



RE-329

***Opinión de OVE sobre un
marco de resultados para la
realineación***

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Junio de 2007

Solamente para uso oficial de OVE

ÍNDICE

I.	CONJUNTO DE INDICADORES BÁSICOS	1
II.	ENFOQUE DE PAÍS	1
III.	INDICADORES DE VALOR	3
IV.	EFICACIA EN FUNCIÓN DEL COSTO Y PRODUCTIVIDAD	6

INTRODUCCIÓN

Al emprender el Banco una profunda reestructuración de su modelo operativo y su estructura institucional, el Directorio Ejecutivo necesita un marco claro de resultados que describa, en términos mensurables, el desempeño de la institución como asociada para el desarrollo de los países de la región. Ese marco comienza con las grandes metas sustantivas de la realineación institucional y brinda luego los indicadores que informarán acerca de los avances que se registren hacia la consecución de esas metas. Esto permitirá que el Directorio determine constantemente el ritmo con que el proceso de realineación se traduzca en un mejor desempeño institucional. Este marco de resultados se convierte en la base de un contrato de desempeño entre el Directorio y la Administración.

Para que el marco de resultados de la realineación sea eficaz como instrumento de gobernanza, debe concentrarse en un número limitado de indicadores sustantivos clave del desempeño institucional. La Administración deberá emplear un conjunto de indicadores mucho más diferenciado para orientar su propio trabajo en el proceso de realineación, pero el Directorio debe hallarse en condiciones de agrupar los indicadores de esos procesos en una suerte de “caja negra” y seguir de cerca los resultados que surjan de ésta. Esto deja a la Administración en libertad para llevar adelante la gestión de sus trabajos y brinda al Directorio un instrumento que le permite hacer que la Administración rinda cuentas de los resultados de su labor.

I. CONJUNTO DE INDICADORES BÁSICOS

- 1.1 Las metas sustantivas de la realineación son (i) poner a la institución en mejores condiciones de comprender la situación de cada país miembro prestatario en lo atinente al desarrollo (enfoque de país), (ii) brindar más valor a los países a partir de las operaciones del Banco y (iii) aumentar la productividad del Banco en el aporte de valor a los clientes. Es necesario hacer un seguimiento de las diferentes dimensiones de esas tres metas sustantivas, mediante indicadores que estén conectados en forma viable con los resultados deseados, posean o puedan configurar rápidamente parámetros de referencia básicos y tengan la sensibilidad suficiente para mostrar los avances (o retrocesos) que se produzcan, dentro de un marco cronológico no superior a un año.
- 1.2 Para la administración del proceso, cada dimensión necesitará un indicador, el actual parámetro de referencia básico en los casos en que exista, un valor fijado como meta para el indicador y un hito de referencia que indique cuán rápidamente podrá alcanzarse la meta. Al presente, la mayoría de los indicadores propuestos no está calculada en la forma necesaria para estos fines. En este documento se propondrá un conjunto de indicadores y se brindarán valores básicos de referencia y valores fijados como meta en los casos en que se puedan determinar. Si se conviene en el uso de estos indicadores, la Administración deberá establecer metas e hitos realistas para la medición de los avances. Algunos indicadores brindan información acerca de los resultados de procesos complejos que escapan al control directo del Banco. Es necesario hacer un seguimiento de dichos indicadores por su considerable caudal informativo, aun cuando no sea posible, en forma razonable, fijarse metas respecto de ellos.

II. ENFOQUE DE PAÍS

- 2.1 El punto de partida de la realineación del Banco es la ampliación del conocimiento sobre los países a fin de atender más eficazmente a las necesidades de cada uno de ellos. Con esa finalidad, el Banco se concentrará en los siguientes ámbitos: (i) mejoramiento constante de los instrumentos de gestación e internalización de conocimientos, a fin de profundizar la capacidad analítica del Banco; (ii) examen y perfeccionamiento de las herramientas de programación y segmentación de los países miembros prestatarios; (iii) incremento de la armonización y la coordinación con otros donantes, y (iv) elaboración de estrategias apropiadas para respaldar a grupos de países con necesidades similares de desarrollo y financiamiento.
- 2.2 En el capítulo siguiente se analizarán los indicadores de la capacidad del Banco en cuanto a la gestación e internalización de conocimientos. Los indicadores del enfoque de país han de centrarse en la calidad de la programación de país por el

Banco y la índole de la armonización tanto con los sistemas de los países como con la acción de otros donantes.

