

Panorama de la efectividad en el desarrollo 2008-2009





Panorama de la efectividad en el desarrollo 2008-2009



© 2010 Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N. W.
Washington, D.C. 20577

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni utilizarse de ninguna manera ni por ningún medio, sea electrónico o mecánico, incluidos los procesos de fotocopiado o grabado, ni por ningún sistema de almacenamiento o recuperación de información sin permiso previo escrito del BID.

www.iadb.org/pub

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Panorama de la efectividad en el desarrollo 2008-2009.
p. cm.
Incluye referencias bibliográficas.

1. Proyectos de desarrollo económico—América Latina—Evaluación. 2. Asistencia Económica—América Latina— Evaluación. 3. Banco Interamericano de Desarrollo—Evaluación. I. Banco Interamericano de Desarrollo.

HD75.9 D48 2010

338.9 D488—dc22

Dirección de Arte: Josefa Méndez

Diseño gráfico: FAN diseño

Traducción: Santiago del Campo Edwards



En 2006, el Directorio Ejecutivo aprobó el proceso de realineamiento del Banco, que representa un cambio institucional mayor destinado a mejorar los resultados de nuestro trabajo, centrado en elevar la efectividad en el desarrollo y la eficiencia de nuestras iniciativas. Desde entonces, el Banco ha cambiado su estructura y mejorado sus procedimientos clave, reforzando al mismo tiempo nuestro compromiso de apoyar los esfuerzos de los países miembros para alcanzar y mantener un crecimiento sustentable e inclusivo. Estos cambios

permitieron al Banco responder oportunamente a las crisis globales de 2008 y 2009, cuando la región se vio afectada por dos enormes impactos exógenos, el incremento en los precios de los alimentos y el desplome financiero mundial.

Si bien los efectos de estas crisis todavía se sienten entre muchas familias de la región, lo peor ha quedado atrás. Para la región y para el Banco, los años venideros plantean desafíos decisivos, algunos provenientes del pasado -como incrementar la productividad y promover la igualdad de oportunidades- y otros recientes, como ayudar a quienes cayeron en la pobreza en 2008 y 2009 a recuperarse y mejorar sus niveles de vida, y contribuir a que las empresas se adapten y compitan en el nuevo contexto global. Encontrar respuestas eficaces a estos desafíos es una tarea enorme, y el Banco se ha preparado para continuar colaborando con los gobiernos nacionales y locales, con las firmas privadas y con otros actores de la región para enfrentar dichos desafíos exitosamente. Una contribución clave del Banco es la calidad técnica de nuestro trabajo.

Somos socios de los países para proveer recursos financieros y conocimientos en busca de resultados. Es por eso que trabajamos arduamente para mejorar la calidad de nuestros productos y, lo más importante, para mejorar los resultados de nuestro trabajo. Para alcanzar este objetivo, el Directorio Ejecutivo aprobó en 2008 el Marco de Efectividad en el Desarrollo, como una herramienta para gestionar nuestro trabajo, con el fin de hacer las cosas bien y hacerlas correctamente. La primera tarea requiere contar con un conocimiento aplicable respecto de lo que efectivamente funciona, mientras que la segunda necesita sistemas de gestión, seguimiento y evaluación, para asegurar que nuestro trabajo sea ejecutado debidamente, y que los resultados, productos e impactos se materialicen en el terreno.

Esta primera edición del *Panorama de la Efectividad en el Desarrollo* (DEO) da cuenta de nuestro trabajo en los últimos dos años. Muestra nuestros avances en la implementación de las nuevas políticas de efectividad en el desarrollo e informa sobre la evidencia empírica disponible sobre la efectividad de los programas financiados por el Banco. Una publicación temática especial entrega un análisis de la efectividad de las políticas apoyadas por el Banco que apuntan a fomentar la producción agrícola para la competitividad y la seguridad alimentaria. El DEO demuestra que hemos hecho avances en mejorar la evaluabilidad de nuestro trabajo, aplicando nuevas e innovadoras herramientas y procesos para evaluar *ex ante* la calidad de todas nuestras intervenciones. Presenta también el Marco de Resultados del Banco, que permitirá dar seguimiento a nuestro desempeño y efectividad.

Recientemente, el Banco conmemoró cincuenta años asociado al desarrollo de la región. La institución ha evolucionado hasta ser un socio más confiable y relevante, y nos esforzamos para que contribuya a un mayor desarrollo regional. Es con satisfacción por el progreso alcanzado hasta ahora, y con entusiasmo y responsabilidad ante las oportunidades y desafíos, que continuaremos trabajando en todas las dimensiones para incrementar nuestra efectividad en el desarrollo.

Luis Alberto Moreno
Presidente

Washington, D.C., marzo 2010



El *Panorama de la Efectividad en el Desarrollo* es una herramienta mediante la cual el BID da cuenta de la efectividad de su trabajo. Informa sobre los avances hechos en la agenda de efectividad en el desarrollo del Banco y de los resultados de nuestras intervenciones. Este informe reseña también las evidencias de hasta dónde este tipo de proyectos financiados por el Banco están produciendo los resultados esperados y los probables impactos de nuestras iniciativas sobre los objetivos finales de desarrollo que fijamos para la región. Muestra que muchos de los proyectos en que estamos asociados tienen un alto potencial de impactos positivos. Señala también los sectores donde debemos generar más y mejores evidencias de resultados y la necesidad de diseminar las lecciones aprendidas de nuestro trabajo de desarrollo en la región. Estos son desafíos cruciales en la agenda de efectividad en el desarrollo, que orientará nuestro trabajo en los próximos años. El esfuerzo invertido por el Banco en mejorar la capacidad de evaluación de nuestros productos reeditarán en los años que vienen cuando las evaluaciones se hayan completado y haya aumentado nuestro conocimiento sobre qué funciona en la región.

El informe es producido por la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo, bajo la guía de Carola Álvarez, Jefe de la División de Desarrollo Estratégico. La edición 2008-2009 fue dirigida y coordinada por Alessandro Maffioli y un equipo de evaluadores bajo su liderazgo. Los principales autores de los capítulos fueron Pablo Ibararán, Matilde Neret, Ichiro Toda, Yyannu Cruz-Aguayo, Ana María Linares, Paul Winters, Patricia Meduña, Angela Marcarino Paris, Susana Sitja, Mercedes Mateo, Vincenzo di Maro, Shakirah Cossens, César Rodríguez, Mario González y Luis Díaz. Jorge Olave y Vania Salgado editaron el informe. Francisco Longo y Timothy Essam aportaron contribuciones sustantivas de investigación. Los autores agradecen a los numerosos especialistas del Banco que participaron en las discusiones internas y colaboraron para hacer posible este informe. En particular, como revisores de algunos capítulos, contribuyeron Marcelo Cabrol, Ferdinando Regalia, Gustavo Crespi, Christian Volpe, Carlos Trujillo, Camilo Garzón, Jorge Ducci, Germán Sturzenegger, Esteban Diez Roux, Huáscar Equino, Carlos Pineda Mannheim, Eduardo Rojas, Mario Sánchez, Julia Johannsen, Ignez Tristao, Luis Tejerina y Carmen Pagés-Sierra. La asistencia en la investigación general fue proporcionada por Lina Salazar, Gonzalo Vázquez y Juan Miguel Villa.

Koldo Echebarria
Gerente General y Jefe de Efectividad en el Desarrollo
Washington, D.C., 15 de marzo de 2010



- x Lista de gráficos, recuadros y tablas
- xii Abreviaturas
- xv Resumen ejecutivo
- xxi Introducción

Parte I Aumentando la efectividad de nuestro trabajo

- 27 **Capítulo I: Medición rigurosa de los resultados de nuestras intervenciones de desarrollo**
- 28 Desempeño de las operaciones con garantía soberana
- 38 Desempeño de las operaciones sin garantía soberana
- 46 Efectividad en el desarrollo de las estrategias de país
- 49 **Capítulo II: Demostración de los resultados de nuestro enfoque estratégico**
- 51 Prioridades del programa de financiamiento
- 52 Objetivos regionales de desarrollo
- 52 Contribución de los productos a los objetivos regionales
- 53 Efectividad y eficiencia operativas
- 54 Más allá de la medición: el marco de resultados como instrumento de gestión

Parte II Base de conocimientos sobre la efectividad de los programas del BID

- 61 **Capítulo I: Políticas sociales para la equidad y la productividad**
- 62 Panorama
- 66 Protección social mediante transferencias condicionadas de efectivo
- 70 Educación
- 74 Salud y nutrición
- 76 Otras políticas en el sector social
- 76 Conclusiones
- 77 **Capítulo II: Infraestructura para la competitividad y el bienestar social**
- 78 Panorama
- 82 Agua potable y Saneamiento
- 85 Energía
- 89 Transportes
- 92 Desarrollo Urbano
- 97 Conclusiones
- 99 **Capítulo III: Instituciones para el crecimiento y el bienestar social**
- 100 Panorama
- 103 Acceso al crédito y productividad de las PYMES
- 106 Seguridad ciudadana
- 109 Fortalecimiento de la anticorrupción en entidades públicas sectoriales
- 111 Fortalecimiento de las instituciones del sector público
- 112 Conclusiones
- 115 **Capítulo IV: Integración internacional competitiva regional y global**
- 116 Panorama

- 117 Mejoramiento del clima de negocios
- 120 Promoción de la productividad mediante *clusters* y desarrollo local
- 124 Fomento de la ciencia, la innovación y adaptación tecnológica
- 131 Promoción de las exportaciones y la inversión y mejoramiento comercial
- 135 Conclusiones
- 137 Capítulo V: Proteger el medioambiente, responder al cambio climático y afianzar la seguridad alimentaria**
- 138 Panorama
- 139 Protección medioambiental: manejo de cuencas
- 141 Respuesta al cambio climático
- 148 Conclusiones
- 149 Capítulo VI: El trabajo del BID en los países menos desarrollados de América latina y el Caribe**

Anexos

- 157 Anexo I Informe Anual de Operaciones 2009
- 185 Anexo II Marco de Resultados del Banco 2012-2015

Referencias bibliográficas

- 193 1. Políticas sociales para la equidad y la productividad
- 194 2. Infraestructura para la competitividad y el bienestar social
- 196 3. Instituciones para el crecimiento y el bienestar social
- 197 4. Integración internacional competitiva regional y global
- 200 5. Proteger el medioambiente, responder al cambio climático y afianzar la seguridad alimentaria

✓ Lista de gráficos, recuadros y tablas

Gráficos

31	Gráfico 1	Resultados del análisis de la MED. Sección: Lógica del Programa
31	Gráfico 2	Lógica del Programa - Detalle. Subsección: Calidad de la matriz de resultados
32	Gráfico 3	MED. Evaluación y seguimiento
32	Gráfico 4	Calificaciones de la MED
33	Gráfico 5	Niveles de evaluabilidad 2008-2009
39	Gráfico 6	MED-SCF: Esferas de Desempeño en términos de desarrollo
40	Gráfico 7	Calificación de la MED para operaciones sin garantía soberana, por sector (2008)
41	Gráfico 8	Calificación de la MED para operaciones sin garantía soberana, por sector (2009)
44	Gráfico 9	Resultado del desarrollo de los proyectos de SCF (2009)
48	Gráfico 10	Matriz de Efectividad en el Desarrollo para las Estrategias de País. Cronograma de implantación (2009-2013)
57	Gráfico 11	Prioridades institucionales. 2008-2009
57	Gráfico 12	Financiamiento NSG por sector. 2008-2009
58	Gráfico 13	Financiamiento SG por sector. 2008 – 2009
58	Gráfico 14	Financiamientos NSG y SG. 2008-2009
63	Gráfico 15	Número total de proyectos por sector
63	Gráfico 16	Financiamiento total por sector
64	Gráfico 17	Componentes de proyectos por sector. 2008-2009
64	Gráfico 18	Redes de protección para los pobres. Distribución regional
65	Gráfico 19	Educación. Distribución regional. 2008-2009
65	Gráfico 20	Equidad en salud. Distribución regional
66	Gráfico 21	Mercado laboral. Distribución regional
78	Gráfico 22	Cantidad total de proyectos por sector
79	Gráfico 23	Financiamiento total por sector
79	Gráfico 24	Total de componentes de proyectos por sector
80	Gráfico 25	Agua potable y Saneamiento. Distribución regional
80	Gráfico 26	Energía. Distribución regional
81	Gráfico 27	Infraestructura de transportes. Distribución regional
81	Gráfico 28	Desarrollo urbano. Distribución regional
82	Gráfico 29	Componentes de proyectos por áreas de prioridad. División de Agua y Saneamiento. (WSA, 2008-2009)
85	Gráfico 30	Energía. Componentes de proyectos por áreas de prioridad. 2008-2009
89	Gráfico 31	División de Transporte (TSP). Componentes de proyectos por áreas de prioridad. 2008-2009
93	Gráfico 32	Desarrollo Urbano. Componentes de proyectos por áreas de prioridad. 2008-2009
101	Gráfico 33	Número total de proyectos por sector
101	Gráfico 34	Financiamiento total por sector
101	Gráfico 35	Componentes de proyectos por sector. 2008-2009
111	Gráfico 36	Fortalecimiento institucional transectorial
116	Gráfico 37	Financiamiento total de proyectos por sector
116	Gráfico 38	Financiamiento total por sector
117	Gráfico 39	Componentes de proyectos por sector. 2008-2009
117	Gráfico 40	Mejoramiento del clima de negocios. Distribución regional
120	Gráfico 41	Promoción de la productividad mediante <i>clusters</i> y desarrollo local. Distribución regional

125	Gráfico 42	Inversión en exportaciones, promoción y mejoramiento comercial. Distribución regional
131	Gráfico 43	Fortalecimiento de la ciencia, innovación y adopción tecnológica. Distribución regional
138	Gráfico 44	Número total de proyectos por sector
138	Gráfico 45	Financiamiento total por sector
139	Gráfico 46	Componentes de proyectos por sector. 2008-2009
142	Gráfico 47	Marco de análisis del cambio climático
152	Gráfico 48	PMD. Total de proyectos y financiamiento por país. 2008-2009
153	Gráfico 49	PMD. Financiamiento del Banco por área de prioridad institucional
153	Gráfico 50	PMD. Cantidad de proyectos por sector. 2008-2009

Recuadros

29	Recuadro 1	¿Cuáles son las dimensiones de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo para las operaciones con garantía soberana?
34	Recuadro 2	Primer proceso de validación del PMR
35	Recuadro 3	Flujo del proceso del PMR
41	Recuadro 4	Indicadores sectoriales específicos para préstamos a instituciones financieras
83	Recuadro 5	Programa de Agua Potable y Saneamiento para el Municipio de Pasto (CO-L1028)
84	Recuadro 6	Programa de Agua Potable y Saneamiento para comunidades rurales e indígenas. PAYSRI (PR-L1022)
84	Recuadro 7	Programa de Saneamiento del río Medellín (CO-L1034)
91	Recuadro 8	Programa Nacional de Caminos Rurales. Segunda Etapa, Fase II (PR-L1019)
144	Recuadro 9	El BID apoya el desarrollo institucional para el cambio climático
144	Recuadro 10	Cooperación técnica para mitigación financiada por el BID
145	Recuadro 11	Cambio climático. Eficiencia Energética: Operaciones NSG
147	Recuadro 12	Evaluación de adaptación utilizando un diseño experimental
151	Recuadro 13	El desafío en marcha del Banco para ayudar a Haití
152	Recuadro 14	Coordinación de donantes para mejorar la gestión del sector público en Honduras
154	Recuadro 15	La Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008)

Tablas

29	Tabla 1	ITP completados para validación por OVE
30	Tabla 2	Dimensión de la MED
40	Tabla 3	Distribución de las calificaciones en esferas de desempeño, 2008 y 2009 (%)
43	Tabla 4	Resultado en materia de seguimiento de operaciones de SCF
45	Tabla 5	Resultados de desarrollo de proyectos validados por OVE (%)
46	Tabla 6	Estrategia de País y Programa de País: dos documentos separados
47	Tabla 7	Estrategias de País y Programas de País: Dimensiones de evaluabilidad analizadas por la MED
48	Tabla 8	Barbados: Estrategias de País para 2005-2008 y para 2009-2013
88	Table 9	Beneficios potenciales debidos a la electrificación rural

✓ Abreviaturas

ABR	Informe Anual de Operaciones
AIF	Asociación Internacional de Fomento
BAD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAN	Departamento de Países del Grupo Andino
CCB	Departamento de Países del Grupo Caribe
CCLIP	Proyectos de Inversión de Línea de Crédito Condicional
CFI	División de Finanzas Corporativas
CID	Departamento de Países de Centro América, México, Panamá y la República Dominicana
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CMF	División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras
CPD	Documento de Programa de País
CRCS	Sistema de Clasificación de riesgo de créditos
CS	Estrategias de país
CSC	Departamento de Países del Cono Sur
DEF	Marco de Efectividad en el Desarrollo
DEO	Panorama de la Efectividad en el Desarrollo
ECC	Unidad de Energía Sostenible y Cambio Climático
GCE	Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación
GCE-GPS	Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación-Normas de buenas prácticas
GCE-MDB	Grupo de Cooperación en Evaluación-Bancos Multilaterales de de Desarrolllo
EDU	División de Educación
ENE	División de Energía
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF)
FMK	División de Mercados Financieros
FMM	División de Gestión Fiscal y Municipal
FOE	Fondo de Operaciones Especiales
GCI	Aumento General de Capital
GDI	Unidad de Género y Diversidad
I&D	Investigación y Desarrollo
ICF	Sector de Capacidad Institucional y Finanzas
ICS	División de Capacidad Institucional del Estado
IDB-8	Octavo Aumento General de Capital-Banco Interamericano de Desarrollo
INE	Sector de Infraestructura y Medio Ambiente
INT	Sector de Integración y Comercio
ITP	Informes de terminación de proyectos
KCP	Productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad

KNL	Sector de Conocimiento y Aprendizaje
LMK	Unidad de Mercados Laborales
MED	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
MED-EP	MED para las Estrategias de País
MED-SCF	MED-Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo
MIF	Fondo Multilateral de Inversiones
NPC	Nuevo Ciclo de los Proyectos
NSG	Operaciones sin Garantía Soberana
OCDE-DAC	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – Comité de Asistencia para el Desarrollo
OMJ	Oportunidades Para la Mayoría
OPC	Comité de Políticas Operativas
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PAACT	Plan de Acción para el apoyo a los países en sus esfuerzos por combatir la corrupción y fomentar la transparencia
PCD	Documento de concepto de proyecto
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (OCDE)
PMD	Países menos desarrollados
PMR	Informe de seguimiento de progreso
PMU	Unidad de Administración de la Cartera
PSR	Informes de supervisión de proyecto
PTC	Transferencia Condicionadas de Efectivo
QBR	Informes Trimestrales de Operaciones
RF	Marco de Resultados
RND	División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo
SCL	Sector Social
SCT	División de Ciencia y Tecnología
SDV	División de Desarrollo Estratégico
SECCI	Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático
SG	Operaciones con Garantía Soberana
SMO	División de Seguimiento de la Estrategia
SPD	Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo
SPH	División de Protección Social y Salud
TSP	División de Transporte
VPC	Vicepresidencia de Países
VPF	Vicepresidencia de Finanzas y Administración
VPP	Vicepresidencia del Sector Privado y Operaciones sin Garantía Soberana
VPS	Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento
WSA	División de Agua y Saneamiento
XPMR	Informe ampliado de seguimiento del desempeño
XPSR	Informe ampliado de supervisión de proyecto



El *Panorama de la Efectividad en el Desarrollo 2008-2009* (DEO 2009) es el primer informe corporativo sobre efectividad del BID, desde que entró en vigor su realineación. Este resumen ejecutivo analiza los avances del Banco en la implantación de su nueva política de efectividad en el desarrollo, la información empírica disponible sobre la efectividad de los programas financiados por el Banco en los últimos dos años y la convergencia de su financiamiento con las prioridades institucionales propuestas en el marco del Aumento General de Capital (GCI, por sus siglas en inglés).

La Parte I de este informe da cuenta de la implementación del doble enfoque del Banco para incrementar la responsabilidad de su trabajo: un enfoque desde la base hacia arriba, que se centra en medir los resultados de cada intervención de desarrollo y que comenzó con la aprobación del Marco de Efectividad en el Desarrollo (DEF) en 2008; y un enfoque desde arriba hacia abajo, que mide los resultados a nivel institucional, lo que se refleja en la propuesta de un Marco de Resultados para el GCI.

El DEF ha llevado a importantes mejoras en términos de cumplir con la producción de Informes de Terminación de Proyectos para Operaciones con Garantía Soberana (PCRs, por sus siglas en inglés). Históricamente, el Banco ha tenido una pobre trayectoria de cumplimiento en la elaboración de PCR para sus préstamos con garantía soberana. Con el DEF, el cumplimiento aumentó a niveles sin precedentes y 83% de los proyectos terminados en 2008 contaron con un informe. En la actualidad, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE, por sus siglas en inglés) está emprendiendo su validación¹ para establecer una línea básica tanto para el tipo como para la calidad de la información contenida en los PCR. A partir de esta evaluación, OVE elaborará, en consulta con la Administración, normas y orientaciones para mejorar más aún la calidad de los informes de terminación de proyectos del Banco.

La evaluación *ex ante* también ha mejorado sustancialmente bajo el DEF. Para asegurar que los resultados informados en los PCR tendrán evidencias sólidas de respaldo, el DEF ha implementado un instrumento para medir la evaluabilidad: la matriz

de efectividad en el desarrollo (MED). Todas las operaciones aprobadas en 2009 fueron examinadas con la MED por el equipo del proyecto y revisadas por la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD, por sus siglas en inglés). SPD completó también la MED al ingresar todos los proyectos SG aprobados en 2008 con el objetivo de obtener datos de base. Al comparárseles con esta línea base, los puntajes MED muestran mejoras en varias dimensiones: en una escala de 1 a 10 (siendo 10 el valor más alto), las siete dimensiones medidas arrojaron en 2008 un promedio simple de 4,05 y una mediana de 3,76; en 2009, 5,533 y 5,61, respectivamente. En la lógica del programa (de 5,39 a 6,74), en el análisis económico *ex ante* de 1,99 a 3,96 y en seguimiento y evaluación de 4,00 a 5,00. Este último resultado tiene que ver con un área de gran importancia para la MED, donde se necesitan todavía esfuerzos mayores y sustantivos.

Para permitir una gestión basada en resultados, **el seguimiento de la implementación bajo el DEF se desplazó de los insumos a los productos y los resultados.** Durante 2009, el Banco diseñó y comenzó a implementar el informe de seguimiento de progreso (PMR, por sus siglas en inglés) como la nueva herramienta de seguimiento de las operaciones, que reemplaza al informe de seguimiento de desempeño del proyecto (ISDP). El nuevo PMR busca detectar los retrasos en las fases iniciales de la ejecución del proyecto e identificar los cambios necesarios en el transcurso de la misma, empleando un método cuantitativo para observar de cerca la consecución de los productos y resultados de un proyecto con respecto a sus parámetros estimados de tiempo y costo. El sistema emplea el método de valor adquirido (EVM), una técnica simple de gestión de costos que brinda datos precisos, consistentes, oportunos y comparables a los equipos y dirección de los proyectos, permitiéndoles supervisar sus desempeños a nivel individual o de cartera. El EVM compara los valores planificados para un proyecto con los resultados obtenidos (valor adquirido) y los costos reales. Las desviaciones de programación y de costos respecto del valor planificado se integran entonces en una sola métrica: el Índice de Desempeño de Proyecto (PI).

¹ OVE desarrolla una validación de los proyectos completados en 2008 y cuyos informes de término fueron producidos a junio de 2009.

Con el DEF, la evaluación se ha desplazado desde comparaciones reflejas al uso de metodologías de evaluación más rigurosas. Mejorar la evaluabilidad previa de los proyectos y hacer un seguimiento de sus desempeños con indicadores cuantitativos de avances aumentará la responsabilidad del Banco y permitirá determinar si está haciendo bien sus tareas. Sin embargo, el objetivo final es cumplir los objetivos de desarrollo e incrementar nuestros conocimientos sobre qué intervenciones funcionan mejor, es decir, hacer las cosas correctas. Para esto, el diseño de evaluaciones de impacto rigurosas y su implementación ha ocupado el centro del escenario. Para medir la efectividad en el desarrollo e incrementar los conocimientos es necesario establecer la causalidad entre la intervención y los cambios netos en indicadores clave de desarrollo. La manera más eficaz de hacer esto es estableciendo *counterfactuals* por la vía de responder a la pregunta *¿qué hubiese pasado en ausencia del proyecto?* En 2008, el Banco aprobó ocho proyectos con diseños de evaluación de impacto rigurosos (un diseño experimental y siete cuasiexperimentales). Esta cifra aumentó a 13 en 2009 (tres diseños experimentales y 10 cuasiexperimentales).

El Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF, por sus siglas en inglés) también ha implementado cambios significativos en el área de la efectividad en el desarrollo. En 2006, comenzó a aplicar las normas de buenas prácticas del GCE para operaciones de inversión del sector privado. Tomando como base las directrices de evaluación elaboradas por OVE, ha preparado informes de autoevaluación para sus proyectos (denominados informes ampliados de supervisión de proyecto, XPSR), cuyos resultados, desde 2007, han sido validados por OVE. En 2008, SCF revisó su Marco de Efectividad en el Desarrollo, adoptando la evaluación inicial del aporte al desarrollo y de la adicionalidad de los proyectos, así como como las actividades de seguimiento, a las normas de buenas prácticas del GCE. Los objetivos estratégicos de esta revisión fueron: (i) crear un instrumento para potenciar los efectos de desarrollo y la adicionalidad de los proyectos de SCF; (ii) instaurar una metodología sistemática para evaluar y seleccionar proyectos a partir de sus prioridades estratégicas; (iii) diseñar un sistema para supervisar los progresos hacia el logro de su misión de desarrollo, y (iv) reforzar la armonización con otros bancos multilaterales de desarrollo y asegurar la comparabilidad con la CII y otros bancos multilaterales de desarrollo. Adicionalmente, se han desarrollado e implementado una Matriz de Efectivi-

dad en el Desarrollo (MED) para proyectos NSG y se han emprendido varias medidas en apoyo del marco revisado, incluyendo sesiones de capacitación del equipo del SCF, la preparación de normas y guías de orientación, el desarrollo de una base de datos MED y la readecuación de los datos de base.

La Matriz de Efectividad en el Desarrollo para las Estrategias de País (MED-EP) se implantó rápidamente durante el segundo semestre de 2009. El Directorio aprobó durante el año cinco estrategias de país para Guyana, Nicaragua, Guatemala, Belice y Barbados. El despliegue de la MED-EP se inició con la de Belice, aprobada por el Directorio en junio de 2009. Desde entonces, la evaluabilidad de las estrategias de país presentadas para aprobación del Directorio se ha calificado mediante la aplicación de la MED-EP. La matriz original de la MED se perfeccionó para su aplicación en las estrategias de Barbados y Paraguay, respondiendo a la decisión de la Vicepresidencia de Países (VPC) de documentar por separado las orientaciones estratégica del Banco y las actividades de programación anual del Banco. La MED-EP analiza tres dimensiones clave de las estrategias de país: i) *Relevancia estratégica*, que se refiere a si los objetivos de la estrategia de país son consistentes con las necesidades del país; ii) *Efectividad*: se refiere al grado de probabilidad de que la estrategia de país alcance sus objetivos previstos; *Gestión de riesgos*: se refiere a la identificación de consideraciones que podrían afectar adversamente a la asistencia del Banco en los ámbitos propuestos de intervención.

El Marco de Resultados (RF) es el segundo componente fundamental del esfuerzo del BID por elevar su propio grado de rendición de cuentas. La propuesta RF es parte integral de las conversaciones sobre el Aumento General de Capital y se basa en las cinco prioridades institucionales propuestas por el Banco. En su implantación se hará uso de instrumentos de seguimiento y notificación existentes, aunque también será preciso promover en todo el Banco una mayor prioridad en los resultados. Los avances se darán a conocer anualmente mediante este *Panorama de la Efectividad en el Desarrollo* (DEO) y, al concluir el período de cuatro años, se llevará a cabo una evaluación que ofrecerá insumos para revisar las prioridades institucionales. El Marco de Resultados tiene cuatro componentes: i) Prioridades del programa de financiamiento; ii) Objetivos regionales de desarrollo; iii) Contribución de productos a objetivos regionales, y iv) Efectividad y eficacia operativas.

La parte II de DEO² ofrece una relación de los préstamos del Banco durante el período post-realineación,³ de su coherencia con las prioridades institucionales propuestas durante las conversaciones para el Aumento General de Capital, y de las evidencias disponibles en la literatura sobre la efectividad en el desarrollo para las operaciones financiadas.

El Aumento General de Capital propuso cinco prioridades institucionales: (i) Política social para la equidad y la productividad; (ii) Infraestructura para la competitividad y el bienestar social; (iii) Instituciones de promoción del crecimiento y bienestar social; (iv) Integración competitiva internacional a nivel regional y global, y (v) Protección del medio ambiente, respuesta ante el cambio climático, promoción de las energías renovables y de la seguridad alimentaria. Para cada prioridad, un capítulo del DEO entrega un panorama de la evidencia disponible sobre la efectividad de los proyectos en el desarrollo; examina la lógica (y la evidencia que la apoya) de las principales intervenciones que se proponen; e identifica brechas clave de conocimiento, donde las iniciativas de evaluación deben centrarse en la búsqueda de evidencias rigurosas. Informa también sobre algunos de los diseños rigurosos de evaluación, que están en etapas iniciales de implementación y que tienen el potencial para generar evidencias importantes para sus áreas específicas.

