



Evaluación Intermedia de los Compromisos del IDB-9

Evaluación del Marco de Desarrollo a través del Sector Privado

Informe Detallado

Clasificación: Documento Público
Versión Original: Inglés
Traducción al Español: Marzo de 2013



Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0). Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento – Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

Renuncia - Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2013**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/evaluacion

SÍNTESIS

El presente informe detallado evalúa el accionar del Banco Interamericano de Desarrollo (BID o Banco) relativo al desarrollo a través del sector privado (DSP) exigido por el Noveno Aumento General de Capital (BID-9). Concluye que la Administración ha adoptado las medidas formales necesarias para abordar la mayoría de los requisitos: elaborar una nueva Estrategia de DSP; redactar un Plan Operativo sin Garantía Soberana (NSG); establecer directrices para sectores específicos, comenzando por las pequeñas y medianas empresas; revisar las directrices de NSG relativas a las entidades con participación pública; expandir en forma gradual los límites prudenciales de NSG; respaldar a la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) con crédito subordinado; adaptar la combinación entre los sectores público y privado a los requisitos de cada país; adoptar medidas para mejorar la coordinación entre DSP y las ventanillas de operaciones del sector privado; y tomar medidas para reforzar la efectividad de NSG en el desarrollo. El área principal que aún no ha sido abordada es la integración de las operaciones NSG en los programas y en las Estrategias de País.

No obstante, el presente informe detallado también concluye que estas medidas todavía no ofrecen una manera apropiada y efectiva de alcanzar los objetivos subyacentes del BID-9 con respecto al respaldo del Grupo BID para el desarrollo a través del sector privado. Los documentos estratégicos no trazan una estrategia relevante en términos efectivos y operativos que garantice un valor agregado sustancial en el respaldo del BID a través del sector privado. Tal estrategia necesitaría reconocer los motores de aumento de la productividad y crecimiento económico, y construirse sobre ellos: fomentar la entrada, crear nuevos mercados y apoyar la competencia y la innovación. Estos motores dependen tanto de las iniciativas del sector público destinadas a mejorar el ámbito de negocios, como de la respuesta del sector privado y, por consiguiente, una estrategia efectiva tiene implicaciones importantes respecto de las áreas de garantía soberana (SG) y NSG del Banco, y respecto del Grupo BID en su conjunto.

Un desafío significativo es la coordinación entre ambas áreas del Banco y entre las diversas ventanillas del sector privado dentro del Grupo BID. A pesar de los reiterados intentos de la Administración del Banco por reforzar la coordinación, ésta continúa siendo un importante desafío. De hecho, el análisis concluye que las operaciones que cuentan con acciones coordinadas de SG y NSG, así como con objetivos integrados, son escasas. La limitada coordinación ha derivado en pérdidas significativas de oportunidades, no sólo en términos de infraestructura, donde una colaboración fuerte traería beneficios concretos (por ejemplo, en operaciones que involucran alianzas público-privadas y concesiones). La coordinación también podría realzar la adicionalidad del Banco en las operaciones del sector financiero, con mejoras en la regulación de los mercados financieros conjuntamente con un apoyo de segundo nivel o el establecimiento de facilidades con instituciones financieras cliente. Asimismo, OVE concluye que, a pesar de haberse avanzado en este sentido, el cumplimiento de los requisitos del BID-9 relativos a la efectividad en el desarrollo es aún una tarea pendiente.

Con miras al futuro, es esencial que el Banco forje una visión común en todos los niveles de la institución respecto del sector privado y a la vez optimice el potencial de colaboración entre las áreas pública y privada del Banco. El presente informe detallado recomienda ciertas opciones estructurales y medidas relativas a incentivos que van en esa dirección.

PREFACIO

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está en un periodo de rápidos cambios en respuesta al dinamismo económico en la Región a la cual atiende y a la creciente competitividad en los mercados financieros internacionales. En la pasada década, los países de América Latina y el Caribe han obtenido mayor acceso a fuentes financieras alternas y han incrementado su habilidad para generar y compartir conocimiento entre ellos. Como en el caso de otros bancos multilaterales de desarrollo, el BID busca adaptarse a estos cambios en el panorama internacional, cerciorándose de dar respuesta a las necesidades de los países prestatarios y poniendo un gran énfasis en la efectividad del uso de sus recursos limitados.

En el 2010 la Asamblea de Gobernadores del BID aprobó el Noveno Aumento General de Capital del BID (BID-9). El Acuerdo del BID-9 estableció una serie de reformas con el fin de fortalecer el enfoque estratégico, la efectividad en el desarrollo, y la eficiencia del BID para mantener su competitividad y relevancia en los próximos años. Como parte de ese informe, a la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del BID se le asignó la tarea de llevar a cabo un informe de avance, a presentarse en la Asamblea de Gobernadores en marzo de 2013, que busca evaluar el progreso del BID en la implementación de estas reformas. Para ver el documento en su totalidad, visite www.iadb.org/evaluacion.

Este documento es uno de los 22 documentos de referencia preparados por OVE que sirven de insumo para la evaluación de BID-9. Su propósito es determinar si una parte de los requisitos de BID-9 ha sido implementada totalmente y efectivamente, además de ofrecer sugerencias para fortalecer la implementación en el futuro. El objetivo general de este documento y de la evaluación completa es proporcionar información a los Gobernadores, al Directorio y a la Administración del BID para ayudar a la institución a ser fuerte y efectiva en la promoción del crecimiento económico y en la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BID-9	Noveno Aumento General de Capital en Recursos
CAF	Corporación Andina de Fomento
DEO	Panorama de la Efectividad en el Desarrollo
EBRD	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
SE	Sector energético
MF	Sector de mercados financieros
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CFI	Corporación Financiera Internacional
IFD	Departamento de Instituciones para el Desarrollo
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
ALC	América Latina y el Caribe
APP	Alianza público-privada
DSP	Desarrollo a través del sector privado
GCP	Garantía de crédito parcial
MIF	Fondo Multilateral de Inversiones
NSG	Sin garantía soberana
OMJ	Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría
OSP	Operaciones del sector privado
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PFLP	Plan Financiero a Largo Plazo
PPR	Préstamo por resultado
PyMES	Pequeñas y medianas empresas
RM	Reforma/modernización del sector estatal
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo
SG	Garantía soberana
SP	Sector de empresas privadas y desarrollo de PyMES
TR	Sector del transporte
VPC	Vicepresidente de Países
VPP	Vicepresidente del Sector Privado
VPS	Vicepresidente de Sectores y Conocimiento

ÍNDICE

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

RESUMEN EJECUTIVO

I.	INTRODUCCIÓN.....	1
	A. Requisitos BID-9	1
	B. Metodología.....	3
II.	CONCLUSIONES.....	5
	A. Foco estratégico y directrices	5
	B. Efectividad en el desarrollo	21
	C. Coordinación.....	24
III.	SUGERENCIAS PARA AVANZAR.....	27

LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

REFERENCIAS

ANEXO A: ANÁLISIS DE CARTERA Y MUESTRA RELATIVAS AL DESARROLLO A TRAVÉS DEL SECTOR PRIVADO

ANEXO B: FIGURAS Y CUADROS

El presente informe detallado fue elaborado por un equipo integrado por José Claudio Pires, Claudio Frischtak, Simon Lodato, Tulio Cravo, Caio Piza y José Luis Guasch bajo la dirección de Cheryl Gray. OVE revisó y analizó exhaustivamente todos los informes detallados y los compartió con la Administración del BID para que realizara los comentarios pertinentes. Los restantes informes detallados y la Evaluación BID-9 completa pueden encontrarse en www.iadb.org/evaluacion.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe detallado evalúa el accionar del Banco Interamericano de Desarrollo (BID o Banco) relativo al desarrollo a través del sector privado (DSP) exigido por el Noveno Aumento General de Capital en Recursos (BID-9). Los requisitos delineados en BID-9 establecen un objetivo estratégico de desarrollo a través del sector privado. El Banco debía presentar una nueva Estrategia de DSP; finalizar un Plan Operativo para Operaciones sin Garantía Soberana (NSG); establecer directrices para sectores específicos, comenzando por las pequeñas y medianas empresas (PyMES); revisar las directrices de NSG relativas a las entidades con participación pública; expandir en forma gradual los límites prudenciales de NSG; respaldar a la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) con crédito subordinado; adaptar la combinación entre los sectores público y privado a los requisitos de cada país; mejorar la coordinación entre DSP y las ventanillas de operaciones del sector privado (OSP); y, por último, reforzar la contribución de las operaciones de NSG al desarrollo. El objetivo era incrementar el impacto de las actividades con el sector privado sobre el desarrollo “aprovechando las ventajas comparativas del Banco en forma congruente con sus objetivos institucionales”.

A fin de realizar la evaluación, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) dividió estas acciones en tres categorías analíticas: (i) enfoque y directrices estratégicos, (ii) efectividad en el desarrollo y (iii) coordinación. La evaluación de OVE se basa en una revisión de la documentación oficial relativa al BID-9; pruebas resultantes de entrevistas estructuradas llevadas a cabo con funcionarios técnicos y de gestión del BID; un análisis de la cartera del Grupo BID de garantía soberana (SG) y préstamos NSG, garantías de crédito parcial y cooperación técnica; y una encuesta a funcionarios realizada por OVE en octubre de 2012. MIF y CII no son gobernados por el BID-9 y generalmente no son analizados en el presente documento (sólo son considerados de forma selectiva en el análisis de coordinación)¹.

Enfoque y directrices estratégicos

El Banco ha tomado la mayoría de las medidas formales para cumplir con los requisitos BID-9: adoptar los documentos y directrices estratégicos exigidos, aunar esfuerzos para realzar la colaboración y trabajar a fin de mejorar el marco para medir la efectividad en el desarrollo. Las restricciones al desarrollo a través del sector privado se identifican adecuadamente en documentos clave – la Estrategia de DSP, el Plan Operativo de NSG y las Directrices aplicables a las PyMES. Estos documentos analizan los factores que subyacen a la baja productividad del sector privado, describen detalladamente los esfuerzos realizados por el Banco para promover la inclusión financiera y desarrollar los mercados de capitales locales y regionales, y señalan la necesidad de que los esfuerzos del Banco superen las barreras impuestas por la infraestructura inadecuada. Asimismo, las Directrices de NSG flexibilizan requisitos previos relativos a la propiedad a fin de facilitar las alianzas público-privadas (APP) y reforzar el crédito subnacional.

¹ La evaluación del MIF ha sido conducida por OVE en forma separada en su Segunda Evaluación Independiente, la cual será completada a principios de 2013.

Sin embargo, los documentos carecen de un marco conductor que sirva de “hoja de ruta” para las iniciativas y las políticas crediticias del Grupo BID relativas al DSP. No responden las preguntas más críticas - en qué circunstancias las empresas maximizan su contribución al desarrollo; cómo alinear los objetivos privados con el interés público; y cómo utilizar las ventajas comparativas del Banco para ayudar a los países y a las empresas a maximizar los beneficios de mercados más abiertos y competitivos. En consecuencia, las nuevas estrategias no han influenciado de manera significativa el modo en que los proyectos se han elaborado. La encuesta a funcionarios del Banco realizada por OVE confirma que los funcionarios tienen un conocimiento limitado acerca de la Estrategia de DSP y una visión escéptica sobre ella y sobre su impacto en el diálogo con los países, y en la selección y diseño de los proyectos. La literatura económica enfatiza que el crecimiento y el desarrollo en una economía de mercado derivan de los actos e interacciones entre los sectores público y privado. Las instituciones del sector público establecen las reglas del juego, en tanto que las empresas liberan las fuerzas productivas que llevan a la innovación y el aumento de la productividad. El impacto de las empresas en el desarrollo se incrementa al reducirse o eliminarse las barreras de entrada (y de salida) y al atenderse las fallas de mercado, y cuando el ámbito de negocios respalda la competencia y la innovación. Las empresas pueden ser “empujadas” a ingresar en los mercados, desafiando a los monopolios existentes y haciéndolos más competitivos. Así, un enfoque dual hacia el DSP resulta ser importante: el impacto positivo del sector privado sobre el desarrollo se ve reforzado donde nuevos emprendimientos innovadores pueden ingresar y desafiar a las empresas ya establecidas y el régimen de políticas respalda el esfuerzo empresarial y garantiza la igualdad de condiciones al eliminar las barreras políticas o regulatorias impuestas sobre la movilidad y el crecimiento, y de esta forma desestimular las actividades rentistas.

Este marco tiene una implicancia importante para las actividades de DSP del Banco: es probable que los mayores impactos puedan observarse sólo una vez que las operaciones de los sectores público (SG) y privado (NSG) sean coordinadas a fin de, por un lado, reforzar el ámbito de negocios mediante mejores políticas y regulaciones y, por el otro, respaldar una respuesta de oferta por parte de las empresas, atendiendo fallas de mercado y alentando la entrada. Este enfoque depende de una colaboración mucho más estrecha que la existente entre las diferentes partes del Banco y de una mayor integración entre ellas, incluidas las ventanillas del sector privado.

Efectividad en el desarrollo

Si bien aún es demasiado pronto para evaluar los resultados de los proyectos aprobados con posterioridad al BID-9, el análisis de los últimos Panoramas de la Efectividad en el Desarrollo (DEO) y del diseño de los últimos proyectos muestra cierta mejoría durante el período comprendido entre 2008 y 2012. De la muestra tomada por OVE de 141 proyectos de DSP y OSP aprobados durante 2008-2012, el 43% identificaba fallas del mercado y el porcentaje aumentaba durante el período de un 24% en 2008 a un 52% en 2010. De los proyectos en la muestra, el 23% proponía soluciones claras para superar dichas fallas, también con una leve mejoría durante el transcurso del período. Dos tercios de los proyectos ofrecían indicadores de resultados y cada proyecto que ofrecía como mínimo un indicador de resultado también brindaba una línea de base para, por lo menos,

un indicador. El DEO de 2011 fue muy superior en comparación con el DEO de 2010 en cuanto a su inclusión de las contribuciones al DSP del Banco y a la identificación de ejemplos de proyectos del sector privado con un alto impacto – particularmente, las instancias relativamente escasas de coordinación público-privada del Banco.

Coordinación

Ciertos problemas de superposición y falta de coordinación en las ventanillas de DSP y OSP – tanto a ambos lados del Banco, público y privado, como entre las diferentes ventanillas del sector privado del Grupo BID, son frecuentes, a pesar de los repetidos intentos de la Administración del Banco de solucionarlos. Las diversas ventanillas del sector privado tienen mandatos superpuestos, especialmente en lo que respecta a los mercados financieros y las PyMES. Aun así, los análisis muestran que las operaciones con acciones coordinadas de SG y NSG y objetivos integrados son escasas. Solo en una proporción muy baja de proyectos, personal perteneciente a otras ventanillas fue miembro del equipo del proyecto y los documentos del proyecto mencionaban operaciones previas relacionadas que habían sido implementadas por otras ventanillas.

Además, los financiamientos NSG todavía no han sido incorporados a las Estrategias y Programas de País. OVE examinó 21 Estrategias de Países aprobadas durante 2007-2012, 15 anteriores al BID-9 y seis posteriores. Sólo en cinco casos (dos anteriores y dos posteriores al BID-9), el desarrollo a través del sector privado fue parte integrante de la Estrategia de País. Podría argumentarse que las operaciones del sector privado son oportunistas por naturaleza y no pueden programarse, pero esta postura puede derivar en un equilibrio de bajo nivel: el sector público programa sus operaciones de crédito sin concentrarse en las restricciones que limitan la respuesta del sector privado, mientras que los esfuerzos realizados por el área de NSG del Banco se centran en buscar clientes *ad hoc*, con frecuencia independientemente de cuánto contribuyan a la competencia, la innovación y el aumento de la productividad en áreas donde es necesaria una respuesta de oferta. Esta coordinación limitada ha derivado en pérdidas significativas de oportunidades, no sólo en términos de infraestructura, donde una colaboración fuerte traería beneficios concretos (como en las operaciones que involucran alianzas público-privadas y concesiones), sino también en otros sectores. La coordinación también podría realzar la adicionalidad del Banco en las operaciones del sector financiero, con mejoras en las regulaciones del mercado financiero conjuntamente con un apoyo de segundo nivel o el establecimiento de facilidades con instituciones financieras cliente.

Sugerencias para el futuro

Estas conclusiones derivan en diversas sugerencias respecto del accionar del Banco. El Banco necesita forjar una visión compartida por todos los niveles de la institución respecto del sector privado. Esta visión debería basarse en un marco concebido dentro de un modo de pensar sobre el desarrollo y el rol del sector privado, y una estrategia – con diagnósticos, objetivos, acciones de seguimiento, necesidades de recursos, identificación de riesgos e indicadores para monitorear el avance – que sea congruente a nivel interno y que pueda guiar la acción del Grupo BID. Las Estrategias de País deberían asumir un rol predominante cada vez mayor a nivel país como documento clave que defina, junto con

las contrapartes de cada país, la hoja de ruta para el desarrollo, unificando e integrando los proyectos de SG y NSG.

En cuanto a los incentivos y la organización, OVE considera que el Banco está desaprovechando su activo interno más importante: el potencial de colaboración entre las áreas pública y privada del Banco. La amplia complementariedad de la acción pública y las fuerzas privadas en el proceso de desarrollo debería estar reflejada en la cooperación de las partes de SG y NSG del Banco. En este sentido, el Banco necesita establecer lineamientos, estructuras, incentivos y mecanismos claros y sin ambigüedad.