- 2.3 En lo que atañe a la programación, OVE ha creado un instrumento para medir la evaluabilidad de las estrategias de país y lo ha aplicado al análisis de 11 estrategias de país concluidas en fecha reciente. Existe, por consiguiente, un valor básico de referencia para este indicador, y el propio indicador constituye un elemento representativo razonable de los “programas operativos, priorizados y orientados a los resultados” contemplados en la Declaración de París. El **Indicador 1** es, por consiguiente, el porcentaje de las estrategias de país (planes de negocios) presentadas cada año al Directorio que tengan un puntaje mínimo de tres en relación con por lo menos cuatro de las siete dimensiones de evaluabilidad propuestas por OVE. El valor de referencia básico para este indicador es cero y la meta ha de ser 100%. La Administración debería proponer hitos intermedios adecuados.
- 2.4 Respecto de la armonización con los sistemas de los países hay dos indicadores básicos. El primero (**Indicador 2**) es el porcentaje de los desembolsos proyectados del Banco que se hayan incorporado explícitamente en los procesos presupuestarios de un país, y el segundo (**Indicador 3**) es la porción que corresponde a las solicitudes de desembolsos que efectúen los ministerios sectoriales usando los sistemas nacionales de adquisiciones, en comparación con la porción que corresponde a las solicitudes de desembolso hechas por unidades ejecutoras de proyecto independientes usando los sistemas de adquisiciones del Banco. El primero de dichos indicadores muestra el grado de integración del Banco con los países, en materia de intención, y el segundo indica el grado de integración en lo atinente a ejecución. Al presente no hay parámetros básicos de referencia para estos dos indicadores, pero es posible configurarles en el transcurso de 2007 al tiempo que se formulan los planes de negocios relativos a los países en forma individual. Por consiguiente, en cada plan de negocios que se prepare en 2007 se han de determinar los correspondientes valores básicos de referencia, metas e hitos, con vistas a disponer de indicadores plenamente elaborados para enero de 2008.
- 2.5 El seguimiento de la “armonización” con otros agentes es una cuestión compleja, que incluye elementos de cooperación y de competencia. El Banco compite con otras fuentes de financiamiento mediante deuda y coopera con los donantes en materia de ayuda, y el patrón de competencia y cooperación varía considerablemente de un país a otro.
- 2.6 La mejor forma de efectuar un seguimiento de la competencia es midiendo la cuota de mercado que le corresponde a la emisión de deuda nueva por parte del Banco, en comparación con otras instituciones multilaterales y con los mercados privados (**Indicador 4**). Esa información se encuentra disponible respecto de la mayoría de los países de la región, pero debe compilarse y analizarse para determinar la cuota de mercado que le cabe al Banco. Asimismo, esa cuota se debe calcular estimativamente en forma anual. Este es uno de los indicadores que brinda información importante pero no puede traducirse fácilmente en un valor de meta

específico. El Directorio debe conocer las tendencias en cuanto a cuota de mercado correspondiente al Banco, pero no ha de establecer metas numéricas al respecto.