Un rasgo singular de la Parte II del DEO es que el análisis de la lógica de proyecto fue hecho por componentes de cada operación, para identificar con mayor exactitud el trabajo que hace el Banco en cada una de sus prioridades institucionales. Esto permitió el examen más preciso del sector en que el BID ha centrado sus iniciativas. Como dato ilustrativo, los componentes de los proyectos de desarrollo urbano fueron clasificados en tres categorías amplias: mejoramiento de barrios, vivienda social y *clusters* de desarrollo urbano no habitacional; esto último comprende componentes de educación, transporte y de agua potable y saneamiento, entre otros. El enfoque de análisis por componente permitió también identificar el fortalecimiento de instituciones del sector público en proyectos de las cinco prioridades, de lo que se informa en el Capítulo IV.

Los proyectos del BID en el área de **Políticas sociales para la equidad y el crecimiento** se centraron en cinco áreas prioritarias de intervención: (i) construc-

ción de redes de protección social bien articuladas; (ii) mejora del funcionamiento de los mercados laborales para lograr mayor productividad y cobertura en seguridad social; (iii) elevación de la calidad y la equidad en la educación; (iv) promoción de la equidad en los resultados de salud, y (v) abordar los temas transversales de género y diversidad. El Banco ha concentrado la mayor parte de sus proyectos en educación, redes de protección social y salud. En cuanto a financiamiento, las redes de protección social fueron, muy sobre los otros sectores, las más importantes en 2009.

La revisión de los proyectos en esta primera prioridad, muestra que el BID está apoyando proyectos con evidencias sólidas de efectividad en el desarrollo, así como innovaciones que generarán nuevas evidencias en el futuro cercano de su efectividad (adaptaciones de PTC para áreas urbanas, nuevos mecanismos para dar servicios de salud a las poblaciones más pobres, formas novedosas de enseñar matemáticas y ciencia a los niños de bajos ingresos). El Banco tiene una agenda ambiciosa de investigación y evaluación en el mejoramiento de la calidad de profesores y prácticas de enseñanza (por ejemplo, analizar el efecto de las calificaciones de ingreso de los profesores o el resultado de las aplicaciones computacionales sobre la literacidad), yendo más allá de los PTC en la protección social (fortalecimiento de mecanismos de focalización e integración de políticas de oferta para incrementar los impactos de los PTC en países donde el BID financia estos programas). El Banco también está trabajando en el diseño de políticas laborales para promover la equidad y la productividad (perfiles de mercados laborales preparados para varios países, como El Salvador y Honduras, se enfocaron en estos temas); en políticas de mejoramiento de la *transición escuela-trabajo* para mejorar la inserción en el mercado laboral de los graduados (incluyendo investigaciones sobre el tema en Chile y Argentina, y evaluación de la educación secundaria técnica en México); en mecanismos de entrega de salud a los pobres (la Iniciativa Mesoamericana de Salud Pública analizará y evaluará alternativas prometedoras), entre otras.

Los proyectos del Banco en el área de **Infraestructura para la competitividad y el bienestar social** se centraron en cuatro áreas prioritarias de interven-

² Los programas Banco referidos a operaciones con Garantía Soberana y operaciones Sin Garantía Soberana.

³ Incluye todos los préstamos aprobados en 2008-2009.

ción: i) agua potable y saneamiento, ii) energía, iii) transportes y iv) desarrollo urbano. Estos cuatro sectores representan terrenos clave donde la inversión pública se justifica, porque genera grandes efectos de bienestar social -mejorar el bienestar social es un objetivo clave de desarrollo- y contiene un potencial de subinversión del sector privado en industrias *objetivo*, de alto riesgo y de largo plazo, como la generación energética. La actividad del Banco, medida por la cantidad de proyectos aprobados o por el financiamiento en 2008-2009, fue más fuerte en transportes, seguido por agua potable y saneamiento, energía y desarrollo urbano.

La revisión de los proyectos del Banco en esta área muestra que, a pesar que estudios externos de otros proyectos suministran justificación para la inversión en algunas áreas, estos son todavía limitados al interior del Banco. Cuando se efectúan evaluaciones de proyectos de infraestructura, hay una tendencia a enfocarse en mediciones *ex ante* de los costos y beneficios de los resultados previstos de los proyectos. Esto supone tanto que los costos y beneficios concretados del proyecto reflejarán aquellos previstos, como que obtener dichos resultados llevará, necesariamente, a niveles aún más altos de efectos. Si las evidencias de proyectos equivalentes en los mismos o países equivalentes mostraran que este es el caso, estaríamos en presencia de una presunción razonable. Pero ante la carencia de evidencias, se plantea la necesidad de poner a prueba aquellas presunciones por medio de evaluaciones más a fondo.

La revisión encontró también que en 2009 aumentó la conciencia sobre la necesidad de no sólo aumentar la cantidad y la calidad de las evaluaciones *ex ante* de los beneficios de un proyecto, sino también de ampliar la iniciativa para incluir informes *ex post* sobre los beneficios concretados. En el Banco hay intentos preliminares para ampliar la evaluación de impactos de los proyectos a la construcción de *counterfactuals*, particularmente en desarrollo urbano y programas de vivienda. Estos procesos son alentadores y sugieren un afán por medir la efectividad del desarrollo y ajustar los enfoques de los proyectos en relación con las lecciones aprendidas de esas evaluaciones.

En el caso de los proyectos del Banco en el área de **Instituciones para el crecimiento y el bienestar social**, se analizan intervenciones en tres áreas estratégicas del desarrollo institucional de la región: (i) acceso financiero para las PYMES, (ii) seguridad ciudadana y (iii) anticorrupción. Se examina también la evidencia que las apoya y se incluye una primera

aproximación sobre cómo podrían ser fortalecidas las instituciones sectoriales, un componente importante -que no ha sido adecuadamente examinado- en muchos de los proyectos del Banco. Si bien el BID ha trabajado en muchos otros temas institucionales importantes, estos tres ilustran el tipo de trabajo que hace y los desafíos que aguardan en el futuro.

En esta área, la revisión de los proyectos del Banco muestra que ha destinado recursos sustanciales al fortalecimiento de instituciones clave en sus países socios y que debe ponerse a la altura del desafío de medir la efectividad de estas intervenciones. Al hacerlo, acumulará conocimiento acerca de qué funciona y sacará máximo partido de dos de sus ventajas comparativas: su naturaleza regional y su potencial de fertilización transversal. Tal como su trabajo en el sector social es un punto de referencia, en el campo institucional el BID requiere documentar la efectividad de sus intervenciones para acrecentar su relevancia como socio en el desarrollo. Para ser claros: es probable que el Banco haya tenido un importante papel tanto en las áreas mencionadas como en otros desafíos institucionales, tales como la gestión tributaria y el fortalecimiento de los sistemas de país, en concordancia con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Pero la realidad es que no ha podido documentar sistemáticamente esos resultados. Mientras los temas institucionales son complejos, los beneficios de tener diseños sólidos de evaluación son enormes y se necesita emprender iniciativas concretas para adquirirlos.

En dos de los tres temas reseñados en este capítulo (crédito a las PYMES y seguridad ciudadana) pueden aplicarse -con modificaciones menores- metodologías de evaluación establecidas. Cuando los beneficiarios finales son empresas en lugar de hogares (y otras agencias actúan como intermediarios), el diseño e implementación de la evaluación presenta más desafíos. Sin embargo, hay evaluaciones rigurosas que demuestran que es posible superar estos desafíos. El Banco ha comenzado a trabajar en estas evaluaciones y necesita aumentar y dar sustento a este esfuerzo.

En la mayoría de las intervenciones en seguridad ciudadana podrían aplicarse diseños rigurosos de evaluación, al menos en áreas específicas como la capacitación, la prevención y el mejoramiento del entorno. También es necesario examinar el impacto del enfoque integrado del Banco. Su apoyo a observatorios del crimen y su foco puesto en la generación de datos creíbles sobre crimen y violencia ayudarán en

el diseño e implementación de las evaluaciones. El Banco debería, por tanto, prestar particular atención a estas iniciativas.

En particular, los programas anticorrupción y, en general, aquellos que se centran en cambiar la dinámica interna de las instituciones, plantean desafíos específicos de evaluación. La definición de *counter-factuals* de los hechos reales no es simple y no son comunes los modelos estructurales (interpretaciones analíticas de los determinantes –y sus interrelaciones– del desempeño de las instituciones). El Banco tiene disponibles dos opciones que debería explotar. La primera es aplicar los marcos existentes a la evaluación de proyectos de reforma institucional, como aquellos reseñados por Thoenig (2000) y por Larby et al. (2005) o los utilizados por el Grupo Independiente de Evaluación (2008).⁴ Pese a que no son propiamente evaluaciones de impacto *per se*, permiten medir los avances en el logro de cambios institucionales. En segundo término, el BID debería formar sociedades con otras agencias de desarrollo que trabajan en estos temas. La Red Global de Desarrollo, por ejemplo, se centró en ellos en su reciente reunión anual en Praga. También la evaluación de la Declaración de París generó un debate metodológico sobre cómo examinar mejor estos tipos de proyectos.

La revisión de los proyectos en el área de **Integración internacional competitiva regional y global** se enfoca en cuatro sectores de intervención en que el BID ha implementado su prioridad estratégica de fomentar la competitividad en ALC: (i) mejoramiento del clima de negocios; (ii) promoción de *clusters* y desarrollo local; (iii) adopción de tecnologías e innovación y (iv) promoción de las exportaciones y la inversión, e incremento del comercio.

El análisis dio cuenta que amplias evidencias teóricas y empíricas justifican razonablemente las intervenciones del BID en estas áreas estratégicas. Varias fallas propias o externas del mercado obstaculizan el crecimiento potencial de la productividad y la competitividad de las economías regionales. Los proyectos del BID dan un apoyo valioso a la superación de esos impedimentos. Las políticas dirigidas a mejorar el clima de negocios y promover la formación de *clusters*, innovación e internacionalización pueden mitigar, de manera significativa, el efecto de los agobiantes costos burocráticos, la asimetría de

la información, los problemas de no apropiabilidad y los desafíos de coordinación.

A pesar de que la cantidad de evaluaciones rigurosas se ha incrementado en los últimos años, la evidencia sobre la potencial efectividad de estas políticas es todavía escasa y, por ende, no muy concluyente. En algunos casos, como en políticas de innovación y promoción de exportaciones, la evidencia disponible sugiere que las intervenciones del BID tendrán un impacto positivo significativo sobre los resultados de sus beneficiarios finales. En otros casos, como en la política de *clusters*, la evidencia disponible no permite hacer predicciones sólidas.

Por consiguiente, el Banco, necesita intensificar su esfuerzo para producir evidencias internas sobre la efectividad de las políticas de desarrollo productivo. Para este fin, ha desarrollado un programa de trabajo de evaluación para las políticas de *clusters* y clima de negocios, que incluye: (i) lineamientos de orientación metodológica de apoyo en la adopción de técnicas de evaluación de impacto de última generación; (ii) preparación para aumentar la capacidad de los especialistas del Banco –y de las contrapartes gubernamentales– para definir evaluaciones rigurosas de impacto y (iii) evaluaciones de impacto piloto de los proyectos del BID para estas intervenciones.

En el caso de las políticas de innovación y promoción de exportaciones (áreas donde el Banco ha sido pionero en la adopción de técnicas de evaluación rigurosa de impacto en ALC), el esfuerzo debería enfocarse en producir más estudios para confirmar los hallazgos y para acortar la brecha de conocimiento, donde la evidencia disponible no es todavía concluyente. En particular, las futuras evaluaciones deberían centrarse en el impacto de largo plazo sobre el desempeño de las empresas, en los impactos diferenciados sobre distintos tipos de beneficiarios (análisis de heterogeneidad de impacto) y en el efecto conjunto de las políticas de innovación y promoción de exportaciones (análisis de efecto de multi-tratamiento). Con este propósito, el Banco trabaja en una segunda ronda de evaluaciones de TDF en Argentina, Chile y Colombia utilizando datos de panel más prolongados, para estimar los efectos de largo plazo sobre la productividad. Además, las operaciones en Uruguay y Panamá han instalado un sistema de seguimiento que reúne información de sondeos sobre innovación,

⁴ IEG, 2008, *Public Sector Reform: What Works and Why?* IEG-Banco Mundial, Washington, D.C.; Larby, George, Paul Jackson, Sarah House y Ato Ghartey. (2005) *Capacity Development Outcome Evaluation, Field-testing the Methodology*. Copenhague: Ministerio de Relaciones Exteriores -DANIDA; Thoenig, Jean-Claude (2000) "Evaluation as Usable Knowledge for Public Management Reforms." *Evaluation*, 2000(6), pág. 217.

para las empresas beneficiarias y no beneficiarias, generando datos para evaluaciones rigurosas de impacto adicionales cuasi-experimentales.

La prioridad estratégica de **Proteger el medioambiente, responder al cambio climático, promover las energías renovables y afianzar la seguridad alimentaria**, incluye cuatro áreas importantes de actividad del Banco: i) protección medioambiental; ii) respuesta al cambio climático; iii) promoción de las energías renovables y iv) agricultura para mejorar la seguridad alimentaria. La energía renovable fue analizada en la categoría cambio climático, con otras actividades del Banco relacionadas con la adaptación y mitigación del cambio climático. En su mayor parte, el financiamiento ha estado enfocado en la agricultura y la seguridad alimentaria, seguido de cerca por una creciente actividad en cambio climático.

La revisión muestra que el fundamento de las intervenciones del BID destinadas a promover el desarrollo ambientalmente sustentable está basado en evidencias teóricas y empíricas bien establecidas. Varios estudios muestran de qué manera la intervención pública -tanto en gestión de aguas como en la respuesta al cambio climático- podría tener un impacto significativo sobre una diversidad de beneficiarios y la sustentabilidad, en el largo plazo, del crecimiento en América Latina y el Caribe.

Hay mucho que hacer, sin embargo, en términos de producir evidencias sobre la efectividad real de las intervenciones específicas en estas áreas. Aunque varios estudios han estimado la importancia de los programas de manejo de cuencas hidrográficas, sólo unos pocos han adoptado técnicas rigurosas de evaluación de impacto, por lo que aún no es concluyente la evidencia sobre la efectividad de los enfoques alternativos. En el caso del cambio climático, la relativa novedad del tema y la incertidumbre que rodea su impacto significa que no sólo los gobiernos han incorporado recientemente este tema en sus agendas, sino que las evaluaciones de impacto son casi

inexistentes. Aún más: como el cambio climático es un tema transversal, también lo son las iniciativas de adaptación y mitigación, un hecho que complica considerablemente tanto el diseño como la evaluación de estas intervenciones.

Por estas razones, el BID necesita intensificar su esfuerzo para producir evaluaciones sólidas en las áreas reseñadas en este capítulo. En particular, tiene una oportunidad única para forjar una identidad en la evaluación del cambio climático a medida que se expande su cartera de proyectos, que deberían incorporar métodos de evaluación suficientemente flexibles para abarcar/responder a los impactos inciertos del cambio climático.

La revisión del **trabajo del BID en los países menos desarrollados (PMD) de la región**, que finaliza la Parte II del DEO, muestra que el Banco aprobó 40 proyectos para ellos en 2008-2009, que cubrieron las cinco prioridades estratégicas institucionales, con US\$918 millones. En cuanto a cantidad de proyectos, el BID ha puesto énfasis en la infraestructura de transportes y en la sustentabilidad fiscal, dos aspectos centrales que, sin duda, son precondiciones para lograr un desempeño económico adecuado. Es necesario reiterar que el Banco ha focalizado sus recursos a partir tanto de sus ventajas comparativas -en relación de los numerosos donantes privados que trabajan en ellos- como en demandas hechas por estos países.

La revisión encontró que se necesita un creciente apoyo técnico para producir evidencias sobre la efectividad en el desarrollo en los países menos desarrollados. De hecho, cerca del 50% de las 40 intervenciones del Banco en estos países para 2008-2009 se consideraron, al momento de su aprobación, como satisfactoriamente evaluables. Para esto, el BID ha otorgado asistencia técnica y recursos crecientes para financiar evaluaciones rigurosas de impacto de intervenciones clave, como ocurre con las tres en curso en Guyana, Haití y Nicaragua.

El *Panorama de la Efectividad en el Desarrollo 2008-2009* es el primer informe institucional sobre la efectividad en el BID desde que la institución llevó a cabo su realineación. En él se analizan los progresos realizados por el Banco en la implantación de su nueva política de efectividad en el desarrollo, la información empírica disponible sobre la efectividad de los programas financiados por el Banco en los dos últimos años, y la convergencia de este financiamiento con las prioridades institucionales propuestas en el marco del Aumento General de Capital.

Reforzar la efectividad de la acción del Banco en términos de desarrollo supone adoptar una estrategia doble, consistente en un planteamiento ascendente (centrado en la medición de los resultados de cada intervención de desarrollo) y un planteamiento descendente (centrado en la medición de resultados a nivel institucional). El primero de estos planteamientos se puso en marcha con la aprobación del Marco de Efectividad en el Desarrollo en 2008, en tanto que el segundo queda reflejado en la propuesta de un Marco de Resultados para el Aumento General de Capital.

La política del Marco de Efectividad en el Desarrollo tiene por objeto incrementar la efectividad de todos los productos del Banco por medio de las siguientes acciones: (i) definir parámetros e indicadores cuantitativos para evaluar todas las intervenciones de desarrollo; (ii) impartir al personal una orientación clara sobre los elementos analíticos necesarios para cumplir los parámetros; (iii) hacer converger las estructuras de gobernanza con aquellas establecidas como normas de buenas prácticas; (iv) establecer indicadores de resultados que permitan seguir los avances en la implantación de la política, y (v) articular un plan de acción para dar aplicación eficaz al marco. Además de evidenciar una mayor responsabilidad por los resultados, el Marco de Efectividad en el Desarrollo tiene por finalidad potenciar la efectividad de nuestros productos de desarrollo mediante la generación de un cúmulo de conocimientos sobre “aquello que funciona” a la hora de responder a los desafíos de desarrollo de la región.

Con ocasión de la Reunión Anual del Banco celebrada en marzo de 2009, la Asamblea de Gobernadores instó a la Administración a emprender una evaluación de la necesidad de un Aumento General de Capital para el Capital Ordinario y una reposición del Fondo para Operaciones Especiales. Como parte de este proceso, la Administración ha articulado una nueva Estrategia Institucional y analizado la naturaleza y magnitud de la demanda de apoyo del BID, documentando la pertinencia de cinco prioridades institucionales llamadas a guiar la acción del Banco en los próximos años. Las siguientes son las cinco prioridades institucionales que se han propuesto para centrar la acción del Banco y reforzar su efectividad como socio para el desarrollo en la región: (a) política social para la equidad y la productividad; (b) infraestructura para la competitividad y el bienestar social; (c) instituciones de promoción del crecimiento y el



Además de evidenciar una mayor responsabilidad por los resultados, el Marco de Efectividad en el Desarrollo tiene por finalidad potenciar la efectividad de nuestros productos de desarrollo mediante la generación de un cúmulo de conocimientos sobre “aquello que funciona” a la hora de responder a los desafíos de desarrollo de la región.

El compromiso general de medir resultados y aportar constancia de aquello que funciona en las intervenciones de desarrollo, han propiciado un aumento del número de proyectos que incorporan rigurosas evaluaciones del impacto en la fase de diseño.

bienestar social; (d) integración competitiva internacional a nivel regional y mundial, y (e) protección del medio ambiente, respuesta ante el cambio climático, promoción de las energías renovables y de la seguridad alimentaria. Además de estas prioridades sectoriales, resulta esencial que el Banco *atienda las necesidades especiales de los países de menor desarrollo relativo e impulse el desarrollo por medio del sector privado*. El *Panorama de la Efectividad en el Desarrollo 2008-2009* da cuenta en la Parte II de la labor del Banco en relación con las citadas prioridades.

Los procesos arriba descritos ponen de manifiesto el compromiso del BID de alcanzar resultados y documentarlos debidamente. La implementación del Marco de Efectividad en el Desarrollo es un proceso en curso, como parte del cual cabe citar en 2009 la adopción de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (MED) para todos los proyectos del Banco como herramienta para incrementar la evaluabilidad¹ de las intervenciones del BID, junto con esfuerzos significativos dirigidos a reforzar la capacidad de evaluación del personal del Banco mediante la capacitación en métodos de evaluación del impacto.

Estas iniciativas, aunadas al compromiso general de medir resultados y aportar constancia de aquello que funciona en las intervenciones de desarrollo, han propiciado un aumento del número de proyectos que incorporan rigurosas evaluaciones del impacto en la fase de diseño. Para que los resultados de tales evaluaciones podrán apreciarse, es preciso que los proyectos se ejecuten y las evaluaciones se llevan a cabo según lo previsto. Los siguientes son los principales logros de esta estrategia doble hasta la fecha:

Calificación de la evaluabilidad ex ante para todas las propuestas de proyecto en operaciones con garantía soberana en 2009, así como calificación de la adicionalidad y los efectos previstos de desarrollo para todas las operaciones sin garantía soberana en 2009 antes de la aprobación del Comité de Políticas Operativas de la Administración, y posterior consideración por parte del Directorio Ejecutivo.

- Primera ronda de validación independiente externa de los resultados consignados en los informes de terminación de proyecto (ITP) para operaciones con garantía soberana, y segunda ronda de validación de los resultados de los informes ampliados de supervisión de proyecto (XPSR) de 2007 para operaciones sin garantía soberana²,

¹ La evaluabilidad, es decir, el grado en que una actividad o programa puede evaluarse de forma fiable y creíble, constituye la base para determinar la observancia de los parámetros de evaluación enunciados en el Marco de Efectividad en el Desarrollo.

² El Directorio Ejecutivo consideró en octubre de 2009 el informe de validación de OVE (documento RE 332-2) y la nota complementaria de la Administración (documento RE-332-3). La Administración ha sometido ya a la validación de OVE una serie de XPSR para las rondas tercera y cuarta (operaciones de 2008 y de 2009, respectivamente).

como base para evaluar la consecución de los resultados de los programas en función de sus productos y resultados.

- Diseño y ejecución de un conjunto clave de evaluaciones estratégicas del impacto en ámbitos tales como subsidios agrícolas, financiamiento de pequeñas y medianas empresas (PYMES), tecnología informática aplicada a la mejora de los resultados educativos, calidad del profesorado e iniciativas en el sector turístico, entre otros.
- Talleres de capacitación y formación de capacidades para mejorar la capacidad del personal técnico del BID y de los clientes en términos de medición de resultados, evaluación del impacto de las intervenciones de desarrollo y uso de información empírica en la formulación de políticas.
- Establecimiento de definiciones estandarizadas de importantes indicadores sectoriales de productos para proyectos y de una metodología común de recopilación de datos (informe de seguimiento del avance, PMR) para operaciones con garantía soberana, a fin de posibilitar la notificación agregada de resultados a escala del Banco. Desarrollo de directrices para la MED de informes de supervisión de proyecto (PSR) en operaciones sin garantía soberana, para dar seguimiento al logro de los resultados de desarrollo.
- Desarrollo de una propuesta de Marco de Resultados para el Banco acorde con las prácticas óptimas aplicadas actualmente en otros bancos multilaterales de desarrollo.

El presente informe estudia la implantación de la estrategia doble para acrecentar la rendición de cuentas en relación con nuestra labor. Dos anexos del informe vienen a complementar el proceso de rendición de cuentas. El Anexo I contiene el Informe Anual de Operaciones para 2009. Se trata de una compilación efectuada a final de ejercicio de los informes de operaciones elaborados con frecuencia trimestral por la Administración para dar seguimiento al desempeño interno. El Anexo II incluye los cuadros correspondientes al Marco de Resultados del Banco para 2012-2015 sobre programas estimativos de financiamiento, metas regionales de desarrollo y efectividad y eficiencia operacionales.

La Parte II del DEO, Base de Conocimientos sobre la Efectividad de los Programas del BID, ofrece una suma de los datos empíricos que sustentan la efectividad potencial de las intervenciones de desarrollo en programas financiados por el Banco en 2008 y 2009. Además se publicará un informe temático especial que arrojará luz sobre la efectividad de las políticas respaldadas por el Banco en un desafío específico de desarrollo para la región, como es el fomento de la producción agrícola para la competitividad y la seguridad alimentaria.

El Informe Anual de Operaciones permite dar seguimiento al desempeño interno.



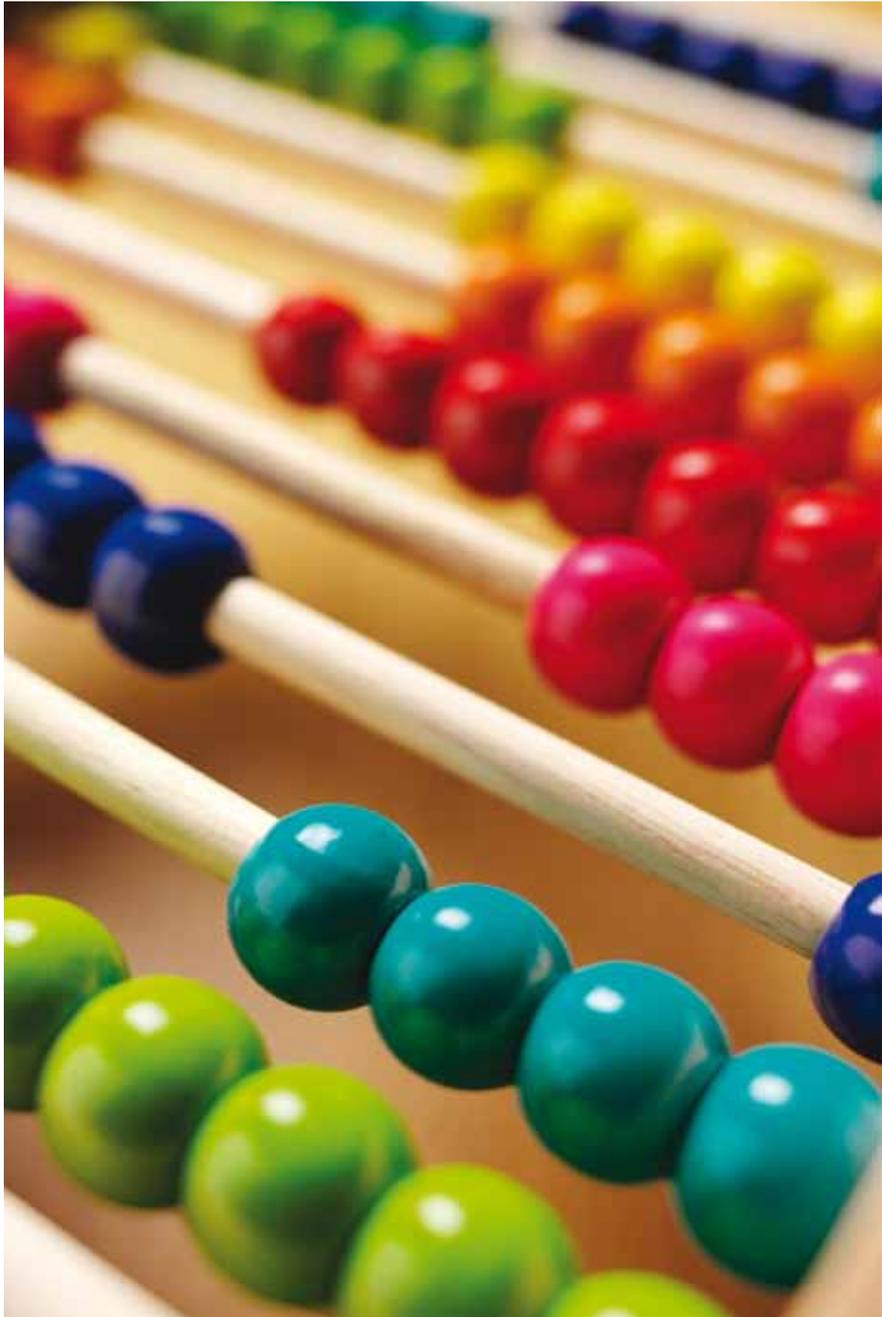
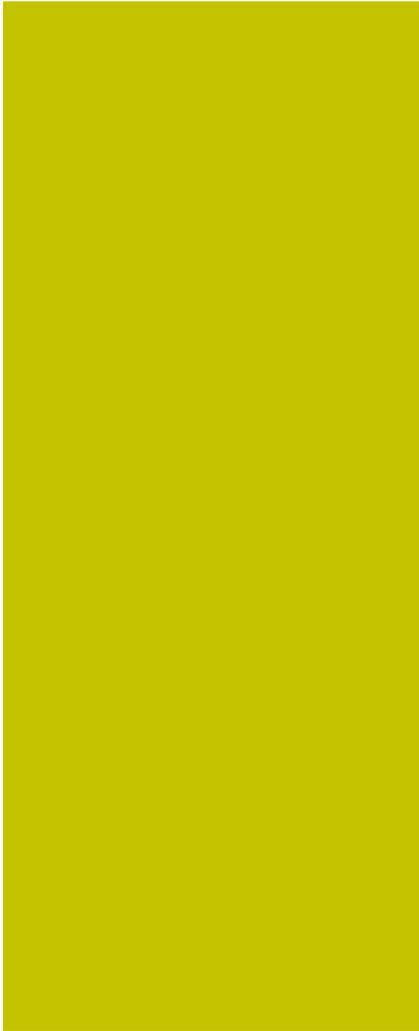


PARTE I

AUMENTANDO LA EFECTIVIDAD DE NUESTRO TRABAJO

La gestión por resultados del Banco sigue dos enfoques: uno, desde abajo hacia arriba, que se centra en medir los resultados de cada intervención de desarrollo; y, el otro, desde arriba hacia abajo, que mide los resultados a nivel institucional. La Parte I del *Panorama de la Efectividad en el Desarrollo 2008-2009 (DEO)* informa sobre avances en: (i) la implementación del primer enfoque desde la aprobación del Marco de Efectividad en el Desarrollo (DEF, por sus siglas en inglés) y (ii) la lógica de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (MED), definida en el contexto del Aumento General de Capital (GCI, por sus siglas en inglés).





