se había retrasado la construcción y el prestatario no estaba cumpliendo con la precondition establecida en el acuerdo de préstamo.
- 3.23 Uno de los proyectos obtuvo una calificación de parcialmente insatisfactorio por las siguientes razones: en el informe ampliado se mencionó que durante la ejecución surgieron problemas relacionados con ajustes de tarifas, reorganización de la estructura empresarial del patrocinador/prestatario, y nueva emisión de deuda del prestatario, y el Banco tomó las medidas necesarias adecuadas. No obstante, el informe no aporta ninguna evidencia en este respecto. Además, en el informe ampliado se subraya que el proyecto no había cumplido con la obligación de presentar informes desde noviembre de 2006.
- 3.24 Cabe destacar que la labor de selección de la mayoría de los proyectos no desarrolló un marco de resultados con indicadores susceptibles de medición para poder evaluar los resultados. Específicamente, en los proyectos no se definieron beneficiarios ni se cuantificaron los beneficios previstos, por lo que dificultaron el cálculo ex post de sus resultados de desarrollo económico. Por otra parte, la labor de seguimiento y supervisión pudo haber corregido estas deficiencias que surgieron durante la fase de evaluación inicial, pero esto no se hizo en ninguno de los proyectos autovalidados por los informes ampliados de supervisión.

3.25 Con respecto al papel y la contribución del BID, la mayoría de los proyectos (85%) obtuvieron una calificación de satisfactorio debido a que hubo congruencia con la estrategia de país del Banco y se recibieron comentarios y observaciones favorables en las encuestas de clientes. Las excepciones fueron dos proyectos, calificados como parcialmente insatisfactorios, porque ambos carecían de encuestas de clientes para evaluar su nivel de satisfacción. Además, uno de ellos no citó la estrategia de país en el documento del proyecto, lo que denota una falta de congruencia con esa estrategia, y en el caso de del otro no hubo coordinación con otros departamentos del Banco.

E. Análisis de tendencias del desempeño general de los proyectos

3.26 En el Gráfico 3 se observa la evolución del desempeño general de los proyectos en los tres ejercicios de informes ampliados de supervisión (2006, 2007, 2008-2009) con respecto a las calificaciones globales de cada dimensión.

Gráfico 3. Desempeño general de los proyectos en tres ejercicios



3.27 Para los resultados de desarrollo, puede observarse en el Gráfico 3 que los proyectos tuvieron el mejor desempeño en el primer ejercicio (40% excelentes y 60% satisfactorios), seguidos de los proyectos incluidos en el ejercicio actual (31% excelentes y 38% satisfactorios). En el segundo ejercicio demostraron el peor desempeño, con 0% excelente y 43% satisfactorios.

- 3.28 La tendencia del desempeño fue similar en la dimensión de rentabilidad de la inversión para el BID. Se observa en el gráfico una tendencia descendente de las calificaciones excelente y satisfactorio desde el primer ejercicio (40% excelentes y 60% satisfactorios) al segundo (0% excelente y 29% satisfactorios). En cambio, se registró una mejora entre el segundo ejercicio y el actual (15% excelentes y 62% satisfactorios).
- 3.29 Dado que el segundo ejercicio no incluía la dimensión de adicionalidad del BID como indicador específico de evaluación del desempeño, se hace la comparación entre los grupos de proyectos incluidos en el segundo y el tercer informe. En este caso, en el segundo ejercicio (7% excelentes y 57% satisfactorios) se obtuvieron mejores resultados que en el tercero (0% excelente y 69% satisfactorios). Cabe señalar que los proyectos a los que se refiere este informe tuvieron el peor desempeño en la dimensión de adicionalidad del BID.
- 3.30 Finalmente, en lo que respecta a la calidad de la labor del BID, el Gráfico 3 indica que los proyectos incluidos en el ejercicio actual tuvieron el mejor desempeño en esta dimensión (23% excelentes y 61% satisfactorios), seguidos de los proyectos del primer ejercicio (0% excelente y 80% satisfactorios). En el segundo obtuvieron el peor desempeño (0% excelente y 43% satisfactorios).

IV. LECCIONES APRENDIDAS DE LOS INFORMES AMPLIADOS DE SUPERVISIÓN DE PROYECTOS

- 4.1 En esta sección se presentan las lecciones aprendidas por SCF de la ejecución de las 13 operaciones a las que se hace referencia en esta muestra de proyectos. Se derivaron lecciones para las cuatro categorías generales de indicadores, a saber: (i) resultados de desarrollo del proyecto; (ii) rentabilidad de la inversión para el BID; (iii) adicionalidad del BID y (iv) calidad de la labor del BID. OVE las agrupó en 20 lecciones relacionadas con las tareas de selección y seguimiento por parte del BID, como se detalla en las siguientes secciones. Para la mayoría de las lecciones planteadas por los funcionarios de SCF también se formularon recomendaciones. Además, se realizaron revisiones de pares en 12 de los 13 proyectos¹⁰, y en relación con ellas los funcionarios de SCF hicieron sugerencias para aclarar y mejorar los informes ampliados.

A. Resultados de desarrollo de los proyectos

- 4.2 En cuando a las lecciones aprendidas, el informe ampliado subraya aspectos relacionados con los resultados de desarrollo con la intención de mejorar la *labor de selección, evaluación inicial y estructuración del Banco*. Algunos de ellos corroboran las recomendaciones de OVE planteadas en informes previos, como (i) mejorar la evaluabilidad de los proyectos e (ii) incluir en el acuerdo de préstamo obligaciones de suministrar indicadores de resultados de desarrollo o bien información sobre subproyectos. En varios informes ampliados también se atendió

¹⁰ SCF no realizó una revisión de pares para un proyecto minorado.

la recomendación de repetir experiencias exitosas para lograr resultados (efecto de demostración).

- 4.3 *Mejora de la evaluabilidad de los proyectos.* Esta recomendación se subraya por tercera vez consecutiva en este ejercicio, lo que denota su importancia. Como lo señaló OVE en secciones precedentes, la falta de indicadores susceptibles de medición después de la ejecución del proyecto dificultó la evaluación de varios objetivos de desarrollo.

Recuadro 3: Fortalecimiento de la evaluabilidad de los proyectos

Los indicadores de aporte al desarrollo efectuarían mediciones en 2010 y 2012, pero los informes ampliados de supervisión de proyectos se prepararon en 2009. Es necesario que haya mejor sincronización de estas fechas. Además, el indicador de nivel de la meta para tratar de medir la participación en el mercado de bancos medianos debió haber estado mejor definido por anticipado y debieron haberse diseñado planes para medirlo. Deben tenerse en cuenta las características particulares del sistema financiero al establecer indicadores de desempeño esperado. (...) en una evaluación de los indicadores empleados en el marco lógico para este proyecto se señala nuevamente la necesidad de contar con indicadores claramente definidos y aclarar muy bien ex ante las fuentes para verificar la información, en lugar de recurrir a enunciados generales como “información del Banco Central”.

Durante la fase de estructuración, el equipo del proyecto debe proponer indicadores de desempeño a los que pueda darse seguimiento durante la vida del proyecto

- 4.4 *Obligaciones con respecto a los resultados del Banco.* Corroborando la recomendación de OVE que se señaló en el ejercicio previo, los funcionarios de SCF subrayaron la importancia de diseñar mecanismos contractuales para asegurar el seguimiento y la medición de los resultados de los proyectos.