- 2.7 Por otro lado, la mejor medida de la cooperación con otros donantes la da el volumen de recursos canalizado por medio de programas conjuntos, administrados y evaluados por los propios países. Para asegurar la identificación de los países con esos programas conjuntos, el indicador ha de ser el porcentaje de los desembolsos del Banco realizados mediante instrumentos programáticos explícitamente vinculados con los sistemas de presupuesto y evaluación de los países (**Indicador 5**). En el marco de la implementación de la realineación se ha propuesto este indicador, pero sus correspondientes metas e hitos no son claros.
- 2.8 Por último, para evaluar la contribución del Banco al desarrollo del país, es importante solicitar periódicamente las opiniones del propio país. Las encuestas a los clientes, tanto a nivel de país como a nivel de proyecto, deben constituir un mecanismo ordinario de retroinformación para que el Directorio pueda estar al tanto de la percepción que el cliente tiene en cuanto al valor.
- 2.9 Si bien esas encuestas pueden plantear en forma útil distintas preguntas para analizar temas de interés particular, los clientes del Banco deben efectuar una evaluación básica de éste. Las encuestas que solicitan que se adjudique un puntaje (“*en una escala de uno a cinco...*”) arrojan resultados ambiguos. Un indicador más fiable es el que se obtiene solicitando a los países que califiquen al Banco en comparación con otros asociados para el desarrollo. Las calificaciones se han de solicitar en torno a dos dimensiones, a saber: el Banco como asociado en la formulación de ideas y conocimientos nuevos (**Indicador 6**), y como asociado en la ejecución de proyectos de desarrollo (**Indicador 7**). Para septiembre de 2007 se podría completar una encuesta básica, que permitiría establecer la calificación del Banco en cada país miembro prestatario conforme a esas dos dimensiones, para luego determinar metas de mejoramiento.

III. INDICADORES DE VALOR

- 3.1 Potencialmente, el Banco agrega valor a los procesos de desarrollo de la región de dos maneras, a saber:
 - a. Transferencia de recursos financieros que crean nuevos activos económicos y ayudan a manejar las variaciones del ciclo económico
 - b. Transferencia de conocimientos para aumentar la eficiencia con la cual los utilizan los activos existentes.
- 3.2 La corriente anual de recursos financieros del Banco se define como el caudal de desembolsos menos el volumen de reembolsos (principal e intereses). Una corriente neta positiva indica transferencia de recursos a un país miembro prestatario y una corriente neta negativa indica que el Banco extrae recursos del prestatario.

- 3.3 Si bien el Departamento Financiero prepara resúmenes mensuales de las corrientes financieras netas para cada país miembro prestatario, dichos resúmenes rara vez se someten a consideración del Directorio como aporte a las deliberaciones en torno a la programación con de país. El mejoramiento del uso de los datos sobre corrientes financieras en los programas de país fue una de las principales recomendaciones del trabajo de OVE sobre la evaluabilidad de las estrategias con los países. Si bien sería prematuro sugerir un valor determinado para este indicador en cada país, el Directorio debe hacer un atento seguimiento de la información básica relativa a las tendencias de las corrientes mensuales netas hacia cada uno de los países miembros prestatarios del Banco (**Indicador 8**).
- 3.4 La segunda dimensión del valor que proveen los flujos financieros es su contribución a la gestión del ciclo económico de un país. Esto reviste especial importancia durante las desaceleraciones cíclicas, en las que el Banco puede desempeñar una importante función anticíclica manteniendo los desembolsos mientras otras actividades económicas declinan. De los datos básicos relativos a varios países se desprende que, al presente, los desembolsos del Banco son procíclicos durante las fases de desaceleración económica, acentuando las declinaciones económicas en lugar de atenuarlas. Como el indicador de carácter cíclico solamente reviste gran importancia durante los períodos de desaceleración económica (que no son frecuentes), no varía para un país determinado a menos que se registre una desaceleración. El Banco ha de controlar periódicamente el carácter cíclico de sus desembolsos (**Indicador 9**) a fin de brindar información oportuna sobre este aspecto durante las épocas de dificultades económicas.
- 3.5 Una dimensión final de las corrientes financieras es su previsibilidad. La integración eficaz con las políticas presupuestarias de los países exige que los desembolsos previstos lleguen puntualmente y el mejor indicador al respecto es el error de pronóstico de las proyecciones de desembolsos (**Indicador 10**) (véase el Indicador 2, líneas arriba). Actualmente, no hay valor básico de referencia en cuanto al error de pronóstico para la mayoría de los países miembros prestatarios, pero es fácil establecer un valor de esa índole durante la preparación de los planes de negocios de país.
- 3.6 Las corrientes financieras sólo brindan una dimensión del valor creado mediante las intervenciones del Banco, pero el valor también se crea por medio de la transferencia de conocimientos técnicos que mejora el uso de los recursos humanos y materiales existentes. Por consiguiente, es esencial que el Banco trate de definir los valores futuros que prevé en relación con cada una de sus intervenciones. En la mayoría de las instituciones financieras, esto suele hacerse calculando estimativamente las corrientes futuras de beneficios derivados de una intervención y comparándolos con el costo financiero futuro del servicio de la deuda relacionada con la intervención. Una comparación de ambos montos estimativos arroja una tasa estimativa de rentabilidad.
- 3.7 Las tasas de rentabilidad futuras son, por supuesto, apenas valores estimativos que se calculan al momento de aprobarse el préstamo, pero la preparación de esos