I
Capítulo



Medición rigurosa de los
resultados de nuestras
intervenciones de desarrollo

EL MARCO DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO, aprobado en 2008, se transformó en una política operativa en cuyo contexto se adoptaron los parámetros internacionales para la evaluación de intervenciones de desarrollo recomendados por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación (GCE) a fin de promover la armonización de actividades de evaluación entre los bancos multilaterales de desarrollo. En el nuevo marco se asigna mayor importancia a los resultados, sobre la base de datos empíricos, a la vez que se refuerza la capacidad del Banco para extraer de sus intervenciones lecciones sustentadas en datos fiables, destacándose la toma de decisiones basada en información contrastada y ofreciéndose un entorno de aprendizaje para comprender qué elementos funcionan y por qué. Se incluyen iniciativas destinadas a afianzar la capacidad de evaluación, tanto en el plano interno como en los países prestatarios, y efectuar un seguimiento más fiable y estandarizado. La presente sección da cuenta de los avances en la implantación del Marco de Efectividad en el Desarrollo en operaciones con garantía soberana, operaciones sin garantía soberana y estrategias de país. La otra línea principal de actividad del Banco, los productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad (KCP), también quedarán cubiertos por las disposiciones del Marco de Efectividad en el Desarrollo, si bien la estrategia del Banco para los KCP está en proceso de consideración, y aún no se ha ultimado la MED para los KCP. En cualquier caso, uno de los principios fundamentales de la estrategia para los KCP es que dichos productos se incluirán dentro de un marco común de rendición de cuentas y estarán sujetos a evaluación.

DESEMPEÑO DE LAS OPERACIONES CON GARANTÍA SOBERANA

El Banco, siguiendo las normas de buenas prácticas del ECG, ha definido por medio del Marco de Efectividad en el Desarrollo un sistema de evaluación en que la Administración del Banco y la oficina independiente de evaluación desempeñan un papel fundamental. De

acuerdo con dichas normas, la función de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) consiste en asegurar la pertinencia, calidad e imparcialidad de los productos del sistema de evaluación del Banco, en tanto que las esferas de administración del Banco también cumplen la función de contribuir a la formulación de parámetros y directrices de evaluación y preparar puntualmente informes de terminación para todas las operaciones, con arreglo a las pautas elaboradas por la oficina independiente de evaluación. Por consiguiente, dentro del Marco de Efectividad en el Desarrollo, la primera medida que la Administración debe tomar para asegurar el buen funcionamiento de los sistemas de evaluación es asegurar cabalmente la producción de informes de terminación.

Las operaciones completadas se someten al primer ciclo de validación independiente de resultados. Tradicionalmente, el Banco ha tenido un deslucido historial de cumplimiento en la producción de informes de terminación de proyecto (ITP) para sus préstamos con garantía soberana. Como parte del refuerzo de la rendición de cuentas en materia de resultados se adoptó la norma del GCE que obliga a validar todos los ITP por la oficina independiente de evaluación del respectivo banco multilateral de desarrollo y notificar las conclusiones al Directorio. Con miras a asegurar el cumplimiento de dicha norma, la Administración modificó rápidamente sus prioridades de trabajo para asegurar que todos los proyectos que hubieran completado el desembolso en el ejercicio 2008 (año en que se aprobó la nueva política) tuvieran su ITP listo para ser validado.

El índice de cumplimiento en la producción de ITP aumentó hasta niveles sin precedente. Partiendo de promedios históricos bajos, la producción de ITP aumentó sustancialmente hasta el punto de que, al 30 de junio de 2009, se había elaborado un informe para el 83% de los proyectos completados en 2008 (véase tabla 1). Siguiendo las disposiciones del Marco de Efectividad en el Desarrollo y las normas de buenas prácticas del GCE, OVE está acometiendo actualmente una validación de los proyectos que se completaron en 2008 y

TABLA 1

ITP completados para validación por OVE

Sector	Total de proyectos concluidos en 2008	ITP concluidos al 30 de junio de 2009 para ser validados por OVE en 2009	Índice de conclusión de ITP al 30 de junio de 2009 (%)
Capacidad Institucional del Estado	11	10	91
Mercados de Capital e Instituciones Financieras	6	5	83
Gestión Fiscal y Municipal	8	7	88
Recursos Naturales	10	8	80
Agua	3	3	100
Transporte	7	5	71
Cambio Climático	1	0	0
Energía	1	1	100
Integración	3	2	67
Educación	6	5	83
Protección Social y Salud	8	8	100
Ciencia y Tecnología	1	1	100
Género y Diversidad	1	0	0
TOTAL	66	55	83

cuyos informes de terminación se habían elaborado hasta junio de 2009. Está previsto que OVE comunique los resultados de su validación al Directorio Ejecutivo durante el primer trimestre de 2010.

Los resultados de la validación de OVE constituirán una base de referencia para la índole y la calidad de la información consignada en los informes de terminación. A partir de sus constataciones y conforme a las normas del GCE, OVE deberá elaborar en consulta con la Administración las normas y directrices para la preparación de los informes de terminación. Se prevé que la validación de los informes de terminación por parte de OVE arroje resultados bajos, dado que la mayoría de los proyectos completados en 2008 no se diseñaron ni ejecutaron con un marco de seguimiento y evaluación sólido. No obstante, al ir aumentando la

capacidad interna de evaluación y la implantación de las herramientas de desempeño, cabe prever que los resultados consignados en los ITP se sustentarán en datos más fiables. Para asegurar lo anterior, se ha introducido en el Marco de Efectividad en el Desarrollo una herramienta de evaluabilidad *ex ante*, que se analiza a continuación.

Todas las operaciones aprobadas en 2009 se calificaron en términos de evaluabilidad *ex ante* mediante el nuevo instrumento de desempeño, la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (MED). Con el fin de reforzar la focalización en los resultados desde las fases iniciales de preparación y diseño, se ha instaurado dentro del Marco de Efectividad en el Desarrollo un sistema en el que la evaluabilidad de todos los productos de desarrollo de la institución se mide

Recuadro 1

¿Cuáles son las dimensiones de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo para las operaciones con garantía soberana?

Coordinación estratégica, que incluye (i) un análisis de la información del proyecto para determinar su pertinencia respecto de los objetivos estratégicos del Banco y (ii) el modo en que el proyecto contribuye a los resultados a nivel de país.

Evaluabilidad, que incluye (i) el grado en que el proyecto ofrece una evaluación del problema basada en hechos y el efecto que tendrá la intervención que se propone, (ii) un plan de seguimiento y evaluación, (iii) un análisis de eficiencia en términos de costo de la intervención que se propone y (iv) la identificación de riesgos y la adopción de medidas atenuantes, con indicadores cuantitativos a efectos de seguimiento.

Adicionalidad de la contribución del Banco, gracias a la evaluación de las mejoras indirectas en la gestión del organismo público que ejecuta el proyecto, o la convergencia con el fortalecimiento y uso de los sistemas nacionales.

en forma sistemática e integral al inicio (antes de la aprobación). La evaluabilidad se está midiendo por medio de un conjunto de matrices de efectividad en el desarrollo, cada una de las cuales se ha diseñado específicamente para cada intervención de desarrollo (estrategias de país, operaciones del sector público o del sector privado). Estas matrices, basadas en las normas de buenas prácticas para las intervenciones de desarrollo elaboradas por el Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación (GCE) de los bancos

multilaterales de desarrollo, son en esencia una lista de verificación de requisitos analíticos y de información en siete ámbitos de desempeño respecto del desarrollo (para mayores detalles, véase el recuadro 1). Las MED permiten determinar si los productos reúnen un conjunto mínimo de requisitos de información que hagan posible realizar el seguimiento y evaluación de manera fiable y creíble durante la ejecución, y notificar rigurosamente los resultados de las intervenciones al momento de la terminación.

TABLA 2

Dimensiones de la MED

Sección de la MED	Año	Muy satisfactorio o Satisfactorio (%)	Parcialmente satisfactorio / Parcialmente insatisfactorio (%)	Insatisfactorio / Muy insatisfactorio (%)
Objetivos estratégicos en materia de Desarrollo	2008	16.75	39.8	43.7
	2009	17.75	41.2	41.2
Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	2008	39.8	28.2	32.0
	2009	49.1	17.5	33.3
Lógica del programa	2008	35.0	42.7	22.3
	2009	69.3	18.4	12.3
Evaluación y seguimiento	2008	0.0	66.0	34.0
	2009	7.9	68.4	23.7
Desempeño económico	2008	15.5	5.8	78.6
	2009	45.6	0.0	54.4
Gestión de riesgos	2008	40.8	9.7	49.5
	2009	87.7	5.3	7.0
Adicionalidad	2008	28.2	0.0	71.8
	2009	62.3	0.0	37.7

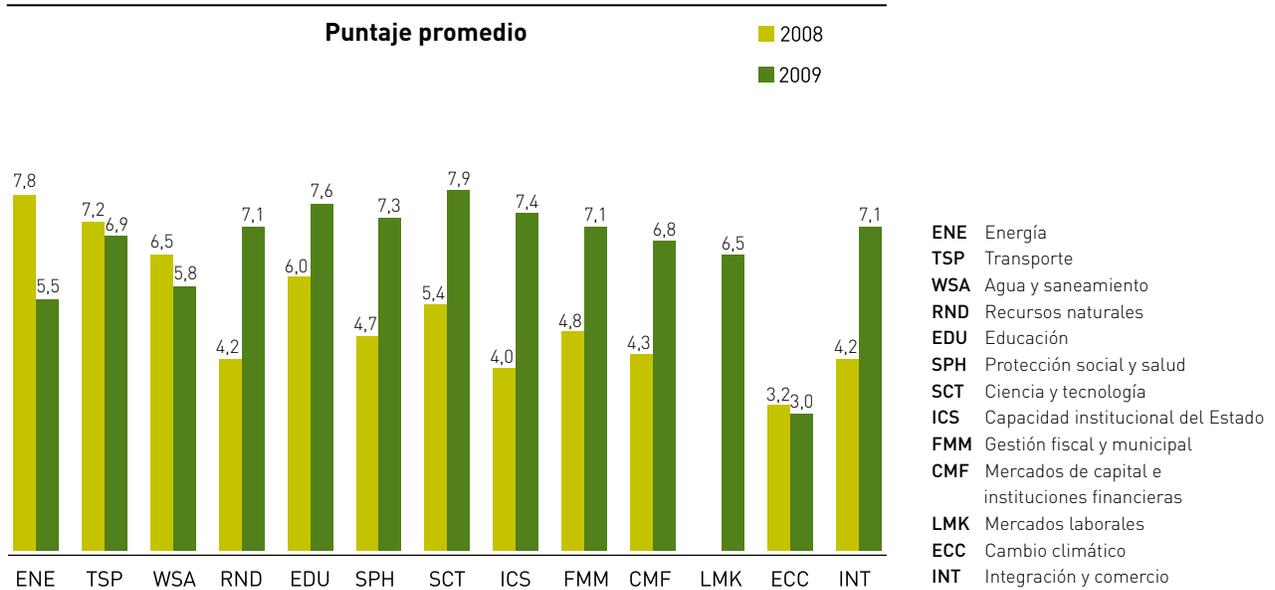
Con el fin de obtener datos de referencia sobre la evaluabilidad de los proyectos del Banco aprobados desde 2008, la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD) completó en 2009 una MED inicial para todos los proyectos con garantía soberana aprobados en 2008. La MED se convirtió en 2009 en parte integral del ciclo del proyecto, desde el diseño hasta la aprobación, calificándose la evaluabilidad inicial de cada intervención previamente a la aprobación del Directorio. La MED es completada por el equipo de proyecto y revisada por SPD, el cual pue-

de prestar apoyo a los equipos para mejorar la evaluabilidad inicial del proyecto. La MED final revisada por SPD se adjunta al documento de proyecto cuando éste es aprobado por el Comité de Políticas Operativas de la Administración, y por el Directorio para su aprobación final.

Los puntajes de la MED mejoraron en términos generales entre 2008 y 2009. En una escala de 1 a 10 (siendo 10 el valor más alto), las siete dimensiones medidas arrojaron en 2008 un promedio simple de 4,05

GRÁFICO 1

Resultados del análisis de la MED. Sección: Lógica del Programa

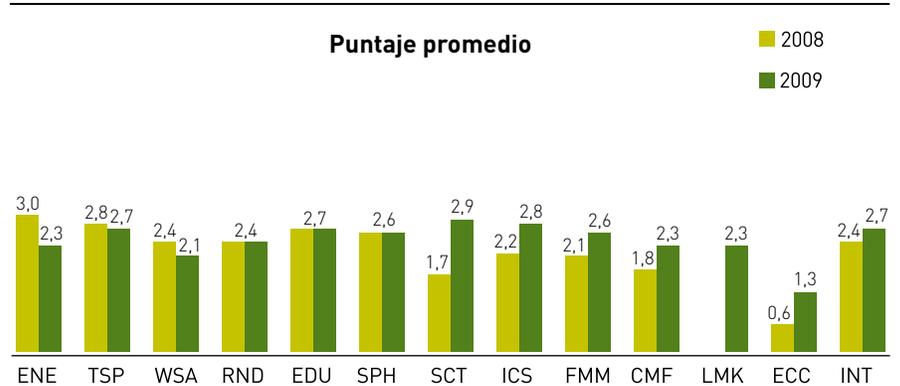


y una mediana de 3,76. En 2009, se registró un promedio de 5,53 y una mediana de 5,61. En cuanto a los componentes básicos de la MED, se observaron mejoras significativas en la lógica del programa (de 5,39 a 6,74), la evaluación y el seguimiento (de 4,00 a 5,00) y el análisis económico *ex ante* (de 1,99 a 3,96). Los puntajes también mejoraron para los objetivos de desarrollo de la estrategia de país. En suma, aun cuando los valores siguen siendo bajos y se requieren mejoras, se constató un aumento cuantificable en 2009.

La evaluabilidad de las operaciones es un elemento de singular interés en la MED, ya que proporciona la explicación de cómo se prevé que el proyecto incida en los resultados de desarrollo, los indicadores cuantitativos para medir los avances y los mecanismos para realizar el seguimiento y la evaluación, junto con el análisis económico y las consideraciones de gestión de riesgos en la etapa de diseño del proyecto. El siguiente gráfico ilustra los resultados para la lógica del programa, por sectores. Se observa una mejora

GRÁFICO 2

Lógica del Programa - Detalle. Subsección: Calidad de la matriz de resultados



general, registrándose en 10 sectores una calificación más alta en 2009 que en 2008.

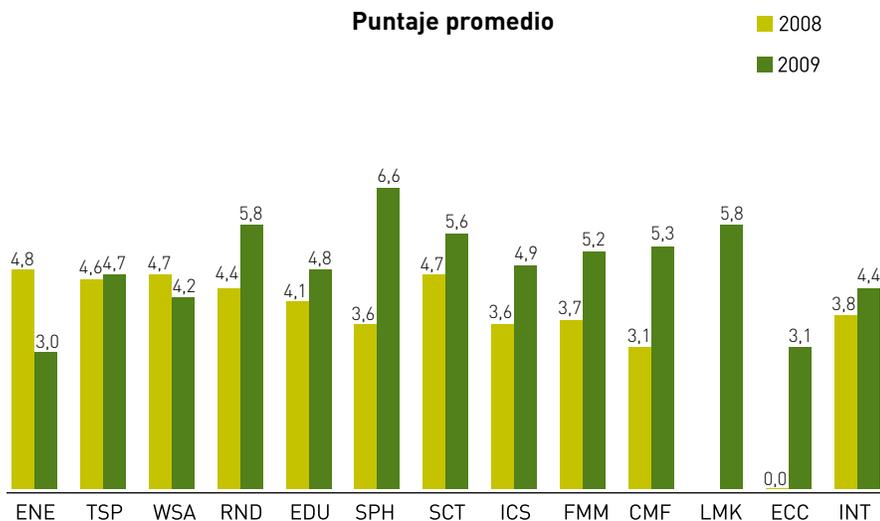
Dentro de la lógica del programa, un conjunto de indicadores de la Matriz de Resultados, un componente necesario para realizar un seguimiento adecuado de productos y resultados conforme se prevé en el PMR (véase más adelante). Aunque en varios sectores se aprecian mejoras en la calidad de la Matriz de Resultados, es importante fortalecer este compo-

nente y alcanzar los puntajes más elevados (máximo de tres) en todos los sectores, a fin de definir indicadores cuantitativos válidos para el seguimiento de los avances.

Al analizar de forma más detenida si los proyectos cuentan con los mecanismos de seguimiento y evaluación necesarios se constatan asimismo avances, aunque también un amplio margen para mejoras y la necesidad de alcanzar uniformemente puntajes más altos en los diferentes sectores. En todos los sectores el puntaje es in-

GRÁFICO 3

MED. Evaluación y seguimiento

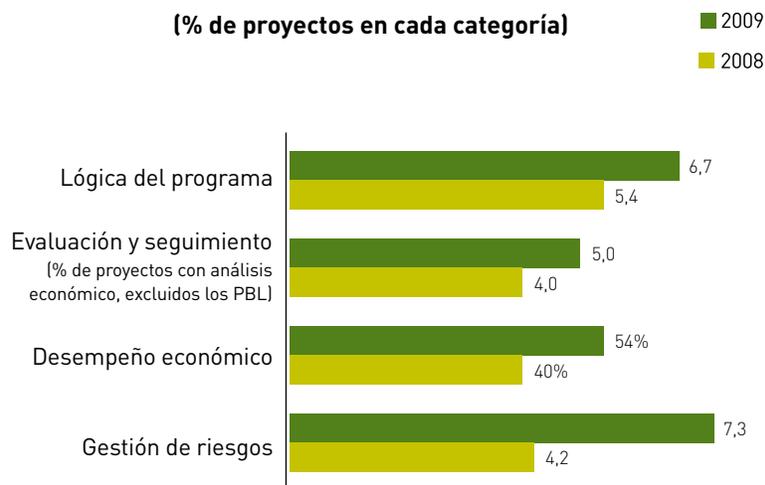


inferior a 7 sobre 10, lo que sugiere que durante la ejecución y al momento de la terminación quizá no sea posible realizar evaluaciones rigurosas y demostrar los resultados de la labor del Banco. Aunque, según se indicará más adelante, el número de proyectos con diseños apropiados de evaluación ha aumentado y SPD está prestando apoyo a los equipos de proyecto en temas de evaluación, se trata de una esfera de señalada importancia en la que se necesitan esfuerzos crecientes y sustanciales, como quiera que la evaluación, además de propiciar una cabal rendición de cuentas en la acción del Banco, representa una valiosa herramienta para extraer lecciones y generar conocimientos.

Sintetizando varios de los principales componentes de la MED, SPD ha definido un conjunto de calificaciones de la evaluabilidad³. Previamente a la implantación de la nueva política (esto es, para los

GRÁFICO 4

Calificaciones de la MED

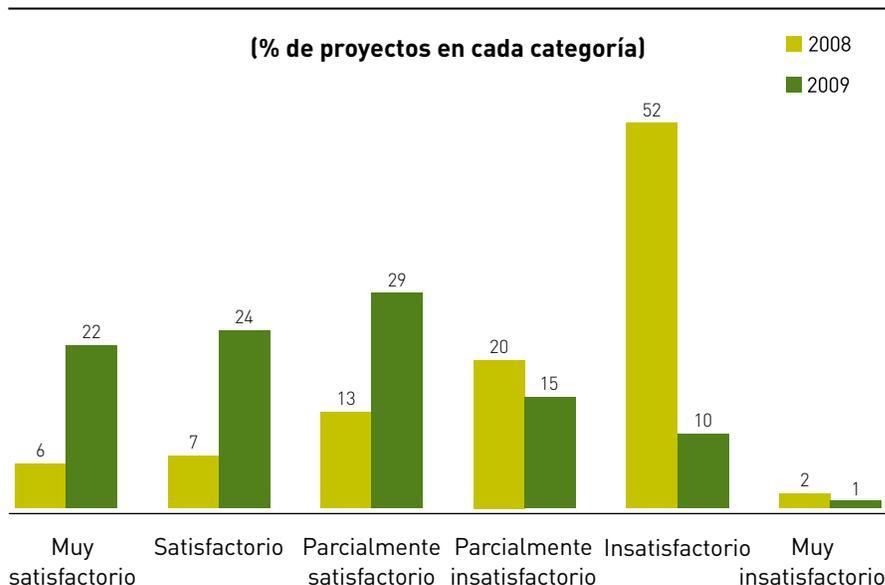


proyectos aprobados en 2008), se registraban puntajes relativamente bajos en todos los componentes de evaluabilidad. Es importante señalar, no obstante, que la mayoría de los proyectos de 2008 se prepararon antes de introducirse el

instrumento de la MED, por lo que, aun cuando los proyectos se calificaban, los equipos de proyecto no podían aprovechar la posibilidad de incorporar en su análisis los requisitos de información establecidos en los nuevos parámetros.

³ Las calificaciones de evaluabilidad se calculan a partir de los puntajes de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo, aplicando un promedio ponderado para lógica del programa y seguimiento y evaluación (0,335 en cada caso), y desempeño económico y gestión de riesgos (0,165 en cada caso).

GRÁFICO 5
Niveles de evaluabilidad 2008-2009



Tal como se observa en el gráfico 5, los niveles de evaluabilidad han aumentado en el transcurso de 2009. Por otro lado, se observa en el siguiente gráfico que la proporción de proyectos con niveles insatisfactorios o muy insatisfactorios de evaluabilidad decreció sustancialmente, del 54% al 11%, en tanto que la proporción de proyectos con niveles muy satisfactorios se cuadruplicó, hasta alcanzar el 22%.

La mejora constatada en la evaluabilidad de los proyectos del Banco es un avance necesario para incrementar y documentar la efectividad de las operaciones en términos del desarrollo. Se hace preciso alcanzar y mantener unas calificaciones más altas de evaluabilidad, lo cual debe reflejar la incorporación de las dimensiones de evaluabilidad en la preparación de los proyectos. Además, del mismo modo en que el Nuevo Ciclo de los Proyectos desplazó el eje prioritario de la aprobación a la ejecución, en términos de la efectividad en el desarrollo es importante prestar especial atención a la implantación de los mecanismos de seguimiento y evaluación. Las dos secciones siguientes analizarán específicamente el seguimiento de los proyectos y las actividades en curso dirigidas a reforzar las evaluaciones del impacto.

Para posibilitar una gestión basada en la obtención de resultados, el seguimiento de la ejecución se desplazó de los insumos hacia los productos y resultados. En el curso de 2009, el Banco diseñó e introdujo el informe de seguimiento de progreso (PMR) como nuevo instrumento de seguimiento de las operaciones, en

reemplazo del informe de seguimiento del desempeño del proyecto (ISDP). El diseño del nuevo PMR tenía por finalidad fortalecer la labor de seguimiento e introducir prácticas óptimas. Anteriormente, el seguimiento se centraba en los insumos, esto es, la adquisición y contratación de bienes, servicios y obras. Aunque en determinados casos se incluían metas, el seguimiento y la notificación de resultados eran de magnitud limitada y se hacían (eventualmente) al final del proyecto. Con el nuevo PMR se busca detectar los retrasos en las fases iniciales de la ejecución del proyecto e identificar los cambios necesarios en el transcurso de la misma, empleando un método cuantitativo para observar de cerca la consecución de los productos y resultados de un proyecto con respecto a sus parámetros estimados de tiempo y costo.

El PMR contribuirá a medir el desempeño institucional y a brindar información sobre la generación de resultados durante la ejecución del proyecto. En él se recopilará el grueso de la información necesaria para dar cuenta del avance en el logro de los productos del Marco de Resultados de la institución (véase el

Capítulo III). Además, el informe facilitará la presentación de información sobre los vínculos entre productos y resultados de los proyectos, y resultados y prioridades en las estrategias de país. Véase mayor información sobre los resultados del primer proceso de validación en el recuadro 2 y sobre el flujo del proceso del PMR en el recuadro 3.

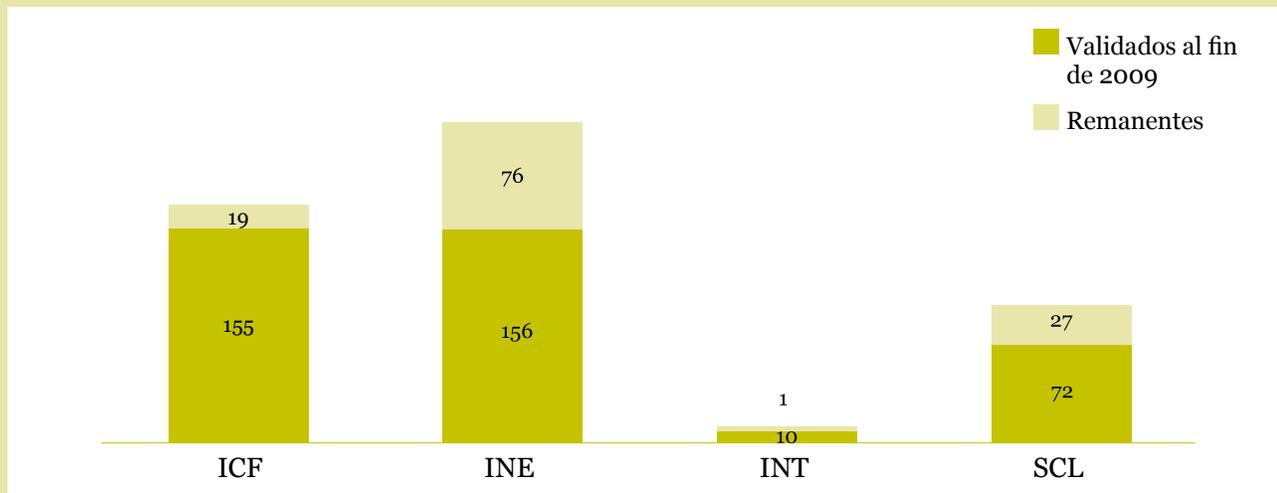
Aunque la información sobre resultados y productos ya se recopila en una matriz de resultados del proyecto, se carecía de un vínculo adecuado entre el seguimiento del proyecto y la matriz de resultados. El seguimiento de resultados y productos exige un cambio gradual que proporcionará el Banco información para cuantificar los resultados y hacer posible extraer lecciones. Con el fin de facilitar este cambio gradual, SPD prestó asistencia a los equipos de proyecto en forma de sesiones de capacitación, apoyo individual y dos talleres celebrados en los países con participación de los organismos ejecutores. Entre los meses de

agosto y diciembre, un total de 323 personas participaron en sesiones de capacitación sobre gestión integrada de proyectos en el marco del PMR. Los talleres de trabajo organizados en Colombia y Argentina con los organismos ejecutores facilitaron la deliberación sobre la información por completar y sobre los datos que los organismos ejecutores tendrán que suministrar para elaborar un PMR completo. Algunas de las conclusiones emanadas de los talleres se referían a la necesidad de reestructurar parte de la Matriz de Resultados y esclarecer los vínculos con el Marco de Resultados. SPD seguirá prestando apoyo a los países y sectores para asegurar que los PMR incluyan la información necesaria a fin de implantar el nuevo instrumento de seguimiento. Como parte de este apoyo se formularán recomendaciones sobre formas de mejorar los datos recopilados por el sistema, se divulgarán ejemplos de buenas prácticas y se ampliará el conocimiento sobre cómo navegar en el sistema.

Recuadro 2

Primer proceso de validación del PMR

Aun cuando el sistema requiere que los PMR se validen dos veces al año, en marzo y en septiembre, la primera fase de validación se prolongó hasta diciembre para ofrecer a los usuarios suficiente tiempo para familiarizarse con el nuevo sistema. En este primer proceso se buscó ante todo asegurar la correcta transferencia de información al nuevo sistema. Los PMR deben validarse inicialmente por los Jefes de División y posteriormente por los Representantes de país. En el primer proceso de validación, se validó el 76% de las operaciones migradas.



El sistema de PMR se está implantando en forma escalonada. La primera etapa, completada en septiembre de 2009, incluyó el traslado de datos del antiguo sistema para los proyectos con garantía soberana. En

2010 se introducirán los formatos para préstamos en apoyo de reformas de política y operaciones de cooperación técnica.