Recuadro 4: Obligaciones con respecto a los resultados del Banco

El BID no está muy bien enterado del desempeño de los subproyectos. Es necesario incluir requisitos de información sobre subproyectos en proyectos futuros similares.

Además, el equipo del proyecto debe cerciorarse de que la compañía del proyecto esté en condiciones de presentar informes para facilitar la evaluación de la manera en que el proyecto logra los resultados esperados.

Si no se incluye un requisito de presentación de información en el acuerdo de préstamo (que requiere la notificación continua de la información necesaria), la evaluación es extremadamente difícil. Por ello, huelga decir que, para los beneficios del desarrollo esperados, descritos como razón fundamental para apoyar el proyecto, es necesario especificar un indicador “SMART”, y la documentación jurídica y el plan de seguimiento deben especificar de qué manera se va a recopilar la información necesaria para el seguimiento de esos indicadores antes del cierre financiero. (...) Si fuese posible, deben identificarse por anticipado los costos y sus fuentes de financiamiento en relación con encuestas especiales y recopilación de datos (necesarios para medir los resultados de desarrollo). En este caso, aunque se previó realizar una encuesta de clientes (para evaluar los ahorros de tiempo y costo para los consumidores de los productos de la compañía), no se consideraron medios para cubrir el costo futuro de la encuesta. Cuando la compañía comenzó a tener problemas financieros, no había recursos disponibles para que el cliente o el Banco llevaran a cabo este ejercicio tan útil.

- 4.5 *Selección y seguimiento de indicadores de resultados que capten los objetivos de desarrollo esperados del proyecto.* En algunos informes ampliados de supervisión de proyectos se atendió la necesidad, en las fases de selección y ejecución, respectivamente, de diseñar indicadores de resultados que capten los beneficios esperados del proyecto y dar seguimiento a los logros de los proyectos.

Recuadro 5: Selección y seguimiento de indicadores de resultados que capten los objetivos de desarrollo de los proyectos

Es muy importante poner en práctica mecanismos claros que aseguren que las regalías pagadas por las actividades extractivas lleguen realmente a las comunidades locales. En el caso de un proyecto el diseño de un fondo fiduciario para administrar parte de las regalías que reciben los gobiernos locales parece ser una buena alternativa para garantizar el diseño y la ejecución de proyectos a favor de las comunidades de la zona de influencia del proyecto.

- 4.6 *Mejor modelo de negocios de los proyectos.* Dado que es una de las subdimensiones de resultados de desarrollo, en algunos informes ampliados se subrayó la necesidad de comprender cabalmente las necesidades del modelo de negocios del cliente durante la labor de estructuración del Banco.

Recuadro 6: Análisis profundo de debida diligencia sobre las necesidades del modelo de negocios de los clientes

La estructuración de la transacción de la compañía, si bien presenta sus propias dificultades, obtuvo grandes beneficios de la experiencia con un proyecto anterior, aprobado en 2004, antes de este proyecto, sobre todo en lo que se refiere a cuestiones legales y documentación. Por consiguiente, el Banco pudo captar la oportunidad dando una respuesta puntual, ajustada a las prácticas del mercado, en parte porque aprovechó la curva de aprendizaje de Crecerá. Aun con un proyecto que al principio parece ser similar a un proyecto anterior, el Banco nunca debería suponer que puede adoptar siempre el mismo enfoque y simplemente repetir cosas que había aprendido en el proyecto anterior. Cada cliente tiene un segmento especializado de mercado y un modelo de negocios diferente que es necesario entender para satisfacer plena y adecuadamente sus necesidades de financiamiento. Por lo tanto, probablemente el Banco deba dedicar un poco más de tiempo para aprender en qué se sustenta el modelo de negocios, lo que puede implicar un proceso inicial de debida diligencia y capacitación del funcionario encargado desde un principio. Este sería dinero bien invertido porque puede ahorrar tiempo y recursos más adelante, durante la estructuración y las negociaciones.

El Banco se basó en el flujo de caja de las operaciones como fuente de financiamiento en una compañía que todavía tenía que incrementar su participación en el mercado para entrar por primera vez en la etapa de flujo de caja positivo. El mercado nacional era muy dinámico, y el supuesto de que una proyección buena y detallada, basada en un modelo de alta calidad, podía ser sustituto de la precaución en el plan financiero resultó ser incorrecto.

- 4.7 *Mejores mecanismos de mitigación de riesgos ambientales, sanitarios, sociales y de seguridad derivados de proyectos de infraestructura.* En algunos informes ampliados de supervisión de proyectos se subrayó la necesidad de establecer planes de contingencia detallados para mitigar los efectos ambientales, sanitarios, sociales y de seguridad de los proyectos de infraestructura.

Recuadro 7: Mejores mecanismos de mitigación de riesgos ambientales, sanitarios, sociales y de seguridad derivados de proyectos de infraestructura.

Es importante incorporar aspectos ambientales y sociales en la planificación general de los proyectos del sector de infraestructura. Cuando esos proyectos afectan al ecosistema y a comunidades aisladas, es muy necesario destacar de qué manera van a compartirse las responsabilidades entre las entidades públicas y privadas, y entre las distintas dependencias públicas y compañías del sector privado. (...) establecer planes de contingencia detallados que consideren los efectos ambientales, sanitarios, sociales y de seguridad y sistemas para la ejecución rigurosa de esos planes. También es importante planear, antes de la fase de construcción, el seguimiento de la erosión de los gasoductos, la salud y la seguridad de los trabajadores, y la compensación por el uso del derecho de paso

- 4.8 *Diálogo mejorado con las partes interesadas y participación de la sociedad civil.* Asimismo, en algunos informes ampliados se planteó la importancia de establecer estrategias de comunicación institucional y relaciones de colaboración con las principales partes interesadas del proyecto. Estos aspectos son parte de una solución adecuada para superar las dificultades derivadas de la estructuración y ejecución de proyectos muy complejos con un impacto importante en el medio ambiente.

Recuadro 8: Diálogo mejorado con las partes interesadas y participación de la sociedad civil

Reviste importancia la creación de sistemas de comunicación fiables y eficaces que se adapten a las necesidades de los diferentes grupos de interés involucrados (con amplia información). La falta de claridad de la información puede generar desconfianza y dar lugar a situaciones inesperadas. También es importante establecer relaciones de colaboración entre los actores principales del proyecto y garantizar recursos suficientes para financiar estrategias de comunicación institucional eficaces que reduzcan al mínimo los riesgos de reputación. Es menester considerar el importante papel que desempeña la sociedad civil, en particular cuando está abierta para entender y participar en el proyecto y aportar ideas constructivas y soluciones. Será muy útil comprender claramente las necesidades de la sociedad civil para poder introducir mecanismos eficaces que permitan responder a las exigencias de las comunidades locales.

El éxito del programa de reasentamientos obedece en gran medida al enfoque participativo que alentó la formación de comisiones de negociación a nivel municipal y del consejo de negociación, y dio lugar a un acuerdo formal sobre los términos y criterios para los programas de compensación y reasentamiento. Si bien este no fue un proceso fácil, ayudó a generar confianza y facilitó las negociaciones individuales en torno a la compensación y la definición de las familias que reunían los requisitos para el reasentamiento. Los procedimientos de compensación fueron relativamente sencillos, fáciles de entender y transparentes.