La estructura y los incentivos actuales del Grupo BID son ineficientes e inefectivos en la promoción de esta coordinación y sinergia. En opinión de OVE, el Banco debería considerar dos opciones estructurales para una mejor coordinación:

- ***Una opción sería integrar plenamente las ventanillas del sector privado – comenzando por el Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) y la Iniciativa Oportunidades para la Mayoría (OMJ) – y “colapsarlas” en los departamentos sectoriales.*** En este modelo, habría una única división por sector, y el Gerente de Sector estaría a cargo de elaborar el programa del sector utilizando todo el espectro de instrumentos de SG y NSG disponible para respaldar a los gobiernos nacionales y subnacionales, a las empresas estatales, y a las empresas privadas. El conocimiento crítico (como aquel relativo a las alianzas público-privadas) que se encuentra actualmente fragmentado, se concentraría. El liderazgo sectorial con responsabilidades integrales sería la clave para los esfuerzos coordinados públicos y privados.
- ***Otra opción sería fusionar las ventanillas del sector privado en una única entidad (dentro o fuera del Banco) garantizando, simultáneamente, la coordinación mediante la asignación de facultades, recursos y un mandato pleno a un Gerente o Representante de País, o un cargo equivalente,*** quien – en estrecha cooperación con los gobiernos – estaría en posición de integrar los esfuerzos y los compromisos del Grupo BID tanto en el ámbito público como en el privado. El rol del Representante sería equilibrar volumen y calidad tanto en el área pública como privada del Banco, reconociendo que desarrollar una cartera integral de proyectos lleva tiempo. Para la mayoría de los países, el Gerente o Representante de País estaría descentralizado y tendría el conocimiento, los contactos y la visibilidad local suficiente, tanto dentro como fuera del Banco, para elaborar un programa de país sólido mediante la utilización y la coordinación efectiva de todos los recursos del Grupo BID y respondiendo, a su vez, a las necesidades del país y las demandas del gobierno.

Cada uno de estos enfoques cuenta con determinadas ventajas – flexibilidad, autonomía, el uso de la base de capital del BID y la efectividad en el desarrollo (que es la más crítica, dado que es la razón de ser del Grupo BID). Además, deberían explorarse los modelos estructurales de otras instituciones multilaterales de desarrollo antes de tomar decisiones sobre la estructura.

Si una solución estructural sólida basada en un liderazgo sectorial, o bien de país, no es viable en el corto a mediano plazo, puede resultar necesario que el Banco centre su

atención en el diseño de un régimen de incentivos que reconozca en forma explícita la importancia de la cooperación público-privada, y los beneficios derivados de ella, y que asegure que irá más allá de participaciones *ad hoc* e informales. Sin embargo, es necesario comprender que los incentivos tienden a seguir a la estructura y que un cambio estructural será necesario para el progreso a largo plazo.

I. INTRODUCCIÓN

A. Requisitos BID-9

- 1.1 Este documento informativo analiza las acciones encomendadas por los Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID o Banco) en el Noveno Aumento General de Capital (BID-9) para guiar el trabajo del Banco en el desarrollo a través del sector privado (DSP). La Tabla 1 a continuación resume las acciones del BID-9 abordadas en el presente documento.

Tabla 1. Acciones BID-9 relativas al desarrollo a través del Sector Privado

Resumen de la acción	Citas del Informe BID-9	Párrafo
Establecer el objetivo estratégico: desarrollo a través del sector privado (DSP)	[Ayudar a eliminar los] obstáculos [que enfrenta el sector privado] que dificultan la inversión, la expansión de las empresas, la creación de empleo y un crecimiento sostenible. Algunos de esos escollos consisten en fallas del mercado que limitan la capacidad de los mecanismos de precios de reflejar adecuadamente los costos y beneficios económicos, lo que da lugar a resultados sociales indeseables. Análogamente, las fallas de políticas pueden empeorar los resultados, en los casos en que no se establecen adecuadamente las “reglas del juego”, debido a una burocracia excesiva y a marcos jurídicos que no definen claramente los derechos de propiedad. (I3.29) El eje principal [...] es el de promover el desarrollo a través del sector privado y no buscar el desarrollo a través del sector privado en sí mismo. [Hacer] hincapié en un enfoque integrado con objeto de maximizar el aporte al desarrollo. (I3.31)	I3.29, I3.31
Formalizar la estrategia: desarrollo a través del sector privado (DSP)	[Una] Estrategia de Desarrollo a través del Sector Privado para el BID-9 [...] se presentará al Directorio Ejecutivo antes del cierre del cuarto trimestre de 2010 y reflejará la estrategia para operaciones sin garantía soberana. (I3.31)	I3.31
Mejorar la coordinación entre las ventanillas operacionales de DSP	Procura[r] coordinar mejor sus operaciones del sector privado entre las diferentes ventanillas operacionales. Las estrategias y la programación de país deberían incorporar plenamente el desarrollo y las operaciones del sector privado. (I.3.33)	I3.33
Desarrollar directriz: acceso a financiamiento	Una vez presentadas las estrategias arriba mencionadas, la Administración presentará directrices para sectores [o temas] específicos. [Una de] las primeras [tres] directrices a ser presentadas [en el primer trimestre de 2011] ser[á] para [...] acceso a mercados financieros, en particular para las PYME. (I3.20)	I3.20
Formalizar la estrategia de NSG	La Administración (VPP) preparará [una] estrategia para operaciones sin garantía soberana antes del cierre del tercer trimestre de 2010 y se actualizará en el marco de la Estrategia Institucional. La estrategia busca incrementar el aporte al desarrollo de las actividades del sector privado aprovechando las ventajas comparativas del BID en forma congruente con sus objetivos institucionales. (I3.31)	I3.31

Resumen de la acción	Citas del Informe BID-9	Párrafo
Mejorar la contribución de la efectividad en el desarrollo de las operaciones NSG	Mejorar la efectividad en el desarrollo de las operaciones sin garantía soberana [armonizándolas] con las prioridades generales del banco, identifica[ndo] y aborda[ndo] las fallas del mercado para las que esté justificado que el BID preste su apoyo y respond[iendo] a las necesidades de países con menor desarrollo relativo, teniendo en cuenta la pericia disponible dentro de la institución. El Banco informará de la contribución de las actividades del sector privado a la consecución de las prioridades de financiamiento, los efectos directos y los productos del [marco de resultados] para el BID-9, en el contexto del análisis que se proporcionará anualmente en el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo (DEO) (I.3.33)	I3.33
Revisar directrices: financiamiento NSG a entidades con participación estatal	Revis[ar] las directrices para la concesión de financiamiento sin garantía soberana a entidades públicas, municipales y semipúblicas (entidades estatales autónomas) para facilitar el establecimiento de alianzas público-privadas y la creación de empresas conjuntas y evitar un posible arbitraje normativo. (I.3.33)	I3.33
Expandir gradualmente los límites prudenciales de operaciones NSG	Distanciar[se] paulatinamente del límite normativo del 10% para el financiamiento sin garantía soberana, establecido por los Gobernadores, y adoptará límites prudenciales de riesgo basados en un enfoque de gestión de riesgos. En forma transitoria, hasta el 31 de diciembre de 2012, el Banco establecerá para las operaciones sin garantía soberana un tope tal que los requisitos de capital de riesgo para dichas operaciones no exceda el 20% del patrimonio total del Banco calculado en el contexto de la política de suficiencia de capital de la institución. A partir del 1 de enero de 2013, los niveles distintos de este 20% en cuanto a las limitaciones de las operaciones sin garantía soberana serán establecidos por el Directorio Ejecutivo, supeditado a la nueva estrategia del Banco para operaciones sin garantía soberana y la nueva política de suficiencia de capital de la institución. (I.3.33)	I3.33
Apoyar a la CII mediante préstamos subordinados	[M]ayor apoyo a la CII [...] a través de un préstamo subordinado a largo plazo de por lo menos US\$500 millones dirigido a reforzar la capacidad de dicha institución de financiar pequeñas y medianas empresas en la región. (I3.33) [El Informe no menciona ningún préstamo principal adicional para la CII, pero la Administración lo reporta como parte del seguimiento de los compromisos del BID-9]. Ningún préstamo o garantía concedida a la CII contará como parte de los requisitos de capital de riesgo para operaciones sin garantía soberana debido a que esas operaciones se establecen con una entidad relacionada. (Nota al pie 18).	I3.33
Adaptar la combinación público-privada a los requisitos de cada país	[Permitir a] los países [...] decidir la combinación de recursos públicos/privados que mejor responda a sus estrategias de desarrollo. Los nuevos límites prudenciales para el financiamiento sin garantía soberana se aplicarán con flexibilidad a nivel de país, al tiempo que se mantiene la congruencia con el marco general. (I.3.33)	I3.33

1.2 Los requisitos enumerados en la Tabla 1 fueron incluidos en el BID-9 porque se relacionan directamente con el objetivo del BID-9 de “promover el desarrollo a través del sector privado”. El Informe BID-9 identifica los siguientes objetivos específicos: reducir la pobreza y la desigualdad, fomentar el crecimiento

sostenible, ofrecer apoyo preferencial a los países menos desarrollados de América Latina y el Caribe (ALC) y promover el desarrollo a través del sector privado, una de las áreas prioritarias del BID-9 dado el papel que puede desempeñar en el desarrollo económico.

- 1.3 De hecho, en el Convenio constitutivo del BID, el objeto de la institución se define de la siguiente manera: “contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros regionales en vías de desarrollo”. Según el Informe BID-9, el sector privado crea en promedio el 90% de los empleos en los países de ALC. Por lo tanto, el apoyo al sector privado y al desarrollo a través del sector privado es un instrumento efectivo para promover el desarrollo económico de la Región que, a su vez, tiene el potencial de conducir el desarrollo social y de mejorar la calidad de vida de los pobres.
- 1.4 El Banco ha respaldado el desarrollo a través del sector privado desde su fundación. En un principio, lo hizo a través de operaciones destinadas a mejorar la competitividad y el acceso al crédito, con la intermediación de los organismos públicos y mediante operaciones SG. En 1994, conforme al BID-8, el Banco lanzó un programa de financiamiento directo para el sector privado a fin de estimular la oferta de infraestructura. En un primer momento, este mandato incluía una limitación del 5% de los compromisos en el programa de financiamiento del BID; luego, en 1998, el límite máximo sobre las operaciones del sector privado (OSP) fue modificado al 5% de los préstamos pendientes de reembolso. En 2001, este límite máximo se incrementó al 10%. El BID-9 tiene como objetivo afianzar y expandir estos esfuerzos previos a fin de lograr que el desarrollo a través del sector privado sea uno de los objetivos principales del Banco.

B. Metodología

- 1.5 Para evaluar la implementación de los requisitos de DSP BID-9, OVE dividió las acciones requeridas en tres categorías:
 - *foco estratégico y directrices: relevancia respecto de las necesidades de la Región; congruencia con las ventajas comparativas del Banco; y adecuación, oportunidad y eficiencia de la implementación;*
 - *efectividad en el desarrollo: identificación de las principales restricciones en el diseño del apoyo del Banco; influencia de las restricciones sobre la cartera de préstamos del Banco, calidad de la implementación y resultados probables; y*
 - *coordinación: impacto de los requisitos de DSP BID-9 sobre la coordinación entre las ventanillas del sector privado, y entre las ventanillas de SG y NSG del BID.*

- 1.6 La revisión obtuvo provecho de evaluaciones anteriores realizadas por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) relativas al financiamiento NSG.² Para este ejercicio, OVE (i) examinó toda la documentación vinculada con los requisitos del BID-9; (ii) analizó la cartera de operaciones de DSP y OSP del Grupo BID; (iii) analizó una muestra de los préstamos para el DSP y OSP del BID; (iv) realizó entrevistas estructuradas con funcionarios selectos del Grupo BID; y (v) reunió información adicional brindada por los funcionarios del BID a través de una encuesta en línea (véase Cuadro 1). Estos datos son discutidos en los Cuadros a lo largo del reporte de evaluación. El Anexo B contiene un análisis más comprensivo y pormenorizado de los mismos, al cual puede accederse a través del siguiente *hyperlink*: [Anexo B](#).

Cuadro 1. Instrumentos de evaluación

Revisión de documentación. OVE revisó documentación relacionada con el BID-9: estrategias y planes operativos del sector privado, Directrices Sectoriales para Programas de Financiamiento y Desarrollo de PyMES, informes de Panorama de la Efectividad en el Desarrollo y Estrategias y Programas de País.

Análisis de cartera. El análisis de cartera incluido en el Anexo A examinó los préstamos de DSP y OSP y la cooperación técnica en el Grupo BID. Dicho análisis incluyó todos los proyectos aprobados de cinco ventanillas del Grupo BID – SCF, OMJ, IFD, MIF y CII – entre enero de 2006 y junio de 2012. Las operaciones del IFD formaron parte del análisis solo si tenían el objetivo concreto de mejorar el entorno propicio para las operaciones del sector privado. El universo estaba integrado por 1763 proyectos, con 1016 operaciones de cooperación técnica, 17 garantías de crédito parcial (GCP) y 730 préstamos^a, de los cuales el 81% eran operaciones sin garantía soberana (NSG) y el 19% eran operaciones con garantía soberana (SG).

Análisis de una muestra de proyectos. El análisis de la muestra incluido en el Anexo B comprendió el 79% del universo de selección de préstamos aprobados por tres ventanillas del BID–SCF, OMJ e IFD– en 2008-2012, con un total de 141 préstamos^b. La muestra incluyó operaciones en cinco sectores – energía (EN), mercados financieros (MF), reforma/modernización del estado (RM), desarrollo de empresas privadas y PyMES (SP) y transporte (TR). El análisis de la muestra de proyectos evaluó el grado de coordinación entre las ventanillas del BID así como el razonamiento, la adicionalidad y la evaluabilidad de los proyectos individuales.

Entrevistas estructuradas con funcionarios. OVE realizó entrevistas estructuradas con funcionarios de las ventanillas del sector privado pertenecientes al Grupo BID a fin de ayudar a conocer el grado de implementación de los requisitos del BID-9 y la manera en que éstos modificaron el *modus operandi* del Banco y afectaron la coordinación entre SG y NSG, así como también entre las diversas ventanillas del sector privado del BID.

Encuesta en línea. OVE realizó una encuesta en línea a los funcionarios del Banco a fin de obtener sus percepciones sobre la coordinación y la implementación por parte del Banco de los requisitos establecidos en el BID-9 relativos al DSP. Se solicitó a más de 500 funcionarios de tres oficinas de vicepresidentes– la Oficina del Vicepresidente de Países (VPC), la Oficina del Vicepresidente del Sector Privado (VPP) y la Oficina del Vicepresidente de Sectores (VPS)– que respondieran la encuesta y el índice de respuesta fue del 70% (véase el informe detallado que describe la encuesta a funcionarios del BID).

^a Los proyectos fueron descargados del sistema del BID “OPUS” en julio de 2012. De este universo, se excluyeron 25 proyectos dado que fueron cancelados en algún momento.

^b Los 77 préstamos del Sector de Comercio fueron excluidos de la muestra porque 75 de ellos representan operaciones del programa de facilitación del financiamiento al comercio (TFFP) y no cuentan con documentación disponible para un examen exhaustivo. El universo de proyectos DSP considerados en la presente evaluación se restringe a operaciones de IFD.

² Véase OVE (2012) “2011 Revisión de Evaluabilidad de los Proyectos del Banco,” RE-397-1; OVE (2005), “Evaluación del Programa de Financiamiento Directo del Banco al Sector Privado 1995-2003,” RE-303; OVE (2011), “Evaluación de las Operaciones Sin Garantía Soberana del Banco con Entidades Sub-nacionales: 2007-2010,” RE-402; OVE (2012) “Evaluación de la Iniciativa Oportunidades para la Mayoría,” RE- 414; OVE (2012), “Cuarta Evaluación Independiente sobre el Proceso de los Informes Ampliados de Supervisión de Proyectos de SCF,” RE-332. Finalmente, diversas Evaluaciones de Programa de País fueron también relevantes para la presente evaluación.

II. CONCLUSIONES

A. Foco estratégico y directrices

- 2.1 OVE fue encomendada con la tarea de abordar dos interrogantes: saber si se cumplieron cabalmente los requisitos establecidos en el BID-9 y si fueron implementados de manera efectiva

1. Alcance de la implementación

- 2.2 OVE observó que el BID ha tomado todas las medidas formales necesarias para abordar los requisitos establecidos en el BID-9 relativos al foco estratégico y las directrices. A fin de aumentar el efecto de las actividades del sector privado en el desarrollo “aprovechando las ventajas comparativas del Banco en forma congruente con sus objetivos institucionales”³, el Banco debía presentar (i) una nueva Estrategia de Desarrollo a través del Sector Privado (que debía estar terminada para el primer trimestre de 2011); (ii) un Plan Operativo de NSG (que debía estar terminado para el cuarto trimestre de 2012); (iii) directrices para sectores específicos, comenzando por las PyMES (que debían completarse como máximo en el primer trimestre de 2011); y (iv) una nueva Política de Financiamiento NSG que revisara las directrices aplicables al financiamiento NSG para entidades públicas, municipales y semipúblicas (que debía finalizarse para el primer trimestre de 2012). Estos documentos se encuentran disponibles en la actualidad para guiar las acciones del BID.

2. Efectividad de la implementación

- 2.3 Con respecto al foco estratégico para el DSP, el objetivo de OVE fue determinar si el BID ha sido capaz de instalar un marco atractivo – un modo de pensar sobre el desarrollo y el rol del sector privado que permita guiar el proceso de toma de decisiones del BID y garantizar su valor agregado.

a) Contexto histórico

- 2.4 A fin de poner este interrogante en perspectiva, resulta útil comprender el contexto histórico. En 2004, el Banco aprobó una Estrategia de DSP y OSP que, entre otras cosas, hizo hincapié en la importancia del ámbito de los negocios para el dinamismo del sector privado⁴. Sin embargo, esa estrategia carecía de especificidad y lineamientos que guiaran las operaciones de DSP. Como era de

³ Véase Informe del BID-9, página 15.