valores estimativos exige un análisis riguroso sobre el país y el sector destinatario del préstamo. Por ende, los cálculos de la tasa de rentabilidad son un elemento representativo de la calidad del trabajo analítico que realiza el Banco en respaldo de una determinada intervención, y son asimismo una medida sintética del valor que el Banco se propone brindar.

- 3.8 Como medida clave del valor previsto, en todas las intervenciones del Banco debe ser posible calcular las posibles tasas de rentabilidad. Todos los préstamos del Banco al sector privado incluyen un análisis de esa índole, pero sólo ocurre lo mismo en alrededor de un tercio de los préstamos para el sector público. El **Indicador 11** es, por consiguiente, el porcentaje de nuevos préstamos sometidos a la aprobación del Directorio con un cálculo de las tasas explícitas de rentabilidad previstas. El valor básico para proyectos del sector público es 37% y, en última instancia, ha de llegar a 100%. La Administración debe proponer hitos de referencia intermedios adecuados.
- 3.9 Como los valores estimativos de la tasa de rentabilidad en la originación sólo ilustran acerca de la intención del Banco, también deben compararse con los cálculos del valor de la tasa de rentabilidad a la culminación del proyecto. El **Indicador 12** debe ser, por ende, el porcentaje de informes de terminación de proyecto que incluyen valores estimativos recalculados de la rentabilidad que arrojará en el futuro el proyecto terminado. Si bien los flujos de beneficios futuros al término del proyecto siguen siendo valores estimativos, es probable que tengan como base datos más precisos acerca del valor real aportado. De igual importancia es el hecho de que las tasas a la culminación del proyecto se pueden comparar con las tasas a la originación para tener una noción del grado de realismo de los cálculos originales. En un examen de la información incluida en los informes de terminación de proyecto acerca de la tasa de rentabilidad, OVE constató que ninguno de esos informes incluía valores estimativos recalculados, lo que indica que para ese indicador el valor básico de referencia es igual a cero. La meta debe ser 100% y la Administración debe proponer hitos de referencia intermedios adecuados.
- 3.10 A medida que crezca el caudal de intervenciones con valores estimativos previos y posteriores de la tasa de rentabilidad, el Banco podrá delinear un perfil cada vez más preciso del valor aportado por sus intervenciones, en toda la región y en cada país. Sobre la base del calendario de amortización de los préstamos pueden calcularse los costos para los prestatarios, lo cual permite determinar un indicador compuesto de rentabilidad de la inversión (**Indicador 13**) para la parte evaluable del programa del Banco.
- 3.11 Por último, hay ciertas clases de valor brindado por el Banco, que son difíciles de medir en términos de rentabilidad económica. En esos casos son necesarias medidas alternativas del valor, que si bien tal vez no sean tan rigurosas técnicamente como los cálculos de la tasa de rentabilidad, deben basarse en una argumentación y unos datos claros acerca de los resultados previstos. Con objeto de medir la claridad de las intenciones, OVE ha creado un instrumento para determinar la evaluabilidad de

un proyecto (**Indicador 14**), que se ha aplicado a todos los proyectos aprobados en 2001 y 2005, lo cual proporciona una base de referencia clara.