- 4.9 *Efecto de demostración y repetibilidad de experiencias exitosas.* Algunos informes ampliados mencionan experiencias positivas que podrían implementarse en proyectos similares (fondos de desarrollo para centrales hidroeléctricas; bonos con plena garantía; garantías parciales de crédito y procesos de licitación pública para cogarantes del BID en el desarrollo de mercados locales). Pese a todo, es importante señalar que OVE no pudo evaluar las pruebas empíricas de esos logros debido a la falta de parámetros de medición y de indicadores de resultados de los proyectos.

Recuadro 9: Efecto de demostración y repetibilidad de experiencias exitosas

El Fondo de Desarrollo Rural y el Fondo de Desarrollo Regional son modelos que pueden repetirse en otros proyectos de energía hidroeléctrica. El programa de asistencia social y técnica ha ayudado a las familias reubicadas a establecerse y diversificar su producción, en tanto que el Fondo—junto con las mejoras de la red vial local— ha creado nuevas oportunidades económicas para las personas que viven en los municipios afectados y ha hecho mucho para mitigar los efectos acumulativos a largo plazo de los diferentes proyectos de energía hidroeléctrica que fueron ejecutados en la región

El bono con plena garantía puede utilizarse como herramienta para desarrollar mercados locales de capital. Este bono se aplicó con excelentes resultados para mejorar las calificaciones crediticias de los bonos colocados para financiar proyectos de infraestructura, y por lo tanto contribuyó a atraer inversionistas locales para financiar ese tipo de proyectos a largo plazo en el país(...) La garantía de crédito podría contribuir a resolver el descalce monetario de proyectos locales de infraestructura. Una garantía plena parece ser una herramienta que puede utilizarse para reducir descalces monetarios para proyectos locales de infraestructura e inversionistas locales, reduciendo el riesgo cambiario en proyectos cuyo flujo principal de ingresos es en moneda local. La emisión de bonos con garantía en moneda local parece ser una alternativa muy eficaz en lugar del financiamiento tradicional en monedas fuertes. Por otra parte, la emisión local también proporciona una cobertura natural de los riesgos cambiarios que suelen ser difíciles y costosos de mitigar en mercados emergentes, con lo que mejora la viabilidad financiera a largo plazo del proyecto.

Las garantías parciales de crédito pueden ser una herramienta importante para desarrollar mercados locales de capital al introducir nuevos emisores y una nueva clase de activos de alta calificación a los inversionistas. La transacción de la primera emisión de bonos que reforzaba la calidad crediticia a nivel multilateral. (...) El papel que desempeña el BID en la emisión de bonos para titulización que refuerzan la calidad crediticia permite a las entidades que emiten por primera vez captar capital de manera eficiente y a bajo costo entre los inversionistas locales y acceder a mercados a los que normalmente no hubieran tenido acceso. Debido a su complejidad y al hecho de que este proyecto fue la primera transacción en su tipo en Perú, el tiempo y el costo de procesamiento fueron más altos de lo que se preveía originalmente. Sin embargo, en general, parece que estos “costos” quedaron compensados por el hecho de que esta transacción tiene algunos efectos de demostración positivos en proyectos similares que siguen esta transacción.

Este proyecto fue uno de los primeros que estableció un ***proceso de licitación pública para cogarantes del BID***. Esto fue importante porque permitió ampliar el número de aseguradoras de un solo ramo disponibles para proyectos futuros. Un proceso de licitación pública diseñado para escoger el cogarante del BID permitió atraer otras aseguradoras de un solo ramo al mercado, elevando así el número disponible para garantizar otros proyectos de infraestructura y contribuyendo a mejorar las condiciones del prestatario relacionadas con la transacción.

- 4.10 ***Mejores estudios de factibilidad durante la labor de evaluación inicial.*** Como en el ejercicio previo, en los informes ampliados también se destacó la necesidad de identificar mejor los mecanismos de mitigación de riesgos y de realizar un análisis de sensibilidad durante la labor de evaluación inicial del proyecto, a fin de determinar si podrían o no lograrse los resultados esperados.

Recuadro 10: Mejores estudios de factibilidad durante la labor de evaluación inicial

Las circunstancias del mercado y la competencia influyen cuando el Banco tiene intenciones de apoyar la introducción de nuevos instrumentos financieros. Cuando se trata del mercado nacional, es importante evaluar las condiciones del mercado en el país y el nivel de competencia de otros instrumentos financieros. Este caso demostró que las circunstancias que imperan en el mercado pueden limitar los resultados esperados de los proyectos de SCF. (...) La capacidad del Banco para crear un efecto de demostración puede verse limitada por las condiciones del mercado y los incentivos que provea el gobierno. Este proyecto demostró que la capacidad del Banco para desarrollar el mercado local de capital y crear efectos de demostración mediante la introducción de un nuevo instrumento financiero puede quedar restringida por las condiciones preexistentes en el mercado y los incentivos gubernamentales. En el caso de el país, la utilización previa de valores con respaldo hipotecario y de incentivos gubernamentales para su aplicación (incentivos tributarios) dificultó la introducción y la aceptación de un nuevo instrumento financiero en el mercado.

Cuando el BID otorga garantías a valores con respaldo hipotecario u otros tipos de valores para fines de desarrollar el mercado local de capital, es menester tener en consideración que las condiciones favorables del mercado pueden restar atractivo a la garantía del Banco.

B. Rentabilidad de la inversión para el BID

- 4.11 Los informes ampliados de supervisión de proyectos subrayaron lecciones para evitar pérdidas para el BID en las operaciones generales mediante la inclusión de mecanismos contractuales y de mitigación.
- 4.12 *Las cláusulas deben adaptarse a las características de los proyectos.* Tras aprender de experiencias positivas y negativas, en algunos informes ampliados de supervisión de proyectos se subraya que las cláusulas deben adaptarse a las características de cada transacción que realiza el Banco.

Recuadro 11: Las cláusulas deben adaptarse a las características de los proyectos

Definición de cláusula: Dado que los coeficientes deuda total/EBITDA, deuda total/capital social y el coeficiente de endeudamiento siempre han estado muy por debajo del nivel estipulado durante la ejecución del proyecto, es necesario analizar el nivel adecuado de cláusulas financieras para las transacciones empresariales en el sector específico.

Los préstamos empresariales prioritarios sin garantía que se otorgan a bancos comerciales en una situación financiera sólida pueden tramitarse relativamente rápido y a bajo costo para el Banco y el cliente. Esto no solo es una manera eficiente de llegar a clientes más pequeños del mercado medio (a través de un banco comercial) sino que también puede reducir los costos de procesamiento para el BID.

Se debería evaluar la factibilidad de aplicar en el financiamiento de los proyectos coeficientes como deuda/capital social y coeficiente de cobertura del servicio de la deuda a las transacciones en el mercado financiero. Estos coeficientes no parecen tener mucho sentido y de hecho pueden afectar la capacidad de crecimiento del prestatario. La compañía es una institución financiera no bancaria y algunos de los coeficientes que se aplican a la compañía fueron realmente para infraestructura y no coeficientes particularmente aplicables a este tipo de instituciones.