⁴ La Estrategia enumeraba los siguientes como objetivos clave: el desarrollo de un entorno propicio para los negocios; apoyo financiero directo e indirecto para proyectos específicos del sector privado; maximizar el efecto del desarrollo en mercados menos favorecidos como las PyMES y las empresas informales, especialmente en países más pobres y más pequeños; e involucrar al sector privado en el diálogo y la acción.

esperar, su impacto fue limitado; una evaluación de las propuestas de préstamo en los años siguientes revela que, en general, no se mencionó la Estrategia al momento de moldear y orientar el contenido de los proyectos NSG⁵. Luego de una interrupción de casi siete años, con el estímulo de la Declaración de Cancún, el informe BID-9 y las evaluaciones de OVE, el BID elaboró diversos documentos importantes que destacaron el papel del sector privado como instrumento de desarrollo (Figura 1).

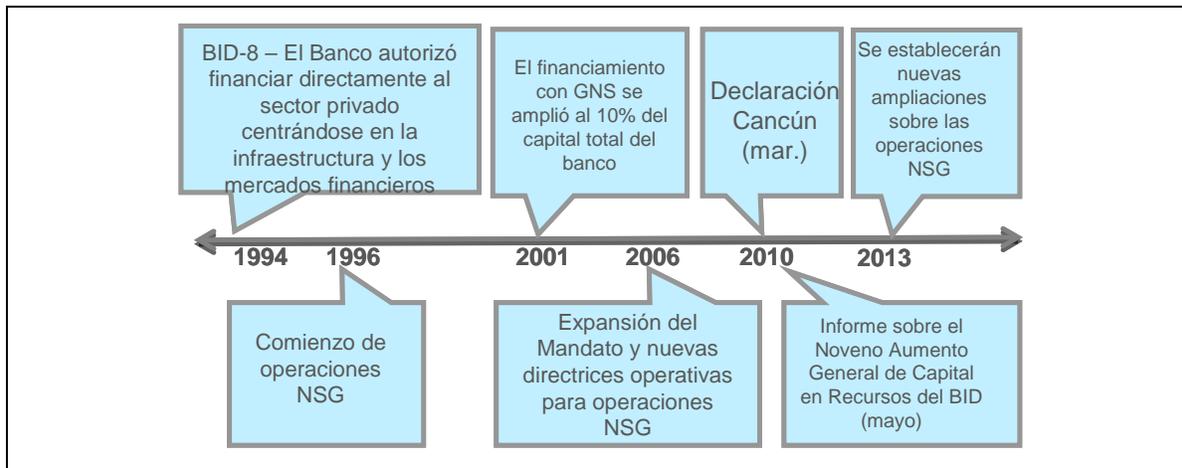
Figura 1. Documentos principales



2.5 Si bien los documentos clave relacionados con el DSP se agruparon en los años posteriores a la Declaración de Cancún, el Banco ya había implementado cambios considerables en materia de estrategias y políticas– principalmente, la “expansión del mandato” de 2006, una década después del comienzo de las operaciones NSG, con las nuevas directrices operativas correspondientes (Figura 2).

⁵ OVE observó que solo 28 de 141 proyectos (23%) analizados como muestra de documentos de préstamo de DSP y OSP aprobados entre 2008 y 2012 mencionaban, como mínimo, una de las estrategias de desarrollo a través del sector privado (2004 ó 2010).

Figura 2. Estrategia y políticas



- 2.6 Desde una perspectiva institucional, en 2007, con posterioridad a la expansión del mandato, se creó la Iniciativa Oportunidades para la Mayoría (OMJ) y el renombramiento y el fortalecimiento del Departamento del Sector Privado, que se convirtió en el Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF). Como resultado, el desarrollo a través del sector privado pasó a ser el objeto directo de cinco ventanillas del Grupo BID bien diferenciadas (véase Cuadro 2) –cuatro ventanillas de NSG (CII, MIF, OMJ y SCF) y un departamento de SG (Instituciones para el Desarrollo o IFD).

Cuadro 2. Ventanillas del sector privado del Grupo BID

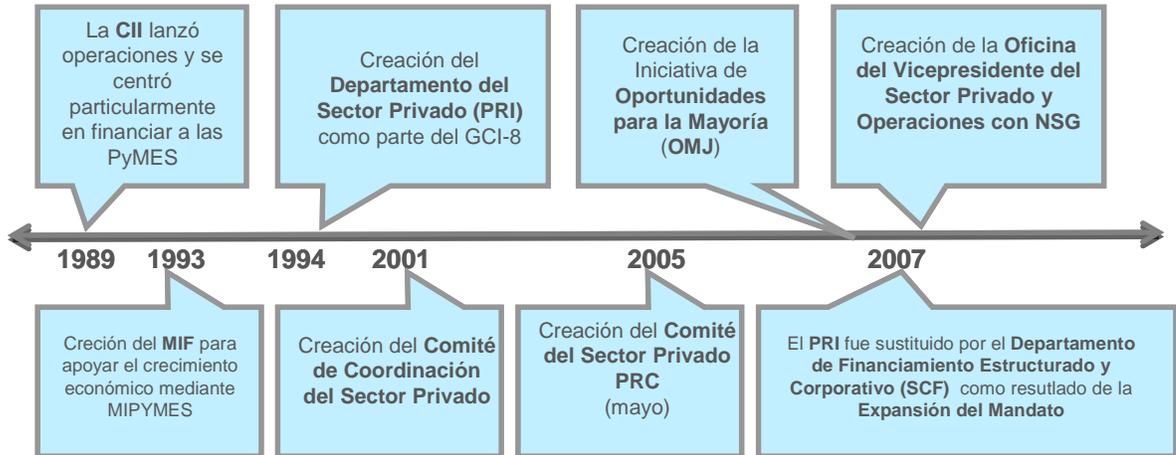
El Grupo BID lleva a cabo su trabajo de desarrollo del sector privado principalmente a través de las Instituciones para el Desarrollo (IFD), el Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) y el Sector de Oportunidades para la Mayoría (OMJ). Este esfuerzo se ve complementado por la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y el Fondo Multilateral de Inversiones (MIF), que forman parte del Grupo BID, pero son instituciones separadas e independientes.

- El IFD ofrece préstamos SG y cooperaciones técnicas, su trabajo se enfoca en el desarrollo de los mercados de capitales e instituciones financieras, y en la promoción del incremento de la productividad y de la competitividad a nivel nacional, regional y local, con el objetivo primordial de mejorar el ámbito de los negocios, con especial énfasis en tecnología e innovación.
- El SCF es el brazo mayor del sector privado del BID y es responsable de financiar a las instituciones de segundo nivel y a empresas del sector privado mediante operaciones NSG.
- La Iniciativa de OMJ también es un brazo del sector privado del BID, y se centra en las iniciativas del sector privado que promueven la inclusión de la población ubicada “en la base de la pirámide” a través de iniciativas orientadas al mercado.
- La CII complementa las actividades del BID, especialmente en cuanto al financiamiento NSG brindado a las PyMES.
- El MIF apoya al sector privado en el desarrollo, el financiamiento y la ejecución de modelos de negocio innovadores que benefician a emprendedores y hogares pobres y de bajos recursos; es un laboratorio donde probar enfoques pioneros basados en el mercado relativos al desarrollo.

Existe una superposición sectorial significativa en el apoyo brindado por estas ventanillas del sector privado, particularmente en las áreas de apoyo a mercados financieros y PyMES, tal como se analiza en profundidad en el Anexo A. El análisis de cartera indica que el IFD, el SCF, la CII y el MIF dedican esfuerzos y recursos financieros significativos a las operaciones en el sector financiero (véase Anexo B en el hipervínculo, Tablas 1.a-6.b). El IFD cuenta con un 35% de sus operaciones y un 56% de sus recursos en dicho sector. Los mercados financieros son un objetivo importante de las operaciones NSG del BID, ya que representan el 27% de las operaciones y el 25% de los recursos de financiamiento. Las operaciones de la CII en el sector representan el 37% de las operaciones y el 66% del valor de la cartera. El apoyo a las PyMES también es un área de superposición para todas las ventanillas, a excepción del SCF. El MIF concentra el 78% de sus operaciones y el 69% de su financiamiento en este sector, mientras que la CII se centra en brindar apoyo a las PyMES. El IFD y la OMJ también cuentan con un número significativo de operaciones y recursos en este sector.

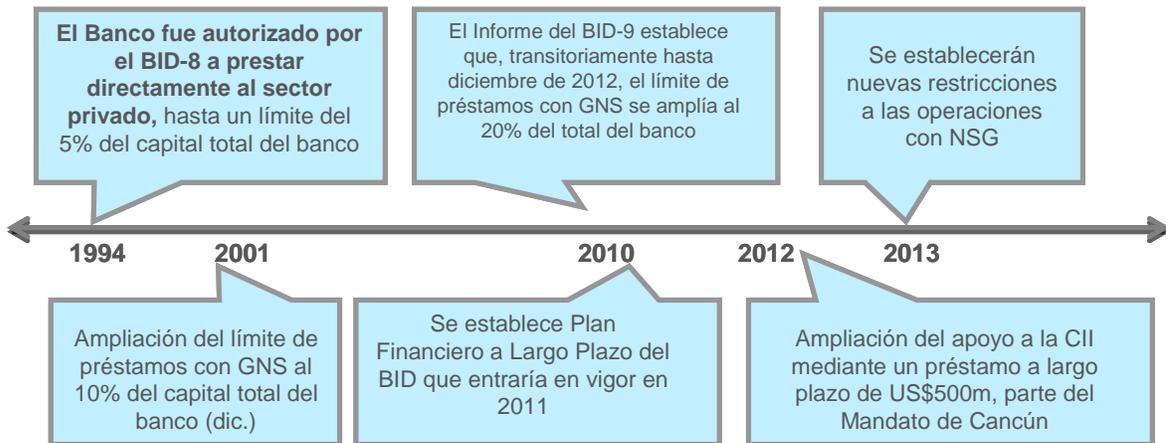
- 2.7 De hecho, la creación del Comité de Coordinación del Sector Privado en 2002 y el Comité del Sector Privado en 2005, sustituido en 2007 por la Oficina del Vicepresidente del Sector Privado (VPP), fue, en gran medida, una respuesta a los problemas de superposición funcional e ineficiencias asociadas (Figura 3).

Figura 3. Construcción institucional



2.8 La asignación creciente de recursos al financiamiento NSG y a actividades relacionadas es prueba de que el Grupo BID está otorgando mayor importancia al DSP (Figura 4). Posiblemente, la señal más significativa de ello sea la proporción del capital del BID (*equity*) asignada a las operaciones NSG, que se limitaba a un 10% de los préstamos *outstanding* y garantías del Banco previos al BID-9 pero tal proporción fue incrementada bajo el BID-9 hasta el límite de 20% del capital total del Banco, calculado en el contexto de la política de adecuación de capital. El Plan Financiero a Largo Plazo (PFLP) del BID de 2011 asignó específicamente y “segregó” recursos para el sector privado. Así, el PFLP de 2013 asigna (en las aprobaciones proyectadas) US\$9500 millones al sector público y US\$2500 millones al sector privado (que incluye US\$500 millones transferidos a la CII)⁶. El financiamiento NSG, especialmente a países de los grupos C y D, ha crecido en los últimos años (véase Cuadro 3, Anexo A y Figuras 9-10 en el Anexo B en el hipervínculo), en tanto que el financiamiento SG para el DSP ha disminuido.

Figura 4. Cambios en asignación de recursos



⁶ Uno de los requisitos del BID-9 para el DSP es otorgar un préstamo subordinado a la CII de US\$500 millones para apoyar a las PyMES.

**Cuadro 3. Financiamiento para DSP y OSP del Grupo BID (2006-2012):
Foco creciente en países de los grupos C y D y operaciones NSG**

Durante 2006-2012, el Grupo BID aprobó un total de 1763 operaciones de DSP: 747 préstamos y GCP y 1016 operaciones de cooperación técnica. El BID originó un 44% de las operaciones de financiamiento y garantía, la CII un 41% y el MIF un 14%. El MIF fue responsable de más del 62% de las 1016 operaciones de cooperación técnica y el BID de, aproximadamente, el 32%.

La proporción de financiamiento de DSP y OSP como porcentaje del financiamiento total correspondiente al Grupo BID en 2006-11 disminuyó de un 30% en 2006 a un 18% en 2011, más que nada por la caída en el financiamiento SG para el DSP (de un 23% en 2008 a un 5%, aproximadamente, en 2011), el cual no fue compensado plenamente por el aumento en el financiamiento NSG, de un 7% en 2006 a un 13% en 2011.

Hubo un cambio definitivo durante el período en el monto prestado a los países de los grupos C y D. El financiamiento SG en los países de los grupos A y B tuvo un auge en 2008-2009 y se ha contraído desde entonces, mientras que el financiamiento NSG a dichos países ha ido disminuyendo desde 2007. Por otro lado, las cifras para los países de los grupos C y D muestran un aumento drástico en el financiamiento NSG para todo el período, mientras que el financiamiento SG aumentó más recientemente, principalmente a raíz del incremento en los préstamos de inversión y los préstamos por resultado (PPR) desde 2009. Las cifras mencionadas en este cuadro se analizan en el Anexo A y se presentan en el Anexo B en el hipervínculo (Figuras 1-10).

- 2.9 La lógica de segregar recursos para el sector privado podría explicarse de diversas maneras –incluso por el hecho de que la demanda del sector público es muchas veces mayor que lo que el Banco programa anualmente por lo que, si se dejara en manos de los procesos burocráticos únicamente, el sector privado sería naturalmente desplazado. Este enfoque de segregación tiene además diversas consecuencias involuntarias. Ante todo, la lógica del sector privado basada en la demanda (“el sector privado no puede programarse”) se invierte completamente: desde 2011, los recursos están en peligro de ser empujados a expandirse de modos que no siempre son equivalentes a la demanda efectiva del sector privado, lo que potencialmente compromete la calidad de las operaciones de financiamiento y aumenta sus riesgos.

b) Identificación y abordaje de las restricciones al desarrollo a través del sector privado

- 2.10 En conjunto, los documentos clave –la Estrategia de Desarrollo a través del sector privado, el Plan Operativo de NSG y las Directrices para el apoyo a PyMES– identificaron de manera adecuada las restricciones al DSP (Figura 5). La Estrategia de DSP en particular dedicó una sección entera a identificar los factores que explican la baja productividad del sector privado.

Figura 5. Principales restricciones identificadas

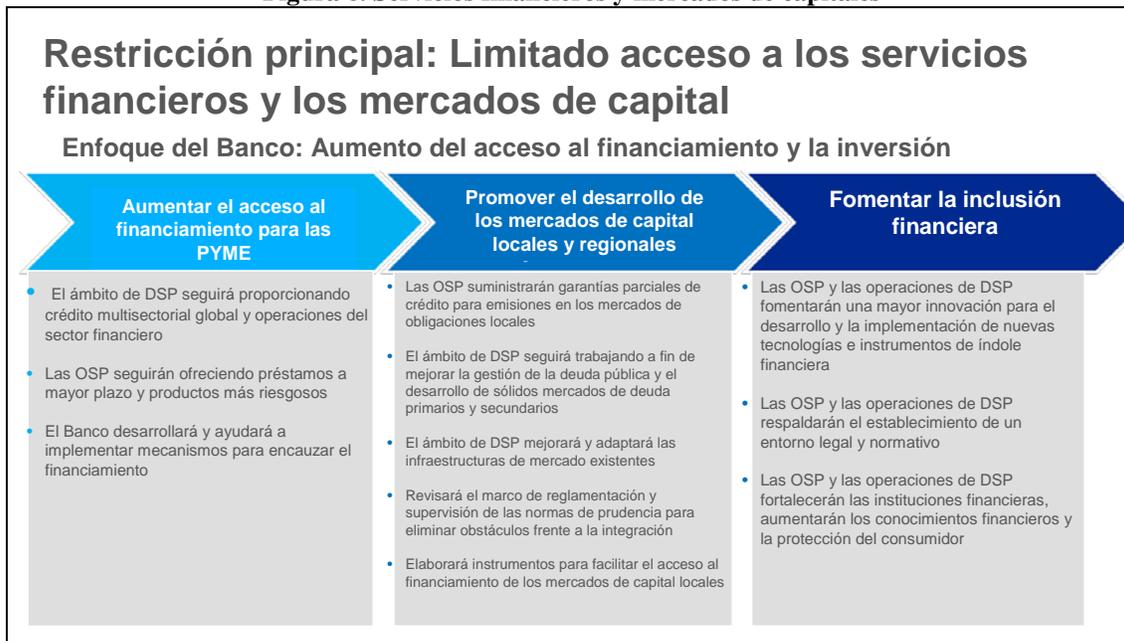
Documentos clave	¿Cuáles son las restricciones principales?
<p>1. Estrategia de Desarrollo del Sector Privado</p>	<p>Limitado acceso a los servicios financieros y los mercados de capital Infraestructura inadecuada para la competitividad y la integración a los niveles mundial y regional. Entorno propicio deficiente y niveles de informalidad elevados entre las empresas. Capacidad de innovación y desarrollo tecnológico limitada. Bajos niveles de aptitudes de los trabajadores y los directivos. Exclusión social y oportunidades perdidas para el logro de un desarrollo sostenible a través del sector privado.</p>
<p>2. Plan Operativo de NSG</p>	<p>Limitada disponibilidad de financiamiento a largo plazo transfronterizo Limitado desarrollo del mercado financiero Mercados financieros locales débiles Restricciones legales a la propiedad privada</p>
<p>3. Directrices para PyMES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Restricciones de crédito para las PyMES causadas por débiles derechos de los acreedores y mecanismos de ejecución, entre otras cosas • Clima de negocios inadecuado para el crecimiento • Limitada capacidad de innovación • Pocos datos sobre PyMES • Barreras y brechas institucionales como la burocracia

2.11 Cabe analizar la Estrategia de DSP en cuanto a su enfoque para eliminar las principales restricciones. Las Figuras 6-10 resumen las restricciones más importantes al DSP en ALC y el enfoque adecuado para eliminarlas o abordarlas que se incluye en la Estrategia de DSP.