Recuadro 3

Flujo del proceso del PMR

PMR durante el diseño del proyecto. La Matriz de Resultados indica los efectos directos y los productos para el proyecto. En la MED inicial se asigna un puntaje de evaluabilidad, que incluye una subsección sobre el grado de compleción de la Matriz de Resultados, y se indican los valores previstos para conseguir cada uno de los productos. Esta información debe cargarse como borrador en el sistema PMR en la fase de aprobación del proyecto. Durante la vida del proyecto es posible efectuar cambios en los valores previstos, los cuales deben guardarse en diferentes versiones.

Seguimiento de la ejecución del proyecto mediante el PMR

- *¿Quién y cuándo?* Los Jefes de Equipo se valdrán del PMR para seguir los progresos de los productos, como mínimo dos veces al año (en marzo y en septiembre). El Jefe de Equipo ingresará los progresos de los productos y el monto en dólares estadounidenses desembolsado para cada producto (estos costos comprenden todas las fuentes de recursos: BID + Contraparte local + Cofinanciamiento).
- *Información cualitativa:* Los Jefes de Equipo deben aportar información adicional y redactar comentarios para aquellos productos que acusen retrasos. Esa información se recoge en la sección de "aspectos por resolver", la cual incluye un plan de acción para afrontar los factores que explican dicho retraso respecto de lo previsto. En dicha sección se consigna información sobre las acciones, los responsables, el momento en que deberá completarse la acción y los recursos necesarios para su implantación.
- *Información cuantitativa:* Para completar esta sección, los Jefes de Equipo utilizan la tabla de costos, otros costos detallados, planes de adquisiciones e información de los organismos ejecutores.

Validación de datos de seguimiento del PMR. Los datos del PMR se validan dos veces al año, en marzo y septiembre, en dos niveles (Jefe de División y Representante de País).

Índice de desempeño del PMR

Cada nivel de la administración puede dar seguimiento a los proyectos, ya sea en un plano detallado o a nivel más agregado.

- Los Jefes de Equipo seguirán el desempeño de sus proyectos y podrán comparar sus proyectos con otros para el mismo sector o país.
- Los Jefes de División seguirán el desempeño de su cartera sectorial. Puede disponerse de información de otros sectores con fines de referencia.
- Los Representantes seguirán el desempeño de su cartera de país. Puede disponerse de información de otros países con fines de referencia.

Validación de resultados del XPMR. El XPMR está en proceso de configuración. Una vez que OVE valide la primera ronda de ITP, se introducirán ajustes para ceñirse a las recomendaciones de OVE.

PMR durante el diseño del proyecto. Existe un conjunto de elementos vitales de información que es preciso determinar durante el diseño del proyecto y que se incorporan en el PMR a efectos de seguimiento. Se trata de los siguientes: (i) resultados y productos, y

su relación; (ii) datos de referencia con respecto a los cuales se ha de medir el desempeño del proyecto a lo largo de la ejecución; (iii) unidad de medida; (iv) metas que se prevé alcanzar anualmente y meta al final del proyecto, y (v) costos asociados a cada producto.



Estos elementos se estructurarán con los siguientes cuadros:

a. Cuadro de resultados: Presenta el grado de correlación de cada uno de los productos previstos con cada uno de los resultados que se espera obtener. Asimismo, incluye los indicadores que miden el progreso en la consecución de los resultados, junto con la base de referencia y la unidad de medida.

b. Cuadros de resultados y de valor previsto: Estos cuadros exponen los productos básicos del proyecto y el ritmo previsto de entrega de los mismos. Constituyen el “plan maestro” con respecto al cual se medirá el desempeño del proyecto a lo largo de la ejecución. Cada uno de ellos incluye la siguiente información.

(i) *Cuadro de resultados*: Se completa con información procedente de la Matriz de Resultados del proyecto y expone los productos básicos que contribuyen al total de costos del proyecto. Cada producto ha de incluir tres elementos básicos: (i) el total de unidades que deben ser producidas por el proyecto; (ii) un cronograma para el inicio y la finalización de las actividades, y (iii) un costo anual asociado.

(ii) *Cuadro de valor previsto del proyecto*: Se completa especificando las mismas unidades de productos que se han de generar anualmente, incluidos sus costos asociados. Esta información ofrece un esquema de referencia presupuestario frente al cual se ha de medir la consecución de productos durante la ejecución del proyecto.

Una vez que se ha completado el valor previsto del proyecto y se han introducido los datos sobre progresos previstos, el sistema calcula un índice de desempeño. El sistema emplea el método de valor acumulado, una sencilla técnica de gestión de costos que ofrece datos precisos, coherentes, oportunos y com-

parables a la administración y los equipos de proyecto, permitiéndoles supervisar el desempeño del proyecto al nivel individual o de cartera. Este método permite comparar los valores previstos de un proyecto con los resultados obtenidos (valor acumulado) y los costos reales.

Las desviaciones de plazos y de costo con respecto al valor previsto se convierten en un único indicador cuantitativo, el índice de desempeño del proyecto. Se trata de un indicador acumulado que refleja la relación entre los productos físicos conseguidos y los costos reales desembolsados para su consecución, permitiendo así seguir el desempeño real del proyecto en términos de costos. El índice de desempeño del proyecto representa una medida tridimensional del desempeño del proyecto (alcance, costo y plazo) y se deriva de las ya citadas varianzas del desempeño: (índice de desempeño en cuanto al costo x índice de desempeño en cuanto a los plazos). Esta medida puede clasificarse por medio de umbrales, donde los valores inferiores a 0,8 significan “deficiente”, aquellos situados entre 1,0 y 0,8 significan “prudencia” y aquellos por encima de 1,0 significan “bueno” y “excelente”. Los umbrales se utilizan para clasificar los proyectos en las categorías de “alerta” y “problemático”.

La evaluación se ha desplazado de las comparaciones reflexivas al uso de metodologías más rigurosas de evaluación. La mejora de la evaluabilidad inicial de los proyectos y el seguimiento del desempeño a partir de indicadores cuantitativos de progreso permitirán optimizar la rendición de cuentas en la acción del Banco y determinar si estamos procediendo con acierto. No obstante, el objetivo final es alcanzar los objetivos de desarrollo y acrecentar nuestro conocimiento sobre las intervenciones que dan mejores resultados, es decir, hacer las cosas bien. Para ello, el diseño de rigurosas evaluaciones del impacto y su implantación han adquirido una importancia primordial.

Con vistas a medir la efectividad en el desarrollo y potenciar el conocimiento, es preciso establecer la causalidad entre la intervención y la variación neta en los

principales indicadores de desarrollo. La forma más efectiva de hacerlo es generar un caso contrafáctico, respondiendo a la pregunta *¿qué habría ocurrido sin el proyecto?* Esto permite realizar evaluaciones del impacto que miden el efecto neto de una intervención, más allá de tendencias (que pueden determinarse con un análisis antes/después) o diferencias no atribuibles al proyecto (como en un análisis simple con/sin). Las evaluaciones del impacto determinan si un proyecto funcionó asignando la atribución, esto es, determinan si la variación del indicador fue producida por la intervención. De este modo, se verifica si la lógica del proyecto era correcta o si intervinieron otros mecanismos. En tiempos de crisis, los indicadores de desarrollo pueden a menudo registrar valores menores que los previstos inicialmente. Con una evaluación rigurosa del impacto podría evidenciarse que el indicador habría sido aún peor sin el proyecto. En tiempos de prosperidad, por supuesto, también es importante atribuir correctamente las variaciones positivas a las intervenciones que se están analizando.

En 2008, el Banco aprobó ocho proyectos con diseños rigurosos de evaluación del impacto (un diseño experimental y siete cuasiexperimentales). Esta cifra aumentó a 13 en 2009 (tres diseños experimentales y 10 cuasiexperimentales). Por otra parte, SPD está trabajando conjuntamente con equipos de proyectos en todo el Banco con miras a fortalecer el diseño y la realización de las evaluaciones del impacto. SPD podría participar en la evaluación de proyectos a distintos niveles, de acuerdo con la demanda de los equipos de proyecto y la pertinencia estratégica de una ope-

ración en particular. Esta participación podría darse en tres modalidades, a saber: asesoría a los equipos en asuntos generales de evaluación; revisión de los términos de referencia y las matrices de resultados y apoyo al equipo en la definición del diseño de evaluación (tamaño de la muestra, definición de indicadores); o una función más sustantiva en la que un funcionario de SPD participa plenamente como miembro del equipo, haciéndose cargo del componente de evaluación del proyecto. Al presente, el personal de SPD participa a diferentes niveles en más de 40 proyectos, trabajando con ocho divisiones sectoriales, así como con el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)⁴.

DESEMPEÑO DE LAS OPERACIONES SIN GARANTÍA SOBERANA

En 2006, el Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) comenzó a aplicar las normas de buenas prácticas del GCE para operaciones de inversión del sector privado. Tomando como base las directrices de evaluación elaboradas por OVE, SCF ha preparado informes de autoevaluación para sus proyectos (denominados informes ampliados de supervisión de proyecto, XPSR), cuyos resultados han sido validados por OVE. Esta práctica de evaluación favorece la armonización entre todos los bancos multilaterales de desarrollo que trabajan en operaciones del sector privado/sin garantía soberana; y el cumplimiento de las normas de buenas prácticas del GCE por cada banco multilateral de desarrollo se evalúa mediante un ejercicio de referenciamiento a cargo de un consultor independiente contratado por el GCE⁵.

⁴ Aunque todos los proyectos deberían someterse a un estricto seguimiento de costos, productos y resultados (medidos al nivel apropiado de beneficiarios), no todos los proyectos deberían ser objeto de una evaluación del impacto. Si la causalidad se establece convenientemente y el proyecto está cumpliendo sus metas (en términos de productos y resultados) conforme a lo previsto, resulta innecesario hacer una evaluación del impacto, teniendo en cuenta los costos de oportunidad asociados a los recursos financieros y técnicos que requiere una adecuada evaluación del impacto. Por otra parte, si aun habiéndose establecido la causalidad no se están alcanzando los resultados, es importante determinar la razón subyacente, y podría requerirse una evaluación del impacto. Por ejemplo, si bien se ha establecido convenientemente que mejorar la calidad del agua tiene un claro impacto en términos de salud, una evaluación en Quito evidenció que la mejora de la calidad del agua no se tradujo en mejoras de salud en hogares en que la madre tenía un bajo nivel de educación. Asimismo, en proyectos en que se efectúa un análisis económico *ex ante*, es importante repetir el análisis con posterioridad para verificar que los costos y beneficios *ex ante* se han materializado y, por ende, que el valor económico realizado del proyecto se ajusta a lo previsto. Para llevar a cabo un análisis económico *ex post* se requieren beneficios netos incrementales, y tal es precisamente el propósito de las evaluaciones de impacto, medir los beneficios netos de un proyecto. Así, aunque el objetivo no es lograr que todos los proyectos tengan evaluaciones del impacto, el número de proyectos que cuentan con tales evaluaciones sigue siendo muy bajo, al persistir amplias lagunas de conocimiento sobre lo que funciona adecuadamente. Incluso si, tal como se consigna en el Anexo III, en algunos sectores el material publicado indica que el tipo de proyectos financiados por el Banco tiene un impacto positivo, es preciso establecer si las intervenciones específicas respaldadas por el Banco producen impactos positivos, y generar información empírica para los mecanismos específicos de provisión utilizados en la región y para los sectores en los que se carece de dicha información.

⁵ El segundo ejercicio de referenciamiento se llevó a cabo en 2005, y el tercero está en curso actualmente.

GRÁFICO 6

MED-SCF: Esferas de Desempeño en términos de desarrollo

Desempeño del proyecto o de la empresa	Medido en función de (i) el rendimiento real después de impuestos – tasa de rendimiento financiero y tasa de rendimiento del capital invertido y (ii) la contribución del proyecto a otras metas operativas y las perspectivas de crecimiento y sostenibilidad de la empresa participante en el proyecto.
Contribución al desarrollo económico	Medida en función de la tasa de rendimiento económico o la tasa de rendimiento del capital invertido real del proyecto. Se utilizarán otros indicadores de eficacia de costos como valores sustitutos para seguir de cerca la contribución al desarrollo económico durante la vida del proyecto.
Impacto ambiental y responsabilidad social de la empresa	Desempeño general de la empresa en el plano medioambiental, lo que incluye la observancia de los requisitos del BID, la contribución a acciones en respuesta al cambio climático y la focalización en la población designada.
Desarrollo del sector privado	Contribución del proyecto (positiva o negativa) al desarrollo del sector privado nacional y/o al desarrollo de mercados de capital eficientes en el país.
Objetivos estratégicos de desarrollo del BID	Grado en que una operación propuesta se corresponde con los objetivos generales del Banco y con los mandatos de desarrollo específicos encomendados por el Banco a SCF.
Adicionalidad financiera del BID	Condiciones especiales de financiamiento necesarias para el proyecto y, eventualmente, grado de movilización de recursos logrado por el BID.
Adicionalidad no financiera del BID	Todos los demás aspectos de valor agregado asociados a la participación del BID, distintos de los de carácter financiero, que conforman su contribución a la mejora del aporte al desarrollo o los resultados de un proyecto.

En 2008, SCF revisó en profundidad su Marco de Efectividad en el Desarrollo, adaptando la evaluación inicial del aporte al desarrollo y la adicionalidad de los proyectos, así como las actividades de seguimiento, a las normas de buenas prácticas del GCE. El Marco se sustentaba en los siguientes objetivos estratégicos: (i) crear un instrumento para potenciar los efectos de desarrollo y la adicionalidad de los proyectos de SCF; (ii) instaurar una metodología sistemática para evaluar y seleccionar proyectos a partir de las prioridades estratégicas de SCF; (iii) diseñar un sistema para supervisar los progresos hacia el logro de la misión de desarrollo de SCF, y (iv) reforzar la armonización con otros bancos multilaterales de desarrollo y asegurar la comparabilidad con la CII y otros bancos multilaterales de desarrollo.

La Matriz de Efectividad en el Desarrollo (MED) ayudará a los equipos de proyecto a evaluar, comunicar y medir la efectividad en el desarrollo en cada una de las etapas de la vida del proyecto. Se prevé que, al estar estructurada según las directrices de evalua-

ción basadas en las normas de buenas prácticas del GCE, el uso de la MED al iniciar la ejecución aumente el grado de evaluabilidad de los proyectos⁶. Las siete dimensiones de la MED para operaciones sin garantía soberana se expone en el gráfico 6.

Tras la aprobación del nuevo marco por el Directorio Ejecutivo en marzo de 2008, SCF ha adoptado una serie de medidas favorables a su implantación, como la provisión de capacitación para el personal de SCF, la preparación de directrices para la MED en la etapa inicial, el desarrollo de una base de datos para la MED, la inclusión de una sección sobre el Marco de Efectividad en el Desarrollo en el sitio virtual del Banco para SCF⁷, la readecuación de los proyectos aprobados en 2007 y la preparación de directrices de la MED para dar seguimiento a los informes de supervisión de proyecto (PSR).

Desde el momento de su adopción, se ha incorporado una MED en los documentos de concepto de proyecto⁸ y en las propuestas de préstamo o de ga-

⁶ OVE determinará la evaluabilidad de las operaciones de SCF como parte de su análisis de evaluabilidad.

⁷ La sección sobre efectividad en el desarrollo en SCF se encuentra en la siguiente dirección: <http://www.iadb.org/resources/business/doingbusiness/largebanks.cfm#Development%20Effectiveness>

⁸ Dentro de los nuevos procedimientos para las operaciones sin garantía soberana, el perfil de proyecto reemplaza al documento de concepto de proyecto.

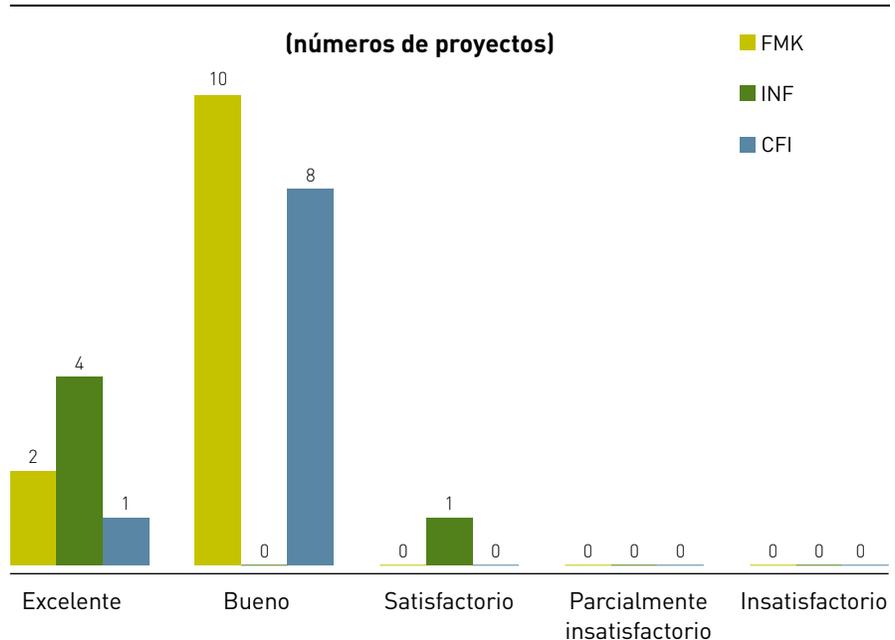
TABLA 3

Distribución de las calificaciones en esferas de desempeño, 2008 y 2009 (%)

Desempeño 2008	Excelente	Bueno	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	Insatisfactorio
Desempeño comercial	27	58	12	4	0
Desarrollo económico	31	69	0	0	0
Ambiental y social	62	31	8	0	0
Desarrollo del sector privado	19	73	8	0	0
Objetivos estratégicos del BID	23	65	12	0	0
Adicionalidad financiera	27	69	4	0	0
Adicionalidad no financiera	15	58	27	0	0
Puntaje general	27	69	4	0	0
Desempeño 2009	Excelente	Bueno	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	Insatisfactorio
Desempeño comercial	16	68	16	0	0
Desarrollo económico	32	60	8	0	0
Ambiental y social	56	32	8	4	0
Desarrollo del sector privado	64	36	0	0	0
Objetivos estratégicos del BID	64	36	0	0	0
Adicionalidad financiera	48	52	0	0	0
Adicionalidad no financiera	52	24	24	0	0
Puntaje general	40	60	0	0	0

GRÁFICO 7

Calificación de la MED para operaciones sin garantía soberana, por sector (2008)



rantía⁹. En 2008, la MED para SCF se utilizó 67 veces en revisiones de proyectos, incluidos 41 documentos de concepto de proyecto y 26 propuestas de préstamo o garantía. En 2009, la MED se utilizó 45 veces en revisiones de proyectos (20 documentos de concepto de proyecto y 25 propuestas de préstamo o garantía). En la tabla 3 se resumen las calificaciones de la MED para SCF correspondientes a proyectos aprobados en 2008 y en 2009, respectivamente.

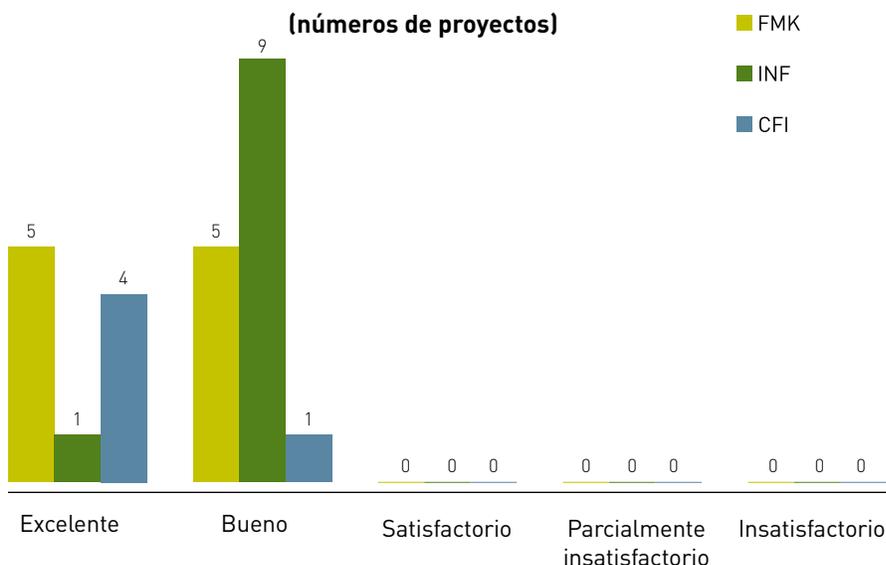
La MED permite analizar los resultados de desarrollo y la adicionalidad previstos para los proyectos de SCF por sectores y grupos de países. Los cuadros que figuran a continuación ilustran la distribución de las calificaciones generales para las tres divisiones operativas de SCF; conviene se-

ñalar, no obstante, que el número de proyectos incluidos en esta estadística es aún insuficiente para extraer conclusiones válidas.

⁹ En febrero de 2009, SCF comunicó al Directorio el estado de implantación de su nuevo marco por medio de una nota técnica.

GRÁFICO 8

Calificación de la MED para operaciones sin garantía soberana, por sector (2009)



Recuadro 4

Indicadores sectoriales específicos para préstamos a instituciones financieras

En 2008 y 2009, el BID aprobó 12 transacciones de SCF para instituciones financieras a fin de promover la concesión de préstamos de esas instituciones a grupos específicos de clientes como instituciones financieras, de crédito hipotecario y PYME. En consecuencia, la correspondiente MED incluyó dos indicadores sectoriales específicos, el crecimiento de la cartera activa y el número de nuevos clientes para esos segmentos específicos. Estos indicadores harían posible la agregación de los resultados previstos que se indica a continuación.

Agregación de indicadores sectoriales específicos para las instituciones financieras:

		Resultados previstos
Vivienda	Nuevas viviendas que se prevé financiar	10,020
	Aumento de la cartera hipotecaria activa	US\$1,272 millones
PYME	Nuevas PYME que se prevé financiar	22,392
	Aumento de la cartera activa de PYME	US\$1,371.5 millones
Microempresas	Nuevas entidades microfinancieras que se prevé financiar	40
	Aumento de la cartera activa de microempresas	US\$150 millones

Además, por su orientación prioritaria a la temática de cambio climático, se aprobaron en 2008 y 2009 siete transacciones de SCF para proyectos de energía renovable, incluidas la energía eólica y la bioenergía. Uno de los indicadores sectoriales específicos incluidos en la MED para ese tipo de proyectos es el aumento de la capacidad de generación eléctrica, agregado del siguiente modo:

		Resultados previstos
Energía renovable	Aumento de la circulación	720.6 MW

Como parte de la MED, se han identificado e incluido indicadores sectoriales específicos de desempeño para cada proyecto dentro de las esferas de desempeño "Contribución del proyecto al desempeño comercial de la compañía" y "Contribución del proyecto al desarrollo económico." Mediante esos indicadores

sectoriales específicos se pretende reflejar toda la gama de posibles resultados de desarrollo de los proyectos en un amplio espectro de sectores claramente diferenciados, permitiendo también que el Banco agregue algunos de los resultados para evaluar sus contribuciones en el respectivo nivel de la cartera.

SCF también ha venido adelantando un proceso de readecuación de la MED para los proyectos aprobados en 2007 dentro del marco anterior.

En las operaciones de **Oportunidades para la Mayoría (OMJ)** se utiliza la MED para evaluar tanto los resultados de desarrollo como la adicionalidad financiera y no financiera. La MED de OMJ se basa en las normas de buenas prácticas del GCE para operaciones de inversión con el sector privado.

La MED de OMJ se guía en su diseño por la de SCF, introduciéndose algunos ajustes para reflejar el mandato de OMJ de identificar modelos de negocio que se orienten a las poblaciones de mayoría, utilicen planteamientos innovadores, puedan reproducirse y puedan ampliarse en escala. Actualmente se está reforzando el uso de la MED desde el inicio de la ejecución de los proyectos para mejorar la evaluabilidad global de los mismos e identificar proyectos con resultados más claros en términos de desarrollo. De manera análoga, OMJ está reforzando su análisis de la lógica de los proyectos, así como la identificación y medición de la adicionalidad de las contribuciones del Banco. En 2008 y 2009, la MED de los proyectos de OMJ arrojó una calificación general de "Bueno" para dos tercios de los proyectos y de "Excelente" para el tercio restante.

En 2010, los esfuerzos se orientarán al diseño y la integración de marcos de evaluación del impacto en un mínimo de cuatro proyectos de OMJ, y de sistemas más sólidos de seguimiento y evaluación en todos los proyectos.

Resultados en materia de seguimiento. A raíz de la introducción del nuevo Marco de Efectividad en el Desarrollo para las operaciones de SCF, las previ-

siones de aporte al desarrollo y adicionalidad de los proyectos (incluidos aquellos readecuados a la MED) que se hayan identificado mediante la MED *ex ante* se someterán a un seguimiento anual como parte de la preparación de los PSR por la Unidad de Gestión de Cartera. El seguimiento seguirá haciéndose durante toda la vida del préstamo o la garantía. A fin de facilitar este proceso, se prepararon directrices para la MED de los PSR, las cuales se aplicaron a título experimental para cinco proyectos.

De acuerdo con las directrices, la MED-PSR incluirá los mismos indicadores utilizados en la MED correspondiente al momento de aprobación del proyecto, si bien se añadirán tres nuevas columnas, a saber: (i) resultados reales, (ii) comparación de los resultados reales con las previsiones iniciales y (iii) calificación actualizada. La MED-PSR será preparada por el oficial de gestión de cartera de SCF y validada por el Oficial de Efectividad en el Desarrollo de SCF. Para completarla, se utilizará la información suministrada por la empresa de acuerdo con el Informe Anual de Operaciones¹⁰, junto con investigaciones adicionales del oficial de gestión de cartera. A ello cabe añadir algunos datos pertinentes extraídos del análisis del sistema de clasificación del riesgo crediticio, que también se analizan al momento de preparar el PSR.

En la comparación de los resultados reales con las previsiones iniciales se aplica una escala de cuatro grados [excede/cumple/cumple parcialmente/no cumple previsión]¹¹. Cada año se hace seguimiento a la variación de los indicadores cuantitativos, tomando en cuenta los criterios numéricos propuestos para comparar los resultados reales con las previsiones iniciales¹². Con respecto a los indicadores cualitativos, cuando sobrevienen cambios en el desempeño

¹⁰ El Informe Anual de Operaciones es presentado anualmente por los clientes con arreglo a las disposiciones sobre información estipuladas en el acuerdo de préstamo del BID.

¹¹ Algunos indicadores no cuantitativos se mantendrán sin variación con respecto a la MED inicial, dado que muchos de ellos describen circunstancias *ex ante* permanentes y otros describen hechos que sólo cambiarán ocasionalmente; por lo tanto, puede utilizarse un comparador estático de "en vías de consecución" o "logrado".

¹² La tasa de rendimiento financiero y la tasa de rendimiento económico sólo se calculan de nuevo al momento del ejercicio de autoevaluación del XPSR; sin embargo, en las directrices se han proporcionado elementos específicos que han de considerarse en su calificación.

de la empresa o el proyecto se utiliza un elemento de juicio para establece la comparación.

El siguiente cuadro contiene una muestra de MED-PSR, que incluye a título de ejemplo dos de los siete ámbitos de desempeño, junto con indicadores pertinentes cuantitativos y no cuantitativos.

TABLA 4

Resultado en materia de seguimiento de operaciones de SCF

Resultados de desarrollo*	Previsión cuantitativa inicial	Resultado real	Comparación	Calificación inicial	Calificación actualizada
5. Categorías de calificación para todas las MED: Excelente, bueno, satisfactorio, parcialmente insatisfactorio, insatisfactorio	A la aprobación <i>ex ante</i> MED	Al momento de este PSR	Compara resultados con previsión oficial		Califique los resultados reales a la fecha
4. Categorías de comparación para la MED-PSR: Excede, cumple, cumple parcialmente, no cumple					
Desempeño comercial del proyecto de la compañía				Bueno	Excelente
(1) Rendimiento del capital	20%	25%	Excede	Bueno	Excelente
(1-1) Indicador sectorial específico-Aumento de préstamos hasta 2012	10%	50%	Excede	Satisfactorio	Excelente
(1-2) Indicador sectorial específico-Utilización del total del mecanismo de préstamo	100%	190%	Excede	Satisfactorio	Excelente
(1-3) Indicador sectorial específico-Suficiencia de capital (patrimonio/total activos)	8,0%	13,0%	Previsión excedida	Bueno	Excelente

Función del BID-Adicionalidad**

Adicionalidad financiera				Excelente	Excelente
(19) Suministro de montos, plazos de vencimiento y/o términos y condiciones clave que no se pueden obtener en el mercado			Previsión cumplida	Excelente	Excelente
(20) Movilización de recursos			Previsión cumplida	Excelente	Excelente
Calificación general de la MED para el PSR				Bueno	Bueno

*Los indicadores en las dos siguientes esferas de desempeño deben ser objeto de seguimiento anual en la MED-PSR. Se deberá comparar los resultados reales con las previsiones iniciales de la MED ex ante, y posteriormente actualizar las calificaciones de los indicadores.

**No se prevé que los indicadores de las cinco siguientes esferas de desempeño cambien con frecuencia, dado que muchos corresponden a circunstancias ex ante. La comparación estándar será "cumple" o "previsión cumplida", y en general las calificaciones no variarán, salvo si el oficial de gestión de cartera dispone otra cosa debido a circunstancias especiales.