El plan financiero para cubrir los costos de la inversión incluía una dependencia parcial del flujo de caja interno. Este enfoque se utilizó con buenos resultados en proyectos de financiamiento a empresas cuando existe una relativa certidumbre y una historia de flujos de caja positivos. No es conveniente para una compañía en una etapa inicial que no haya alcanzado el punto de equilibrio del flujo de caja y que enfrenta un riesgo sustancial de crecimiento progresivo/de mercado, y no cuenta con apoyo de patrocinadores.

- 4.13 *Mejor diligencia técnica y mitigación de riesgos relacionados con la construcción.* En algunos informes ampliados se subrayó el valor de estas mejoras, sobre todo en proyectos totalmente nuevos, aunque eleven el precio del contrato para el prestatario.

Recuadro 12: Mejor diligencia técnica y mitigación de riesgos relacionados con la construcción

En proyectos con cierto grado de riesgo relacionado con la construcción y en proyectos totalmente nuevos en general, es necesario evaluar cuidadosamente los riesgos de demoras en la construcción, excesos de costos y desempeño técnico, y deben mitigarse por medio de mecanismos eficaces de compensación por daños. La obligación del contratista de pagar compensación por daños en caso de demoras, excesos de costos y desempeño insatisfactorio deberá contemplar un monto suficiente para cubrir pérdidas sustanciales, monto que el ingeniero independiente de los prestamistas deberá confirmar que es satisfactorio, aun cuando esto resulte en un precio del contrato más alto para el prestatario. Paralelamente, la estructura de soporte del proyecto deberá asegurar que, en caso de que se materialicen los riesgos mencionados, se contará con mecanismos suficientemente sólidos para asegurar que el prestatario respete sus obligaciones de pago estipuladas en los documentos de financiamiento.

- 4.14 *Garantías de las operaciones financieras.* A partir de la ejecución de los proyectos, los informes ampliados indicaron diferentes situaciones de garantías de las operaciones financieras.

Recuadro 13: Diseño adecuado de las garantías de las operaciones financieras

Tal como fue estructurada, este mecanismo financiero dependía plenamente de los niveles de garantía, de manera que los niveles excesivos de garantía pueden seguir mostrando una imagen positiva pese a que hubo una reducción de los flujos de caja en la cuenta fiduciaria. Por esta razón, para transacciones similares, también debe darse seguimiento a los flujos de caja, como parte de las obligaciones totales pendientes del conjunto de garantías. (...)

No funcionó un contrato de administrador de respaldo cuando se intentó ponerlo en práctica porque el administrador de respaldo también tenía problemas financieros y nunca se había realizado antes ese tipo de transferencia en el país. (...)

Deben considerarse mecanismos de distribución de riesgos para reducir el riesgo moral de otros participantes de la transacción. En esta transacción, el BID quedó expuesto sobre la base de segunda pérdida (la primera capa es la sobregarantía) a fluctuaciones negativas de los préstamos hipotecarios subyacentes, y el beneficiario de la garantía contó con dos capas de protección. En estas circunstancias, el beneficiario de la garantía parcial de crédito del BID tenía menos incentivos para ejercer un estricto control sobre el fideicomisario y el fideicomiso.

El Banco prestó mucha atención a su propio mecanismo financiero pero no consideró la correlación/interacción de otros mecanismos. Por esta razón, aunque el Banco estuviese en condiciones de proteger sus intereses en la transacción, el desempeño insatisfactorio de la compañía y otros elementos (como los fideicomisos) minoraron el valor de la garantía. (...)

Lo que parecían ser dos capas adicionales de control y verificación de la coherencia de los datos (por el fideicomisario y el beneficiario de la garantía parcial de crédito) no funcionó en la práctica para esta transacción. En este caso, el fideicomisario no tenía manera de verificar de manera independiente que el fideicomiso era la única entidad a la que se le había asignado el instrumento hipotecario pignorado en el fideicomiso y, además, el fideicomisario no pudo determinar el monto pendiente real para cada instrumento hipotecario. (...) En la práctica, la sustitución obligatoria de hipotecas después de haber permanecido cierto tiempo en el mecanismo conspiró contra los intereses del BID porque la compañía fue obligada a sustituir la hipoteca vigentes por otras, de las cuales gran parte eran más recientes y, aunque más no fuese por una mayor razón préstamo/valor, terminó con una sensibilidad a la crisis macroeconómica.

- 4.15 *Instrumentos de bajo riesgo y alta rentabilidad para el Banco.* Los informes ampliados destacan dos experiencias específicas, que fueron de bajo riesgo y altamente rentables para el Banco.

Recuadro 14: Instrumentos de bajo riesgo y alta rentabilidad para el Banco

La garantía parcial de crédito ha demostrado ser un instrumento financiero de bajo costo y alta rentabilidad para el Banco. Corresponde a la cuarta capa de respaldo crediticio dentro de la estructura de bonos hipotecarios de la compañía. Esta estructura hace que el producto sea atractivo para el Banco por su rentabilidad y nivel de riesgo asumido.

La garantía del ingreso mínimo que ofreció el gobierno nacional a cambio de un mecanismo de coparticipación de ingresos fue importante para reducir el riesgo de mercado y la dependencia del proyecto de modelos precisos de tránsito. También fue importante para atraer patrocinadores de proyectos que estuvieran más dispuestos a ofrecer mejores condiciones para ganar la concesión.

- 4.16 *Mejora de la evaluación inicial.* Algunos informes ampliados también señalaron la importancia de que se realice un análisis profundo de la normativa y del mercado para definir mejor la garantía y otros mecanismos de mitigación del riesgo de la transacción para preservar la rentabilidad del Banco.

Recuadro 15: Mejora de la evaluación inicial

“(…) En las transacciones del mercado financiero debe hacerse un seguimiento estrecho del mercado para identificar problemas durante las primeras etapas. En este caso, el fideicomisario fue muy eficaz en el seguimiento de la cartera subyacente del Banco pero no de la compañía ni de los efectos adversos de las condiciones del mercado en el ramo/sector.”

“(…) Un fideicomiso como entidad remota de quiebra es muy importante para aislar el riesgo de fideicomiso del riesgo de la compañía. Durante la estructuración, es muy importante realizar una revisión adecuada del marco jurídico para evitar problemas en el futuro. (…)”

- 4.17 *Mejora del seguimiento.* Como en el caso de la evaluación inicial, algunos informes ampliados insistieron en la necesidad de hacer un seguimiento estrecho de las condiciones del mercado para detectar problemas potenciales durante la ejecución del proyecto.

Recuadro 16: Mejora del seguimiento

(…) En las transacciones del mercado financiero debe hacerse un seguimiento estrecho del mercado para identificar problemas durante las primeras etapas. En este caso, el fideicomisario fue muy eficaz en el seguimiento de la cartera subyacente del Banco pero no de la compañía ni de los efectos adversos de las condiciones del mercado en el ramo/sector.

(…) Es importante disponer mecanismos independientes para dar seguimiento al desempeño de los préstamos subyacentes de los fideicomisos. Por ejemplo, en este caso, el administrador de la compañía notificaba directamente a los beneficiarios y al fideicomisario, pero no existía un mecanismo ni un tercero independiente que asegurase la calidad de la información presentada. (…) el uso de un administrador maestro, una entidad que se ocupara de la supervisión y la auditoría del procesamiento de cobranzas y distribución de pagos sería de gran valor.