2.12 La Figura 6 describe en detalle el modo en que el Banco pretende expandir el acceso al financiamiento correspondiente a las PyMES, promover el desarrollo de los mercados de capitales locales y regionales y fomentar la inclusión financiera. Si bien las propuestas parecen ser razonables en principio, el Banco no identifica cómo se las priorizará y ejecutará para alcanzar el objetivo establecido. Asimismo, si bien el Banco se compromete a promover a las PyMES –porque son un instrumento efectivo de creación de empleo y de generación de ingresos– el enfoque para fomentar el desarrollo de las PyMES está fragmentado. De hecho, si se observa nuevamente el Plan Operativo de NSG (Figura 5), se coloca un énfasis excesivo en el financiamiento como restricción. El financiamiento es importante, pero no constituye necesariamente una restricción vinculante para el desarrollo de las PyMES; el desafío es saber cómo integrar diversos mecanismos para brindar apoyo y mejorar el clima de negocios a fin de asegurar que las PyMES accedan a los mercados y no sucumban ante obstáculos burocráticos o de otra índole. Las nuevas Directrices de las PyMES hacen hincapié en el hecho de que la efectividad depende de la combinación del financiamiento, la asistencia técnica, la capacitación y la integración de las PyMES en grupos o en cadenas de valor

lideradas por compañías más grandes. No obstante, el Banco se encuentra fuertemente abocado a brindar financiamiento.

Figura 6. Servicios financieros y mercados de capitales



2.13 La Figura 7 muestra el enfoque del Banco respecto de cómo superar la restricción de contar con una infraestructura inadecuada para la competitividad y la integración. La Estrategia sí indica los sectores específicos en los que el Banco centrará sus iniciativas de infraestructura y parece ser consciente de las limitaciones individuales de los países en lo que respecta tanto a la inversión material como a las alianzas público-privadas (APP). Si bien las soluciones propuestas por el Banco parecen ser más sólidas que las sugeridas en otras áreas, el documento no aborda el hecho de que, con conocimiento y esfuerzos fragmentados, el Banco no está bien estructurado como para apoyar a las APP. Además, el documento nada dice sobre la naturaleza de la cooperación intra-Banco requerida para brindar el apoyo necesario para crear “marcos adecuados en materia jurídica, normativa e institucional” no sólo en el caso de las APP (véase Cuadro 4) sino también, en términos más generales, en el caso de la inversión en infraestructura por parte del sector privado.

Figura 7. Infraestructura para la competitividad y la integración a los niveles mundial y regional



Cuadro 4. La importancia de la integración SG/NSG: las APP

El sector de infraestructura es un buen ejemplo de la importancia que reviste la coordinación intra-Banco para integrar las operaciones SG y NSG. Consideremos un proyecto de infraestructura (es decir, un proyecto en transporte, energía eléctrica, aguas y cloacas) que será implementado como una APP. El éxito financiero y económico del proyecto depende no solo de sus características "privadas" (que indican si es financiable o no), sino también de aspectos públicos clave: instituciones de supervisión y regulación, un marco legal y normativo apropiado y funcionarios civiles con la capacidad y el conocimiento necesarios para preparar la APP y manejar el proyecto en diferentes etapas. Todas estas actividades están respaldadas por el área de SG. Además, pueden requerirse inversiones del sector público con anterioridad a la ejecución de la APP, o paralelamente, para suministrar ciertas externalidades (por ejemplo, caminos secundarios para una APP de autopistas). Así, a fin de garantizar el nivel máximo de beneficios para el país, deben articularse tanto las operaciones SG como las operaciones NSG, asegurándose, por un lado, de que los elementos públicos clave existan y, por otro, que las empresas del sector privado sean estimuladas y respaldadas para responder. Una APP es una alianza estratégica y una relación contractual entre los sectores público y privado en la que el sector privado suministra servicios de infraestructura necesarios y de mejor calidad. **Los elementos críticos para un marco de APP son las políticas sectoriales; el marco legal, regulatorio e institucional; y las entidades gubernamentales clave** (como los ministerios sectoriales/gobiernos subnacionales, el ministerio de hacienda, comités interministeriales, así como unidades regulatorias y de APP). Estas entidades deberían establecer los roles y las responsabilidades de los sectores público y privado; los filtros y procedimientos adecuados para la aprobación de los proyectos, incluidos los criterios de selección de los proyectos; la plataforma y los instrumentos financieros necesarios para que el sector público cumpla con sus obligaciones; la gestión de pasivos contingentes; y mecanismos de resolución de conflictos. Por consiguiente, es esencial para el éxito de los programas de APP contar con un marco apropiado que ofrezca transparencia y establezca las reglas del juego para todas las partes involucradas, que salvaguarde el interés público y atraiga los recursos financieros, las inversiones y las habilidades de gestión en la prestación de servicios del sector privado.

- 2.14 La Asamblea examinó las directrices operativas aplicables a las operaciones NSG del BID en relación con las entidades públicas, municipales y semipúblicas para facilitar tanto las APP como la contribución de las operaciones NSG del BID a fin

de alcanzar las proyecciones de crecimiento incluidas en el PFLP del BID. En líneas generales, las nuevas directrices introducen cambios importantes:

- Flexibilizan las restricciones de “elegibilidad de países” al incluir la categoría de país no miembro como último beneficiario del financiamiento del BID; ello armoniza el enfoque del BID con el de otras instituciones multilaterales de desarrollo, incluida la CII, y ello contribuye a atraer inversión extranjera a ALC.
- Incluyen como posibles prestatarios a “toda entidad independientemente del grado de propiedad del sector privado o público”.
- Tratan a las APP como una estructura y no como un tipo de prestatario, consideradas según cada caso para la aprobación del Banco. Esto significa que la propiedad de una entidad prestataria no debería ser un factor determinante al evaluar si el Banco debería financiar a una APP.
- Por último, establecen que los prestatarios incluidos dentro de esta categoría no necesitan cumplir con las prácticas de compra públicas si demuestran que cuentan con prácticas de compra comerciales debidamente establecidas.

2.15 Los cambios introducidos en la nueva Política de Crédito NSG abordan en forma modesta las recomendaciones planteadas por OVE a la Administración para reforzar el apoyo del Banco a las APP o bien aumentar el crédito destinado a las autoridades subnacionales⁷. Dicha política flexibiliza los requisitos previos que establecían que debía otorgarse financiamiento únicamente a entidades de propiedad mayoritariamente privada. Sin embargo, la política no aborda de manera suficiente otras cuestiones como la ausencia de una unidad institucional encargada de cumplir con esta agenda y la falta de donaciones complementarias suficientes que nutran el mercado y aumenten la competitividad de los préstamos del SCF.

2.16 La Figura 8 resume el enfoque necesario para mejorar el entorno propicio para el sector privado, reducir los niveles de informalidad de las empresas, mejorar el ámbito para las inversiones y promover el diálogo público-privado. Las iniciativas del Banco son encomendables. Sin embargo, eliminar barreras significativas y mejorar el ámbito para las inversiones exigirá que el Banco establezca un diálogo con los países prestatarios más estructurado y frecuente sobre el entorno relativo a las políticas y las regulaciones. No existe ninguna prueba convincente de que el Banco esté avanzando en esta dirección; en este sentido, más allá de la importancia de las restricciones mencionadas y el enfoque sugerido, el documento sigue siendo una declaración de intenciones - por lo tanto, estrictamente hablando, no constituye una estrategia.

⁷ Evaluación de las Operaciones del Banco sin Garantía Soberana con Entidades Subnacionales: 2007-2010 realizada por OVE, RE-402.

Figura 8. Entorno propicio



2.17 La Figura 9 muestra el enfoque adoptado por el Banco para fortalecer la capacidad de innovación y construir capital humano. La Estrategia del Banco es integral en cuanto a los tipos de problemas que aborda— desde la calidad de la capacitación hasta la mejora del clima de negocios e incentivos para la investigación y el desarrollo. Sin embargo, la Estrategia en sí misma carece de la profundidad y del plan de acción detallado necesarios para resolverlos. En los países más grandes, el desafío es transformar un sistema nacional de ciencia y tecnología – históricamente respaldado por el BID – en un sistema nacional de innovación orientado hacia la empresa. En los países más pequeños, la cuestión crítica es elegir entre los enfoques e instrumentos disponibles para optimizar los recursos asignados al desarrollo de tecnología y a la adquisición de aptitudes. Además, tanto para los países grandes como los pequeños, la Estrategia no deja en claro cuáles son los aspectos del régimen de incentivos económicos que deben ser modificados y en qué dirección a fin de guiar a las empresas hacia la innovación.

Figura 9. Innovación, tecnología y niveles de aptitudes



2.18 Por último, la Figura 10 identifica el modo en que el Banco propone utilizar al sector privado como instrumento de inclusión social. La Estrategia del Banco carece de propuestas específicas, mientras que la declaración referida al rol de la OMJ no está sustentada por ninguna prueba⁸. A pesar de la intención general de mejorar la gobernanza corporativa e incrementar la responsabilidad social a través de una combinación de operaciones del sector privado (OSP) y actividades de DSP, no se incluye ningún tipo de lineamiento para hacer efectiva esa intención.

Figura 10. Inclusión social a través del sector privado



⁸ Véase Evaluación de la Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría realizada por OVE, junio de 2012, RE- 414.

c) Necesidad de un marco más profundo

- 2.19 La identificación de restricciones al desarrollo es útil, pero en última instancia el Banco necesita de un marco sobre el cual basar su estrategia – un modo de pensar sobre el desarrollo y el rol del sector privado como así también sobre las ventajas comparativas y los potenciales aportes del BID. La ausencia de ese marco ha sido el mayor obstáculo conceptual del BID a la hora de responder al mandato BID-9 para promover el DSP como instrumento de desarrollo.
- 2.20 Un posible punto de partida para crear dicho marco es un concepto simple: el desarrollo de las fuerzas productivas en una economía de mercado depende de la formación de mercados, que resulta de la interacción de los sectores público y privado. Las instituciones del sector público establecen el escenario o las reglas del juego; las empresas (en general, el sector privado) brindan los recursos o inversiones en base a los cuales surge el intercambio comercial. El impacto de las empresas en el desarrollo tiende a ser incrementado cuando se reducen o eliminan las barreras de entrada (y de salida) y se atienden las fallas de mercado; la movilidad de las empresas libera las fuerzas de la innovación al inculcar la competencia, hacer más densos los mercados y garantizar que los intercambios deriven en precios eficientes. De hecho, las empresas pueden ser “empujadas” o respaldadas para entrar en los mercados, haciéndolas más competitivas y desafiando a los monopolios existentes. Al mismo tiempo, es necesario asegurar una “igualdad de condiciones” –un ámbito de negocios de respaldo– para lo cual es esencial eliminar las barreras de políticas o regulación que restringen la movilidad y el crecimiento⁹.
- 2.21 De allí la importancia del enfoque bifurcado hacia el DSP: en principio, la optimización del impacto positivo del sector privado sobre el desarrollo depende tanto de la capacidad de los nuevos emprendedores e innovadores de ingresar y desafiar a quienes ya pertenecen al mercado como de un régimen de políticas que, como mínimo, no sea adverso al esfuerzo empresarial –es decir, reglas e instituciones que respalden a las empresas que compiten abiertamente y que no participan en actividades de captación de renta.
- 2.22 Al ayudar a los gobiernos a diseñar políticas y regulaciones apropiadas y, a su vez, al brindar apoyo a quienes ingresan en el mercado y a los innovadores de todos los tamaños, el Grupo BID podría servir como instrumento de transformación del panorama de los países ayudando a movilizar a las fuerzas de la actividad empresarial –inyectando dinamismo en los mercados, creando empleo, generando ingresos y beneficiando a los consumidores. Afirmar que el Grupo BID cuenta con un sinnúmero de instrumentos para respaldar proyectos sólidos equivale a decir que las diversas áreas y ventanillas del Grupo BID podrían funcionar como un organismo bien coordinado, con mecanismos que

⁹ Una gran cantidad de literatura sobre el tema muestra la correlación positiva que existe entre la innovación, la competencia y el crecimiento económico. Véase, por ejemplo, Baumol, W. J. (2002), *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*. Princeton University Press.

saquen provecho de los recursos provenientes de diferentes áreas del Banco en forma efectiva a fin de afrontar situaciones complejas. El Banco está excepcionalmente calificado para apoyar proyectos que demandan acción tanto del sector público como privado, ya que cuenta con funcionarios que conocen la lógica, el enfoque y los requisitos de las operaciones del sector público y el sector privado; proyectos que exigen una combinación de financiamiento, asistencia técnica y transferencia de conocimiento; proyectos que no se llevarían a cabo por fuera del ámbito de un Banco de desarrollo regional con conexiones globales; proyectos, en suma, cuya adicionalidad va más allá del ámbito financiero, con externalidades significativas (véase Cuadro 5). Esta es la línea de razonamiento que subyace a la intervención del Banco.

Cuadro 5. Análisis de la muestra de proyectos del BID: la adicionalidad del Banco es principalmente financiera

Las pruebas recogidas por OVE basadas en el análisis de la muestra de proyectos indican que la adicionalidad del Banco es primordialmente de índole financiera. La Tabla 9 del Anexo B en el hipervínculo muestra que en un 82% de las operaciones (116 proyectos), el Banco ofreció adicionalidad financiera. En 61 casos (43% del total), el Banco agregó valor al ofrecer mejores plazos u otras condiciones financieras que aquellas disponibles en el mercado al momento de la aprobación del proyecto. OVE también comprobó la existencia de movilización de recursos en 54 proyectos (38% del total).

OVE identificó una adicionalidad no financiera en un 44% de los proyectos. Esta adicionalidad fue muy diversificada (véase Anexo B, Tabla 10), donde la contribución más frecuente de ambas ventanillas (SG y NSG) fueron las protecciones ambientales (11% de los proyectos). El IFD contribuyó a mejorar el marco regulatorio (23% de los proyectos con SG), mientras que las ventanillas de NSG contribuyeron a la gobernanza corporativa y también a mejorar el acceso a nuevos productos y servicios (12% y 6% de los proyectos NSG, respectivamente).

La adicionalidad financiera del Banco ha aumentado de manera constante desde el año 2008. La adicionalidad no financiera mostró un aumento importante entre 2008 y 2010 (de un 36% a un 52%) y una reducción en 2010-2011. (Las Tablas 21 y 22 del Anexo B en el hipervínculo muestran la evolución de la adicionalidad financiera y no financiera por año).

- 2.23 El BID parece haber adoptado históricamente un enfoque relativamente benigno o de bajo perfil respecto de una reforma de políticas relativas al DSP. En raras ocasiones el Banco ha ejercido presión en favor de una mejora del entorno regulatorio para el sector privado en infraestructura, a pesar de que dicha iniciativa atraería a la inversión, lo que liberaría recursos para la producción de bienes públicos como la atención médica preventiva o la educación primaria. Al subutilizar su capacidad de interconexión con las instituciones del sector público - y de influir sobre ellas - encargadas de definir el régimen de políticas dentro de las cuales opera el sector privado (el “ámbito de los negocios”), el BID ha desaprovechado oportunidades de lograr que sus OSP sean más efectivas.
- 2.24 Además, los resultados del análisis de una muestra de proyectos indican que las operaciones con actividades de SG y NSG coordinadas y objetivos integrados son relativamente escasas (véase Cuadro 6).

Cuadro 6. Nivel de coordinación entre las ventanillas del BID abocadas al DSP

OVE buscó indicios de “intentos de coordinación” durante el diseño de los proyectos en dos modalidades: (i) un miembro de otra ventanilla fue parte del equipo del proyecto (“Equipo” en la tabla que sigue a continuación)^a; y/o ii) la propuesta de préstamo del proyecto mencionaba una o más operaciones, implementadas por otras ventanillas, que la precedían o complementaban (“Referencia”). Solo una proporción baja de los proyectos analizados cumplía con estos criterios en las operaciones de DSP y OSP relativas a las PyMES y los mercados financieros.

	Coordinación por ventanilla entre 2008 y 2012								
	PYMES				Mercados Financieros				Total
	Ninguna	Equipo	Referencia	Ambas	Ninguna	Equipo	Referencia	Ambas	
SCF	54%	8%	33%	4%	73%	5%	20%	3%	100%
IFD	75%	6%	13%	6%	76%	10%	10%	3%	100%
OMJ	27%	60%	0%	13%	30%	60%	0%	10%	100%
Total	53%	22%	18%	7%	68%	14%	14%	4%	100%

Un 7% de los proyectos de DSP y OSP que apoyan a las PyMES cumplían con ambos requisitos, es decir, incluían a miembros del equipo y mencionaban proyectos de otras ventanillas en el documento de préstamo. La iniciativa OMJ cumplió con el criterio de coordinación con mayor frecuencia (13%), seguida por el IFD (6%) y el SCF (4%). Los proyectos relativos a los mercados financieros mostraron un nivel menor de coordinación, con un 4% de proyectos que cumplieron con ambos criterios -- 3% en la OMJ y 3% en el IFD y el SCF. El análisis de OVE halló indicios de coordinación solo en proyectos aprobados en 2008 y 2009, lo que sugiere una disminución en el nivel de coordinación a partir de 2010. El SCF presenta una caída particular de un 13% en 2008 a 0% en 2011. (Véase Tabla 11 en el Anexo B).

a El porcentaje de equipos de proyecto articulados (VPS and VPP) fue uno de los indicadores sugeridos por la Administración para el seguimiento de progreso relativo a “explotar sinergias entre DSP y OSP” en el área de acción de “coordinación aumentada dentro del BID”. Véase “Resumen de la Estrategia del Sector Privado 2011-2020,” Cuadro III, página 18, GN-2518-12.