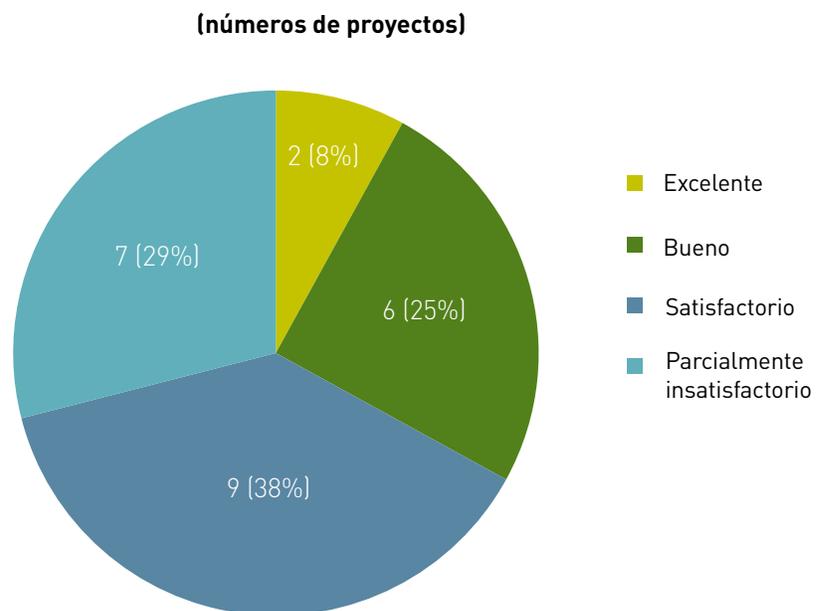
Durante el primer trimestre de 2010, la Unidad de Gestión de Cartera de SCF comenzará a incluir la respectiva MED en los PSR correspondientes a proyectos aprobados en 2007 con un historial de ejecución superior a un año. Mediante la cabal implantación de este nue-

vo instrumento de seguimiento, SCF podrá hacer un activo seguimiento de los resultados previstos de desarrollo durante toda la vida del préstamo del proyecto.

En 2009, como parte de la transición, los procesos de seguimiento

de proyectos para los resultados de 2008 se hicieron utilizando el marco anterior, basado en el marco lógico y el ISDP, aunque aplicando la calificación con una escala de cinco puntos. La evaluación de los efectos de desarrollo de 24 proyectos arrojó los siguientes resultados:

GRÁFICO 9
Resultado del desarrollo de los proyectos de SCF (2009)



Autoevaluación y validación. Las actividades de autoevaluación se iniciaron en 2006, cuando OVE desarrolló conjuntamente con SCF un conjunto de directrices de autoevaluación basadas en las normas de buenas prácticas del GCE. En ellas se definían el momento de la evaluación, su cobertura, los procesos e interacciones entre la oficina de evaluación y la gerencia de SCF, el alcance de las tareas por evaluar, los criterios de calificación y los requisitos de presentación de información. El informe de autoevaluación lleva el nombre de informe ampliado de supervisión de proyecto (XPSR).

En lo que se refiere al alcance de la evaluación, las directrices establecieron cuatro ámbitos principales, a saber: (i) resultados de desarrollo del proyecto, (ii) rentabilidad de la operación del BID, (iii) adicionalidad de la operación del BID y (iv) calidad de la labor del BID; cada una de ellas se califica empleando una escala de cuatro calificaciones (Excelente, Satisfactorio, Parcialmente satisfactorio e Insatisfactorio). No se otorga una calificación general.

El Directorio recibió en agosto de 2007 el informe de validación de OVE para el primer proceso de autoeva-

luación de 2006 (con cinco proyectos), y en septiembre de 2009 el informe para el segundo proceso de autoevaluación de 2007 (con 14 proyectos). Para el proceso de 2007, siguiendo una de las recomendaciones formuladas por OVE durante el anterior proceso, SCF dio cobertura a todos los proyectos elegibles para evaluación, así como a aquellos que se excluyeron de la muestra en el proceso anterior. Además de la diversidad de sectores abarcados, debe señalarse

que 12 de los 14 proyectos evaluados ya habían sido objeto de pago anticipado. En la Tabla 5 se resumen los principales resultados validados por OVE en las cuatro dimensiones de desempeño de los proyectos para los procesos de 2006 y 2007. Para un análisis pormenorizado de los resultados de la evaluación, véanse el informe de OVE (documento RE-332-2) y los respectivos comentarios de la Administración (documento RE-332-3).

TABLA 5

Resultados de desarrollo de proyectos validados por OVE (%)

Desempeño 2006	Muy satisfactorio	Satisfactorio	Insatisfactorio	Muy insatisfactorio
I. Resultados de desarrollo del proyecto	40	60	0	0
I.A. Desempeño comercial de la compañía	40	40	20	0
I.B. Desarrollo del sector privado	40	60	0	0
I.C. Desarrollo económico	60	40	0	0
I.D. Impacto y sostenibilidad ambiental, social y de salud y seguridad	40	60	0	0
II. Rentabilidad de la inversión del BID	40	60	0	0
III. Calidad de la labor del BID	0	80	20	0
IV. Adicionalidad del BID	100	0	0	0
Desempeño 2007	Muy satisfactorio	Satisfactorio	Insatisfactorio	Muy insatisfactorio
I. Resultados de desarrollo del proyecto	0	43	57	0
I.A. Desempeño comercial de la compañía	0	29	42	29
I.B. Desarrollo del sector privado	7	57	29	7
I.C. Desarrollo económico	29	29	42	0
I.D. Impacto y sostenibilidad ambiental, social y de salud y seguridad	7	79	14	0
II. Rentabilidad de la inversión del BID	0	29	64	7
III. Calidad de la labor del BID	0	43	50	7
IV. Adicionalidad del BID	7	57	29	7

En 2009, OVE ha actualizado las directrices y las plantillas de evaluación del XPSR, con el fin de adaptarlas plenamente a la tercera edición de las normas de buenas prácticas del GCE. El tercer proceso de au-

toevaluación se llevó a cabo en 2008 (9 proyectos) y el cuarto, en 2009 (4 proyectos). Ambos procesos se encuentran actualmente (a enero de 2010) en fase de validación por parte de OVE.

EFFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO DE LAS ESTRATEGIAS DE PAÍS

La Matriz de Efectividad en el Desarrollo para las estrategias de país (MED-EP) se implantó rápidamente durante el segundo semestre de 2009. El Directorio aprobó durante el año cinco estrategias de país para Guyana, Nicaragua, Guatemala, Belice y Barbados. El despliegue de la MED-EP se inició con la Estrategia de País para Belice, aprobada por el Directorio a fina-

les de junio de 2009. Desde entonces, la evaluabilidad de las estrategias de país presentadas para aprobación del Directorio se ha calificado mediante la aplicación de la MED-EP. La matriz original de la MED se perfeccionó para su aplicación en las estrategias de Barbados y Paraguay, respondiendo a la decisión de la Vicepresidencia de Países (VPC) de documentar por separado las orientaciones estratégica del Banco y las actividades de programación anual del Banco¹³.

TABLA 6

Estrategia de País y Programa de País: dos documentos separados

I.	Estrategia de país	Programa de país
Propósito	Orientar la programación del país	Implantar la estrategia de país
Elementos	Enfoque estratégico: ámbitos prioritarios para el apoyo del Banco Matriz de Resultados Diagnósticos sectoriales Propuesta presupuestaria Sistemas nacionales Coordinación de donantes Evaluación de riesgos	Programación de acciones: inventario Se incorpora en asignaciones presupuestarias Indicadores cuantitativos específicos con metas Definición de combinación de instrumentos (préstamos, KCP, etc.)
Cronograma	Coincide con el ciclo político Objetivos a largo plazo	Anual El primero se estructura dentro de los tres meses siguientes a la aprobación de la estrategia del país
Evaluabilidad <i>ex ante</i>	La MED-EP analiza: - Pertinencia estratégica - Efectividad (indicadores cuantitativos, parámetros de referencia, metas indicativas) - Gestión de riesgos	La MED-programación analiza: - Lógica vertical - Convergencia con objetivos y resultados previstos de la estrategia de país - Eficiencia

La MED-EP analiza tres dimensiones clave de las estrategias de país:

- a. **Relevancia estratégica:** Se refiere a la convergencia de los objetivos de la estrategia de país con las necesidades del país. En esta dimensión se analiza (i) la concordancia de los objetivos de la estrategia de país con las necesidades del país y los planes y prioridades del gobierno, (ii) si los objetivos de la estrategia de país

¹³ La Estrategia de País con Paraguay se ha presentado al Comité de Programación y está pendiente de aprobación por el Directorio.

toman en cuenta las intervenciones de otros socios para el desarrollo y (iii) la forma en que se prevé utilizar en la asistencia del Banco una combinación de sus instrumentos.

- b. **Efectividad:** Se refiere al grado de probabilidad de que la estrategia de país alcance sus objetivos previstos. En esta dimensión se analiza (i) si la asistencia del Banco se sustenta en diagnósticos sectoriales basados en hechos, (ii) si los resultados previstos son coherentes con los objetivos de la estrategia de país e incluyen indicadores cuantitativos a efectos de seguimiento, (iii) si se evaluaron las necesidades fiscales del país y se estimó el correspondiente financiamiento del Banco y (iv) si se evaluaron los sistemas nacionales y se hizo una determinación sobre su fortalecimiento y uso.

- c. **Gestión de riesgos:** Se refiere a la identificación de consideraciones que podrían afectar adversamente a la asistencia del Banco en los ámbitos propuestos de intervención. Comprende un análisis de (i) factores de riesgo, (ii) acciones atenuantes y (iii) mecanismos de seguimiento.

La MED para el documento del programa de país se introducirá en el primer semestre de 2010, junto con el primer documento de ese tipo. En ella se analizarán tres aspectos fundamentales: (i) el grado de **relevancia**, en términos de convergencia del programa que se propone con los objetivos y resultados previstos de la estrategia de país; (ii) la **lógica vertical** del programa propuesto, o si las intervenciones que se proponen conducirán probablemente a los resultados previstos, y (iii) la **eficiencia**, en términos del costo previsto asociado a la ejecución del programa de país.

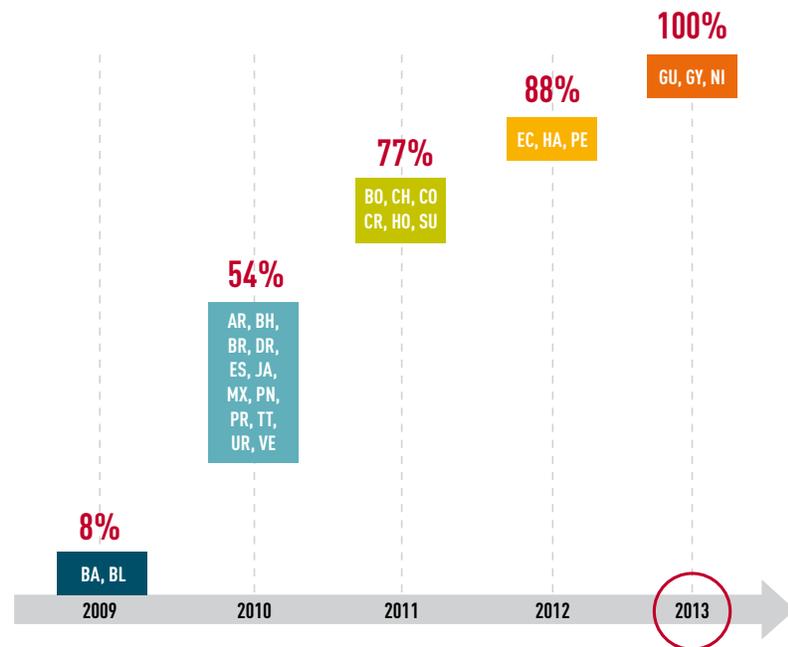
TABLA 7

Estrategias de País y Programas de País: Dimensiones de evaluabilidad analizadas por la MED

	Dimensión de evaluabilidad	Aspectos analizados
Estrategias de país	1. Relevancia	<ul style="list-style-type: none"> - Concordancia con necesidades del país y planes y prioridades del gobierno - Consideración de las intervenciones de otros socios para el desarrollo - Selección de combinación de instrumentos del Banco
	2. Efectividad	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnósticos basados en datos empíricos - Necesidades fiscales, recursos presupuestarios - Sistemas nacionales (evaluación, uso y fortalecimiento)
	3. Gestión de riesgos	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación de riesgos potenciales - Identificación de medidas atenuantes - Seguimiento
Programas de país	1. Relevancia	<ul style="list-style-type: none"> - Convergencia del programa de país con los objetivos y resultados previstos de la estrategia de país
	2. Lógica vertical	<ul style="list-style-type: none"> - Las intervenciones del proyecto generan productos cuya suma probablemente conduzca a los resultados previstos de la estrategia de país
	3. Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> - Costo estimado de diseño de las intervenciones del Banco - Costo estimado de supervisión de las intervenciones del Banco - Equivalentes a tiempo completo necesarios para diseñar y supervisar las intervenciones del Banco

GRÁFICO 10

**Matriz de Efectividad en el Desarrollo para las Estrategias de País.
Cronograma de implantación (2009-2013)**



AR Argentina · BA Barbados · BH Bahamas · BL Belice · BO Bolivia · BR Brasil · CH Chile · CO Colombia · CR Costa Rica · DR República Dominicana · EC Ecuador · ES El Salvador · GU Guatemala · GY Guyana · HA Haití · HO Honduras · JA Jamaica · MX México · NI Nicaragua · PE Perú · PN Panama · PR Paraguay · SU Surinam · TT Trinidad and Tobago · UR Uruguay · VE Venezuela

Aún es pronto para evaluar el impacto de la aplicación de la MED a las estrategias de país, ya que habrá que esperar hasta 2013 para que se produzca la plena implantación del nuevo modelo de estrategia de país y programa de país en el Banco (véase el gráfico a continuación).

Sin embargo, cotejando la Estrategia de País con Barbados aprobada en 2009 con la estrategia anterior, se observa una intervención más

focalizada del Banco. Tal como se observa en el siguiente cuadro, en vez de siete de ámbitos de intervención (cada uno de los cuales en-

globa múltiples aspectos), la nueva estrategia se centra en cuatro ámbitos de acción concretos.

TABLA 8

Barbados: Estrategias de país para 2005-2008 y para 2009-2013

	Estrategia de país 2005-2008	Estrategia de país 2009-2013
Ámbitos de intervención del Banco	1. Apoyo a la preservación de condiciones macroeconómicas estables. 2. Apoyo a medidas para mejorar la eficiencia y efectividad de los servicios tributarios del Estado	1. Gestión de zonas costeras y adaptación al cambio climático
	3. Apoyo a reformas institucionales y de políticas y otras iniciativas para fortalecer el entorno de inversión, el comercio internacional y el crecimiento empresarial local	2. Agua y saneamiento
	4. Apoyo a mejoras en infraestructuras vecinales, medioambientales y de transporte	3. Energía
	5. Apoyo al fortalecimiento del capital humano mediante la provisión de vivienda, educación y capacitación	4. Educación
	6. Apoyo a mejoras en términos de gestión basada en resultados, rendición de cuentas y eficiencia	
	7. Apoyo a formación de capacidades y funcionamiento de los servicios estadísticos nacionales	
	8. Asistencia dirigida a reforzar la capacidad del gobierno para aplicar con máxima eficacia opciones de alianzas público-privadas	



II
Capítulo



Demostración de los resultados
de nuestro enfoque estratégico

TAL COMO PONEN DE MANIFIESTO la creación del GCE en 1996 y la Declaración de París de 2005, la comunidad internacional ha asignado un carácter prioritario a la medición de los resultados de la ayuda para el desarrollo, en general, y de la acción de los bancos multilaterales de desarrollo, en particular. Por consiguiente, la definición de un Marco de Resultados para medir el desempeño a nivel agregado en el BID se ha inscrito en el contexto de procesos análogos en curso en otros bancos multilaterales de desarrollo.

La propuesta de un **Marco de Resultados** forma parte integral de las deliberaciones sobre el Aumento General de Capital. Sus componentes y metas aún se están configurando en detalle, y se aprobarán como parte del Aumento General de Capital. El Marco de Resultados brindará al Banco un mecanismo de rendición de cuentas con el cual medir y comunicar los progresos hechos en las prioridades institucionales. El Marco incluye prácticas óptimas adoptadas por otras organizaciones multilaterales y bilaterales de desarrollo, entre ellas el Banco Asiático de Desarrollo, el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, la Corporación Desafío del Milenio de los Estados Unidos y el Grupo del Banco Mundial, entre otros. Su objetivo es aumentar la rendición de cuentas en la acción del Banco para favorecer la igualdad de oportunidades y el crecimiento sostenible en América Latina y el Caribe. El Marco se basa también en una de las recomendaciones de OVE:

“Es posible medir el desempeño en relación con metas en cuanto a trabajo realizado, tales como volumen de financiamiento, pero es preferible combinar esas metas con otras referentes a resultados reales que hayan de alcanzarse, para que el Banco pueda demostrar en qué esferas se aplicaron los esfuerzos y qué efectos produjeron.”

El Marco de Resultados se sustenta en las cinco prioridades institucionales del Banco y permitirá a los

accionistas seguir de cerca el aporte del Banco al logro de un conjunto selecto de objetivos regionales de desarrollo, así como el avance deseado de los indicadores de productos y la efectividad y eficiencia operativas. El seguimiento del conjunto de indicadores propuestos redundará en una mayor transparencia y rendición de cuentas.

El Marco de Resultados forma parte integral de los esfuerzos del Banco por utilizar información empírica para realizar una gestión orientada a los resultados de desarrollo. En su implantación se hará uso de instrumentos de seguimiento y notificación ya existentes que se han descrito en la primera sección de este documento, aunque también será preciso promover en todo el Banco una mayor prioridad en los resultados. El empeño del Banco por afianzar su capacidad de gestión para el logro de resultados a través del Marco de Efectividad en el Desarrollo es clave para la implantación del Marco de Resultados. Los avances se darán a conocer anualmente mediante este Panorama de la Efectividad en el Desarrollo, y al concluir el período de cuatro años se llevará a cabo una evaluación que ofrecerá insumos para revisar las prioridades institucionales.

En este contexto, y siguiendo las prácticas óptimas internacionales, el Marco de Resultados presenta cuatro componentes:

Prioridades del programa de financiamiento. Brindará orientación sobre prioridades relativas de financiamiento y permitirá realizar un seguimiento de las esferas prioritarias específicas. Se medirá el desempeño frente al esfuerzo.

Objetivos regionales de desarrollo. Ofrecerá datos sobre retos de desarrollo en América Latina y el Caribe siguiendo los avances de indicadores clave en las cinco prioridades institucionales definidas en el Aumento General de Capital.

Contribución de productos a objetivos regionales. Hará un seguimiento de la contribución

directa de las intervenciones del Banco al logro de objetivos regionales de desarrollo. Se medirá el desempeño frente a los resultados.

Efectividad y eficacia operativas. Hará un seguimiento de los resultados del Banco en materia de desarrollo y ofrecerá estímulos para los instrumentos internos de rendición de cuentas y la medición del desempeño.

PRIORIDADES DEL PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO

Estas metas, fiel expresión de las prioridades y mandatos primordiales del Banco, son focalizadas y limitadas en número a fin de mantener su validez y viabilidad. Las metas de financiamiento propuestas para el período 2012-2015 se orientarán de manera prioritaria a (i) impulsar el desarrollo en países pequeños y vulnerables y (ii) ayudar a los países a reducir la pobreza y promover la equidad. Por otra parte, el Banco también centrará sus esfuerzos en (iii) ayudar a los prestatarios a afrontar los desafíos de cambio climático, energía renovable y sostenibilidad ambiental y (iv) reforzar la integración y la cooperación regional.

Las metas incluyen las operaciones con garantía soberana y sin ella, y se expresan como porcentaje del financiamiento total, no como número de operaciones. Aunque el Banco utiliza el número de proyectos para la gestión del presupuesto y la carga interna de trabajo, el uso del volumen de financiamiento se considera más representativo a la hora de medir los esfuerzos. Las bases de referencia vienen dadas por el promedio de los volúmenes de financiamiento para el período 2006-2009. Los montos estimados de financiamiento se revisarán una vez se llegue a un acuerdo sobre el Aumento General de Capital.

Se considera como países pequeños y vulnerables a aquellos con una economía cifrada en menos de US\$55.000 millones y una renta nacional bruta per cápita inferior a US\$9.500. En este grupo de países figuran Barbados, Uruguay, Panamá, Costa Rica, Suriname, Jamaica, República Dominicana, Belice,

Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Honduras, Bolivia, Guyana, Nicaragua y Haití. En todos los casos, las acciones en pos de las metas de volumen de financiamiento están sujetas a evaluaciones de riesgo y límites prudenciales de deuda. Estas consideraciones se tomaron en cuenta al fijar la meta para el primer indicador.

En el Octavo Aumento General se estableció una meta específica para las operaciones de equidad social y reducción de la pobreza. Tomando como punto de partida las prioridades institucionales del Banco, el Marco de Resultados introduce una innovación al ampliar el ámbito del Octavo Aumento General e incluir en esa categoría las medidas encaminadas a mejorar la inserción de los trabajadores pobres en empleos de mayor productividad (reformas normativas, fiscales y de mercados financieros con el fin de ofrecer a las empresas mayores incentivos para la contratación formal de trabajadores).

La respuesta ante el cambio climático constituye un nuevo ámbito de demanda para el Banco. En 2010 se presentará el Directorio una estrategia frente al cambio climático que, además de brindar orientación sobre formas de incrementar el apoyo a acciones de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos, fomentará el desarrollo y el uso de instrumentos públicos y privados, financieros y no financieros, para apuntalar las capacidades institucionales, técnicas y financieras. La estrategia abarcará diversas modalidades de respuesta a la creciente demanda en torno al cambio climático, entre ellas la ampliación de la base de conocimientos, el refuerzo de los marcos, la generación de capacidades y la formulación de pautas y criterios para integrar los aspectos de adaptación y mitigación del cambio climático en las operaciones del BID. Las metas de financiamiento en este ámbito incluirán elementos de (a) mitigación, (b) adaptación y (c) prácticas sostenibles.

El fomento de la integración y la cooperación regional es importante para contribuir al desarrollo económico y reducir las más profundas asimetrías intrarregio-

nales. Con este fin podrán aprobarse préstamos para proyectos nacionales o regionales. La integración y la cooperación regional comprende asimismo la integración de los mercados financieros y laborales. Los préstamos en esa categoría engloban cinco grandes ámbitos, a saber: (a) infraestructura; (b) iniciativas regionales; (c) fortalecimiento institucional; (d) bienes públicos regionales, y (e) desarrollo de capacidades.

OBJETIVOS REGIONALES DE DESARROLLO

Estos objetivos regionales brindan una imagen de los principales desafíos de desarrollo que afronta la región y las brechas identificadas en este ámbito (la lista completa de objetivos figura en el anexo II). Asimismo, brindan información sobre los avances a largo plazo de la región en materia de desarrollo, los cuales, más allá de la intervención exclusiva del Banco, también obedecen a la acción de otros socios que promueven estos mismos objetivos en América Latina y el Caribe. Los objetivos regionales se recogerán en las estrategias de país, a nivel agregado y en los proyectos.

En la selección de los indicadores se emplearon los siguientes criterios: (i) pertinencia; (ii) si constituye un Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) o está vinculado con los ODM; (iii) ventaja comparativa del Banco y futuros ámbitos de expansión, y (iv) si forma parte de los marcos de resultados o es utilizado por otros socios internacionales de cooperación. De los 23 objetivos regionales seleccionados, 19 son ODM o son utilizados por otros socios; y de los 24 productos, 19 también son medidos en otras instituciones. La identificación de indicadores utilizados igualmente por otros socios facilitará el diálogo y promoverá la colaboración.

El Banco asigna importancia al seguimiento de los objetivos regionales medidos como resultados, a fin de supervisar los progresos a largo plazo en términos de desarrollo en la región y arrojar luz sobre cuáles han de ser las contribuciones y prioridades del Banco. De esta forma se contribuirá a detectar brechas o esferas en que pueda ser necesario revisar las prioridades institucionales. Los objetivos regionales se

recogerán, según corresponda, en las estrategias de país y en los proyectos.

CONTRIBUCIÓN DE LOS PRODUCTOS A LOS OBJETIVOS REGIONALES

Las intervenciones del Banco generan productos, que son elementos a entregar producidos durante la ejecución de un proyecto (la lista completa de productos figura en el Anexo II). Sin embargo, es posible que un proyecto ejecutado con éxito y que haya logrado sus productos siga sin alcanzar su resultado, al poder intervenir múltiples factores ajenos al control del proyecto. Por lo tanto, los objetivos regionales no pueden atribuirse exclusivamente a las intervenciones del Banco. Los productos, al ser elementos y servicios directos resultantes de la ejecución de las actividades de un proyecto, son una medida más apropiada de la contribución del Banco.

Los indicadores seleccionados representan la mayor parte de las intervenciones del Banco y no deben considerarse exclusivos. Los productos permitirán seguir la contribución directa de las intervenciones del Banco al logro de los objetivos regionales y promover la rendición de cuentas en el uso de recursos del Banco. Su recopilación se hace a nivel de proyecto, de país y de forma agregada. Cuando corresponde, se ha realizado la desagregación de los indicadores según el género o la pertenencia a comunidades indígenas o afrodescendientes. Aunque al presente no existen bases de referencia para los indicadores que se prevé desagregar, se escogerá una muestra de países y proyectos para dar comienzo a su recopilación.

Si bien se ha hecho todo lo posible por vincular los productos a los objetivos regionales, es preciso señalar que su relación es, en el mejor de los casos, imperfecta y que el logro de un producto no supone forzosamente que éste repercutirá en el resultado conexo, ante la posibilidad de que intervengan otros factores. Se han identificado vínculos entre productos y objetivos regionales en los mismos ámbitos de prioridad. Con todo, los vínculos no han de considerarse

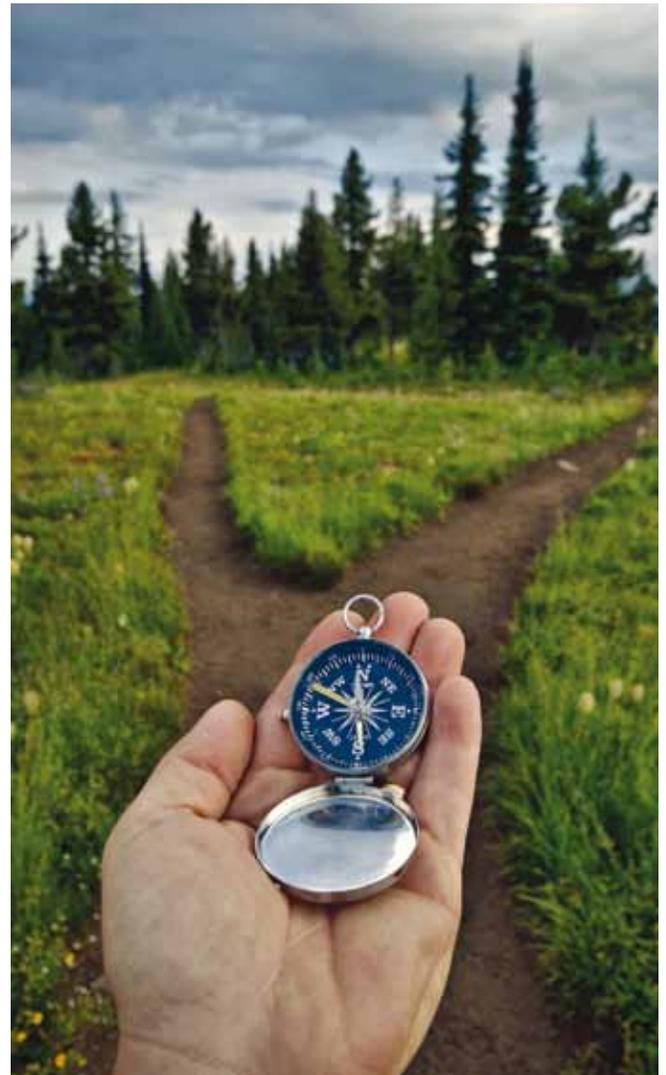
exclusivos; así, existen algunos productos que también contribuyen a los objetivos regionales de desarrollo en otros ámbitos de prioridad.

Además de asociar un producto a un objetivo regional, el Banco preparó las siguientes notas técnicas para productos y resultados: (i) nombre del indicador; (ii) definición; (iii) cuando se trate de un objetivo, si constituye un ODM o una de sus metas; (iv) parámetro de referencia; (v) metas estimativas previstas; (vi) nivel de desagregación; (vii) fuente; (viii) frecuencia; (ix) justificación; (x) ámbito de prioridad y sus vínculos; (xi) nombre del objetivo regional o del producto conexo, y (xii) si es utilizado por otra organización y, en tal caso, nombre de la organización. Las notas, una práctica recomendada de otros bancos multilaterales de desarrollo, han contribuido a generar deliberaciones y asegurar la coherencia de la información medida.

EFFECTIVIDAD Y EFICIENCIA OPERATIVAS

También se seleccionaron indicadores relativos a la efectividad y la eficiencia operativas, como condiciones favorables a la consecución y el seguimiento de los resultados de desarrollo del Banco. Estos indicadores darán la medida de los esfuerzos del Banco y facilitarán la rendición de cuentas a nivel interno. Adicionalmente, se captará la percepción de los socios del Banco sobre la provisión de servicios.