La lección que se extrae aquí se refiere a la importancia de las actividades de observación del Banco y de una unidad especial de activos. Los informes de la visita al sitio señalan la posibilidad de que se susciten irregularidades en la gestión y colusión entre algunos accionistas y con las entidades de regulación contra otros miembros del grupo de accionistas.

- 4.18 *Mejor análisis de debida diligencia de los patrocinadores y mecanismos de mitigación de riesgos.* Debido a experiencias negativas con patrocinadores pequeños, en algunos informes ampliados se incluyeron lecciones aprendidas sobre la necesidad de mejorar el procedimiento de debida diligencia y los mecanismos de mitigación de riesgos durante la fase de evaluación inicial del contrato.

Recuadro 17: Mejor análisis de debida diligencia de los patrocinadores y mecanismos de mitigación de riesgos

No existe ningún modelo “conservador” de flujos de caja, ni siquiera con la ayuda de un consultor independiente y reconocido, experto en mercados (y con toda seguridad no con la ayuda de un modelo basado en supuestos de un grupo de patrocinadores), que sea un sustituto satisfactorio de un patrocinador dispuesto y capaz de ayudar (financiera y operativamente) a un proyecto durante sus primeras etapas operacionales. La subestimación del impacto de un cambio de propiedad en las operaciones en una etapa crítica de expansión demostró ser un error. En el análisis de la gestión y de los patrocinadores siempre se debe tener en cuenta el historial de las partes que trabajaron juntas en el pasado. Sin garantías amplias de terminación del proyecto, los emprendimientos en los que participan patrocinadores relativamente pequeños que trabajan juntos por primera vez han de estructurarse de manera muy conservadora. (...) La lección que se extrae es que debe prestarse atención a las acciones de los patrocinadores durante la evaluación inicial del proyecto e incluso durante la etapa de aprobación para averiguar si se están realizando inversiones con el objeto de maximizar el plan de negocios. Si un patrocinador no está dispuesto o no está en condiciones de adelantar fondos a un proyecto (cuando esos fondos se necesitan desesperadamente) en previsión de un desembolso del Banco, esto ha de considerarse un indicador importante de la manera en que reaccionará el patrocinador después del desembolso y debería, por lo menos, incluirse como un factor de la ecuación al establecer las pruebas finales de desembolso y negociar refuerzos de la calidad crediticia

(...) Si bien el esfuerzo del refinanciamiento dio buenos resultados dadas las circunstancias, debe señalarse que son costosos en tiempo del personal y recursos externos. En el proceso de recuperación se gastaron US\$2,8 millones en costos externos, principalmente en costos legales. Este punto es un recordatorio de que un proceso de debida diligencia de buena calidad al inicio (y en el punto de desembolso) ahorra al Banco pérdidas futuras y que incluso que es posible que los esfuerzos exitosos de refinanciamiento sean costosos.

Quizá el Banco debería haber invertido más dinero y tiempo en planes de contingencia de flujos de caja que en determinar cómo manejar el efectivo una vez que haya ingresado. Los equipos deberían evaluar cuidadosamente la eficacia en función de los costos y la conveniencia práctica de contar con estructuras jurídicas y fiduciarias complejas, sobre todo en compañías más pequeñas en sus primeras etapas, cuando en el grupo de patrocinadores no hay una empresa multinacional (en un momento dado había una, pero finalmente abandonó el grupo).

C. Adicionalidad del BID

4.19 En lo que se refiere a esta dimensión, las lecciones aprendidas subrayan la necesidad de mejorar la fase de evaluación inicial del proyecto y los mecanismos de mitigación de riesgos.

4.20 *Adicionalidad financiera con respecto a la movilización de recursos.* En algunos proyectos se planteó la necesidad de aclarar el costo y la eficacia operativa de la movilización de prestamistas B en relación con los costos de transacción.

Recuadro 18: Aclaración de la eficacia en función de los costos de la movilización de prestamistas B

La inclusión del Banco Nacional de Desarrollo y de otros bancos como prestamistas garantizados y pari passu con el BID durante la administración del préstamo, cambiando su situación como prestamistas con la garantía del patrocinador, requirió gran cantidad de trabajo, como la firma de nuevos documentos conforme a las leyes nacionales, un acuerdo entre acreedores y ciertas correcciones a los documentos existentes conforme a las leyes de Nueva York. Será necesario aclarar desde el principio el costo potencial y el trabajo que se requiere en situaciones similares que pudieran suscitarse en operaciones futuras.

- 4.21 *La adicionalidad no financiera con respecto a las seguridades que se otorgan al cliente contra riesgos normativos* fue señalada en algunos proyectos.

Recuadro 19: Seguridades normativas que aportan los proyectos del BID

Podría modificarse arbitrariamente el ajuste de tarifas predeterminado y se requeriría algún tipo de acción por parte de la compañía y del Banco

En este caso fue muy importante la coordinación entre entidades de gobierno y el Banco para evitar el colapso de la compañía y la escalada de un riesgo sistémico en las operaciones de almacenamiento hipotecario y de valores con respaldo hipotecario residencial.

La inestabilidad política puede afectar la capacidad de reembolso del prestatario. La administración cambió tras la decisión del Gobierno de nacionalizar la compañía. La decisión unilateral de cambiar el prestatario/patrocinador modifica los objetivos a largo plazo de la compañía del proyecto y, por lo tanto, puede poner en peligro la capacidad de reembolso del prestatario y la rentabilidad del BID en este proyecto. El compromiso del gobierno de respetar los contratos firmados podría mitigar este riesgo.

- 4.22 *Adicionalidad no financiera: gobernanza empresarial.* También se mencionó en los informes ampliados la importancia de que haya incentivos adecuados para la gobernanza empresarial en toda la compañía (y no solo dentro del proyecto).

Recuadro 20: Mejorar la gobernanza empresarial de toda la compañía

“Las recomendaciones sobre gobernanza empresarial y el seguimiento posterior deben considerar a toda la compañía en lugar de la transacción individual. En esta transacción, el BID estaba más preocupado por conseguir que se realice la transacción y, por lo tanto, no hizo suficiente hincapié en mejorar las prácticas de gobernanza empresarial de la compañía”.

- 4.23 *Adicionalidad no financiera ambiental.* En los informes ampliados se destacaron varios aspectos relacionados con la adicionalidad ambiental que aportaron los proyectos.

Recuadro 21: Adicionalidad ambiental aportada por los proyectos

Como la contribución positiva del Banco puede aplicarse a nivel de toda la empresa, las transacciones a ese nivel ofrecen oportunidades para que el Banco genere una mayor adicionalidad no financiera apalancando el financiamiento que otorga el Banco a un programa específico para la compañía..

La gestión de los efectos sociales, sociales, sanitarios y de seguridad había mejorado significativamente, sobre todo gracias a la contribución de un operador experimentado, certificado por ISO 14001, OSHA 18001 e ISO 9002, y que actualmente aplica las prácticas óptimas. Esto confirma la importancia de contar con operadores calificados para la gestión adecuada de esos efectos. (...) Mediante una cooperación técnica, el Banco respaldó la evaluación del cliente de los aspectos ambientales, sociales, sanitarios y de seguridad. Este apoyo puede haber sido una de las razones por las que el cliente regresó al Banco para solicitar otro financiamiento para el proyecto. La cooperación técnica puede desempeñar un importante papel para fortalecer la clientela del Banco, y es crucial que el Banco siga teniendo acceso a recursos de cooperación técnica..