2.25 Las operaciones del sector privado también fueron relativamente autónomas en el proceso de programación del Banco y, por lo general, no fueron significativamente incluidas en los documentos de programación de País. La visión amplia del Grupo BID ha llevado a una trampa de equilibrio de nivel bajo: el sector público programa su operaciones de préstamo sin focalizarse en las restricciones existentes que limitan la respuesta del sector privado mientras que el área de NSG del Banco responde, no mediante la estructuración de la demanda a fin de alcanzar los esfuerzos realizados del lado de la oferta sino mediante la búsqueda de clientes *ad hoc* y, en ocasiones, al margen de mecanismos o acuerdos del lado de la oferta que respalden el DSP (véase Cuadro 8 y Anexo A). Asimismo, la información limitada sobre el panorama del sector privado y las presiones crecientes para alcanzar las metas de las operaciones del sector privado (OSP) pueden derivar en una selección adversa, donde los prestatarios son empresas que no pueden acceder a los mercados o incluso al financiamiento del gobierno (como en el caso de las empresas de distribución eléctrica del Grupo Rede brasileñas, actualmente intervenidas).

2.26 Algunas de las ventajas comparativas del BID están identificadas en el Informe BID-9 y en la Estrategia de DSP: ser un socio fiable, tener un enfoque y un

conocimiento a nivel de país y de Región, ser capaz de difundir buenas prácticas y ofrecer productos financieros y no financieros, y –según las partes interesadas del Banco– ser capaz de proteger *de facto* la inversión en sectores regulados (ofreciendo así un seguro implícito) y, a través de su reputación, otorgar un sello de aprobación a las empresas prestatarias. Sin embargo, esta ventaja comparativa primordial de contar con instrumentos y de ser capaz de movilizar recursos para apoyar a las entidades tanto públicas como privadas en formas sinérgicas no tuvo la mención destacada que debiera haber tenido.

- 2.27 El Panorama de la Efectividad en el Desarrollo (DEO) de 2011 observó que relativamente pocas operaciones parecen utilizar estas ventajas cabalmente. El análisis realizado por OVE de la muestra de proyectos corroboró que existen solo algunos ejemplos de colaboración dentro de las áreas de SG y NSG del Banco y entre ellas (véase Cuadro 7).

Cuadro 7. Alcance de la colaboración entre SG/NSG en el abordaje de las fallas de mercado y de gobierno

OVE analizó 34 proyectos que identificaron el sub-abastecimiento de un bien semipúblico como una falla de mercado para determinar el nivel de coordinación con el Sector de Infraestructura y Medio Ambiente que, además de supervisarlas, apoya la ejecución de aquellas operaciones del BID relativas a la energía, el transporte, y el agua y saneamiento. En estos proyectos – de los cuales 5 eran operaciones SG (competitividad, infraestructura y programas financieros rurales) y 29 eran programas de infraestructura NSG– el 29% (3 proyectos SG y 7 NSG) recurrieron a la división de infraestructura que es depositaria de la experiencia sobre estas cuestiones dentro del Banco, con una tendencia en aumento desde 2008 (uno de 4 proyectos) hasta 2011 (6 de 12 proyectos) (véase Anexo B en el hipervínculo, Tablas 14 y 15).

Ninguno de los 9 proyectos NSG que identificaron instituciones frágiles y/o distorsiones regulatorias recurrieron al IFD/ICS, la ventanilla de SG encargada de elaborar las políticas, estrategias, directrices operativas y programas sectoriales del Banco en capacidad institucional (por ejemplo, regulación y clima de negocios) (véase Anexo B, Tabla 12).

Por último, de los 22 proyectos NSG que abordaron fallas de mercado y/o información asimétrica en el mercado crediticio, 1 (aproximadamente, 5% del total) trabajó en coordinación con la división competente del IFD para tratar la cuestión en el documento de préstamo. Este único proyecto fue aprobado en 2008 (véase Anexo B, Tabla 15).

- 2.28 Por último, la encuesta realizada por OVE a funcionarios del Banco indica que algunos tienen una visión escéptica sobre la estrategia de DSP, aunque también tienen poco conocimiento sobre ella (véase Cuadro 8).

d) Conclusión

- 2.29 En conclusión, si bien el Banco cumplió con los requisitos documentales del BID-9, no lo hizo en el sentido más fundamental de elaborar piezas que aborden los problemas básicos del DSP como instrumento de desarrollo y de diseñar una estrategia capaz de contribuir en forma decisiva a los cambios transformacionales mediante la utilización de las donaciones y las ventajas del Banco en la forma más efectiva posible.

Cuadro 8. Una visión de los funcionarios acerca de la Estrategia de DSP

La encuesta de octubre de 2012 realizada por OVE a funcionarios de tres oficinas de vicepresidentes (VPC, VPS y VPP) reveló que tenían poco conocimiento sobre la Estrategia de DSP, una visión algo escéptica del impacto del documento y una creencia de que sería utilizada solo esporádicamente para realizar las actividades centrales del Banco. OVE contactó a 505 individuos y recibió respuesta de casi el 70%. Solo se preguntó sobre la Estrategia de DSP a los funcionarios que trabajaban en cuestiones de DSP en VPP y VPS y a los funcionarios de VPC. En el caso de VPC, el 16% había leído la Estrategia de DSP y la conocía; el 24% creía que tendría una influencia primordial en ayudar a seleccionar y diseñar nuevas operaciones en 2013-15. Además, el 7%, 5% y 3% de los funcionarios de VPC la había utilizado regularmente el año anterior para elaborar estrategias y programas de país, mantener diálogos con los países y en la elaboración de proyectos, respectivamente. En el caso de VPS, el 4% había leído el documento y lo conocía, el 14% creía que tendría una influencia primordial, y menos de un quinto creía que sería utilizada en proyectos de financiamiento, cooperación técnica, trabajo analítico o diálogo con los países. Por último, de entre los funcionarios de VPP, un 20% había leído el documento y lo conocía, mientras que un 17% creía que tendría una influencia primordial en ayudar a seleccionar y diseñar operaciones en 2013-15.

B. Efectividad en el desarrollo

- 2.30 Los requisitos BID-9 correspondientes a la efectividad en el desarrollo establecen que los programas y las Estrategias de País incorporen plenamente las operaciones del sector privado; que se fortalezca la efectividad en el desarrollo mediante la alineación de las operaciones NSG con las prioridades corporativas generales, identificando y abordando las fallas en el mercado que justifiquen el apoyo del Banco y respondiendo a las necesidades de los países menos desarrollados; que la pericia interna disponible sea tenida en cuenta; que el DEO informe anualmente acerca de todo lo anterior; y que los países puedan decidir la combinación público-privada que mejor se ajuste a sus estrategias de desarrollo.
- 2.31 A fin de evaluar en qué medida la Administración del Banco había implementado los requisitos establecidos en el BID-9, OVE realizó una revisión exhaustiva de una muestra de operaciones GS y NSG aprobadas entre 2008 y 2012, de los proyectos informados en el DEO, y de las Estrategias de País aprobadas desde 2007 hasta 2012¹⁰. Por supuesto, es demasiado pronto para evaluar con rigurosidad los resultados de los proyectos DSP y OSP aprobados con posterioridad al BID-9.
- 2.32 Este análisis sugiere que, en líneas generales, el cabal cumplimiento de los requisitos establecidos en el BID-9 relativos a la efectividad en el desarrollo está avanzando en la dirección correcta, pero aún es un trabajo en proceso. Los proyectos informados en el DEO de 2010 no presentaron un panorama convincente de un impacto positivo del Banco sobre el desarrollo a través del sector privado. De hecho, el ámbito de DSP no parece haber tenido ninguna importancia en el debate sobre la efectividad en el desarrollo; y en aquellos casos en que el sector privado estaba involucrado explícitamente, la cartera de préstamos parecía ser contraria a las directrices del Banco sobre cambio climático.

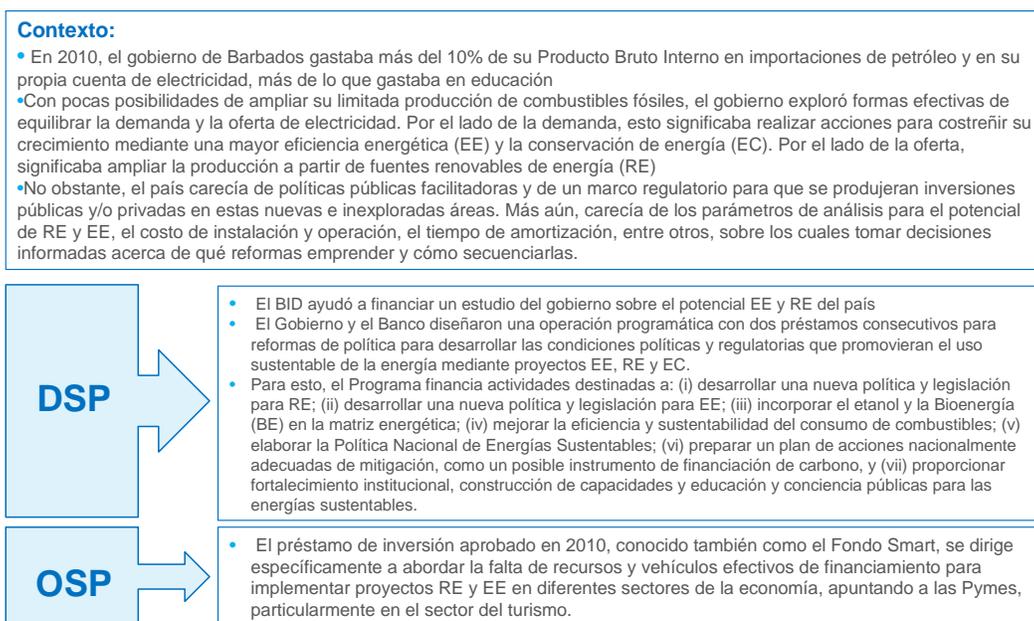
¹⁰ La revisión exhaustiva comprendió los proyectos aprobados entre 2008 y 2012, dos años antes y aproximadamente dos años después de la emisión del BID-9. Este análisis anterior y posterior basado en un intervalo de dos años permitió a OVE investigar si hubo algún cambio en el diseño y la ejecución de los proyectos.

Los proyectos informados en el DEO de 2011 representan una mejora sustantiva respecto de aquellos informados en 2010. Los proyectos parecen variar en cuanto a la calidad, desde proyectos como el Programa global de apoyo a las microfinanzas en Ecuador, un ejemplo sólido aunque no particularmente innovador, hasta el caso de Rodoanel en São Paulo, donde no queda claro cuánta adicionalidad aportó el BID a esta operación.

- 2.33 Curiosamente, el DEO de 2011 distingue (apropiadamente) como exitosos aquellos proyectos que se basaron en “diagnósticos sectoriales comprehensivos y respaldados por el Banco, que permitieron el diseño de soluciones innovadoras”. Esto es así no sólo en el caso de la infraestructura (con cuatro ejemplos que parecen ser sólidos, incluido el Apoyo al Marco de Energía Sustentable para Barbados que se describe en la Figura 11), sino también en el caso del Programa de Apoyo a la Exportación de Servicios Globales en Uruguay (que no solo identificó barreras sino que además presentó un enfoque integral para eliminarlas) y del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria en República Dominicana con apoyo del BID¹¹.

Figura 11. El estudio de caso del Proyecto de Barbados

Apoyo al Marco de Energía Sustentable para Barbados



Fuentes: Panorama de la Efectividad en el Desarrollo 2011

¹¹ Los ejemplos que se citan frecuentemente de cooperación público-privada (SG-NSG), que señalan la importancia del trabajo preliminar conjunto, incluyen la Operación del Canal de Panamá y el de ICE (Costa Rica). Otros ejemplos relevantes serían el de la Iniciativa empresarial de Uruguay y la legislación salvadoreña, que permitieron que los proyectos fueran financiados sin recurso (respecto de balances generales).

- 2.34 La evaluación realizada por OVE de los diseños de la muestra de proyectos que revisó indica que el 43% (61 de 141 proyectos) identificaban fallas en el mercado. Este porcentaje aumentó con el tiempo, de un 24% en 2008 a un 52% en 2010 (véase Anexo B en el hipervínculo, Tabla 16)¹². Los proyectos originados en el IFD fueron más acertados en la identificación de fallas en el mercado (46%) que aquellos originados en el SCF (44%) o en la OMJ (40%), aunque todas las divisiones mejoraron su desempeño entre 2008 y 2012. En los últimos años, los oficiales de proyecto parecen ser más conscientes de la importancia de señalar las fallas o las imperfecciones del mercado y sus consecuentes externalidades al identificar y diseñar un proyecto.
- 2.35 Solo el 23% de los proyectos incluidos en la muestra proponían soluciones en forma clara para superar las fallas en el mercado, aunque este porcentaje también aumentó levemente con el tiempo. La OMJ obtuvo los mejores resultados (36%), seguida por el SCF (22%) y el IFD (21%). Un desglose por sector indica que el Banco abordó mejor las fallas del mercado en infraestructura (45%) – transporte (70%) y energía (33%) –y PyMES (40%) que en agricultura (20%) y mercados financieros (11%)¹³ (véase Anexo A).
- 2.36 Dos tercios de los proyectos ofrecían indicadores de resultados y cada proyecto que incluía al menos un indicador de resultados también ofrecía una línea de base para uno de los indicadores como mínimo. De entre las ventanillas analizadas, la OMJ fue la que tuvo mejor rendimiento, donde un 73% de sus proyectos definían indicadores de resultados, seguida por el IFD (68%) y el SCF (64%) (véase Anexo B en el hipervínculo, Tablas 22, 23, 24 y 25). Si se hace un desglose por sector, el transporte y la energía mostraron un mejor rendimiento, donde un 80% y 76% de los proyectos, respectivamente, contaban con indicadores de resultados. Solo un 63% de los proyectos de mercados financieros proponían indicadores de resultados en el documento de préstamo (véase Anexo B, Tabla 26).
- 2.37 Una restricción importante a las actividades de préstamo para el DSP es la naturaleza estrecha de los instrumentos, que inclina la balanza de la cartera de préstamos en favor de las empresas más grandes– normalmente, las empresas ya posicionadas en el sector que están dispuestas a absorber – y pueden hacerlo – costos de transacción altos y el riesgo cambiario asociado a los préstamos del BID. En primer lugar, ninguna de las ventanillas del sector privado del Grupo BID cuenta con un producto de financiamiento bien desarrollado en moneda local¹⁴. Los préstamos se realizan en dólares estadounidenses y el prestatario es quien debe asumir todo riesgo cambiario. En segundo lugar, el BID –a diferencia

¹² Dado que la cantidad de proyectos que integran la muestra en 2012 es muy pequeña (5 proyectos), estos fueron omitidos del análisis.

¹³ La mayoría de las fallas de mercado señaladas en los proyectos se vinculan con problemas de externalidades (por ejemplo, bienes públicos y semipúblicos) y con información asimétrica en los mercados crediticios.

¹⁴ El Banco está trabajando para desarrollar instrumentos NSG en moneda local. La evaluación de la OMJ realizada por OVE (RE-414) verificó un caso de un préstamo NSG (Mi Banco en Perú).

de la CII– no está autorizado a tomar posiciones de capital o cuasi-capital (convertibles). En tercer lugar, el BID tiende a brindar una asistencia técnica limitada como complemento de sus préstamos, que sería un elemento importante para atraer clientes con mayor impacto. Ello sería un motivo adicional para que el SCF y el MIF, al igual que la CII, trabajen de manera más integrada.

C. Coordinación

- 2.38 El requisito BID-9 relativo a la coordinación establece que el Banco “*procurará coordinar mejor sus operaciones del sector privado entre las diferentes ventanillas operacionales*”. Tal como fue señalado en el análisis precedente sobre el foco estratégico y las directrices, OVE identificó a la coordinación como una debilidad recurrente.
- 2.39 El requisito contenido en el Informe BID-9 se centró exclusivamente en la coordinación entre las diferentes ventanillas operacionales; sin embargo, evaluaciones anteriores realizadas por OVE indican que es necesario evaluar la coordinación entre las diferentes ventanillas operacionales y entre las operaciones del sector privado y las operaciones de desarrollo a través del sector privado, implementadas respectivamente por las áreas NSG y SG del Banco¹⁵. Esta perspectiva adicional es útil porque, en muchos casos, la efectividad de las operaciones tanto del sector público como privado depende de una coordinación más estrecha que permita explorar sinergias mediante la captura de más externalidades, una mayor respuesta por parte del sector privado y una mejor calidad de las operaciones en general.
- 2.40 Esta evaluación ha encontrado escasos indicios de cooperación entre las áreas pública y privada del Banco y entre las diferentes ventanillas del sector privado. Ello ha derivado en la pérdida de muchas oportunidades significativas, no solo en operaciones de infraestructura –donde una mejor coordinación traería aparejados beneficios claros (como en el caso de las operaciones que involucran APP y concesiones)– sino también en otros sectores, por ejemplo, en el fortalecimiento de la adicionalidad del Banco en operaciones del sector financiero (como en el caso de las mejoras en las regulaciones del mercado financiero conjuntamente con un apoyo de segundo nivel o el establecimiento de instalaciones con instituciones financieras de clientes).
- 2.41 Los elementos clave para una coordinación efectiva son una visión común, incentivos alineados, mecanismos efectivos y, lo más importante, alguien con el poder y la voluntad de garantizar que la cooperación tenga lugar. Las iniciativas individuales e informales, e incluso las reuniones periódicas, son insuficientes para asegurar una coordinación efectiva. Lo que el BID-9 requiere no es una cooperación ocasional sino “un enfoque integrado con respecto al sector privado”

¹⁵ Véase OVE (2012), Evaluación de la Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría, RE-414 y OVE (2005) Evaluación del Programa de Préstamos Directos del Banco al Sector Privado 1995-2003, RE-303.

sobre la premisa de que “el Banco procurará coordinar mejor sus operaciones del sector privado entre las diferentes ventanillas operacionales. Las estrategias y la programación de país deberían incorporar plenamente el desarrollo y las operaciones del sector privado”¹⁶.