- 3.12 De la misma manera en que las tasas de rentabilidad a la aprobación deben confrontarse con las tasas de rentabilidad recalculadas para la culminación, la evaluabilidad en el origen debe compararse con los datos sobre los resultados reales obtenidos. Esos datos deben figurar en el informe de terminación de proyecto y si en el documento pueden encontrarse datos sobre la consecución de los resultados previstos, los hallazgos del informe de terminación de proyecto podrán ser validadas por un observador independiente que no posea conocimiento directo del proyecto en sí. El **Indicador 15** es la proporción de resultados consignados en el informe de terminación de proyecto que pueden validarse. OVE efectuó esa validación para 20 informes de terminación de proyecto preparados conforme a las nuevas directrices y constató que sólo podían validarse los resultados en dos de los 20 informes. Por consiguiente, el valor básico de referencia para este indicador es 10%, la meta debe ser 100% y la Administración debe proponer hitos de referencia intermedios adecuados.

IV. EFICACIA EN FUNCIÓN DEL COSTO Y PRODUCTIVIDAD

- 4.1 El proceso de aporte de valor a la región obliga a incurrir en costos, es decir, costos internos para el Banco y costos externos impuestos a los prestatarios en el marco de su trato con el BID. Es necesario hacer un seguimiento de ambas clases de costos, que han de compararse con el valor aportado, para determinar la eficacia general del Banco en función de los costos. En definitiva, el mejoramiento de la productividad del Banco se define como el aumento de la relación entre valor aportado y costo total, pero este indicador compuesto podrá hacerse objeto de seguimiento tan sólo cuando se hayan configurado medidas fiables tanto del valor como del costo.
- 4.2 Por consiguiente, en lo que atañe a los costos, la realineación ha de hacerse objeto de seguimiento y evaluarse en función de la rapidez con que el Banco prepare y presente los tipos de datos sobre costos necesarios para la medición de la productividad. En los costos internos, eso significa que los procesos presupuestarios del Banco deben identificar tres elementos: (i) los productos del Banco que arrojan valor para los clientes, (ii) las actividades que generan costos relacionados con esos productos y (iii) los procesos internos que organizan las actividades necesarias para generar los productos.
- 4.3 La identificación de los productos es el primer paso esencial, y en los últimos años el proceso presupuestario del Banco ha evolucionado en ese sentido. Si bien los recursos se siguen presupuestando en función de las unidades institucionales, se ha instado a éstas a que definan productos específicos para usarlos como centros de costos en el proceso de ejecución. Sin embargo, la transición a la gestión matricial prevista en la realineación exige que el Banco presupueste por producto y ejecute también por producto. Por ende, el primer indicador de avance (**Indicador 16**) es el

porcentaje del presupuesto administrativo del Banco que se asigna por producto y no por unidad institucional.