La participación de la comunidad es importante para garantizar que la compañía del proyecto observe las normas ambientales y sociales. En los proyectos relacionados con el transporte de gas licuado y natural deben participar las comunidades que viven en la zona de derecho de paso del gasoducto. También es importante que haya consultas públicas, planes ambientales y sociales adecuados, y políticas de salvaguardias para evitar problemas que puedan afectar al medio ambiente y a las comunidades que residen alrededor de la zona de derecho de paso del gasoducto.

D. Papel y contribución del BID

- 4.24 *Mejora de la coordinación dentro de las áreas del BID.* Como en el ejercicio anterior, en los informes ampliados se destacó la importancia de la coordinación entre las áreas del sector privado y del sector público del Grupo de BID para poder lograr los resultados de los proyectos.

Recuadro 22. Mejora de la coordinación dentro de las áreas del BID

Es importante comunicarse bien y cooperar con la Representación, sobre todo cuando se trata de proyectos complejos.

También es importante evaluar la capacidad institucional del gobierno para llevar a cabo sus responsabilidades y obligaciones con respecto a la aprobación del proyecto y la supervisión y el seguimiento posteriores. Entre las actividades del gobierno debe incluirse la implementación de mecanismos eficientes para asegurar que el sector privado observe las reglas. Puede considerarse una cooperación técnica para reforzar la capacidad del gobierno para supervisar proyectos complejos.

E. El papel de las revisiones de pares

- 4.25 El análisis de las actas de 12 revisiones de pares realizadas por SCF sobre los informes ampliados de supervisión de proyectos destaca dos contribuciones principales de las revisiones al control de calidad de los informes. La primera fue la solicitud de información o aclaraciones sobre la evaluación de las dimensiones de desempeño de los proyectos. La segunda fue la identificación de lecciones aprendidas de la ejecución de los proyectos a fin de mejorar operaciones similares del Banco en el futuro.

- 4.26 De hecho, algunas revisiones de pares identificaron aspectos que fueron subrayados por OVE en los apéndices de los informes ampliados de supervisión de proyectos, a saber: (i) aclaraciones sobre la metodología para el cálculo de la TRE; (ii) incongruencias entre las estimaciones de la tasa de rendimiento económico de la inversión y del costo promedio ponderado del capital de la compañía; (iii) mejor explicación de las adicionalidades financieras y no financieras del BID; y (iv) información adicional sobre la manera en que el equipo maneja el incumplimiento.
- 4.27 Además, algunas revisiones de pares también plantearon recomendaciones para proyectos similares en el futuro, a saber: (i) indicadores adecuados del desempeño de los proyectos en el mercado financiero; (ii) mejor evaluación de la contribución del Banco a las normas de gobernanza empresarial de la compañía y (iii) consideración de los riesgos de liquidez en la selección de proyectos financieros en mercados muy inestables.
- 4.28 En términos generales, OVE verificó que se hayan incorporado estas solicitudes y recomendaciones en los informes ampliados, lo que pone de manifiesto un importante papel de las revisiones de pares en relación con el control de calidad. Pero sigue habiendo retos. Al analizar las actas de las revisiones, OVE no encontró pruebas de que los revisores hayan identificado todos los problemas planteados por OVE en algunos informes ampliados (por ejemplo, ajustes de calificaciones y la necesidad de cálculos de la TRE o la TRE). Si se siguen realizando revisiones de pares podría mejorar la calidad de los informes ampliados de supervisión de proyectos.

V. SITUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE OVE

- 5.1 En el Cuadro 7 se presenta un resumen de la situación de la implementación de las recomendaciones formuladas por OVE durante ejercicios previos de informes ampliados de supervisión de proyectos. Este cuadro tiene dos componentes. El primero se refiere a la situación de la implementación de las recomendaciones que planteó OVE en el segundo ejercicio. El segundo componente se refiere a las recomendaciones de OVE en el primer ejercicio, que estaban pendientes hasta que concluyera el tercer ejercicio.

Cuadro 7
Situación de la implementación de las recomendaciones de OVE

Recomendaciones de OVE (segundo ejercicio)	Situación de la implementación*
1. 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.	<i>No implementada.</i> La Administración no estuvo de acuerdo con la recomendación de OVE. Sostiene que la alta incidencia de pagos anticipados son el resultado de mejoras temporales del capital social y las condiciones de financiamiento en la región en ese momento (véase el documento RE-332-3). No existen pruebas de que se haya preparado el estudio de casos en 2010.
2. SCF debería considerar 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 jurídicos.	<i>Parcialmente implementada.</i> SCF promovió dos presentaciones: la primera fue preparada para SCF y tuvo lugar el 20 de abril de 2010, y la segunda fue preparada para SCF y las Gerencias de Legal, Gestión de Riesgos y ESG y tuvo lugar el 5 de agosto de 2010.
3. SCF debería mejorar 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.	<i>No implementada.</i> Del análisis de la cohorte de proyectos que son parte del ejercicio actual de informes ampliados de supervisión de proyectos no se desprenden pruebas de que se hayan introducido mecanismos contractuales para asegurar el seguimiento y la medición de resultados de SCF.
Recomendaciones de OVE pendientes (primer ejercicio)	Situación de la implementación*
4. SCF debería observar las pautas del ECG basándose en un cronograma predecible acordado con OVE.	<i>Implementada.</i> OVE y SCF acordaron un cronograma para poder observar plenamente las recomendaciones de las pautas del ECG sobre la validación de los proyectos el mismo año en que alcancen la madurez operativa anticipada, en 2011.
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 pagos anticipados de los clientes, el análisis de las comisiones de proyecto y los enlaces a las encuestas de clientes.	<i>Parcialmente implementada.</i> SCF proporcionó gran cantidad de información para justificar las calificaciones y presentó un análisis de intereses, comisiones y primas por pago anticipado en todos los informes ampliados. No obstante, faltaron algunas encuestas de clientes.
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>Implementada.</i> SCF notificó la situación de la implementación de las lecciones aprendidas en el primer ejercicio (documento RE-322-2) y algunas de ellas 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.*

- 5.2 El Cuadro 7 ilustra que, con respecto a la primera cohorte de recomendaciones de OVE para el segundo ejercicio, SCF no implementó la recomendación sobre la identificación de las causas de pago anticipado y la manera en que otras instituciones multilaterales están manejando esta situación. Si se encuentran pruebas de que los incidentes de pago anticipado reflejan un contexto particular en el mercado financiero, el conocimiento de estas causas radicales podría aportar lecciones importantes en caso de que se repitan estas circunstancias. Asimismo, la