- 2.42 Existen tres momentos durante el ciclo de financiamiento en los que las partes interesadas podrían hacer oír sus opiniones sobre la calidad del proyecto: en la reunión de elegibilidad; ante el comité de préstamos; o, con muchas menos probabilidades, durante la reunión previa al cierre. En teoría, funcionarios de los departamentos de NSG y SG, así como de diversas ventanillas operacionales, están presentes en estas reuniones. Sin embargo, de las entrevistas con los funcionarios surgieron opiniones contradictorias sobre si estas reuniones tienen un valor deliberativo o si son completamente “ejecutivas” por naturaleza. Además, existe una reunión mensual de coordinación del sector privado, aunque no está del todo claro si ésta aporta un valor agregado significativo más allá del intercambio de conocimiento y consejos de iniciación. El Cuadro 9 muestra las perspectivas de los funcionarios sobre la coordinación.

Cuadro 9. Coordinación – Una visión de los funcionarios

La Encuesta a Funcionarios realizada por OVE en octubre de 2012 indica que el 23,8% (46 de 193) de las personas entrevistadas nunca han integrado un equipo mixto. De entre quienes sí han formado parte de un equipo mixto, el 27,5% (53 de 193) trabajó en equipos mixtos de una vicepresidencia diferente y el 48,5% lo hizo en equipos de la misma vicepresidencia. En cuanto a la interacción de VPS con el SCF, 2 de 11 funcionarios de mercados de capital e instituciones financieras informaron haber integrado un equipo con el SCF (18%); 1 de 8 funcionarios de competitividad e innovación (12,5%); y 21 de 122 funcionarios de infraestructura y medio ambiente (17,2%). Mientras que un 75,3% (131 de 174) de los funcionarios entrevistados está familiarizado con la posibilidad de que exista una doble asignación, un 48% (62 de 130) considera que existen incentivos suficientes para que los funcionarios participen en proyectos liderados por otra división.

- 2.43 A nivel documental, la Estrategia de DSP reconoció que existían problemas de coordinación: “son necesarias una cooperación y una interacción permanentes entre las operaciones de desarrollo a través del sector privado y las operaciones del sector privado que realiza el Banco”. La Estrategia sugería que las áreas de SG y NSG del Banco trabajaran en forma conjunta para identificar fallas gubernamentales y de mercado, que la VPP y VPS implementaran una llamada bimestral y que los equipos SG y NSG mejoraran su cooperación en las áreas de análisis sectorial y de conocimiento de los proyectos. El Plan Operativo de NSG también concordaba en que la coordinación era una falencia al identificarla como un objetivo estratégico y sugerir un mayor diálogo entre la VPP y VPS –aunque, por supuesto, los problemas de coordinación van más allá de la VPP y VPS y no pueden ser abordados de manera efectiva sin la participación directa de VPC– y cambios estructurales derivados, convirtiendo ya sea al sector o al país en el centro de atención para movilizar los amplios recursos del Banco y entregar productos.
- 2.44 Si bien reconocer la falta de coordinación es una mejoría respecto de documentos de estrategia del sector privado anteriores, las soluciones propuestas son

¹⁶ Véase el documento del BID-9, párrafo 3.33 y (ii).

insuficientes. Un mayor diálogo redundaría en beneficio de la cooperación de las operaciones, pero las estrategias no describen el modo en que este diálogo debería tener lugar y no sugieren nada más que “reuniones periódicas” y memorandos de entendimiento, como el memorando firmado entre el Banco y la CII, lo que revela que el Grupo BID aún no cuenta con mecanismos de coordinación efectivos¹⁷.

- 2.45 En 2005, OVE identificó problemas en la coordinación entre las operaciones SG y NSG, y también indicó que existían problemas en la coordinación entre las ventanillas del sector privado y que ello “motiva fricciones, ineficiencia y conflicto [entre las diversas partes del Banco]... Si bien en teoría debería ser posible mejorar la sinergia entre las diferentes partes, la falta de un diagnóstico compartido y de una visión común hace difícil el logro de esta coordinación y racionalización”¹⁸. Dicha evaluación sugería que “debe explorarse la búsqueda de una visión común de toda la institución a partir de un diagnóstico compartido y una división efectiva del trabajo que apunte a buscar esquemas sinérgicos de intervención y retroalimentación de experiencias”.
- 2.46 Los nuevos documentos creados con posterioridad al BID-9 no abordan de manera efectiva estos problemas, que fueron claramente identificados siete años atrás. El Plan Operativo de NSG es el único documento que los menciona, al identificar el “foment[o de] la coordinación entre las ventanillas del sector privado del Grupo BID” como un objetivo estratégico. Sin embargo, el documento no suministra sugerencias directas o directrices operacionales para alcanzar este objetivo estratégico, sino que señala que “[l]a intención es celebrar un acuerdo de cooperación y coordinación más integral para fines del segundo trimestre de 2012”. Este acuerdo aún no ha sido celebrado.
- 2.47 Por último, OVE observó que las operaciones de NSG, en líneas generales, no han sido incorporadas a las Estrategias de País o a los programas de país (véase Cuadro 10) – a pesar de que ese era uno de los requisitos establecidos en el BID-9 para fortalecer la efectividad en el desarrollo.

Cuadro 10. El alcance de la inclusión del DSP y el financiamiento NSG en las Estrategias de País

OVE llevó a cabo una revisión de 21 Estrategias de País aprobadas entre 2007 y 2012, 6 anteriores al BID-9 y 15 posteriores. Solo en cinco (Barbados y Perú antes del BID-9; Perú, Jamaica y Trinidad y Tobago luego de BID-9), el desarrollo a través del sector privado fue parte integral de la Estrategia de País. En Perú (2012), las operaciones de financiamiento NSG estuvieron explícitamente vinculadas a la Estrategia de País para afianzar la posición de Perú en la economía global y fortalecer su competitividad, mediante mejoras en el ámbito de los negocios y una mayor inversión en innovación y desarrollo. La Estrategia de País de Jamaica (2010) se centró en el ámbito de la competitividad/los negocios como prioridad. La Estrategia de País de Trinidad y Tobago (2010) también definió el DSP como prioridad, aunque no mencionó temas importantes como el ámbito de los negocios.

¹⁷ Véase GN-2591-6. Memorando de Entendimiento entre el BID y la CII sobre los Principios para la Cooperación Interinstitucional y la Coordinación en las Operaciones del Sector Privado sin Garantía Soberana, octubre de 2012.

¹⁸ Véase OVE (2005) Evaluación del Programa de Préstamos Directos del Banco al Sector Privado 1995-2003, RE-303.

III. SUGERENCIAS PARA AVANZAR

- 3.1 Estas conclusiones derivan en diversas sugerencias respecto del accionar necesario para avanzar. En cuanto a la estrategia, el Banco necesita forjar una visión compartida por todos los niveles de la institución respecto del sector privado. Esta visión debería basarse en un marco concebido correctamente, un modo de pensar sobre el desarrollo y el rol del sector privado, y una estrategia – con diagnósticos, objetivos, acciones de seguimiento y necesidades de recursos, riesgos identificados e indicadores para monitorear el avance – que sea congruente a nivel interno y que pueda guiar la acción del Grupo BID. Si el desarrollo a través del sector privado se traduce en trabajar para hacer que los mercados sean mecanismos más efectivos de asignación y uso de recursos y construir una economía y una infraestructura social que redunde en beneficio de los ciudadanos y que sea congruente con el interés público, ello significa que el Banco necesita redirigir su atención hacia (i) mejorar el ámbito general de los negocios y abordar cuestiones inherentes a todo el sector, que traerían aparejadas mayores mejoras de bienestar; y (ii) complementar estos esfuerzos atendiendo las fallas de mercado y apoyando a empresas que ingresan en nuevos mercados, desafían a las empresas ya posicionadas, y promueven la innovación. Es mediante el aumento de la competencia y la eliminación de las barreras de política y regulación impuestas a la entrada, la expansión y la salida que se generará el mayor aumento de la productividad.
- 3.2 El Banco podría dedicar de manera útil más energía y recursos en aportar información al diálogo de política pública y en ayudar a fortalecer las contribuciones del sector privado al desarrollo. Los PPR serían instrumentos apropiados, aunque también podrían generarse cambios positivos en el ámbito de los negocios a través de préstamos de inversión.
- 3.3 La Estrategia de País debería asumir un rol crecientemente predominante como documento clave que ayude a los países a definir la hoja de ruta para el desarrollo, unificando e integrando los proyectos de GS y GNS, así como los sectores público y privado. El Banco debería apartarse progresivamente de las transacciones *ad hoc* y oportunistas, idealmente, mediante la creación de una cartera de OSP que apoye más adecuadamente la Estrategia de País. Ello demandará mayores recursos y más tiempo para el trabajo preliminar.
- 3.4 El Banco podría seleccionar clientes corporativos haciendo hincapié en apoyar a aquellas empresas que aporten externalidades claramente positivas a los sectores. Para avanzar en esta dirección, el Banco debe asignar más recursos por adelantado que le permitan buscar socios de manera más efectiva y estructurar tratos de manera proactiva.

- 3.5 El Banco debería explorar cambios en el modo en que hace negocios:
- Suministrando instrumentos de préstamo en moneda local, ya que muchas empresas que participan en actividades de gran impacto no pueden protegerse de manera efectiva frente a la exposición cambiaria;
 - Permitiendo a las ventanillas del sector privado del BID tomar posiciones de capital, expandir el mercado objetivo a fin de incluir empresas que podrían tener el potencial transformacional más importante; y
 - Brindando más flexibilidad (y el financiamiento equivalente) para ofrecer asistencia técnica como un modo de atraer clientes con mayor impacto. Sin embargo, ello debería estimularse mediante la integración efectiva de las ventanillas y su eventual fusión (analizada más adelante).
- 3.6 “Segregar” recursos para el sector privado en el contexto del PFLP no parece ser la manera más efectiva de garantizar un rol significativo para el sector privado. Como mucho, el PFLP debería ser un ejercicio indicativo a la hora de dirigir recursos a las operaciones del sector privado. La importancia y la relevancia de las operaciones del sector privado en el Banco no tiene tanto que ver con montos de financiamiento absolutos sino con atender las fallas gubernamentales y de mercado y apoyar a las empresas en su rol de creadoras de nuevos mercados, instaladoras de competencia y promotoras del aumento de la productividad –y estos podrían ser considerados criterios de elegibilidad clave para que el Banco brinde su apoyo. En efecto, las reformas continuas de los marcos regulatorios y de políticas con frecuencia dependen de que el sector privado responda a la primera generación de reformas y, en consecuencia, el apoyo del Banco a la respuesta de las empresas también podría tener grandes beneficios desde la perspectiva del interés público.
- 3.7 Quizás más importante es la necesidad de aunar esfuerzos para fortalecer la colaboración entre las ventanillas NSG y entre las partes de SG y NSG del Grupo BID. Tal como ya fue argumentado en el presente informe detallado, el Banco no está tomando ventaja de su activo interno más importante: el potencial de colaboración entre las áreas pública y privada del Banco. La amplia complementariedad de la acción pública y las fuerzas privadas en el proceso de desarrollo debería estar reflejada en la cooperación de las partes de SG y NSG del Banco. En este sentido, la coordinación entre las diferentes partes del Banco es de vital importancia y el Banco necesita establecer lineamientos, estructuras, incentivos y mecanismos claros. El Banco debería considerar dos opciones estructurales en lo que respecta a la coordinación:
- ***Una opción sería integrar plenamente las ventanillas del sector privado – comenzando por el SCF y la OMJ – y “colapsarlas” en los departamentos sectoriales.*** En este modelo, habría una única división por sector, y el gerente de sector estaría a cargo de elaborar el programa del sector utilizando todo el espectro de instrumentos de SG y NSG disponibles para respaldar a los gobiernos nacionales y subnacionales, a las empresas estatales, y a las empresas privadas. El conocimiento crítico (como aquel relativo a las APP) que se encuentra actualmente fragmentado, se concentraría. En este modelo, el

liderazgo sectorial con responsabilidades generales sería la clave para los esfuerzos integrados públicos y privados.

- ***Otra opción sería fusionar las ventanillas del sector privado en una única entidad (dentro o fuera del Banco) garantizando, simultáneamente, la coordinación mediante la asignación de facultades, recursos y un mandato pleno a un Gerente o Representante de País, o un cargo equivalente, quien – en estrecha cooperación con los gobiernos – estaría en posición de integrar los esfuerzos y los compromisos del Grupo BID tanto en el ámbito público como en el privado.*** El rol del Gerente o del Representante sería equilibrar volumen y calidad tanto en el área pública como privada del Banco, reconociendo que desarrollar una cartera integral de proyectos lleva tiempo. Para la mayoría de los países, el Representante de País estaría descentralizado y tendría el conocimiento, los contactos y la posición locales suficiente, tanto dentro como fuera del Banco, para elaborar un programa de país sólido mediante la utilización y la coordinación efectiva de todos los recursos del Grupo BID y respondiendo, a su vez, a las necesidades del país y las demandas del gobierno.

3.8 Cada uno de estos enfoques tiene la posibilidad de contar con determinadas ventajas en ámbitos particulares – flexibilidad, autonomía, el uso de la base de capital del BID y la efectividad en el desarrollo (que es la más crítica, dado que es la razón de ser del Grupo BID). Además, deberían explorarse los modelos estructurales de otras instituciones multilaterales de desarrollo (véase Cuadro 11) antes de tomar decisiones sobre la estructura.

3.9 Si una solución estructural basada en un liderazgo sectorial, o bien de país, sólido no es viable en el corto a mediano plazo, puede resultar necesario que el Banco centre su atención en el diseño de un régimen de incentivos que reconozca en forma explícita la importancia de la cooperación público-privada, y los beneficios derivados de ella, y que asegure que irá más allá de participaciones *ad hoc* e informales. Sin embargo, es necesario reconocer que los incentivos tienden a seguir a la estructura y que un cambio estructural será necesario para un progreso a largo plazo. Los fundamentos para un nuevo régimen de incentivos podrían ser los siguientes:

- ***En primer lugar, los objetivos, las metas y las recompensas tanto de los administradores como de los funcionarios necesitarían reconocer en forma explícita la importancia de la colaboración en términos de desarrollo y su corolario evidente: el trabajo preliminar conjunto para preparar las operaciones de financiamiento y de asistencia técnica que den paso a iniciativas públicas en el área de regulaciones y políticas, e inversiones privadas que trabajen en sinergia.*** También debería buscarse la complementariedad entre las operaciones de inversión de SG y NSG, sobre el supuesto de que, en muchos casos, las inversiones públicas “desbordan” a las inversiones privadas.
- ***En segundo lugar, si bien muchos creen que las operaciones del sector privado son oportunistas por naturaleza,*** de hecho, existe amplio margen

para crear un “programa de NSG extraoficial”, un flujo de operaciones a mediano plazo que sea incorporado a la Estrategia de País y que reciba aportes de información a partir del trabajo preliminar público-privado conjunto. El proceso de programación de país en sí mismo necesitaría ajustarse a esta nueva realidad, contando con la participación activa de VPC y la VPP, con aportes en sentido ascendente y descendiente, y con un programa de país orientado tanto por la demanda del país como por consideraciones del lado de la oferta basadas en el conocimiento y las mejores prácticas. En cualquier caso, las Estrategias de País necesitarían incorporar e integrar las áreas de SG y NSG y deberían contar con un posicionamiento que las convierta en el documento vital del Grupo BID en su conjunto.

- ***En tercer lugar, la calidad y los resultados de los proyectos, evaluados en forma independiente, deberían ser la base de las recompensas en términos de ascenso y reconocimiento dentro del Banco.*** Los administradores y los funcionarios de inversiones deben responder por más que meras metas de financiamiento numéricas; es decir que deben responder, en última instancia, por la efectividad en el desarrollo de los proyectos que lideran y de los cuales son responsables. En este sentido, la cooperación –que reduce los riesgos del proyecto y mejora su calidad– debería ser un resultado de la rendición de cuentas *ex post*, y los incentivos para la colaboración estarían unidos a los proyectos y su rendimiento.

3.10 Por último, es necesario que los Directores y los Administradores del Banco reconozcan que el ímpetu de hacer más con menos tiene sus riesgos y puede comprometer la calidad de los productos del Banco. Se ha señalado que es necesario que tanto el área de sector público como el área del sector privado del Banco lleven adelante un trabajo preliminar considerable; y si la cooperación y la coordinación efectiva de los esfuerzos serán compensadas, dicha compensación debería comenzar por flexibilizar las restricciones aplicadas a los recursos para aquellos proyectos que aborden el desarrollo desde una perspectiva sectorial o integral. La calidad y la cantidad de funcionarios y de consultores, así como los montos de presupuesto administrativo y otros recursos, deben ser congruentes con el objetivo de hacer que el BID sea la principal institución de desarrollo, capaz de generar proyectos innovadores de alta calidad que se beneficien de tener bajo el mismo techo a expertos en los sectores público y privado, trabajando en conjunto, aprovechando las sinergias y garantizando que las inversiones privadas y las iniciativas del sector público se fortalezcan unas a otras y conduzcan a resultados positivos de desarrollo.

Cuadro 11. Breve evaluación de modelos institucionales alternativos: BIRF, EBRD y CAF

El BIRF, el EBRD y la CAF cuentan con tres tipos diferentes de estructuras institucionales dado que se relacionan con operaciones, coordinación, integración y el énfasis relativo de las operaciones del sector público y privado.

El BIRF se estructura sobre dos instituciones separadas y legalmente autónomas con su propia base de capital, estrategias, carteras y estructura. El Banco Mundial se centra exclusivamente en el financiamiento SG al sector público, mientras que la CFI ofrece exclusivamente financiamiento NSG al sector privado.

Ventajas. Ambas instituciones son completamente autónomas, con sus propias estrategias, objetivos y bases de capital. Al tener dos mandatos independientes y diferenciados, cada institución puede seguir sus propios objetivos sin necesariamente enfrentar múltiples interfaces operacionales.