Existen tres conjuntos de indicadores, a saber, efectividad, eficiencia y recursos humanos (la lista completa de indicadores figura en el Anexo II). Los **indicadores de efectividad** se basan en el Marco de Efectividad en el Desarrollo. Estos indicadores tienen por finalidad medir los progresos en la definición de normas y mediciones claras para evaluar todas las intervenciones de desarrollo, y se dividen en los tres grupos siguientes: (i) estrategias de país; (ii) préstamos (con garantía soberana y sin ella), y (iii) productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad (KCP). Los indicadores seleccionados para las estrategias de país ayudarán a comprender mejor de qué modo las intervenciones individuales coadyuvan al logro de las metas de país,



pero también son importantes para realizar una programación efectiva. Lejos de limitarse a su capacidad financiera, la contribución del Banco a la región se manifiesta asimismo en su valor agregado en la provisión de conocimientos y productos no financieros; de ahí la importancia de medir los progresos en los KCP.

Los **indicadores de eficiencia** se basan en la duración de los ciclos para asegurar la capacidad de respuesta a los clientes. Tres indicadores describen, como porcentaje de los gastos totales, (i) los gastos asignados al financiamiento (costo total del financiamiento), (ii) los gastos asociados a los desembolsos (costo de los mecanismos internos para gestionar la provisión de los recursos de financiamiento) y (iii) los gastos asociados a funciones de apoyo (costos generales, esto es, actividades no presupuestadas para productos específicos). Estas medidas se orientan a la eficiencia en la asignación al nivel más agregado. El Banco ha asumido el compromiso de reducir los costos de transacción para la preparación y ejecución de proyectos, reducir los re-

quisitos de documentación y descentralizar la toma de decisiones en favor de las Representaciones.

En términos de los recursos humanos empleados para cumplir su labor, el Banco tiene el compromiso de incrementar el número de mujeres en cargos ejecutivos y de alto nivel profesional. Asimismo, está previsto aumentar el número de profesionales basados en las Representaciones. Esto último contribuirá a obtener una mayor capacidad técnica y permitirá que el Banco responda más acertadamente a las necesidades de los países.

MAS ALLÁ DE LA MEDICIÓN: EL MARCO DE RESULTADOS COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN

La definición de metas explícitas es una condición necesaria, aunque no suficiente, para la rendición de cuentas en términos de resultados. Para repercutir en las pautas cotidianas de comportamiento, los resultados deben no sólo medirse, sino también administrarse. El Marco de Resultados que se propone tiene como complemento una serie de instrumentos de programación, presupuestación y gestión de las unidades operativas que son otros tantos medios para asegurar el seguimiento constante de los progresos, la evalua-

ción, reconsideración y reformulación de metas en función de las necesidades y prioridades, y la armonización de todos los niveles de organización con las metas institucionales.

Periódicamente se elabora una serie de informes para brindar a la Administración una imagen del desempeño del Banco y dar cuenta de la contribución de éste a los resultados de desarrollo. Los Informes Trimestrales de Operaciones dan a conocer trimestralmente los productos, las prioridades del programa de préstamos y los indicadores organizacionales. Mediante estos documentos, la Administración puede seguir los avances previstos de los indicadores contenidos en el Marco de Resultados y los microindicadores para cada unidad reflejados en las tarjetas de puntaje equilibrado. Este seguimiento constante hace posible una identificación más oportuna de deficiencias, junto con la eficaz implantación de medidas para remediarlas. Los resultados consignados en esos documentos a lo largo del año se recogen en los Informes Anuales de Operaciones, que ofrecen una revisión general del desempeño del Banco a efectos de reevaluación de prioridades en el marco de la planificación cuatrienal y los ciclos bienales de programación. El Informe Anual de Operaciones correspondiente a 2009 figura en el Anexo I.

PARTE II

BASE DE CONOCIMIENTOS SOBRE LA
EFECTIVIDAD DE LOS PROGRAMAS DEL BID

ESTA PARTE II DEL INFORME DEO¹ ENTREGA UNA RESEÑA DE LOS préstamos del Banco durante el período del post-realineamiento,² su coherencia con las prioridades institucionales propuestas durante los debates sobre el Aumento General de Capital (GCI, por sus siglas en inglés) y las evidencias disponibles en la literatura del desarrollo respecto de la efectividad de los tipos de programas financiados por el Banco.



Dado que la mayoría de los proyectos aprobados durante este período se encuentran aún en sus etapas iniciales de implementación, su efectividad potencial fue evaluada con una revisión de la evidencia existente en proyectos similares, no limitada a la de aquellos financiados por el Banco. Como resultará claro, algunos sectores poseen evidencia empírica acerca de su efectividad potencial, mientras otros tienen menos. Posteriores ediciones del *Panorama de la Efectividad en el Desarrollo (DEO)* darán cuenta sobre las evidencias empíricas originadas, o que están siendo directamente generadas, en las intervenciones financiadas por el Banco.

El GCI propuso cinco prioridades institucionales: (i) Políticas sociales para la equidad y el crecimiento; (ii) Infraestructuras para la competitividad y el bienestar social; (iii) Instituciones para el crecimiento y el bienestar social; (iv) Integración internacional competitiva regional y global; y (v) Proteger el medioambiente, responder al cambio climático, Promover las energías renovables y asegurar la seguridad alimentaria. Para cada una de éstas, un capítulo del informe entrega una evaluación inicial de las evidencias disponibles sobre la efectividad de desarrollo de los proyectos; analiza la lógica (y las evidencias que la sustentan) de las principales intervenciones que se proponen; e identifica brechas clave de conocimiento, donde los esfuerzos de evaluación deben centrarse en la búsqueda de evidencia rigurosa. Informa también sobre algunos de los diseños para una evaluación rigurosa

de proyectos estratégicos que se encuentran en las etapas iniciales de implementación y que tienen el potencial para generar evidencias importantes en su área particular. Ediciones futuras del DEO retomarán esas prometedoras evaluaciones en curso e informarán sobre el conocimiento generado por ellas.

Este informe se divide en seis capítulos. Luego de ésta introducción, los cinco capítulos siguientes se centran en cada una de las prioridades institucionales propuestas en el GCI, mientras que el último se ocupa del trabajo del Banco en los países menos desarrollados de la región.

Como se muestra en el gráfico 11, en 2008 y 2009 el Banco aprobó 287 operaciones por un total de US\$26,8 mil millones. De estos recursos, dos de las prioridades institucionales recibieron alrededor del 71% de los fondos del Banco: infraestructuras e instituciones. Las políticas sociales representan el 16% de los recursos, seguidas por programas que promueven la agricultura, el cambio climático, las energías renovables y la seguridad alimentaria, con 11%. La prioridad ligada con la Integración competitiva regional y global equivale al 2% de los recursos. Ver los gráficos 12 y 13 para los detalles sobre la distribución de las prioridades institucionales en operaciones NSG y SG. Como se muestra en el gráfico 14, las operaciones NSG representaron en total el 11% del financiamiento del BID (4% en 2008 y 7% en 2009) y las operaciones SG un 89% (34% en 2008 y 55% en 2009).

¹ Los programas del Banco se refieren a operaciones con Garantías Soberanas y Garantías No Soberanas.

² Incluye todos los préstamos aprobados en 2008 y 2009.

GRÁFICO 11
Prioridades institucionales. 2008-2009

(En US\$ millones y cantidad de proyectos)

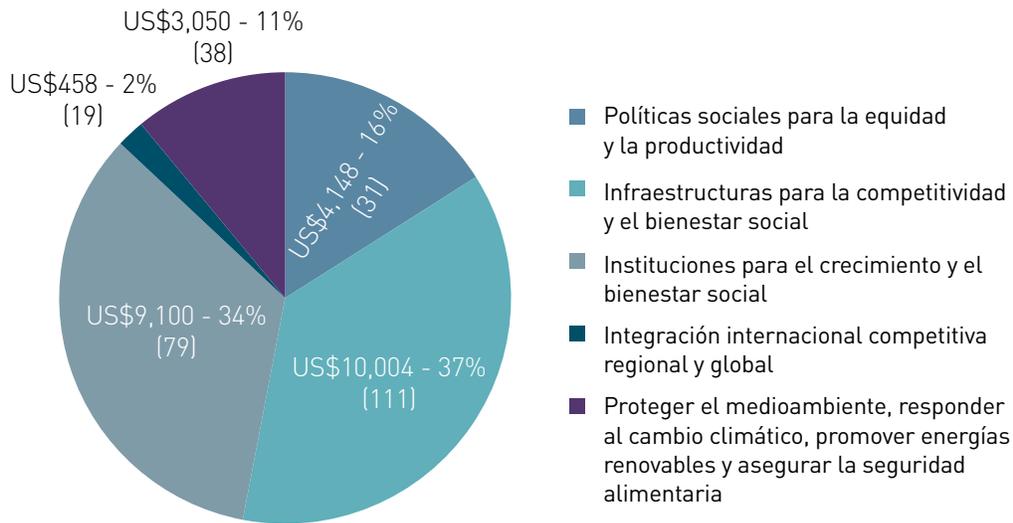


GRÁFICO 12
Financiamiento NSG por sector. 2008-2009

(En US\$ millones y cantidad de proyectos)

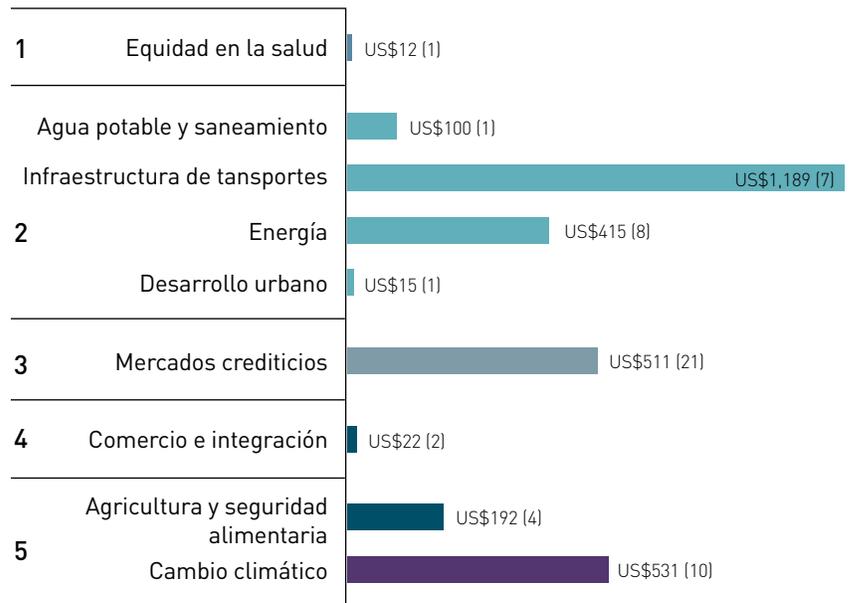


GRÁFICO 13

Financiamiento SG por sector. 2008-2009

(En US\$ millones y cantidad de proyectos)

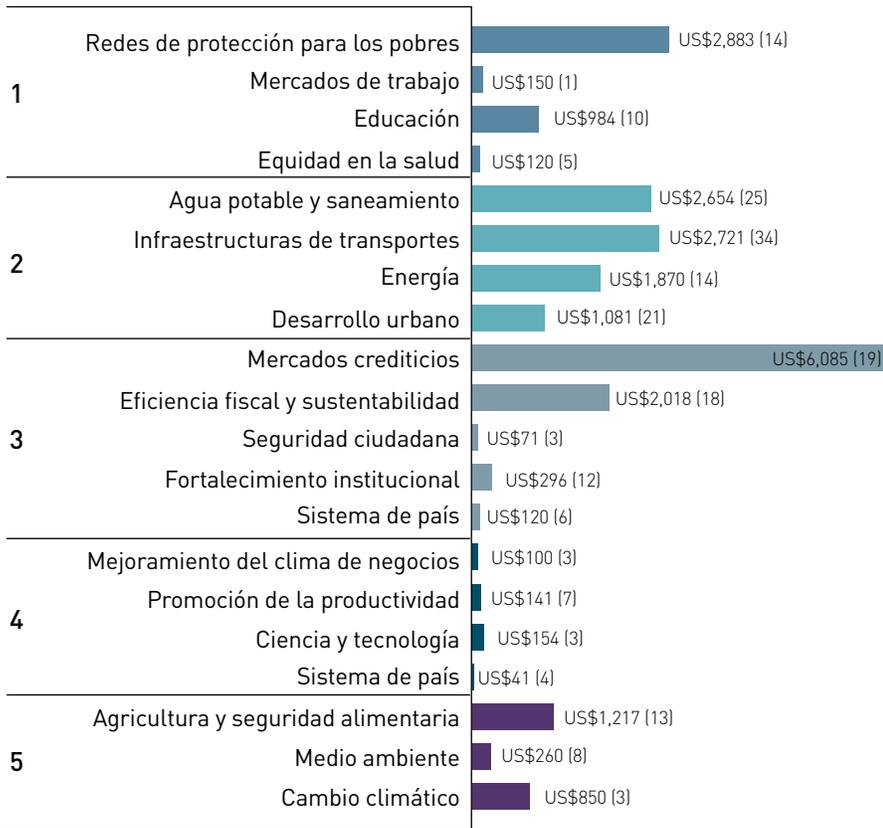
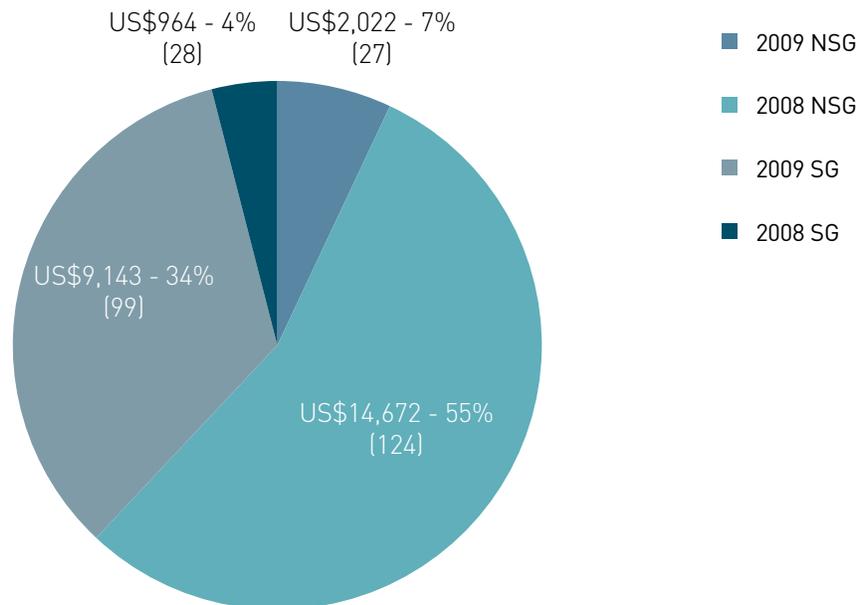


GRÁFICO 14

Financiamientos NSG y SG. 2008-2009

(En US\$ millones y cantidad de proyectos)



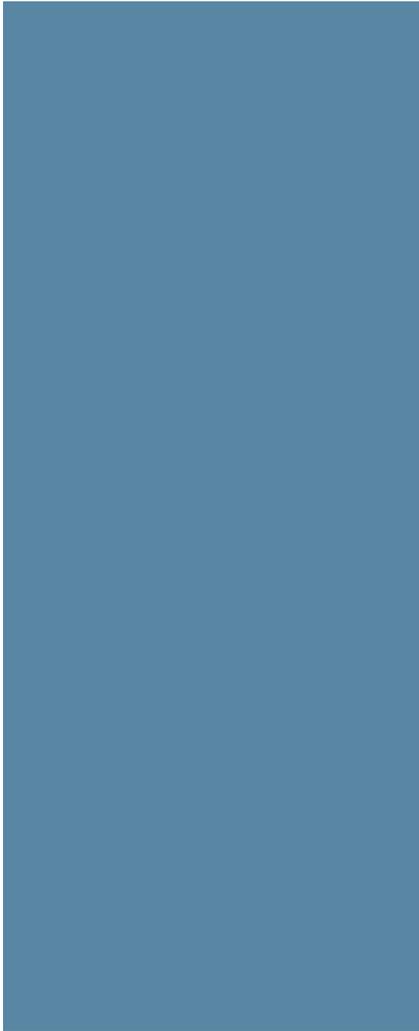


Un rasgo singular de la Parte II es que el análisis de la lógica de los proyectos fue hecho por componentes de cada operación, a fin de identificar con mayor precisión el trabajo que hace el Banco en cada una de sus prioridades institucionales. Esto permitió el examen más exhaustivo del sector donde el Banco ha centrado sus iniciativas. Como ilustración, los componentes de los proyectos de desarrollo urbano fueron clasificados en tres amplias categorías: mejoramiento de vecindarios, viviendas sociales y nichos de desarrollo urbano no habitacional; en ésta categoría se integran, entre otros, los componentes educación, transportes y agua y saneamiento sanitario. Este enfoque de análisis por componente también permitió identificar el fortaleci-

miento de instituciones del sector público en proyectos de las cinco prioridades.

Sin embargo, para fines informativos, las cifras de financiamiento y aprobación fueron estimadas a nivel de proyecto y no de componentes. Específicamente, los proyectos fueron categorizados según la subprioridad institucional que calzaba más estrechamente con los objetivos de la mayoría de sus componentes. Esto significa que la cantidad total de fondos de algunos proyectos se contabilizó bajo una sola subprioridad institucional, incluso si algunos de sus componentes tenían relación con otras.





I
Capítulo



PANORAMA

Los indicadores sociales de América Latina han mostrado ciertas mejoras en los años recientes. La pobreza disminuyó significativamente: de 221 millones de personas en el año 2000 a 180 millones en 2008; las tasas netas de matrículas en las escuelas secundarias aumentaron de 60% a 71% entre el año 2000 y 2006, y la mortalidad infantil cayó de 28,54 a 21,94 por mil nacidos vivos entre el año 2000 y 2007 (CA-501-1). Sin embargo, estos indicadores son bajos tanto en términos absolutos como en cuanto al ingreso promedio per cápita de la región (CEPAL, 2009).

Una razón clave para este desempeño insatisfactorio es el nivel históricamente alto de desigualdad en la región. De acuerdo con el ingreso promedio per cápita, la mayoría de sus países serían considerados como de ingresos medios. Sin embargo, la distribución desigual del ingreso, reflejada en el acceso desigual a las oportunidades, lleva a una presencia extendida de bolsones de pobreza y de grandes grupos de personas de ingresos persistentemente bajos y escasas perspectivas de inclusión social. Si bien los indicadores sociales han mejorado en el acceso a servicios básicos, como la salud y la educación, esto no se ha traducido necesariamente en ganancias similares en términos de capital humano. El ejemplo más relevante está en la educación, donde el acceso subió sustancialmente, pero la calidad -medida por exámenes estandarizados (como PISA y OREALC)- continúa como un desafío apremiante. Cuando los individuos acceden al mercado laboral equipados con un capital humano escaso o de baja calidad, las posibilidades de generar ingresos suficientes para superar la línea la pobreza son desoladoras, dando origen a que las futuras generaciones permanezcan atrapadas en un recurrente y creciente ciclo de pobreza.

A pesar de los recientes progresos en algunos países, la distribución del ingreso sigue siendo muy desigual

y la región ha tenido el promedio mundial más alto del índice Gini durante los últimos 40 años (cayó de 55,80 a 52,49 entre el año 2000 y 2007). La persistente desigualdad explica porqué cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) continúa siendo un desafío. Aunque el avance regional ha sido positivo es desigual en los indicadores entre países y al interior de cada uno de ellos.

En este contexto de nuevos y sólidos avances, acompañados por serios desafíos futuros, se definió la primera prioridad institucional, que apunta a promover una política social para mejorar la equidad y alentar la productividad en la región. Para su consecución, se definieron cinco áreas clave de compromiso: (i) construir redes de protección bien articuladas; (ii) mejorar el funcionamiento de los mercados laborales, para lograr mayor productividad, y mayor cobertura de seguridad social; (iii) elevar la calidad y la equidad de la educación; (iv) promover la equidad en los resultados de salud y (v) abordar los temas transversales de género y diversidad. Las actividades en estas áreas incluyen bienes públicos básicos tradicionales, cuya entrega es ampliamente aceptada como una función esencial del Estado (salud y nutrición, educación, equidad en el acceso a servicios públicos), así como políticas y regulaciones que promuevan mejores resultados sociales en los mercados laborales.

Como se muestra en los gráficos 15 y 16, el Banco ha concentrado la mayoría de sus proyectos en educación, redes de protección social y salud.³ En términos de financiamiento, las redes de protección social fueron por lejos el sector más importante en 2009. El cuadro 17 presenta un interesante análisis, que incluye los mecanismos destinados al fortalecimiento institucional y del sistema de país: el 31% de los componentes de proyectos tuvo esos objetivos. Los gráficos 18 a 21 muestran la distribución regional de proyectos por sector.

³ Es importante señalar que, tal como se manifiesta en la introducción de esta sección, los proyectos fueron analizados por componentes y, luego, clasificados según el más importante.

GRÁFICO 15
Número total de proyectos por sector

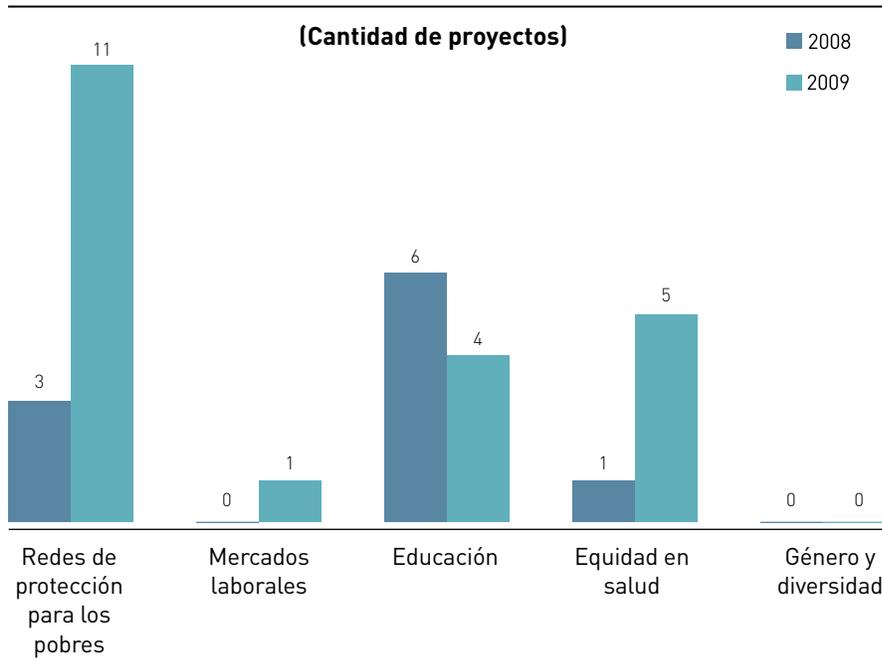
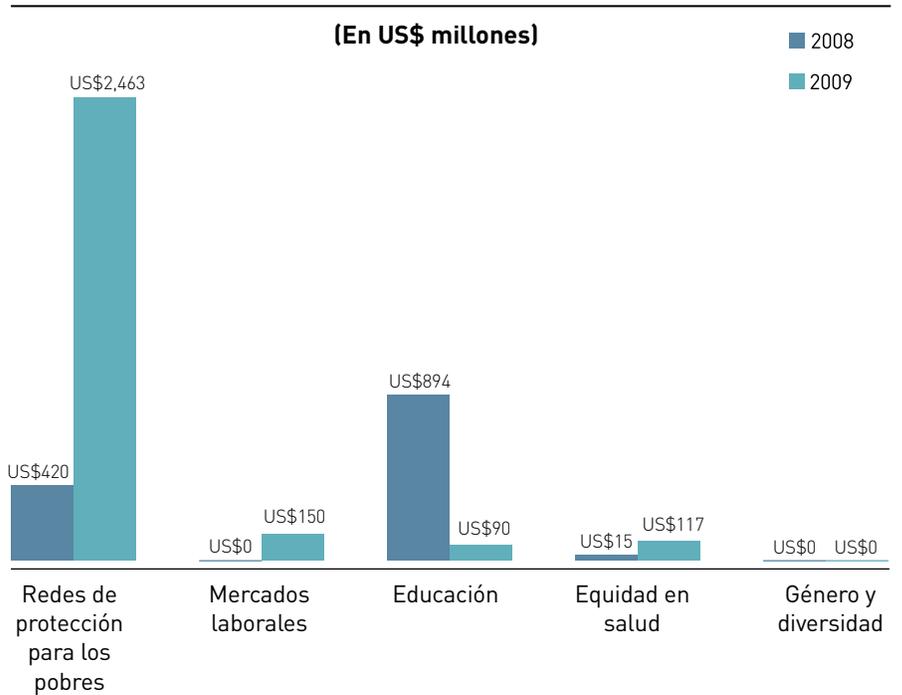


GRÁFICO 16
Financiamiento total por sector



Las redes de protección social han desempeñado un rol importante en las estrategias para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. Mediante los Programas de Transferencias Condicionadas de Efectivo (PTC), el Banco ha ayudado a estructurar redes que incluyen la racionalización de programas sociales y la necesidad de promover la protección social sin afectar la productividad. El desafío es no sólo llegar a los hogares de 200 millones de personas empobrecidas y brindarles servicios básicos, también promover mejoras en la calidad de esos servicios, de manera que las próximas generaciones futuras puedan dejar atrás la pobreza. En 2008-2009, el BID aprobó proyectos con componentes relacionados con redes de protección social en Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana por US\$2,8 mil millones.⁴

GRÁFICO 17
Componentes de proyectos por sector. 2008-2009

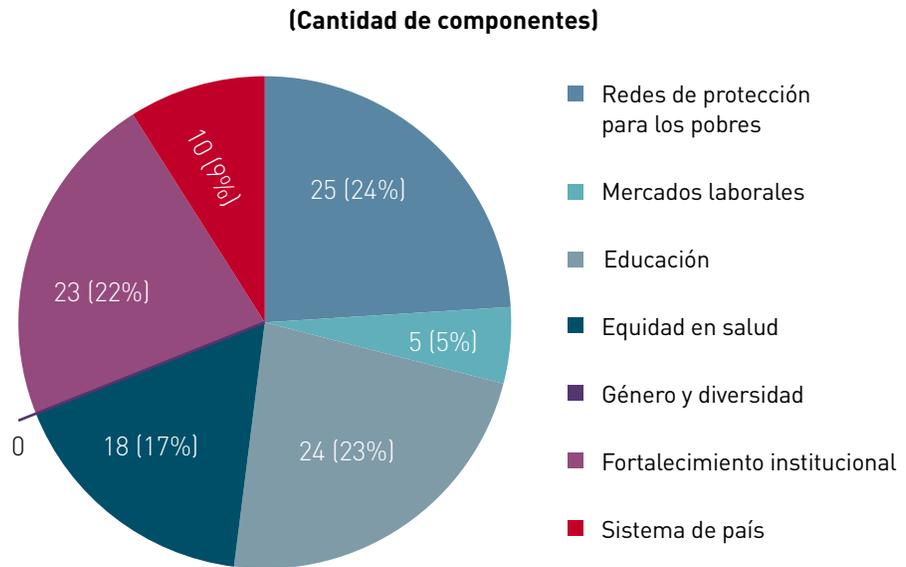
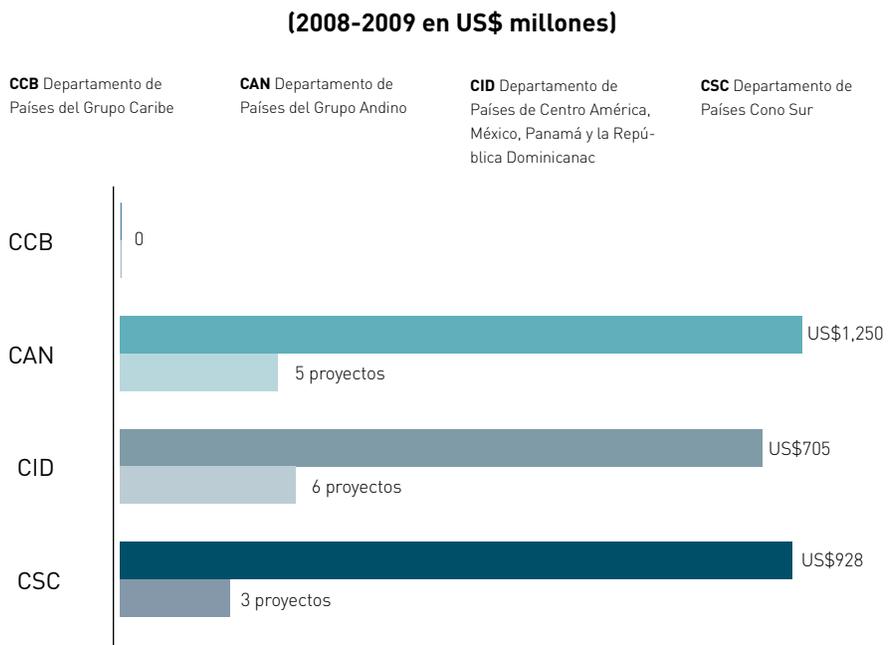


GRÁFICO 18
Redes de protección para los pobres. Distribución regional



⁴ AR-L1098, BR-L 1053, BR-L1122, CO-L1026, DR-L1039, DR-L1043, ES-L1030, ES-L1040, GU-L1017, HO-L1032, ME-L1039, ME-L1067, NI0 155 y PE-L 1072.