- recomendación de mejorar la calidad de la labor del BID fue parcialmente implementada porque no se hallaron pruebas de que se hayan implementado las sugerencias de los funcionarios. Tampoco hay pruebas de que haya mejorado la evaluabilidad de los proyectos y, en particular, que se hayan introducido mecanismos contractuales adicionales para asegurar el seguimiento y la medición de los proyectos de SCF.
- 5.3 Para el primer ejercicio, SCF implementó las recomendaciones de OVE de suplir la falta de datos, salvo en el caso de algunas encuestas de clientes que faltaron y de los cálculos económicos (por ejemplo, el cálculo ex post de la TRE en el proyecto. SCF también cumplió la recomendación de OVE de preparar una sinopsis de las lecciones aprendidas y de los resultados obtenidos. Asimismo, SCF puso en práctica las recomendaciones de OVE de establecer un cronograma predecible para los informes ampliados.
- 5.4 Las pautas del ECG exigen que OVE evalúe las pruebas de que las lecciones aprendidas de ejercicios previos se hayan incorporado en las operaciones más recientes. No obstante, debido a la diferencia entre el período en que se preparó la muestra de proyectos y la fecha en que se prepararon los informes previos, sería demasiado pronto para hacer esta evaluación. La razón es que el ECG requiere que OVE evalúe los proyectos que alcanzaron su madurez operativa anticipada que puedan haber sido diseñados antes de que los informes ampliados presentaran las lecciones aprendidas. De hecho, todos los proyectos incluidos en estos tres ejercicios fueron aprobados antes de que concluyeran los informes ampliados de supervisión de proyectos.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- 6.1 El tercer ejercicio de informes ampliados de supervisión de proyectos fue el primero en el que se aplicaron plenamente las pautas del ECG en su tercera edición. Como resultado de ello, OVE introdujo los apéndices de los informes ampliados, que incluyen comentarios formales de cada una de las secciones y dimensiones de los informes ampliados que SCF remitió a OVE. El contexto general fue un paso adelante que valida los informes ampliados en el mismo año en el que llegaron a su madurez operativa anticipada, que es el requisito del ECG implícito en la evaluación retroactiva de 13 proyectos de 2008 y 2009. Con base en el cronograma acordado entre OVE y SCF, esta meta debe alcanzarse en 2011 preparando dos ejercicios más y, por lo tanto, haciendo coincidir la implementación del ejercicio con el año en el que los proyectos llegaron a su madurez operativa anticipada.
- 6.2 Como en los ejercicios previos, la validación de los informes ampliados fue un proceso interactivo. OVE y SCF dedicaron varias sesiones de trabajo a analizar las calificaciones y las pruebas obtenidas de los documentos de proyecto. Cabe señalar los esfuerzos desplegados por SCF para cumplir con los requisitos destacados por OVE, en particular en lo referente al cálculo ex post de la TRE y la TRF y el

suministro de información sobre subproyectos y la labor de seguimiento de los proyectos.

Como resultado de las actividades interactivas y adicionales para obtener nuevas pruebas disminuyó sistemáticamente el nivel de desacuerdos a medida que progresaba el ejercicio. En este ejercicio se registró el nivel históricamente más bajo de desacuerdos entre OVE y SCF, con solo siete rebajas de calificaciones recomendadas por OVE (5% del total). Pese a estos esfuerzos a posteriori, la evaluación de los resultados de los proyectos fue limitada por deficiencias preexistentes en los proyectos, en particular la falta de una definición adecuada de objetivos de desarrollo con indicadores mensurables y de beneficiarios. Este aspecto es especialmente pertinente porque, conforme se señala en las Pautas operativas para las operaciones sin garantía soberana (documento GN-2400-7, capítulo IV), “los proyectos que financie el Banco deben generar un aporte positivo al desarrollo”. Cabe destacar que las normas del ECG definen las dimensiones de desarrollo y aclaran que sólo rigen para instituciones que buscan contribuir al desarrollo económico y a la reducción de la pobreza, como es el caso del BID. Asimismo, en la etapa de diseño los proyectos también carecían de un diagnóstico claro y de una definición precisa de los fallos del mercado, lo que limitó el grado al cual pudo validarse la adicionalidad del proyecto en los informes ampliados.

- 6.3 El análisis general del desempeño de los proyectos subrayó que se desempeñaron mejor en las dimensiones de rentabilidad de la inversión para el BID (15% excelentes y 62% satisfactorios) y calidad de la labor del BID (23% excelentes y 54% satisfactorios), seguidas de resultados de desarrollo (31% excelentes y 38% satisfactorios) y adicionalidad del BID (69% satisfactorios). En este ejercicio se introdujeron por primera vez operaciones del mercado financiero (38% del total). Si se hace un desglose por tipo de operación, las operaciones del mercado financiero tuvieron un desempeño ligeramente mejor (2,90 en una escala de 5 puntos) que las del mercado no financiero (2,78). Las operaciones del mercado financiero superaron a las del mercado no financiero en las dimensiones de rentabilidad de la inversión para el BID y calidad de la labor del BID, pero su desempeño fue inferior en resultados de desarrollo y adicionalidad.
- 6.4 En cuanto a los resultados de desarrollo, la mayoría de los proyectos fueron calificados como satisfactorios (38%) y excelentes (31%). Haciendo un desglose de las cuatro subdimensiones del desempeño general en lo que se refiere a resultados de desarrollo de los proyectos, los mejores fueron los que correspondieron a desempeño ambiental y social, seguidos de contribución al desempeño empresarial de la compañía, contribución al desarrollo del sector privado y contribución al desarrollo económico.
- 6.5 En la dimensión de rentabilidad para el BID, la mayoría de los proyectos (62%) tuvieron un desempeño satisfactorio. Por el lado positivo, las excepciones fueron proyectos con muy buen desempeño (riesgo crediticio clasificado como RC1) y todo parece indicar que se puede prever su reembolso tal como está programado. Por otra parte, algunos proyectos fueron clasificados como parcialmente

- insatisfactorios porque la transacción había estado en observación dado el riesgo más alto de reembolso del proyecto. Únicamente dos proyectos fueron calificados como insatisfactorios porque uno era un proyecto minorado y el otro provocó una pérdida neta para el Banco.
- 6.6 En lo que respecta a la adicionalidad del BID, el análisis de los informes avanzados de supervisión señala que la adicionalidad financiera fue la contribución más importante de los proyectos, seguida de la ambiental, gobernanza empresarial y reglamentaria. Los proyectos generaron adicionalidad financiera al ofrecer mejores condiciones y al movilizar prestamistas B. En cuanto a la adicionalidad ambiental, algunos proyectos la generaron al exigir el cumplimiento de normas ambientales, sociales, de salud y seguridad más estrictas que las que imperaban en la fecha de aprobación del proyecto. No obstante, aunque la mayoría de los proyectos incluían cláusulas sobre la adopción de prácticas prudentes de gestión, los informes ampliados no contenían un análisis adecuado del componente gobernanza empresarial que se requeriría para demostrar los logros del proyecto.
- 6.7 Por último, y en lo que concierne a la calidad de la labor del BID, la mayoría de los proyectos obtuvieron una calificación de satisfactorio (62%), seguidos de excelente (23%) y parcialmente insatisfactorio e insatisfactorio (en ambos casos 8%). Este desempeño global no revela resultados mixtos en relación con los tres indicadores de la dimensión de calidad de la labor del BID. De hecho, los proyectos obtuvieron mejores resultados en calidad de supervisión y seguimiento (31% excelentes y 54% satisfactorios) que en el papel y la contribución del BID (ninguno excelente y 85% satisfactorios) y selección, evaluación inicial y estructuración (ninguno excelente y 62% satisfactorios). En el componente de selección los proyectos obtuvieron la tasa más alta de calificaciones combinadas de parcialmente insatisfactorio e insatisfactorio (39%), seguidas de seguimiento (16%) y papel del BID (15%). Se señala que no se observaron calificaciones insatisfactorias de los proyectos en la última dimensión.
- 6.8 Las normas del ECG también prescriben que OVE evalúe pruebas de que se hayan incorporado las lecciones aprendidas de ejercicios previos en las operaciones más recientes. No obstante, debido a la diferencia entre el período en que se preparó la muestra de proyectos y la fecha en que se elaboraron los informes previos, sería demasiado pronto hacer esta evaluación. La razón es que el ECG requiere que OVE evalúe los proyectos que puedan haber sido diseñados antes de que los informes ampliados presentaran las lecciones aprendidas. De hecho todos los proyectos incluidos en estos tres ejercicios fueron aprobados antes de que concluyeran los informes ampliados de supervisión de proyectos. Sin embargo, es importante señalar que los problemas identificados en los informes anteriores de OVE siguen estando presentes en la cohorte actual de proyectos.
- 6.9 Merece la pena señalar que recomendaciones previamente hechas por personal de SCF y OVE volvieron a aparecer en el análisis de las lecciones aprendidas por los funcionarios de SCF en el ejercicio actual, y se refieren a la necesidad de que el Banco mejore su labor de selección, evaluación inicial y estructuración para garantizar una mejor evaluación posterior de los objetivos de desarrollo de los