Desventajas. La naturaleza independiente de las organizaciones hace difícil la colaboración efectiva. Las iniciativas a lo largo del Grupo BID como estrategias de país integradas, grupos de prácticas sectoriales globales y líderes de sector transversales en finanzas e infraestructura, por ejemplo, han derivado en mejoras marginales. Sin embargo, las sinergias y complementariedades deseadas aún no se han materializado. Las culturas son bastante diferentes, ya que la CFI se orienta a las transacciones mientras que el Banco Mundial hace hincapié en la estrategia general de desarrollo y en el ámbito regulatorio.

El EBRD tiene un foco comercial orientado al sector privado, con el mandato de fomentar la transición de economías socialistas a economías basadas en el mercado en países comprometidos con la democracia multipartidista y el pluralismo económico y con la aplicación de sus principios. El EBRD se estructura en una única institución que se centra en el financiamiento NSG al sector privado y, en menor medida, a las empresas estatales. Sí otorga préstamos de SG a entidades del sector público—aproximadamente un 12% de los préstamos totales. Las ventanillas de SG y NSG son las mismas, con una única unidad encargada de ambos tipos de operaciones.

Ventajas. El foco exclusivo en el financiamiento del sector privado (el mandato de apoyar la transición) ha hecho que los problemas de coordinación sean prácticamente irrelevantes. Además, la estructura integrada—donde la misma unidad puede llevar adelante ambos tipos de operaciones—ha demostrado ser muy efectiva.

Desventajas. Si bien la estructura y el desempeño cumplen con el mandato de la institución, el foco orientado a los negocios puede limitar la efectividad en el desarrollo de las operaciones.

La CAF cuenta con una estructura organizacional similar a la del EBRD. Las operaciones SG y NSG son manejadas por las mismas vicepresidencias sectoriales, es decir, Infraestructura y Sectores Productivos y Financiero. Las aprobaciones de la CAF son relativamente equilibradas—aproximadamente, un 55% de NSG y un 45% de SG en 2011, con un 52% dirigido al sector productivo (que incluye servicios), 31% a infraestructura, 9% a los sectores social y de medio ambiente, y 8% a reformas estructurales.

Ventajas. La integración de ambos tipos de operaciones y la flexibilidad en la elección de los instrumentos financieros representan ventajas significativas, particularmente porque no están sujetas a una meta o un límite máximo. La CAF puede responder a necesidades cambiantes y demandar APP de infraestructura y otros proyectos que involucran a la integración pública y privada. Además, el protocolo de elaboración de proyectos de la CAF requiere de equipos mixtos de NSG/SG. Por último, el proceso de diseño de estrategias de asistencia a países y de establecimiento del inventario de proyectos es integrado, lo que reduce los problemas de coordinación.

Desventajas. Existen cuestiones pendientes sobre la naturaleza de las inversiones (con tasas de retorno económico cuestionadas en algunas ocasiones) y asignaciones limitadas para reformas destinadas a mejorar el ámbito regulatorio y a abordar los problemas ambientales y sociales. La menor confianza depositada por la CAF en la asistencia técnica puede afectar la efectividad en el desarrollo de sus operaciones.

LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

Funcionarios	División	Puesto
Ana Maria Ortiz	IFD/IFD	Gerente del Sector
Carlos Rakowczyk	SCF/SAU	Especialista Principal de Financiamiento Estructurado y Corporativo
Claudia Franco	FIN/FIN	Jefa Técnica Principal de Servicios al Cliente
Dana Martin	OMJ/OMJ	Especialista Principal en Planificación y Administración de Investigaciones
Daniel Fonseca	SCF/FMK	Especialista Líder de Operaciones Financieras Privadas
Edson Mori	SCF/CFI	Especialista Senior de Financiamiento Estructurado y Corporativo
Esteban Diez Roux	INE/TSP	Especialista Principal de Transporte
Flora Painter	IFD/CTI	Jefa de División de Competitividad e Innovación
Gaston Astesiano	INE/INE	Asesor Senior del Sector
Hans Schultz	SCF/SCF	Gerente General
Henry Moreno	INE/WSA	Especialista Líder de Economía de Agua y Saneamiento
Ichiro Toda	SCF/PMU	Especialista Líder de Financiamiento Estructurado y Corporativo
Jean-Marc Aboussouan	SCF/INF	Jefe de División de Infraestructura
John Graham	SCF/INF	Especialista Principal de Financiamiento Estructurado y Corporativo
Jorge Ducci	INE/WSA	Especialista Líder de Economía de Agua y Saneamiento
Jose Seligman	CSC/CSC	Especialista Principal de Operaciones
Juan Ketterer	IFD/CMF	Jefe de División de Mercados de Capitales e Instituciones Financieras
Laura Fan	FIN/TRY	Jefa Unidad de Fondeo
Leandro Alves	INE/INE	Jefe de División de Energía
Lori Kerr	VPP/VPP	Asesor de Operaciones Financieras Privadas
Lourdes Gallardo	OMJ/OMJ	Especialista en Oportunidades para la Mayoría
Martin Chrisney	IFD/CMF	Especialista Principal de Desarrollo a través del sector privado
Nathaniel Jackson	VPP/VPP	Asesor Sr. de Operaciones Financieras Privadas
Nikolay Kolev	FIN/TRY	Consultor
Orlando Caballero	IIC/FIM	Jefe de División de Planificación Financiera y Estratégica
Pedro Farias	IFD/ICS	Especialista Principal de Modernización del Estado
Rachel Robboy	SCF/PMU	Jefa de Unidad de Gestión de Cartera
Soren Elbech	FIN/TRY	Jefe de División de Tesorería – Tesorero
Steven J. Puig	VPP/VPP	Vicepresidente
Steven Reed	CII	Subgerente General
Tomas Serebrisky	INE/INE	Asesor Principal en Economía del Sector

REFERENCIAS

- Baumol, W. J. (2002), *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*. Princeton University Press.
- BID (1994). “Informe sobre el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo”, AB-1683.
- BID (2004). “Estrategia de Desarrollo a través del sector privado”, CA-454.
- BID (2009). “Evaluación de la Necesidad de un Aumento de Capital del Capital Ordinario y una Reposición de Recursos del Fondo de Operaciones Especiales: Estrategia del Sector Privado”, GN-2818-12
- BID (2010). “Informe sobre el Noveno Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo”, AB-2764.
- BID (2011). “Panorama de la Efectividad en el Desarrollo 2010. Versión revisada”, GN-2607-1.
- BID (2011). “Plan Operativo para las Operaciones sin Garantía Soberana (2012-2014)”, GN-2591-3.
- BID (2011). “Estrategia de Desarrollo a través del sector privado: Fomento del Desarrollo a través del Sector Privado. Segunda versión revisada”, GN-2598-7.
- BID (2011). “*Ordinary capital. 2011 Long-Term Financial Projections Preview Document*”, FN-660.
- BID (2011). “*Sector Guideline for Small and Medium Enterprise Finance and Development. OP-580-2. Programs. Approved version*”, OP-580-2.
- BID (2012). “*Ordinary Capital. 2013 Long-Term Financial Projections Preview Document*”, FN-675.
- BID (2012). “Panorama de la Efectividad en el Desarrollo 2011. Versión revisada”, GN-2607-2.
- BID (2012). “*Proposal for Modifications and Clarifications to NSG Lending Policy. Second revised version*”, GN-2400-16.
- BID (2012). Memorando de Entendimiento entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Interamericana de Inversión sobre los Principios para la

Cooperación Interinstitucional y la Coordinación en las Operaciones del Sector Privado sin Garantía Soberana, GN-2591-6

BID (2012) “BID Estrategia de país con Brasil (2012-2014). Versión revisada.” GN-2662-1.

BID (2011) “BID: Estrategia de país con Chile (2011-2014). Versión revisada”. GN-2642-1.

BID (2007) “BID: Estrategia de país con Chile (2006-2010)”. GN-2431.

BID (2012) “BID: Estrategia de país con Colombia (2012-2014). Versión revisada”. GN-2648-1.

BID (2008) “BID: Estrategia de país con Colombia (2007-2010)”. GN-2474.

BID (2012) “BID: Estrategia de país con Perú (2012-2016)”. GN-2668.

BID (2010) “BID: Estrategia de país con México (2010-2012). Versión revisada”. GN-2595-1.

BID (2008). “BID: Estrategia de país con Perú (2007-2011). Versión final aprobada”. GN-2472-2.

BID (2010) “BID: Estrategia de país con Panamá (2010-2014)”. GN-2596.

BID (2011) “Estrategia de país con al República de Trinidad y Tobago (2011-2015)”. GN-2638.

BID (2011) “BID: Estrategia de país con Uruguay (2010-2015)”. GN-2626.

BID (2011) “BID: Estrategia de país con Bolivia (2011-2015)”. Versión revisada. GN-2631-1.

BID (2011) “BID: Estrategia de país con Costa Rica (2011-2014)”. GN-2627.

BID (2010) “BID: Estrategia de país con República Dominicana (2010-2013)”. GN-2581.

BID (2008). “BID: Estrategia de país con Ecuador (2008-2011)”. GN-2490.

BID (2010). “BID: Estrategia de país con El Salvador (2010-2014)”. GN-2575.

BID (2008). “BID: Estrategia de país con Guatemala (2008-2011)”. GN-2501.

BID (2011) “BID: Estrategia de país con Honduras (2011-2014)”. GN-2645.

BID (2008) “BID: Estrategia de país con Honduras (2007-2010)”. GN-2475.

BID (2010) “BID: Estrategia de país con Paraguay (2009-2013).Versión revisada”. GN-2541-1.

BID (2011) “BID: Estrategia de país con Haití (2011-2015)”. GN-2646

OVE (2005) Evaluación del Programa de Préstamos Directos del Banco al Sector Privado 1995-2003, RE-303.

OVE (2011). “Evaluación de las Operaciones del Banco sin Garantía Soberana con Entidades Subnacionales: 2007-2010”, RE-402.

OVE (2012). “Evaluación de la Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría”, RE-414.

OVE (2012) “Revisión de la evaluabilidad de los proyectos del Banco de 2011”, RE-397-1.

OVE (2012) “Evaluación de la Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría”, RE- 414;
OVE (2012), “*Fourth Independent Evaluation of the SCF Expanded Project Supervision Reports*”, RE-332.

ANEXO A ANÁLISIS DE CARTERA Y MUESTRA RELATIVAS AL DESARROLLO A TRAVÉS DEL SECTOR PRIVADO

INTRODUCCIÓN

1. Este anexo (i) presenta un análisis de la cartera del Grupo BID de desarrollo a través del sector privado y (ii) examina, en base a un análisis de una muestra de proyectos aprobados por el BID entre 2008 y 2012, en qué medida la Administración abordó los requisitos establecidos en el BID-9 que exigen una mejor coordinación entre las diversas ventanillas del Grupo BID y una mejor efectividad en el desarrollo de los proyectos que buscan desarrollar el sector privado. Los datos incluidos en el presente anexo se complementan con las figuras y las tablas del [Anexo B](#).

ANÁLISIS DE LA TENDENCIA DE LA CARTERA

A. Metodología

2. El análisis de la cartera se centra en el financiamiento de proyectos de operaciones del sector privado (OSP) y de desarrollo del sector privado (DSP) por parte del Grupo BID, las garantías de crédito parcial (GCP) y los proyectos de cooperación técnica (CT). El análisis de la cartera corresponde al período comprendido entre 2006 y 2011, y se centra en las operaciones de OSP y DSP. El análisis se basa en datos obtenidos de OVEDA e incluye la cantidad de proyectos y los montos aprobados para operaciones de DSP y OSP¹⁹. Los datos están desglosados por departamento, instrumento, grupos de países y operaciones SG y NSG. Esta evaluación está complementada por el análisis a nivel de proyecto de una muestra estadísticamente significativa de operaciones de DSP y OSP para evaluar la efectividad de los proyectos en el desarrollo.
3. Las operaciones de DSP y OSP del Grupo BID clasificadas como SP (Empresas Privadas y Desarrollo de PyMES) brindan apoyo directo a las empresas (CII, MIF, SCF y OMJ) o apoyo al desarrollo de PyMES a través de mejoras en el ámbito de los negocios en los que operan las empresas (MIF e IFD). Por ejemplo, las ventanillas de SG y NSG han suministrado financiamiento indirecto a empresas privadas mediante instituciones financieras locales, pero solo la ventanilla SG apoya reformas que mejoren el ámbito en que opera la institución financiera. Así, los proyectos clasificados como SP pueden tener una naturaleza y un enfoque distinto respecto de las PyMES, según la ventanilla del Grupo BID que haya originado el proyecto.

¹⁹ Como se menciona en el documento principal, las operaciones de DSP analizadas corresponden a IFD.

B. Cartera de préstamos del Grupo BID y CT en apoyo del desarrollo a través del sector privado

4. Desde 2006 hasta 2011, el Grupo BID aprobó un total de 1667 operaciones que guardaban relación directa con el DSP y OSP o que estaban destinadas al desarrollo del sector privado: 740 préstamos y GCP y 927 CT.
 - Del total, un 36% fueron implementadas por el BID (IFD, SCF y OMJ), un 43% por el MIF y un 21% por la CII.
 - De los préstamos y las GCP, el BID originó el 40%, la CII, el 46% y el MIF, el 14%. Por monto, US\$19.600 millones fueron aprobados para estas operaciones, de los cuales el BID fue responsable del 89%, la CII del 10% y el MIF del 0,6%.
 - De las CT, el MIF fue responsable de más del 66% y el BID del 33%.
5. El financiamiento del DSP y OSP como porcentaje del financiamiento total correspondiente al Grupo BID disminuyó drásticamente con la crisis económica de 2008 y en 2010, y desde entonces, se ha recuperado sólo en parte. Ha existido una disminución estable en los montos aprobados para los países de los grupos A y B y un fuerte desvío hacia los países de los grupos C y D (Véase Anexo B, Figuras 1, 2, 3 y 4.)

C. Cartera de desarrollo a través del sector privado del BID por operaciones SG y NSG

6. En términos de valor, la participación del financiamiento SG en el DSP con respecto al total del financiamiento SG por parte del Banco ha disminuido de un 25% en 2006 a un 5% en 2011. El financiamiento NSG de operaciones de DSP ha sido más volátil: alcanzó su auge en 2008, cayó drásticamente en 2009 y 2010, y se recuperó en parte en 2011 (Figura 5).
7. En términos de cantidad de operaciones de OSP, la participación de NSG aumentó de un 20% a un 40%, mientras que la participación de operaciones DSP (SG) disminuyó de casi un 40% en 2006 a un 25% en 2011 (Figura 6).
8. El financiamiento SG en los países que pertenecen a los grupos A y B fue dominado por líneas de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP) y tuvo su auge en 2008 y 2009 durante la crisis financiera. El financiamiento NSG en los países de los grupos C y D ha estado dominado por los préstamos de inversión y los PPR (Figuras 7 y 8).
9. En el caso del financiamiento NSG, los préstamos de inversión han sido el instrumento predominante en los países de los grupos A y B, y de los grupos C y D, con un drástico aumento en el caso de los países del grupo C y D en 2011 (Figuras 9 y 10).

ANÁLISIS SECTORIAL DE LA CARTERA

A. Apoyo del Grupo BID a las actividades de DSP por sector

10. Las operaciones SG del Grupo BID que apoyan al sector privado se concentran en tres sectores: Mercados Financieros (MF), Empresas Privadas y Desarrollo de PyMES (SP) y Reforma/Modernización del Estado (RM)²⁰. Estos sectores representaron 76 operaciones SG relativas al sector privado entre 2006 y 2011, lo que representa un 82,6% del total de préstamos SG para DSP (véanse Tabla 1.a. y Tabla 1.b).
11. En el caso de las operaciones NSG, los sectores de Energía (EN), MF y Comercio (TD) son responsables de más del 80% de las operaciones del BID, con un total de 153 operaciones aprobadas en el período comprendido entre 2006 y 2011 (Tabla 2.a).
 - La distribución sectorial de los proyectos NSG deriva principalmente del SCF, que es la ventanilla NSG más importante del BID (Tabla 3).
 - La OMJ tiene la mayoría de sus operaciones y montos de préstamos en cuatro sectores: SP, Agricultura, Vivienda y MF (Tablas 4.a y 4.b).
 - Las operaciones de préstamo del MIF se concentran en tres sectores: SP, Agricultura y MF. SP tiene una representación desproporcionada sobre la cartera del MIF, con 83 proyectos (78% de las operaciones del MIF) (Tabla 5)²¹.
 - La CII tiene el 37% de sus operaciones de préstamo y el 66% de sus recursos de financiamiento en el sector de Servicios Financieros (Tablas 6.a y 6.b). Es importante mencionar que la CII tiene una clasificación sectorial diferente a la del BID y sus operaciones de servicios financieros están destinadas principalmente a las PyMES.
12. En suma, el análisis de la cartera indica que todas las ventanillas –BID (IFD), SCF, CII y MIF– dedican esfuerzos y recursos financieros significativos a las operaciones en MF y todos excepto el SCF apoyan en forma directa las operaciones en PyMES.
 - El IFD (SG) tiene el 34,78% de sus operaciones y el 56% de sus recursos colocados en el sector de MF.
 - Respecto de las operaciones NSG del BID, el sector de MF representa el 27% del número de operaciones y el 25% de los recursos de financiamiento.

²⁰ Los otros sectores apoyados por los préstamos SG son Desarrollo Urbano y Vivienda (DU), Industria (IN), Inversión Social (SI), Ciencia y Tecnología (ST), Comercio (TD) y Transporte (TR).

²¹ Los otros sectores apoyados por los préstamos del MIF son EN, Inversión Social, MF y Salud.

- La CII tiene el 36,84% de sus operaciones y el 66% del valor de la cartera en el sector de MF.
 - El MIF tiene el 78% de sus operaciones y el 69% de sus préstamos en las PyMES y la CII, por naturaleza, apoya a las PyMES.
13. El indicio de que muchas ventanillas del Banco están apoyando al mismo sector se estudia en mayor profundidad en el análisis de proyectos para investigar en qué medida ello es una señal de superposición o complementariedad.