Literatura reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) subraya la importancia del aprendizaje a lo largo de la vida y sugiere enfocar la educación como un ciclo vital. Consistente con esta visión, el BID ha puesto énfasis en las primeras etapas de la educación y en la transición de la escuela al trabajo, que es donde existen las mayores diferencias en la región; adicionalmente, ha concentrado sus esfuerzos en promover la calidad en todos los niveles. Fueron aprobados diez proyectos en Argentina, Belice, Guatemala, Jamaica, Haití, México, Trinidad y Tobago y Uruguay por US\$984 millones.⁵ (Ver gráficos 19 y 20).

El BID ha invertido fuertemente en programas para promover alimentación y salud adecuadas entre los más pobres de la región, con componentes en varias de las operaciones de redes de protección y en planes específicos en Bolivia, Brasil, Guyana, Haití, México y Perú, con un financiamiento de más de US\$119 millones.⁶

En 2009, se creó la Unidad de Mercados Laborales al interior del Departamento del Sector Social, encargada de desarrollar una agenda global de políticas destinadas a mejorar el funcionamiento

⁵ AR-L1038, AR-L1043, AR-L1004, BR-L1053, BR-L1122, GU-L1023, HÁ-L1040, JÁ-L1002, JA-L1005, JÁ-L1021, ME-L1039, NI0155, TT-L1005 y UR-L1058.

⁶ BO-L1032, BR-L1177, GY-L1028, HA-L1042, ME-L1066 and PE-L1005.

GRÁFICO 19
Educación. Distribución regional. 2008-2009

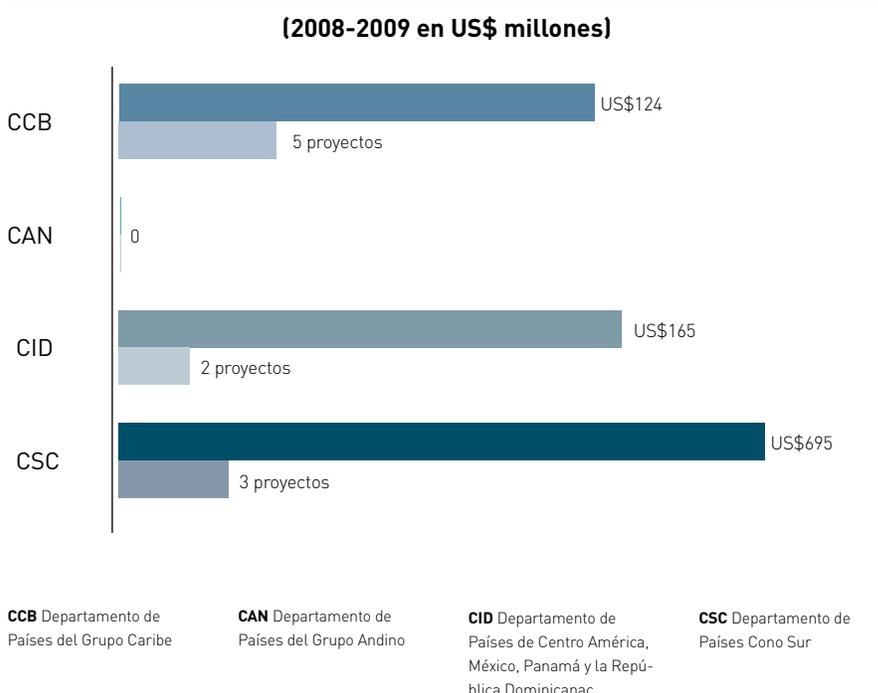
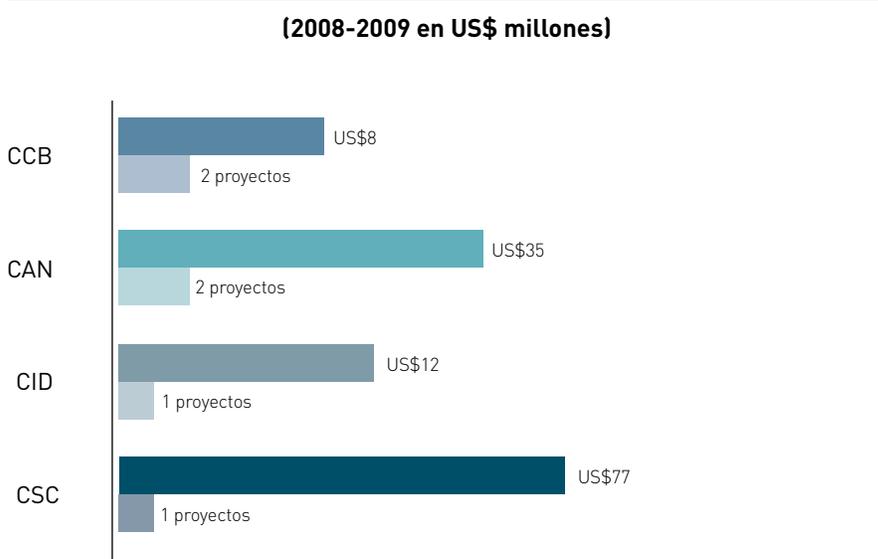


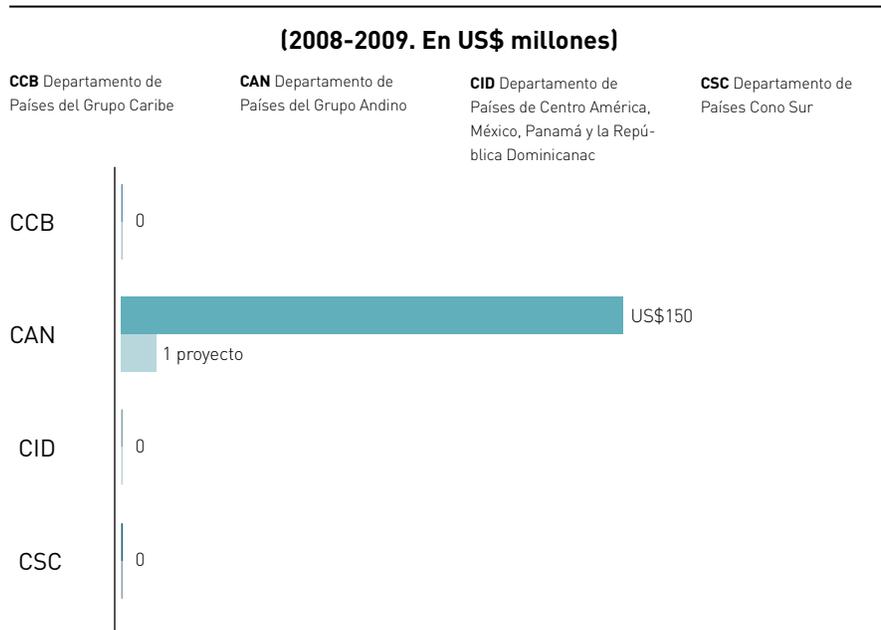
GRÁFICO 20
Equidad en salud. Distribución regional



de los mercados laborales, en su capacidad para impulsar el crecimiento de empleos productivos. El BID cuenta con una experiencia significativa en el trabajo con mercados laborales, especialmente con políticas activas (sistemas de intermediación e información, capacitación de trabajadores desempleados, capacitación en PYMES). El objetivo de la nueva unidad, sin embargo, es abordar aspectos estructurales del mercado laboral, como la informalidad, la protección al desempleo y la reforma de los sistemas de capacitación y orientación vocacional. Busca también promover reformas en el mercado laboral e instituciones que se enfocan en proteger al trabajador en su lugar de trabajo, como incentivos para la creación de empleos (ver gráfico 21).

A pesar de que los proyectos diseñados en la Unidad de Mercados Laborales fueron pensados para ejecutarse luego de un período de dos años de investigación y diálogo sobre políticas sólidas, la crisis financiera desencadenada en 2008-2009 planteó al Banco demandas urgentes de los países socios. El BID, a su vez, respondió con la promoción de un conjunto de políticas coherentes -de corto y mediano plazo- en su cartera de proyectos en ejecución (capacitación en el lugar de trabajo, pro-

GRÁFICO 21
Mercado laboral. Distribución regional



gramas de intermediación y empleo temporal] e inició un diálogo en torno a ellas.⁷ En 2009, aprobó un proyecto en México con componentes ligados al mercado laboral por US\$150 millones.⁸

Otras secciones de este capítulo examinan intervenciones clave del BID en redes de protección social, educación y salud así como la evidencia empírica disponible en la literatura sobre su efectividad.

PROTECCIÓN SOCIAL MEDIANTE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE EFECTIVO

Los PTC contribuyen a detener la transmisión de la pobreza de una generación a otra con la entrega de incentivos en dinero a los hogares más pobres, para que envíen a sus hijos a la escuela y aseguren una atención de salud adecuada. Este sistema da a los niños la oportunidad de acumular capital

⁷ Estas políticas fueron reseñadas en la publicación del BID *Social and Labor Market Policies for Tumultuous Times: Confronting the Global Crisis in Latin America and the Caribbean* (2009).

⁸ ME-L1084.

humano para salir de la pobreza de una manera sustentable aliviando, al mismo tiempo, la pobreza actual de los hogares.

Transcurrido poco más de una década desde su implementación, los PTC se han convertido en una herramienta eficiente para combatir la pobreza actual y futura⁹. Su mecanismo es sencillo: los hogares reciben transferencias de dinero en la medida en que cumplen algunas condiciones diseñadas para incrementar el capital humano de sus integrantes más jóvenes.

La noción básica de sustento de los PTC es que la transferencia de dinero se justifica debido a que suele ser la falta de ingresos lo que impide a los hogares pobres enviar a sus hijos a la escuela y llevarlos a centros de salud. Sin embargo, esta argumentación de los PTC no es tan obvia cuando -desde una perspectiva económica- los hogares están en mejor posición para optimizar sus conductas y si la limitación determinante para no enviar a sus hijos a la escuela es la falta de ingresos, entonces la transferencia de dinero solucionaría por sí misma el problema. Se han dado varios argumentos en pro de esas condicionalidades¹⁰, en el sentido de que los hogares pobres cuentan con información incompleta sobre los retornos de la escolaridad y/o que su tasa de descuento podría ser demasiado alta, lo que les lleva a subinvertir en capital humano. También las externalidades tradicionales a los retornos en salud y educación pueden hacer que los beneficios sociales sean más altos que los benefi-

cios privados, lo que podría, a su vez, justificar el uso de condicionalidades. Finalmente, consideraciones de economía política podrían explicar el empleo de condicionalidades, al tender las transferencias a ser más aceptables para las clases altas y medias, cuando hay conciencia de que los beneficiarios están tomando acciones para justificar la recepción de fondos públicos. Hay algunas evidencias de que las transferencias directas de efectivo también tienen efectos positivos, aunque no tan sólidas como para los PTC, y que las condicionalidades pueden incluso tener efectos si no se hacen cumplir.¹¹ Esta es un área donde están en curso investigaciones que tendrán importantes implicancias específicas para los PTC, en la medida en que las condicionalidades (conocidas también como co-responsabilidades) deben ser pertinentes y relevantes para cada contexto en particular.¹²

El Banco ha sido pionero en apoyar los PTC, amplia y rigurosamente examinados, en muchos casos por medio de evaluaciones de impacto con diseño experimental, que han producido evidencias claras y creíbles de resultados positivos.¹³ El consumo ha aumentado debido a las transferencias y la pobreza ha disminuido consecuentemente (tanto en su prevalencia como en su intensidad); en general, los resultados están relacionados con el monto de las transferencias.¹⁴ Las respuestas conductuales de los hogares han reforzado algunos rasgos positivos de los PTC. No han tenido un impacto negativo en la oferta laboral adulta, el trabajo infantil ha disminuido y los patrones de con-

⁹ Programas anteriores con los mismos objetivos -aunque rara vez evaluados- se basaron en gran parte en subsidios generalizados o en distribuciones caritativas de bienes, que originaron distorsiones e ineficiencias. La transparencia de los PTC, en cómo trabajan y sus resultados, son una mejora significativa. (Levy, 2008).

¹⁰ Una reseña reciente de la literatura respecto de la economía tras los PTC se ofrece en el Capítulo 2 de Fiszbein y Schady (2009).

¹¹ Davis et al. (2005) comparó un programa de transferencias directas de efectivo en México, PROCAMPO, con los PTC y encontró que las primeras tienen impactos positivos, aunque menores, sobre la acumulación de capital humano en los hogares pobres. Fiszbein y Schady reseñaron documentos que muestran que la noción de condicionalidad, incluso si no se hace cumplir, fue suficiente para generar resultados positivos.

¹² Claramente no tiene sentido exigir a los niños que asistan a la escuela en Argentina, donde ya lo hacen, o en Haití, donde no hay suficientes escuelas para acogerlos. Como se señala más adelante, en este capítulo, el tema ha sido evidente al expandirse los PTC a las áreas urbanas.

¹³ Hay amplias evidencias de los impactos de los PTC, la mayor parte basadas en diseños experimentales rigurosos. Una reciente reseña de evidencias de diversos países de América Latina y el Caribe y otras regiones es suministrada por Fiszbein y Schady (2009); para México, ver Levy (2008); para Brasil, Madeiros, Britto y Soares (2009) y para Colombia, Atanasio et al. (2006a).

¹⁴ En este sentido, en los PTC "recibes lo que pagas" en la medida en que los impactos positivos son mayores en países donde las transferencias representan un porcentaje mayor del ingreso del hogar.

sumo cambiado, presumiblemente como resultado de haber empoderado a las mujeres y cambiado sus capacidades de negociación al interior de los hogares. Las matrículas escolares han aumentado consistentemente en los diferentes escenarios, con variaciones que dependen de los niveles iniciales de matrículas y del monto de las transferencias (en Colombia, por ejemplo, aumentó en 2% desde una línea de base de 92%, mientras que en Nicaragua la línea de base era de 72% y el incremento de 13%).¹⁵ El acceso a la salud también ha crecido, aunque no en forma tan consistente como en la educación. En general, los hijos de los hogares beneficiarios son examinados con mayor frecuencia por médicos y tienen tasas de vacunación más altas que los de familias no beneficiarias.

Sin embargo, cuando se mira al impacto de los PTC sobre los resultados finales de salud y educación (logros y desarrollo cognitivo más que matrícula escolar, estatura del niño según su edad más que monitoreo del crecimiento), los resultados no son consistentemente positivos.¹⁶ En México, por ejemplo, Parker y Behrman (2009) analizaron impactos sobre logros educacionales y resultados en exámenes estandarizados de beneficiarios de largo plazo. Informaron de un aumento de menos de un año de educación (el rango va de 0,41 a 0,90, dependiendo de las muestras específicas, grupo de edad y género analizados), lo que con una base de 8,2 años de educación representa un aumento de 4,9-10,5%. También dieron cuenta de un impacto significativo sobre la finalización de la educación secundaria y de las tasas de matrícula en

la educación superior de aquellos de 19-20 años de edad, en 2007, de 29% y 26,5% respectivamente. El impacto en la finalización de los estudios secundarios es mayor para las niñas que para los niños, y la matrícula en la educación superior se sostiene sólo entre los hombres. No es sorprendente que no haya impacto alguno sobre las matrículas universitarias, donde la línea de base era de 2%. En general, los resultados en términos de logros, están bastante por debajo de las expectativas.¹⁷ En cuanto a logros, Parker y Behrman recurrieron a los datos de 2003 y demostraron que sólo hay un impacto significativo en las destrezas de escritura de las mujeres de 17-21 años de edad (de 5%). En una línea positiva, algunas evaluaciones hechas en Ecuador y Nicaragua sugieren que hay impactos significativos en el desarrollo cognitivo cuando los beneficios se reciben durante el primer año de vida, lo que contrasta con los análisis realizados en México, donde la muestra estudiada consistió en aquellos que se iniciaron en el programa cuando estaban matriculados en la escuela.

Claramente, los PTC no bastan por sí solos para solucionar la brecha educacional en términos de cantidad y calidad. Lo cierto es que es importante hacer hincapié en que no fueron diseñados para ser “vara mágica,” más bien fueron pensadas para incrementar la demanda, en lo cual han tenido éxito. Los PTC están siendo refinados para maximizar su impacto sobre la acumulación educacional,¹⁸ pero se requieren políticas complementarias para mejorar la calidad de la educación.

¹⁵ Para Colombia -*Familias en Acción*- ver Attanasio et al. (2006b) y para Nicaragua -*Red de Protección Social*- Maluccio y Flores (2005).

¹⁶ Ver Fizbein y Schady, op. cit.

¹⁷ Mancera et al. (2009) informaron resultados de una evaluación preliminar que incluye datos de puntajes de exámenes, pero no de cuestionarios de director y profesor ni sociodemográficos, que son elementos importantes para analizar los logros educacionales. Con esos sesgos, los resultados presentados dieron cuenta de que los beneficiarios alcanzaron logros menores que los no beneficiarios en escuelas similares, que los beneficiarios indígenas tienen resultados más bajos que los no indígenas y que las niñas beneficiarias tienen mejores desempeños que los niños en las pruebas. Más del 30% de los beneficiarios carecen de capacidades básicas de lenguaje al completar la escuela primaria y 55% de los que terminan la educación secundaria en el sistema basado en TV carecen de habilidades básicas de lenguaje y de comprensión de lectura. Los resultados de esta evaluación ofrecen una situación sombría que enfatiza la necesidad de intervenciones públicas complementarias para elevar la calidad de la educación. Tras mejorar en términos del acceso a la escolaridad, es necesario mejorar los resultados. Si esto no ocurre es improbable que la educación extra que están obteniendo los beneficiarios vaya a tener impactos importantes para sus desempeños en el mercado laboral.

¹⁸ La estructura de los incentivos educacionales ha sido objeto de escrutinio, al sostenerse que las altas tasas de matrículas en los primeros años de educación primaria, pre-PTC, no justifica transferir a esos grados iniciales, mientras que las altas tasas de deserción en los grados claves de transición sugieren que podrían necesitarse subsidios más altos en esas etapas. Estas son algunas de las innovaciones que se están actualmente implementando y testeando en varios países, por ejemplo en Colombia y México.

El Banco financió recientemente una segunda generación de PTC, que abordó un conjunto de nuevos desafíos, como los desplazamientos desde zonas rurales a urbanas. Como la pobreza urbana difiere de la pobreza rural, los mecanismos mediante los cuales funcionan los PTC deben ser reexaminados.¹⁹ La focalización en las áreas urbanas se ha demostrado más difícil que en las áreas rurales, pues los ingresos de la pobreza urbana son muy dinámicos y los pobres urbanos tienen mayor movilidad y viven en vecindarios de composición social mixta. Las estructuras de la familia son diferentes, con un porcentaje mayor de familias uniparentales y redes familiares más pequeñas. La matrícula escolar también es más alta en las áreas urbanas, por lo que la necesidad de incentivos educativos en los primeros años es incluso más baja que en ambientes rurales. Al mismo tiempo, los costos de oportunidad son mayores en las áreas urbanas, no sólo para los niños más grandes -que pueden trabajar por salarios relativamente más altos- sino también por el tiempo que se necesita para cumplir con las condicionalidades. En general, la adopción ha sido más lenta en las áreas urbanas por la dificultad de llegar a los beneficiarios previstos y también por la competencia con otros programas sociales y los mayores costos de oportunidad.

El Banco ha trabajado con equipos de proyectos en México y Colombia (y está empezando en Ecuador y El Salvador) para desarrollar y probar nuevos enfoques destinados a llegar a los pobres urbanos y tener un impacto en la acumulación de capital humano de los más jóvenes de esos hogares. Hay una agenda de investigaciones que responderá, mediante innovaciones y evaluaciones, algunas de las preguntas



más apremiantes respecto de los PTC urbanos. Los siguientes cambios están todos en fase piloto: sumas modificadas en transferencias para apoyo educacional; pago mediante tarjetas de débito; focalización geográfica; estrategias de nutrición específicas en problemas de salud de áreas urbanas (donde la obesidad coexiste con la desnutrición); paquetes de salud y estrategias de entrega modificados y cambios en los contenidos de las charlas educativas.²⁰

El Banco también está examinando algunas externalidades potencialmente positivas de los PTC como, por ejemplo, el uso de los mecanismos de pago de las transferencias a fin de promover la inclusión financiera de los pobres.²¹ Si al abrir el acceso a instituciones financieras formales los PTC logran contribuir a aumentar la capacidad de los hogares pobres para ge-

¹⁹ Lo que sigue respecto de los desafíos para los PTC urbanos está basado en Johansen et. al (2009) y en Ribe et al. (2008).

²⁰ Recientes PTC incluyen también componentes de fortalecimiento institucional a nivel país, bajo la forma de mejoras en los mecanismos de focalización y en los acuerdos de coordinación entre los diferentes ministerios y las agencias involucradas en estos proyectos, por definición, multisectoriales. En El Salvador, Guatemala y República Dominicana, el BID ha promovido el diálogo entre ministerios clave del sector social, ayudando así a abordar las fallas de coordinación presentes en muchos proyectos de desarrollo. Dichas fallas han sido identificadas en la teoría económica y analizadas como una falla de mercado, que debe ser atendida. La coordinación entre agencias públicas es también una preocupación en la que el BID ha desempeñado un rol importante en la región. Ver, por ejemplo, la Evaluación de Programa de de País-Chile: 1995-2005, efectuada por OVE (RE-320).

²¹ Para una discusión sobre las posibilidades de usar los PTC para promover la inclusión financiera, ver Francke y Cruzado (2009) y Tejerina y Westley (2007).

nerar ingresos, su impacto general en la reducción de la pobreza será maximizado.²² Estos son complementos potenciales prometedores a los objetivos básicos de los PTC, que deben ser verificados, lo cual no debería constituir una distracción de sus planes centrales.

Otro rasgo común de los PTC recientes (presente en algunos proyectos originales y un hallazgo en muchas evaluaciones) es el reconocimiento de que los bajos niveles de uso de servicios de educación y salud no se deben sólo a la baja demanda, también a una oferta escasa y de baja calidad. Por esto, varios proyectos incluyen ahora componentes que fortalecen la disponibilidad de servicios para atender la demanda generada por las transferencias de dinero. Adicionalmente, proyectos centrados en salud y educación (examinados más adelante) contribuyen también a una mejora en la calidad y la cantidad de la oferta de estos servicios públicos. Éste puede ser un paso importante para fortalecer la calidad y la cantidad de servicios disponibles para los pobres. Para medir los impactos de los enfoques comprensivos, incluidas la coordinación institucional entre diferentes ministerios involucrados en la operación de los PTC y mejores mecanismos de focalización, las evaluaciones deben vincular los hogares con las escuelas, clínicas y otras unidades administrativas relevantes, para verificar que dichos enfoques logren un mayor impacto al utilizar técnicas de tratamientos múltiples y de dosificación.²³

Los PTC han generado resultados adicionales positivos, como mostrar la necesidad de mejorar los servicios de salud y educación, promover el uso de mecanismos de focalización²⁴ en otros programas sociales

e incentivar la racionalización de estos. El reemplazo de subsidios ineficaces y distorsionadores estuvo en el centro del PTC en México y también en Brasil, Ecuador, El Salvador y República Dominicana.

Aunque es importante enfatizar que los PTC no deberían ser el único elemento de un sistema de protección social. Tienen un objetivo claro: incrementar la acumulación de capital humano en los niños de hogares pobres. Pero no están diseñadas para brindar ayuda a los hogares pobres sin hijos o para elevar la capacidad de generar ingresos. Tampoco implican una ayuda para que dichos hogares aborden otros problemas sociales, como el desempleo, los gastos de salud catastróficos o la miríada de temas que afectan a la juventud en riesgo, sobre todo en las áreas urbanas. Estos son temas importantes que deben ser abordados. El desafío para el Banco es consolidar el apoyo, expansión y mayor efectividad de los PTC y desarrollar, al mismo tiempo, formas innovadoras para enfrentar otros retos en el área de la protección social.

EDUCACIÓN

La educación es central en la capacidad de generación de ingresos para la mayoría de los adultos en el mercado laboral. En los últimos años, América Latina y el Caribe han alcanzado altos niveles de matrícula en la educación primaria. De acuerdo con el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la última relación neta de matrícula en las escuelas primarias de la región es de 95%, tanto para las niñas como para los niños. Pese a que algunos países todavía de-

²² Gertler, Martínez y Rubio (2006) sostuvieron que las transferencias desde el programa OPORTUNIDADES a hogares del México rural arrojaron una mayor inversión en microempresas y actividades agrícolas. Estos resultados, que se mantienen después de que los beneficios del programa terminan, sugieren que las transferencias de dinero a los pobres puede elevar la calidad de vida de largo plazo. Estudios recientes no muestran la persistencia de estos resultados, de manera que esta es un área de trabajo para actuales y futuras evaluaciones.

²³ Para ejemplos de modelos de los efectos de tratamientos múltiples y de dosificación, ver Ibarrarán, Sarzosa y Soares (2008) y Ruprah y Marcano (2007).

²⁴ La presunción tras los PTC es que, una vez que los niños de hogares pobres crecen y tratan de ingresar a la fuerza de trabajo, podrán desplegar el capital humano acumulado (debido, en parte, al programa) y generar suficientes ingresos laborales para salir de la pobreza. Para que esto se sustente, se necesita que la economía crezca y, quizás, con el mismo grado de importancia, que los mercados laborales, las instituciones y normas de regulación promuevan la creación de empleos de alta productividad para los pobres. Esto es un desafío mayor al que el BID ha contribuido con trabajos analíticos sustantivos con publicaciones del Departamento de Investigaciones centradas en los mercados laborales -*Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina* (2004)- y en la productividad -*La era de la productividad: transformando las economías desde los cimientos* (2010).

ben hacer accesible la educación primaria para todos los niños, los desafíos más arduos están en el acceso a la educación pre y post básica y en elevar la calidad en todos los niveles. La desigualdad educacional explica en gran parte la diferencia en los ingresos, en general, y la desigualdad en los ingresos por el trabajo, en particular. Por lo tanto, brindar una educación de alta calidad a todos, en particular a los pobres, es una manera lógica de aumentar los ingresos y reducir la desigualdad.

En este contexto, el BID ha organizado su compromiso con la educación en tres áreas básicas: el Desarrollo Infantil Temprano (ECD);²⁵ la calidad del profesorado y la transición de la escuela al trabajo.²⁶ A continuación, se detallan varios proyectos estratégicos en los que el Banco está examinando hipótesis relevantes que, eventualmente, proporcionarán elementos clave para diseñar e implementar proyectos de alto impacto a quienes toman decisiones en el ámbito de las políticas públicas.

1. PAININ:²⁷ Más de una década trabajando con Desarrollo Infantil Temprano en Nicaragua

PAININ es un programa integral de cuidados a la infancia implementado por primera vez en 1996 con apoyo del Banco. Incorporó un modelo ECD innovador y comprensivo en Nicaragua, que consolidó servicios que se entregaban por separado (por ejemplo, educación preescolar; pesaje y referencias y contra-referencias en el sistema de salud) y las integró con nuevos servicios, como Desarrollo Infantil Temprano,

para los niños menores de 6 años de edad. PAININ cumple en gran medida los criterios asociados con programas eficaces ECD y brinda servicios directamente a niños y padres, se focaliza en niños y jóvenes vulnerables, e integra la estimulación temprana con suplementos nutricionales y referencias de salud (Engle et al. 2007).

El modelo de suministro PAININ fue evaluado al término de la primera fase del programa en 1999 (Arcia et al., 1999; Zúñiga, 2001). Se documentó un efecto positivo sobre el crecimiento y desarrollo de los niños. Al comparárseles con el grupo de control, las deficiencias nutricionales en los beneficiarios cayeron en 80%. El porcentaje de niños con desnutrición severa bajó de 5,6% a 1,4%, mientras que el porcentaje de niños del PAININ en el umbral de riesgo declinó en 13,8%. También fueron medidas las mejoras en las prácticas de crianza de los niños, donde el porcentaje de padres beneficiarios que jugaban con sus hijos y salían a pasear con ellos indicó un aumento de 4% por sobre el grupo de control. También se advirtieron efectos positivos no previstos; por ejemplo, las matrículas netas en las escuelas primarias de las áreas beneficiarias aumentaron debido a iniciativas locales para incorporar los niños al sistema escolar e incrementar el número de niños inscritos en el registro civil.

En su segunda fase, PAININ implementó nuevas políticas, incluyendo protocolos mejorados de focalización, supervisión y promoción del crecimiento de los niños; mecanismos de pago sobre la base de desem-

²⁵ Durante 2008-2009, la División de Educación aprobó tres préstamos con componentes de objetivos ECD, dos de ellos acompañados de planes de infraestructura para mejorar la oferta de servicios preescolares y el otro enfocado en el aumento del acceso a la atención de calidad a la primera infancia y en servicios para niños de tres y cuatro años de edad de familias desaventajadas, con iniciativas de asociación gubernamentales, con apoyo público-privado.