proyectos, como: (i) mejora de la evaluabilidad de los proyectos y (ii) inclusión, en el acuerdo de préstamo, de obligaciones de presentar indicadores de los resultados de desarrollo e información sobre subproyectos.

- 6.10 Además de estas recomendaciones comunes a OVE y a los funcionarios de SCF, estos últimos destacaron otras sobre la mejora de la labor de evaluación inicial y seguimiento. En primer lugar, en los informes ampliados se resaltó la necesidad de contar con mejores mecanismos de mitigación de riesgos del impacto ambiental en los proyectos de infraestructura, y de un análisis de sensibilidad de los proyectos durante la evaluación inicial a fin de que se puedan lograr los resultados esperados.
- 6.11 Segundo, en los informes ampliados también se recomendó mejorar la labor de selección y estructuración con el fin de evitar efectos negativos en la rentabilidad de la inversión para el BID en las operaciones generales, por medio de: (i) adopción de cláusulas adaptadas a las características de la transacción realizada por el Banco; (ii) fortalecimiento del proceso de debida diligencia de los patrocinadores, y (iii) mejora de la diligencia técnica y de la mitigación del riesgo relacionado con la construcción, sobre todo en proyectos totalmente nuevos. Asimismo, en cuanto a la labor de seguimiento, en algunos informes ampliados se hizo hincapié en la necesidad de un seguimiento estrecho de las condiciones del mercado para detectar problemas durante la ejecución del proyecto.
- 6.12 Tercero, en lo que se refiere a la adicionalidad del BID, las recomendaciones en los informes ampliados destacaron la necesidad del Banco de aclarar, en la fase de evaluación inicial, la eficacia en función de los costos de la movilización de prestamistas B y de la introducción de incentivos adecuados a la gobernanza empresarial. Además, con respecto a la calidad de la labor del BID, los informes ampliados subrayaron la importancia de la coordinación entre las áreas del sector público y del sector privado del Grupo del BID para alcanzar los resultados del proyecto.
- 6.13 Por último, específicamente con relación a la preparación de informes ampliados de supervisión de proyectos, OVE había formulado recomendaciones previas vinculadas con la entrega de encuestas de clientes y cálculos económicos de los proyectos, pero dichas recomendaciones no se atendieron en su totalidad. Por otra parte, las revisiones de pares de los informes ampliados que realizó SCF revisten cada vez más importancia en el control de calidad de esos informes. De hecho, las solicitudes de información adicional y de aclaraciones de las evaluaciones por parte de los pares fueron muy beneficiosas para los informes ampliados. No obstante, OVE no encontró pruebas, al analizar las actas de las revisiones, de que se hayan detectado los problemas señalados por OVE en algunos informes ampliados (por ejemplo, ajustes de calificaciones o la necesidad de calcular la TRE o la TRF). Se espera que la repetición continua de este procedimiento mejore su función de supervisión de la calidad de los informes ampliados.

B. Recomendaciones

- 6.14 Con base en el análisis de los informes ampliados de supervisión de proyectos, OVE formula tres recomendaciones generales, a saber: en primer lugar, para poder

- evaluar mejor el desempeño de un proyecto en el informe ampliado, **SCF debe mejorar la evaluabilidad del proyecto** en la fase de selección y seguimiento del ciclo del proyecto, mediante las siguientes acciones: (i) perfeccionar el diseño del proyecto identificando sus objetivos de desarrollo con indicadores de resultados susceptibles de medición y un claro diagnóstico que detecte los fallos del mercado que el proyecto tiene por objeto resolver; (ii) diseñar mecanismos contractuales a fin de (a) asegurar el seguimiento y la medición de los indicadores económicos y financieros, y de las adicionalidades financieras y no financieras del proyecto; (b) dar seguimiento a la información sobre subproyectos que implican transacciones en el mercado financiero para detectar efectos indirectos de la intervención del Banco; (c) definir un sistema de seguimiento y evaluación, y establecer la necesidad de que participe el cliente en las encuestas de SCF.
- 6.15 Segundo, **SCF debe identificar mejor los modelos de intervención de los proyectos realizando estudios de evaluación del impacto con respecto a los tipos de intervenciones más pertinentes** respaldadas por operaciones de SCF en los mercados financieros y no financieros. En estos estudios, SCF debe recolectar y organizar pruebas de la eficacia de su modelo de intervención midiendo el aporte al desarrollo para los beneficiarios, pasando más allá del análisis de proyectos individuales y, de esa manera, aprendiendo sobre la adicionalidad del Banco y los resultados obtenidos.
- 6.16 Tercero, SCF debe **seguir mejorando la preparación de los informes ampliados**. Específicamente, SCF debe (i) continuar sus esfuerzos para asegurar la disponibilidad de información más precisa para calcular la TRF/TRE ex ante y ex post de todos los proyectos y de una muestra de subproyectos, si fuera necesario; (ii) elaborar una evaluación susceptible de medición (es decir, proporcionar indicadores mensurables con parámetros de medición completos, con una línea de referencia y resultados finales obtenidos) de la contribución del proyecto al desarrollo del sector privado y de la adicionalidad financiera y no financiera; (iii) mejorar la calidad de las lecciones aprendidas de los informes ampliados, atendiendo las recomendaciones prescriptivas sobre las mejoras operativas del BID y vinculándolas a las pruebas obtenidas del modelo de intervención; (iv) determinar si se pusieron en práctica las recomendaciones planteadas en este informe por los funcionarios y cuáles han sido sus resultados; y (v) mejorar la función de las revisiones de pares en el control de calidad de los informes ampliados de supervisión de proyectos, alentando la objetividad y las solicitudes de los participantes basadas en las pruebas obtenidas.