- 4.4 El segundo paso radica en establecer una diferenciación de productos entre los que se puedan vincular directamente con el suministro de valor a clientes externos definidos y aquellos respecto de los que no se pueda establecer tal vínculo explícito. Ello indicará, dentro del presupuesto administrativo, el porcentaje relativo a los recursos relacionados directamente con el aporte de valor a los clientes (**Indicador 17**), cifra ésta para la cual la Administración deberá proponer una meta e hitos de referencia.
- 4.5 El tercer paso radica en identificar la naturaleza de los procesos internos del Banco que rigen el gasto de recursos en productos que producen valor. Últimamente, la Administración ha estado proponiendo cambios sustanciales a los procesos internos del Banco, aunque sin una comprensión clara de lo que cada proceso implica en materia de recursos. Por consiguiente, el último indicador presupuestario interno es el porcentaje correspondiente a los procesos del Banco para los cuales se han determinado los respectivos costos y montos presupuestarios (**Indicador 18**).
- 4.6 Los costos externos son los impuestos al prestatario como parte de su relación financiera con el Banco. Generalmente se denominan “costos de transacción” y se dividen, básicamente, en dos categorías, a saber, presupuestarios y de tiempo. Los costos presupuestarios miden los recursos económicos que deben invertir los clientes para operar con el Banco, y comprenden las comisiones de compromiso y de inspección y supervisión y los costos salariales del tiempo dedicado por los empleados del cliente al trabajo con el Banco. Dichos costos se pueden sumar a partir de los datos existentes para obtener un valor compuesto para cada país miembro prestatario, y el **Indicador 19** sería el coeficiente entre esos costos anualizados y los desembolsos anuales totales.
- 4.7 Los costos de tiempo son el lapso necesario para llevar adelante un proyecto, y en el plan de implementación de la realineación se propone medir dicha variable con dos indicadores del ciclo de tiempo, a saber:
- 4.8 **Número de días transcurrido desde el esquema de proyecto hasta la aprobación y desde ésta hasta la declaración de elegibilidad.** Se trata de medidas razonables que deben hacerse objeto de seguimiento (**Indicador 20**) pero que no captan cabalmente la dinámica de tiempo total del trabajo con el Banco. Generalmente, a los prestatarios les preocupa la capacidad de respuesta en la misma medida que el ciclo de tiempo. La capacidad de respuesta se mide por el tiempo transcurrido entre el planteo de un interrogante o una solicitud al Banco y la recepción de una respuesta resolutive (**Indicador 21**). Puesto que tanto la solicitud como la respuesta se asientan en el sistema de correspondencia del Banco, a dicho sistema ha de añadirse otro que mida cronológicamente el tiempo de respuesta. De un análisis de la correspondencia reciente se pueden inferir valores de referencia básicos para cada Representación, que luego se pueden usar como base para determinar metas e hitos.

Indicadores del marco de resultados		
Indicador	Valor básico de referencia	Meta
1. Documentos de programación de país con un puntaje de tres, por lo menos, en cuatro dimensiones de evaluabilidad	0	100%
2. Porcentaje de desembolsos planificados previstos en los presupuestos del país	Por determinar	Por determinar
3. Porcentaje del total de solicitudes de desembolso emitidas por medio de las unidades ejecutoras de los proyectos	Por determinar	Por determinar
4. Cuota de mercado de nuevos financiamientos públicos	Por determinar	NC
5. Porción de los desembolsos efectuados en relación con instrumentos programáticos vinculados con los sistemas de presupuesto y evaluación del país	Por determinar	
6. Resultados de la encuesta: Calificación media (acordada por los clientes al BID) como iniciador de ideas	Por determinar	
7. Resultados de la encuesta: Calificación media (acordada por los clientes del BID) como socio de ejecución	Por determinar	
8. Flujo neto de recursos, por país	Datos FIN	NC
9. Índice cíclico de desembolsos		
10. Error de pronóstico de los desembolsos planificados	Por determinar	Por determinar
11. Porcentaje de nuevas aprobaciones que incluyen cifras estimativas del valor que habrá de aportarse en el futuro	37	100
12. Porcentaje de proyectos y programas completados para los cuales se efectuó un recálculo del valor	0	100
13. Rendimiento de la inversión de la cartera evaluable	Por determinar	>12%
14. Porcentaje de nuevas aprobaciones con un puntaje de tres, por lo menos, en cuatro dimensiones de la evaluabilidad		
15. Porcentaje de resultados de los informes de terminación de proyecto que pueda validarse	0	100
16. Porcentaje de asignación presupuestaria para productos	Por determinar	
17. Porcentaje de asignación presupuestaria a productos que aporten valor a los clientes	Por determinar	Por determinar
18. Porcentaje de procesos y actividades con partida presupuestaria	Por determinar	Por determinar
19. Costo medio de ejecución para el país prestatario por cada dólar desembolsado	Por determinar	Por determinar
20. Ciclo de tiempo		
– Número de días desde el esquema hasta la aprobación	576	330
– Número de días desde la aprobación hasta la elegibilidad	362	240

Indicador	Valor básico de referencia	Meta
21. Lapso medio de respuesta para		
– desembolsos	Por determinar	Por determinar
– visto bueno	Por determinar	Por determinar

NC = no corresponde