ANÁLISIS DE LA MUESTRA DE PROYECTOS

14. OVE realizó un análisis a nivel de proyecto de una muestra de proyectos pertenecientes a la cartera del BID a fin de evaluar si el Banco está cumpliendo el requisito establecido en el BID-9 de mejorar la coordinación entre las diferentes ventanillas del Grupo BID. El análisis de OVE de la cartera del BID consiste en el 79% del universo de préstamos y GCP aprobados en el período comprendido entre 2008 y 2012²², que totalizan 141 operaciones. La muestra incluye a los cinco sectores que representan el 79% de la cantidad de préstamos y GCP del Banco— EN, MF, RM, SP y TR²³. OVE también evaluó en qué medida los proyectos mejoraron su efectividad en el desarrollo. A fin de suministrar pruebas de ello, OVE analizó el diseño de proyectos individuales verificando su línea de razonamiento, su adicionalidad y su evaluabilidad.

B. Evaluación de la coordinación

15. La superposición significativa que existe entre las ventanillas del Grupo BID que apoyan a las PyMES y a los mercados financieros sugiere la necesidad de coordinación entre las ventanillas en sus intervenciones en dichos sectores. La identificación de fallas de gobierno o de mercado también torna relevante la cuestión de la coordinación.
16. OVE buscó indicios de un “intento de coordinación” durante la etapa de diseño del proyecto sobre la base de dos elementos: (i) un miembro de otra ventanilla formó parte del equipo del proyecto; y/o (ii) la propuesta de préstamo del proyecto mencionaba una o más operaciones implementadas por otras ventanillas que la precedían o complementaban. Aunque consciente de los límites de este enfoque, OVE considera que estos indicios son una señal válida de coordinación dado que es más probable que haya existido interacción entre dos o más ventanillas del banco.

²² Dado que la cantidad de proyectos que integran la muestra en 2012 es muy pequeña (cinco proyectos), estos fueron omitidos del análisis.

²³ La selección de la muestra se basó en la representatividad sectorial. Originalmente, incluía más del 85% de los préstamos aprobados por el Banco, pero las operaciones del sector de Comercio (TFFP) debieron excluirse porque los documentos de préstamo impiden realizar un análisis exhaustivo en profundidad. Con base en el universo de 177 proyectos, OVE analizó 141 proyectos. El tamaño de la muestra de 141 proyectos es estadísticamente significativo respecto del universo a nivel 1,0%, con un margen de error del 3,7%.

OVE adoptó una evaluación “sólida” y “débil” de la coordinación. En la primera, se concluye que existió coordinación si tanto el criterio de composición del equipo como de la propuesta de préstamo se cumplen, y en la última, se concluye que existió coordinación si se comprueba por lo menos uno de estos aspectos. Una salvedad de estos elementos es que no brindan información sobre la intensidad de la coordinación.

C. La coordinación en los sectores superpuestos de las ventanillas del BID: PyMES y MF

17. Una proporción significativa de los proyectos incluidos en la muestra no incorporó personas de otras ventanillas al equipo del proyecto ni mencionó operaciones relacionadas anteriores implementadas por otras ventanillas.
18. En cuanto a las operaciones relativas a las PyMES, OVE observó un nivel bajo de coordinación entre las ventanillas de SG y NSG del Grupo BID.

- **Dos criterios.** Sólo el 7% de los proyectos de DSP y OSP que apoyaban a las PyMES simultáneamente (“Ambos”) incluían a miembros del equipo (“Equipo”) y mencionaban proyectos relacionados de otras ventanillas²⁴ en el documento de préstamo (“Referencia”). La OMJ tuvo un mejor desempeño en el cumplimiento de este criterio de “intento de coordinación” (13%), seguida por el IFD (6%) y el SCF, con solo un 4% (Tabla 7).

En el caso del sector de MF, solo un 4% de los proyectos cumplió con ambos criterios. Nuevamente, la OMJ tuvo un mejor desempeño (10%), seguida por el IFD y el SCF (solo 3%).

Por último, el análisis de OVE encontró indicios de coordinación solo en proyectos aprobados en 2008 y 2009, lo que sugiere una coordinación en disminución a partir de 2010. En particular, el SCF presenta una caída constante desde 2008 hasta 2011, de un 13% a un 0% (Tabla 11).

- **Un criterio.** Los proyectos que apoyan a las PyMES muestran resultados desaparejos: solo un 6% de los proyectos originados por el IFD y un 8% de aquellos originados por el SCF²⁵ incluían un miembro del equipo que pertenecía a otra ventanilla que también trabaja con PyMES; sin embargo, el 60% de los proyectos originados por la OMJ sí lo hizo, aunque ningún documento de la OMJ relativo a proyectos hizo referencia a operaciones relacionadas. De las operaciones originadas por las ventanillas de NSG del BID, solo el 5% mostró indicios de coordinación entre la CII y el MIF.

²⁴ Las ventanillas consideradas en el análisis son: en el caso de las PyMES, IFD, SCF, OMJ, CII y MIF; y en el caso de MF, MF, IFD, SCF, OMJ y CII.

²⁵ En el análisis de la cartera, la cantidad de proyectos del SCF que apoyan a las PyMES es cero. En el análisis de la muestra de proyectos, algunos proyectos del SCF están clasificados como PyMES porque ese análisis considera el apoyo indirecto a las PyMES.

19. Los resultados fueron mejores respecto de los proyectos de MF, donde un 32% de los proyectos del BID mostraron indicios de coordinación con por lo menos una de las otras ventanillas que apoyan al sector. Sin embargo, este porcentaje oculta resultados mezclados respecto de la coordinación SG-NSG: el 23% de los proyectos originados por el IFD están incluyendo miembros de equipo pertenecientes a las ventanillas NSG de la CII y/o del BID y el 35% de los proyectos originados por las ventanillas NSG están incluyendo miembros de equipo de por lo menos una de las otras ventanillas que apoyan al sector de MF (Tabla 12).
20. No es posible identificar una tendencia en la evolución de la coordinación en el caso de las operaciones de MF dado que los niveles de coordinación evolucionaron en forma aleatoria entre 2008 y 2011. La excepción es el SCF, que presenta una caída constante en la coordinación desde 2008 hasta 2011, de un 50% a un 13% (Tabla 11).

D. Coordinación en el abordaje de las fallas de gobierno y de mercado

21. OVE también analizó la muestra de proyectos del BID para conocer el nivel de colaboración entre las ventanillas de NSG y el IFD cuando los proyectos identifican instituciones débiles y/o distorsiones regulatorias. Ninguno de los nueve proyectos de NSG que identificó este tipo de distorsiones recurrió al IFD/ICS, la ventanilla de SG responsable de elaborar las políticas, estrategias, directrices operativas y programas sectoriales del Banco en capacidad institucional (es decir, mejorar la regulación y el clima de negocios).
22. OVE analizó la medida en que los proyectos que identificaron el subabastecimiento de un bien semipúblico como una falla del mercado se coordinaron con el Sector de Infraestructura y Medio Ambiente (INE), que supervisa aquellas operaciones del BID relativas a la energía, el transporte, y el agua y saneamiento. De 34 proyectos (5 SG, 29 NSG), el 29% (3 SG y 7 NSG) recurrieron al INE. De hecho, esta coordinación aumentó de manera uniforme desde 2008 (uno de cuatro proyectos) hasta 2011 (6 de 12 proyectos) (Tablas 13 y 14).
23. Por último, un proyecto (aproximadamente, el 5%) de los 22 proyectos NSG que abordaron fallas de mercado y/o información asimétrica en el mercado crediticio se coordinaron con la división del IFD competente para tratar el problema en el documento de préstamo. Este único proyecto fue aprobado en 2008 (Tabla 15).

EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO

A. Identificación y abordaje de las fallas de mercado

24. De los 141 proyectos (61 de 141) analizados en la muestra, 60 (43%) identificaron fallas de mercado. Este porcentaje aumentó de un 24% en 2008 a un 52% en 2010 y disminuyó levemente a un 48% en 2011 (Tabla 16). Todas las divisiones mejoraron su desempeño en esta área.

25. Los proyectos originados en el IFD presentaron mejores resultados en la identificación de fallas de mercado (46%), seguidos por el SCF (44%) y la OMJ (40%).
26. Solo el 23% de los proyectos incluidos en la muestra identifican soluciones para abordar las fallas de mercado. La OMJ obtuvo los mejores resultados (36%), seguida por el SCF (22%) y el IFD (21%). A partir de 2008, si bien la OMJ y el SCF mejoraron, el IFD avanzó en dirección contraria.
27. Un desglose por sector muestra que el Banco está teniendo un mejor desempeño en el abordaje claro de soluciones para las fallas de mercado en infraestructura (45%) – TR 70% y EN 33%– y PyMES (40%) que en agricultura (20%) y MF (11%) (Tablas 18, 19 y 20).

B. Adicionalidad financiera y no financiera

28. OVE observa que la adicionalidad del Banco es principalmente financiera: en 116 de las operaciones (82%), el Banco brindó adicionalidad financiera (Tabla 9). En 61 casos (43%), el Banco agregó valor al ofrecer mejores plazos u otras condiciones financieras que aquellas disponibles en el mercado al momento de la aprobación del proyecto (43%). OVE también comprobó la existencia de movilización de recursos en 54 proyectos (38%). OVE identificó una adicionalidad no financiera en un 44% de los proyectos (Tabla 10).
29. La adicionalidad financiera del Banco ha aumentado desde el año 2008, mientras que la adicionalidad no financiera aumentó entre 2008 y 2010 (de un 36% a un 52%) y disminuyó durante el período comprendido entre 2010 y 2011. (Tablas 20 y 21).

C. Indicadores de resultados

30. De todos los proyectos analizados, el 67% ofrece indicadores de resultados y cada proyecto que ofrece al menos un indicador de resultado también incluye una línea de base para por lo menos uno de los indicadores. Entre las ventanillas, el 73% de los proyectos de la OMJ definen indicadores de resultados, seguida por el IDF (68%) y el SCF (64%) (Tablas 22, 23, 24 y 25).
31. Si se realiza un desglose por sector, los sectores de TR y EN mostraron un mejor desempeño, donde el 80% y el 76% de los proyectos, respectivamente, incluyeron indicadores de resultados – por ejemplo, reducción en el tiempo de viaje o suministro de electricidad a una región subdesarrollada específica. En el caso de los proyectos de MF, solo el 63% propuso indicadores de resultados en el documento de préstamo y se esforzó para definir indicadores de resultado que permitieran observar el impacto del desarrollo en los beneficiarios finales, dependiendo más de los indicadores de producción (Tabla 26).

D. Mención de la Estrategia de Desarrollo a través del sector privado

32. Por último, OVE observó que solo 28 de los 141 proyectos (23%) mencionaban por lo menos una de las Estrategias de Desarrollo a través del sector privado, 2004 ó 2010. OVE utiliza este criterio como indicio de la presencia del DSP en el diseño del proyecto.

Comentarios de la Administración del BID



Evaluación de Medio Término de los Compromisos del BID-9
Documento de Referencia: Evaluación del Marco de Desarrollo del
Sector Privado del Noveno Aumento
Respuesta de la Administración

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 La Administración agradece la oportunidad de presentar sus comentarios acerca de la revisión de la labor que lleva a cabo el Banco en materia de desarrollo del sector privado, según lo establecido por mandato en el Noveno Aumento General de Recursos. En líneas generales, la Administración coincide con las conclusiones y propuestas del documento de antecedentes.
- 1.2 La Administración apreció el poder reunirse con OVE para mantener un diálogo franco y productivo y celebra que el documento final refleje muchos de los comentarios realizados sobre el primer borrador.

II. HALLAZGOS Y SUGERENCIAS

- 2.1 Entre las muchas conclusiones importantes de la revisión, la Administración acoge con especial agrado que se reconozca que se han cumplido todos los requisitos del Noveno Aumento. La Administración observa que OVE ha señalado que el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) no se rigen por las disposiciones del Noveno Aumento y, por lo tanto, quedan fuera del alcance de este análisis, excepto en lo que se refiere a coordinación, según se menciona en el Anexo A del informe. La Administración coincide con la recomendación de OVE de reestructurar y consolidar las ventanillas del sector privado, aunque apunta que, para aplicar adecuadamente la recomendación, se habrá de incluir también a la CII y el FOMIN, que no fueron objeto de esta evaluación.
- 2.2 Otras propuestas que la Administración considera de especial valía son: (i) la incorporación de más información sobre posibles actividades del sector privado en las estrategias de país; (ii) el valor de crear nuevos instrumentos de financiamiento sin garantía soberana en moneda nacional; (iii) el valor de adquirir participaciones de capital; y (iv) una mayor flexibilidad y disponibilidad de recursos para prestar cooperación técnica con el objetivo de atraer clientes de gran repercusión.
- 2.3 Aunque a la Administración le complace la calidad general de la revisión, le gustaría señalar algunos aspectos que podrían haberse argumentado más a fondo para fundamentar mejor algunas de las conclusiones y propuestas formuladas en el documento:
 - i. Habría sido conveniente incluir en la revisión otros aspectos esenciales de las actividades del sector privado del Banco, tales como (i) la adicionalidad no financiera (por ejemplo, las normas sociales y ambientales, la gobernanza corporativa, la responsabilidad social empresarial), (ii) el apalancamiento de recursos de terceros mediante fondos de cooperación técnica y cofinanciamiento, y (iii) la generación de

conocimientos gracias a los efectos de demostración que ejercen los proyectos.

- ii. Es de gran valor la labor preliminar de desarrollo del sector privado en materia de clima empresarial y marcos normativos para reducir los obstáculos del mercado. No obstante, esta labor no se traduce necesariamente en proyectos específicos sin garantía soberana y, por tanto, es difícil crear lo que en el documento se denomina programa potencial de operaciones sin garantía soberana.
- iii. La Administración comparte las conclusiones de OVE de que es posible seguir mejorando en el ámbito de la colaboración y se puede constatar que la colaboración efectivamente ha aumentado de forma notable desde la realineación y más aún desde la aprobación del Noveno Aumento. La formulación de la Iniciativa de Banda Ancha, Compite Caribe, así como el diálogo con los seis grupos de consulta del sector privado son sólo algunos de los muchos ejemplos que ilustran las actividades que ha emprendido el Banco recientemente en aras de una mayor colaboración en VPP, VPC y VPS.
- iv. En cuanto a la coordinación entre las cuatro ventanillas del sector privado, la Administración considera que el documento se vería reforzado si se incluyeran en la evaluación aspectos de coordinación relacionados con la concepción de estrategias y la identificación y difusión de conocimientos y prácticas óptimas en conexión con los cuales ya se han llevado a cabo amplias actividades entre ventanillas. Con respecto a la referencia que hace OVE a la acción coordinada del Banco en apoyo de pequeñas y medianas empresas (PYME), la Administración querría subrayar que, si bien no se incluyen en la evaluación, el FOMIN y la CII, en particular, han exhibido sumo cuidado en asegurar que intervienen en segmentos complementarios del sector de las PYME, de modo que el FOMIN trabaja en general con los segmentos de las pequeñas empresas y las microempresas y la CII presta apoyo a PYME de mayor tamaño.
- v. Asimismo, la Administración quisiera aclarar que el mandato del Sector de Instituciones para el Desarrollo (IFD) es mucho más amplio de lo que se indica en la revisión. Además de ofrecer préstamos con garantía soberana y asistencia técnica para contribuir a la generación y divulgación de conocimientos con el fin de potenciar instituciones del sector público, IFD se centra, por medio de la División de Competitividad e Innovación (CTI) creada recientemente, en la promoción de una productividad y competitividad mayores, haciendo especial hincapié en las esferas de la tecnología y la innovación (véase el documento GA-232-38) y la subsanación de deficiencias del mercado a fin de promover el desarrollo del sector privado.
- vi. En lo que respecta a las asociaciones público-privadas, cabe destacar la colaboración permanente que existe VPP y VPS. Las oportunidades para

asociaciones público-privadas se especifican tanto en las estrategias de país como en los procesos de programación anual. La Administración estima que es digno de mención que el FOMIN ha apoyado activamente estas asociaciones en la región con operaciones de asistencia técnica para fortalecer las estructuras institucionales y los entornos normativo y jurídico relacionados con dichas asociaciones a nivel nacional y subnacional. Esas operaciones han catalizado US\$671 millones en inversión privada en los últimos años. Se prevé que las inversiones privadas realizadas durante la vigencia de estos acuerdos de asociación alcancen los US\$4.000 millones. El FOMIN se ha aliado con el Sector de Infraestructura y Medio Ambiente (INE) para crear un mecanismo innovador concebido para financiar otro tipo de asistencia y servicios para proyectos de asociación público-privada con miras a conseguir financiamiento del sector privado y un efecto de demostración de este modelo de asociación.

- vii. La Administración coincide con la necesidad de aumentar el financiamiento y completarlo con otras formas de asistencia no financiera. De hecho, en los últimos años, el Banco ha adoptado numerosas medidas en ese sentido y habría agradecido que la revisión ofreciese más directrices sobre qué cosas están funcionando y qué cosas no, así como sobre vías de mejora. Por ejemplo, IFD está ayudando a los gobiernos a potenciar la innovación en el sector privado mediante, entre otras cosas, la iniciativa emprendida recientemente para acelerar la penetración, el uso y la adopción de servicios de banda ancha. Por su parte, SCF proporciona con frecuencia asistencia técnica no reembolsable durante la fase de preparación de proyectos.

III. MIRANDO HACIA ADELANTE

- 3.1 La Administración considera útil la revisión de OVE para seguir mejorando la eficacia de su labor con el sector privado y, en particular, como parte integrante del debate general sobre la intervención del Banco en lo referente al desarrollo y a las operaciones del sector privado.