²⁶ A pesar de que la educación y el aprendizaje tienen valores intrínsecos, los retornos de la educación se miden -desde una perspectiva social- por la capacidad de individuos más educados para lograr altos niveles de bienestar, en particular ingresos más altos y vidas más saludables. En este sentido, el desempeño desalentador de los jóvenes de hogares pobres después de que han completado su educación formal y se integran al mercado laboral es motivo de profunda preocupación. Desde una perspectiva educacional, el propósito del énfasis en la transición escuela-trabajo es precisamente entender los elementos determinantes de una transición exitosa, en particular para quienes no completan la educación superior y están accediendo a mercados laborales donde hay una demanda siempre creciente por trabajadores más capacitados. Un análisis sistemático de los talentos que caracterizan a los buenos empleos y aquellos adquiridos por los estudiantes en la educación formal, generará evidencias de los descargos y sugerirá políticas para abordarlos. La División de Educación propuso una agenda integral de investigaciones en estos temas.

²⁷ PAININ es Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense. Para un panorama sobre el PAININ, ver Verdisco et al. (2007).



peño para los proveedores de servicios; experimento y consolidación de una modalidad móvil del sistema de Desarrollo Infantil Temprano para las áreas rurales remotas; monitoreo y evaluación con registros de todos los beneficiarios, y la implementación de un programa para graduados en el cuidado integral de la infancia. Los resultados de la evaluación de impacto de PAININ II mostraron un incremento neto de 42,7% en la tasa de asistencia a los programas de educación temprana (de 0 a 6 años de edad), en relación con el grupo de control. Hubo también un aumento neto de 13,3% en la asistencia a la educación preescolar y de 17,7% en las matrículas para primer grado de los niños de 6 años de edad que completaron el PAININ. En la atención de salud, hubo un incremento neto de aproximadamente 13% en los exámenes prenatales durante el primer trimestre.

A pesar de que la evaluación de PAININ II reveló impactos significativos y positivos, en particular en relación con el uso de servicios educacionales, identificó también áreas donde es necesario mejorar. Entre es-

tas, destaca el sostenido alto nivel de anemia entre los niños beneficiarios y las mujeres embarazadas y en etapa de lactancia. En respuesta a las evidencias provenientes de diversos países, PAININ III reemplazará los paquetes de alimentos con suplementos nutricionales para los niños de entre 6 y 36 meses de edad y para las mujeres embarazadas y en etapa de lactancia. Siguiendo las buenas prácticas -ampliamente documentadas en la región- los suplementos nutricionales serán entregados en forma de "estrellitas" (conocidas como *sprinkles*). Se espera que su impacto sea significativo y que tengan efectos mensurables para los niveles de anemia en el grupo beneficiario.

Como durante la preparación del PAININ III, se estimó que más de 180 mil niños no asistían a las escuelas prebásicas, la expansión de éstas figura, por tanto, de modo prominente en los objetivos de la tercera fase del programa. Otro ajuste consistió en la incorporación de instrumentos para niños con necesidades especiales, con una meta específica: lograr un cobertura de 3 mil de ellos.

PAININ es un buen ejemplo de cómo pueden emplearse las evaluaciones de impacto para mejorar el diseño y los resultados de los programas,²⁸ al enfatizar los impactos más amplios de desarrollo y poner de relieve temas operacionales concretos, algo que se comparte en gran medida con las evaluaciones de impacto de los PTC. Claramente, el BID debe mantener la característica de evaluación rigurosa de PAININ con el fin de verificar los desafíos identificados en las fases previas y para medir y mejorar la efectividad general de desarrollo de las intervenciones ECD.

2. Alejándose de la tiza y las palabras: matemáticas experimentales y educación científica en Argentina²⁹

Como respuesta a los bajos rendimientos en ciencia y matemáticas, el Ministerio de Educación de Argentina y el BID colaboran en la implementación de un proyecto piloto para generar conocimientos acerca de los enfoques pedagógicos que funcionan en la enseñanza de matemáticas y ciencias naturales. El piloto busca identificar modelos para mejorar el aprendizaje de los estudiantes de los estratos socioeconómicos más bajos. Antes de unirse a esta iniciativa, las escuelas empleaban un aprendizaje altamente estructurado, con lecciones seguidas al mismo tiempo por todos los estudiantes.

El proyecto probó tres modelos guiados -basados en cuestionarios- en dos provincias de Argentina duran-

te el año académico 2009,³⁰ caracterizados por razonamiento científico, experimentación, trabajo grupal y diálogo, y constituyó un abrupto alejamiento de las prácticas conducidas por un profesor como simple transmisor de conceptos. Dos modelos fueron destinados a mejorar la educación en ciencias naturales y el tercero adoptó las matemáticas como juegos. Los tres fueron probados con una evaluación experimental: las escuelas se asignaron al azar a uno de los grupos tratados (PAC, CTC y Matemáticas para Todos) o al grupo de control que recibió el programa estándar en ciencias naturales y matemáticas.

La evaluación tiene un componente cuantitativo y uno cualitativo y considera una amplia gama de parámetros: (i) eficacia de los dos modelos de enseñanza en mejorar logros; (ii) el entorno de la enseñanza, incluidas la dinámica en el aula y las relaciones de género entre estudiantes; (iii) representaciones subjetivas de los profesores de la capacidad de aprendizaje de los estudiantes; (iv) área temática y conocimiento pedagógico de los profesores; y (v) sustentabilidad de los modelos, en términos del costo de ampliarlos a nivel nacional y durabilidad de los insumos pedagógicos.

El impacto sobre el aprendizaje se midió con un examen estandarizado antes del inicio del piloto, en marzo de 2009, y repetido hacia el final, en diciembre de 2009. La prueba fue diseñada para medir el aprendizaje de matemáticas y ciencias naturales con respecto del currículo de cuarto grado e incluyó preguntas

²⁸ La quintaesencia del ejemplo es *Oportunidades*, donde la agenda de evaluación incluye evaluaciones cuantitativas, cualitativas y operacionales sobre una base regular. PAININ es destacado aquí precisamente para mostrar que en los países pobres con menos capacidades institucionales éste es también el caso.

²⁹ La descripción de esta innovación está basada en Näslund-Hasley et al., 2009.

³⁰ Los modelos de ciencias naturales son Ciencia y Tecnología con Creatividad (CTC) y el Programa de Alfabetización Científica (PAC). Ambos apuntan a desarrollar conocimientos mediante experimentos guiados. El CTC fue elaborado por Sangari-Brasil, para ser implementado en circunstancias menos que óptimas -que suelen caracterizar a la educación en los países en desarrollo- incluidos limitados conocimientos pedagógicos y de contenidos por parte del profesorado. Ofrece a los profesores un paquete integrado, que incluye materiales para experimentos, guías para el profesor y los estudiantes en cada área temática y orientación paso a paso. Los profesores no planifican sus propias lecciones sino que reciben instrucciones constantes de tutores acerca de cómo llevar a cabo cada conjunto de lecciones. El PAC da al profesor un rol más prominente, al no ser un conjunto de lecciones predeterminadas sino un marco que intenta mostrar de qué manera los talentos esenciales (razonamiento científico y dar sentido a las cosas) pueden integrarse en la educación de ciencias naturales a nivel primario. El modelo ofrece numerosos ejemplos sobre cómo el razonamiento y la búsqueda de sentidos pueden ser utilizados en la sala de clases, pero no da al profesor una guía paso a paso para cada lección. El (la) profesor (a) tiene que planificar sus propias lecciones y se le solicita que investigue e identifique textos adecuados (desde periódicos a literatura académica) que pueden ser incorporados a las lecciones. Este modelo requiere habilidades pedagógicas fundamentales más sólidas y, por ello, una capacitación inicial más rigurosa. Matemáticas para Todos es un enfoque basado en juegos que busca dar significados a las matemáticas. Más que enseñar procedimientos complejos a los estudiantes, su objetivo apunta a qué pueden hacer los estudiantes con sus conocimientos matemáticos. Aprovecha la proclividad natural de los niños a jugar, vinculando contenidos educacionales con reglas de juegos como los de las loterías, los bingos, las cartas, mallas de sumas y multiplicación y conteo de dinero. Se alienta a los estudiantes a desarrollar sus propias estrategias para solucionar problemas, justificar sus ideas y aceptar sugerencias y críticas de sus pares.

con opciones de respuestas múltiples y abiertas. La evaluación cualitativa consistió en una observación sistemática de las prácticas de enseñanza y los cambios en la pedagogía. Se reunió una extensa información de las características de las escuelas, estudiantes, profesorado, familias y contextos comunitarios, por medio de encuestas a nivel de profesores, directores y estudiantes, entrevistas y observaciones en la sala de clases.

Aparte de proporcionar los valores contra los cuales será medido el efecto de los modelos pedagógicos, los datos ofrecen importante información sobre la población estudiantil. Los resultados de base comienzan a trazar un cuadro sobre cuáles pueden ser algunos de los problemas de la enseñanza de las matemáticas y las ciencias naturales en el nivel primario. Más importante, quizás, es que los profesores carecen del conocimiento de contenidos y de interés por enseñar ambas materias. Mientras en matemáticas los estudiantes son percibidos como desinteresados y con problemas para concentrarse, en ciencias naturales se les considera interesados, aunque incapaces de fijar su atención en las materias. Los padres son vistos como desinteresados en la educación de sus hijos. De cara a las demandas imperiosas de la economía global, reconocer el amplio espectro de debilidades en la educación de matemáticas y ciencias naturales e identificar modelos para mejorar su aprendizaje, puede ayudar a equipar a los educadores y estudiantes para responder los desafíos que vienen.

3. Mejorando la calidad de la educación en escuelas multigrado unidocentes en áreas rurales con mejores profesores: educación comunitaria en México rural

En muchas de las comunidades más pequeñas, más pobres y más remotas de México, la educación pública no se entrega por medio del sistema regular administrado por la Secretaría de Educación Pública (SEP), sino en escuelas multigrado unidocentes administradas por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). En estas escuelas, los profesores son

jóvenes (en su mayoría mujeres menores de 20 años de edad) que han terminado la educación secundaria y han optado por trabajar hasta por dos años para el Consejo, por un modesto estipendio y una beca para continuar su educación.

Pese a que, en términos relativos, los exámenes estandarizados muestran que los estudiantes de estas escuelas tienen niveles similares de desempeño que los que van a las escuelas formales de las zonas rurales, los resultados muestran con claridad -en términos absolutos- que mejorar la calidad de la educación sigue siendo un desafío clave. Hay una creciente literatura en México y otros países que muestra el rol central que desempeñan los profesores en la educación. Aunque faltan evidencias específicas sobre CONAFE, es probable que en estas escuelas el impacto marginal de la calidad del profesorado sea aún mayor (dada la falta o bajo nivel de otros insumos). Esto es respaldado por datos sobre la alta tasa de deserción de profesores durante el año escolar y algunas profundas inquietudes acerca de su calidad, en general. En conjunto con el Banco, CONAFE está probando mecanismos para atraer y retener mejores profesores y se ha esbozado una evaluación de impacto, que debe ser desarrollada e implementada para generar evidencia sobre la importancia relativa de la calidad de los profesores y la efectividad de los nuevos mecanismos de incentivo.

SALUD Y NUTRICIÓN

Hay tres prioridades estratégicas relacionadas con salud y nutrición en la División de Protección Social y Salud (SPH): (i) reducir la desigualdad y mejorar la salud de los pobres; (ii) abordar la transición demográfica y epidemiológica y (iii) aumentar la efectividad y la calidad de los sistemas de salud. El Banco tiene una amplia gama de intervenciones en salud. Muchas no forman parte de proyectos aislados sino componentes que aumentan la demanda de servicios con condicionalidades de los PTC o mecanismos educativos, o bien apuntan a fortalecer la oferta de servicios de salud con infraestructura y equipamiento.

La primera prioridad, que se centra en mejorar el acceso y la equidad en salud para los pobres, fue -en cuanto a tamaño- la más importante en 2008-2009. Recientes intervenciones se han centrado en la atención a las madres e hijos, e incluyen: promoción exclusiva de la alimentación con leche materna durante los primeros seis meses; estrategias nutricionales con suplementos; en la anemia y combatir enfermedades tropicales y otras enfermedades infecciosas desatendidas. Estas intervenciones tienen evidencias empíricas sólidas en apoyo de su efectividad. El desafío es implementarlas con buen éxito mensurable en el contexto de América Latina y el Caribe.

Para las poblaciones más pobres de la región, la desnutrición es un problema común que tiene consecuencias de largo plazo para la salud y el desarrollo. El componente nutricional de los PTC ha sido examinado extensamente³¹ e incorporadas las lecciones de evaluaciones de impacto rigurosas para mejorar los beneficios de las intervenciones. Por ejemplo, cuando los estudios mostraron que los suplementos alimenticios eran más eficientes con *sprinkles* que por otros medios -tabletas, jarabes o leche fortificada- la implementación cambió y tomó esto en cuenta.³²

La baja nutrición no se debe sólo a los bajos niveles de ingesta de micronutrientes, que en sí mismo es una preocupación importante, también a las altas tasas de infecciones intestinales y parasitarias. Las infecciones por lombrices son una preocupación relevante debido a las altas tasas de morbilidad que causan. Basándose en evidencias rigurosas acerca de la mejor manera de reducir las tasas de infección, el BID ha financiado campañas de vermífugos con el

uso de Albendazol y ha instalado mecanismos de vigilancia epidemiológica para hacer seguimiento de los resultados. Si bien la eficacia de estas intervenciones ha sido probada, la implementación en contextos específicos y las interacciones con otras variables implican que los resultados deben ser monitoreados para validar la efectividad de las medidas. En Haití, el Banco diseñó y financió un estudio sobre la prevalencia y los factores determinantes en la transmisión de lombrices y para evaluar los niveles de falta de yodo. Esto servirá como base para las Semanas de Salud Infantil, que serán financiadas en 2010.

La Iniciativa Mesoamericana de Salud Pública (IMSP), aprobada recientemente, es un ejemplo relevante del creciente énfasis en las intervenciones de salud que promueven la equidad. Mediante la movilización de recursos de donantes privados, busca ayudar a acortar la brecha en los indicadores para las poblaciones más desvalidas de esa región en las siguientes áreas: salud materna y neonatal, inmunización, nutrición y vectores. La IMSP se caracteriza por promover el uso de financiamientos basados en resultados, un prometedor mecanismo de suministro extensamente empleado en intervenciones de salud.³³ La Iniciativa financiará intervenciones de efectividad probada, para lo cual hay evidencias en sus trayectorias en mejorar los resultados. Tanto el monitoreo de resultados³⁴ como la evaluación de impacto servirán para verificar que su implementación en la población focalizada (20% más pobre en la región) produzca los resultados deseados de una manera eficiente en costos. También se evaluará la efectividad de los mecanismos de suministro.

³¹ Ver Hoddinot y Bassett (2008) y Le Roy et al. (2009).

³² Ver García-Guerra et al. (2008) Este tema ha sido también analizado con pruebas aleatorias de control por el Instituto Nacional de Salud Pública de México (INSP) con apoyo del BID. "Eficacia de 3 Suplementos Nutricionales para Mejorar Diversos Resultados en Niños Menores de 2 años de Edad y Mujeres Embarazadas". Disponible en: <http://clinicaltrials.gov/ct2/show/NCT00531674>.

³³ Para una discusión sobre el financiamiento para la salud por resultados, ver Eichler y Levine (2009).

³⁴ La IMSP financiará intervenciones como la promoción de suplementos nutricionales durante el embarazo, la alimentación desde el pecho materno y las vacunas, para lo que hay vastas evidencias de efectividad. Estas intervenciones fueron definidas por grupos de trabajo de especialistas dirigidos por investigadores del Instituto Nacional de Salud Pública de México (INSP), expertos en salud del BID y de la Fundación Bill y Melinda Gates.

La División de Protección Social y Salud también trabaja en políticas para la prevención y manejo de enfermedades crónicas, desarrollando conocimientos operacionales específicos para abordar la creciente prevalencia de Enfermedades No Transmisibles (ENT) que afectan a países que viven transiciones demográficas y epidemiológicas.³⁵ En este sentido, América Latina y el Caribe enfrentan el desafío que aflige a las comunidades pobres (como la anemia y la diarrea). Enfoques específicos para prevenir las ENT deben ser incorporados en las estrategias de salud.

Dado el creciente rol del sector salud en la región, el potencial para una contribución perdurable por parte del BID es amplio. Sin embargo, para cumplir este desafío es importante que el Banco mida, documente y aprenda de la efectividad de sus intervenciones. Este requerimiento, que es válido para cualquier sector, se aplica particularmente a salud, un área en la que el Banco ha sido criticado en el pasado.³⁶

OTRAS POLÍTICAS EN EL SECTOR SOCIAL

La política social es otra área donde el BID colabora con los países de ALC. En 2008-2009 se firmaron programas de políticas sociales con Belice, Colombia, El Salvador, Guatemala y Perú, con importante apoyo financiero a los gobiernos centrales para buscar, al mismo tiempo, mantener la cobertura y aumentar la efectividad del gasto social, especialmente entre los grupos más vulnerables. Si bien el apoyo presupuestario ha sido evaluado como un instrumento valioso de desarrollo,³⁷ el Banco necesita promover peritajes de seguimiento de los gastos, para verificar –en los hechos– que está siendo protegido. La efectividad del gasto también debería ser evaluada.

CONCLUSIONES

El BID está apoyando proyectos que cuentan con evidencia sólida de efectividad en el desarrollo, así como innovaciones que generarán nuevas evidencias en el futuro próximo sobre su eficacia (adaptación de los PTC a las áreas urbanas, nuevos mecanismos para servicios de salud a los más pobres, formas novedosas de enseñar matemáticas y ciencia a los niños de bajos ingresos). Tiene una ambiciosa agenda de investigación y evaluación para mejorar los PTC (por ejemplo, probando diversos tipos de incentivos educativos en áreas urbanas de Colombia y México) y para ir más allá de los PTC en protección social (mediante el fortalecimiento de mecanismos de focalización y la integración de políticas de suministro para acrecentar sus impactos en países donde el Banco financia esos programas, y promoviendo la racionalización de los planes sociales con políticas coherentes y más efectividad basadas en las evidencias que se generan con su apoyo en Perú).

El Banco también está trabajando, entre otras materias, en el diseño de políticas laborales para promover la equidad y la productividad (los recientes perfiles de mercados laborales preparados para varios países, entre ellos, El Salvador y Honduras se centraron en estos aspectos), en políticas para la transición de la escuela al trabajo, que mejoren la inserción en el mercado laboral de los adultos jóvenes en Chile y Argentina; en la evaluación de la educación técnica secundaria en México), mecanismos de acceso a la salud para los pobres (la Iniciativa Mesoamericana de Salud Pública probará y evaluará alternativas promotoras) y en mejorar la calidad del profesorado.

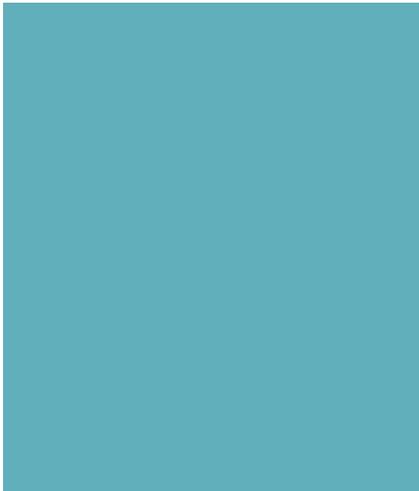
³⁵ Esta fue una recomendación de una reciente evaluación del Sector Salud realizada por OVE (RE-324).

³⁶ La revisión OVE para 1995-2005 mostró que el Banco siguió un modelo conceptualmente defectuoso, que tenía escasas posibilidades de lograr efectos duraderos.

³⁷ Ver la *Evaluation of General Budget Support* (2006) encargado por la Red de Evaluación del Desarrollo (OCDE-DAC) al Departamento de Desarrollo Internacional, Escuela de Políticas Públicas, Universidad de Birmingham. Disponible en inglés en <http://www.oecd.org/dataoecd/42/38/36685401.pdf>.



II
Capítulo



Infraestructura para
la competitividad
y el bienestar social

PANORAMA

El crecimiento económico de América Latina y el Caribe se ha rezagado en relación con otras regiones del mundo debido, en gran parte, a un crecimiento limitado de la productividad en las décadas recientes (Daude y Fernández Arias, 2009). Un factor clave que afecta al crecimiento de la productividad es la infraestructura social (Blyde et al. 2006). Sólo las empresas competitivas pueden crear y sustentar empleos, pero necesitan operar con una infraestructura básica para mejorar su competitividad en un mundo globalizado.

Una mejor infraestructura es particularmente beneficiosa para los hogares pobres, cuya calidad de vida puede elevarse mediante un mayor acceso a los servicios públicos y a oportunidades económicas. Por ello, expandir la inversión en infraestructura es una prioridad institucional clave del BID, que busca reducir la brecha en la productividad y mejorar el bienestar social.

Dentro de esta prioridad institucional, originalmente, se identificaron tres áreas prioritarias de inversión: i) agua potable y saneamiento, ii) energía y iii) transportes. Se ha sumado una cuarta -desarrollo urbano- debido al vínculo entre la inversión en infraestructura y las mejores condiciones de vida para los hogares urbanos pobres. Estas cuatro áreas representan sectores clave en los que se justifica

la inversión pública, dado que se registran grandes efectos de bienestar a partir de inversiones como el agua potable y el saneamiento, las carreteras, el suministro de energía y el mejoramiento urbano. Debido también a que mejorar el bienestar social es un objetivo clave del desarrollo y a que hay un potencial de subinversión en la inversión privada en industrias clave de alto riesgo y de largo plazo, como la producción de energía.

Como se muestra en los gráficos 22 y 23, la actividad del Ban-

co ha sido más fuerte en el área de Transportes, se le mida por la cantidad de proyectos aprobados o por los financiamientos en 2008-2009. La actividad del Banco en Agua Potable y Saneamiento figura en segundo lugar, seguida por Energía y Desarrollo Urbano. Si esta se considera en términos de componentes de los proyectos, la acción del Banco es más fuerte en términos de fortalecimiento institucional, como se muestra en el gráfico 24, lo que refleja la naturaleza transversal de este tipo de componente.

GRÁFICO 22
Cantidad total de proyectos por sector

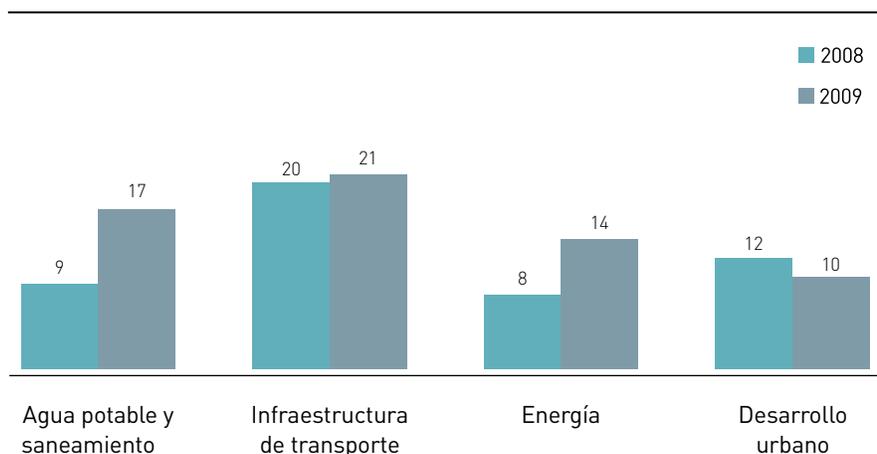


GRÁFICO 23
Financiamiento total por sector

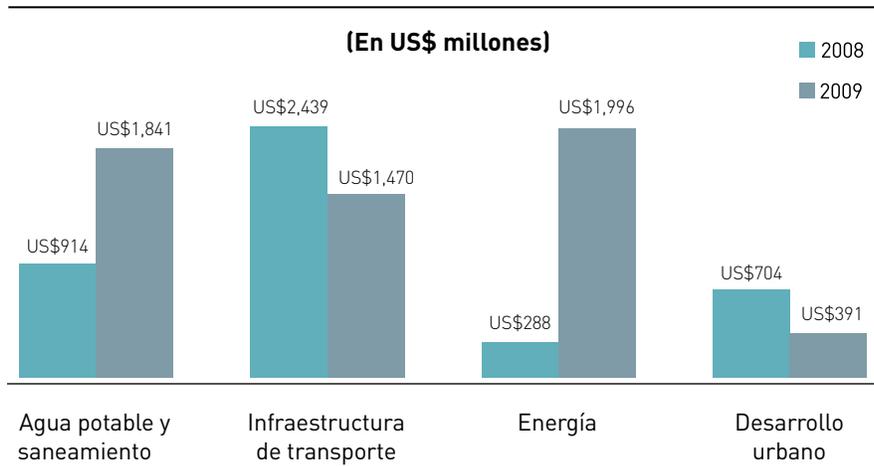
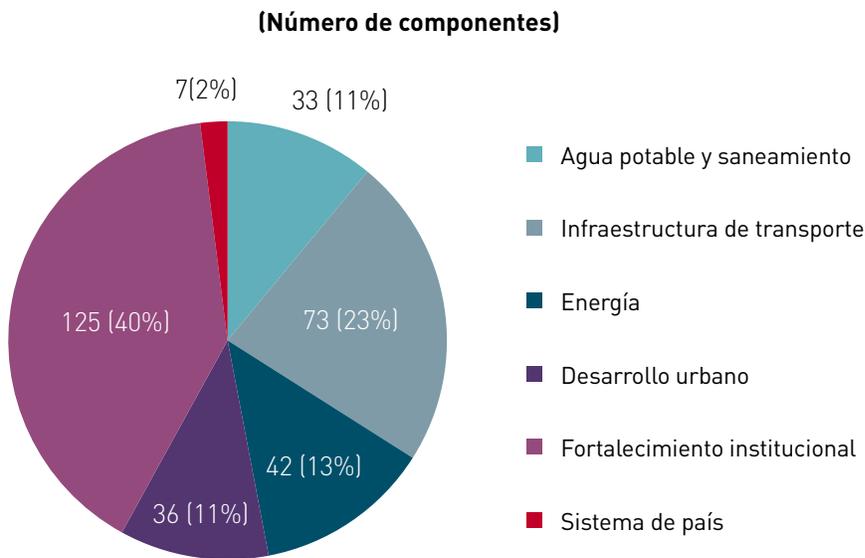


GRÁFICO 24
Total de componentes de proyectos por sector

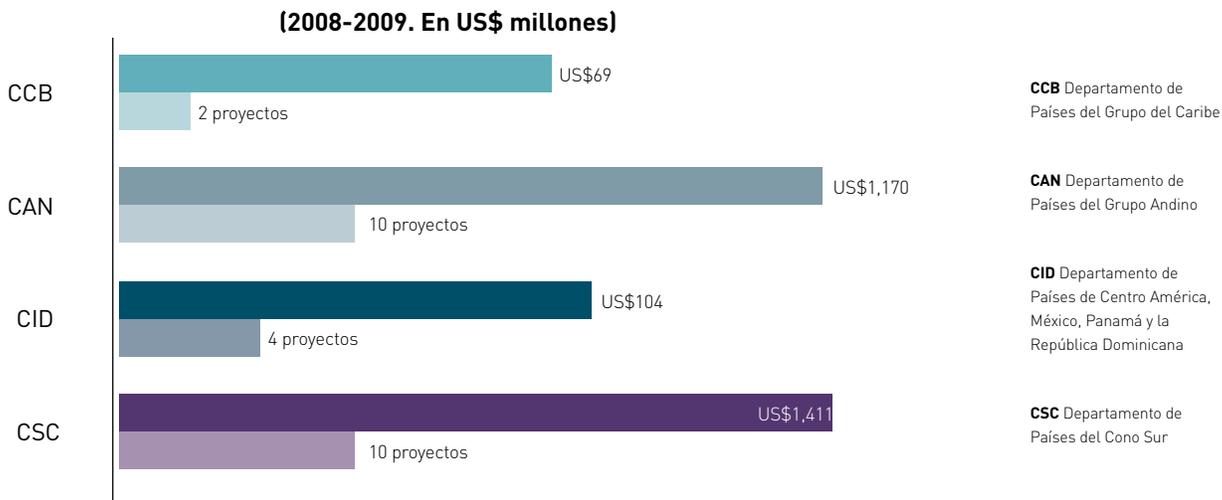


Agua Potable y el Saneamiento es un área prioritaria de inversión, porque la región tiene a 172 millones de personas sin cobertura universal de agua potable y a 239 millones de personas sin servicios sanitarios; la mayoría de ellas se encuentra en los segmentos más vulnerables de la población. Mayor acceso al saneamiento mejora el bienestar social, mientras que las mejoras en la salud y los menores tiempos requeridos para obtener agua potable inducen, con alta probabilidad, a una mayor productividad laboral. En 2008-2009, el Banco financió veinticinco proyectos en Agua Potable y el Saneamiento en catorce países, por un total de US\$2,7 mil millones.³⁸

³⁸ AR-L1080, BA-L1015, BL-L1006, BO-L1034, BR-L1006, BR-L1065, BR-L1158, BR-L1164, BR-L1166, BR-L1217, CH-L1026, CO-L1028, CO-L1034, CO-L1066, CO-L1079, GU-L1039, HA-L1029, NI-L1010, PE-L1040, PE-L1052, OE-L1057, PE-L1070, PE-L1077, PN-L1053, PR-L1022 y UR-L1017.

GRÁFICO 25

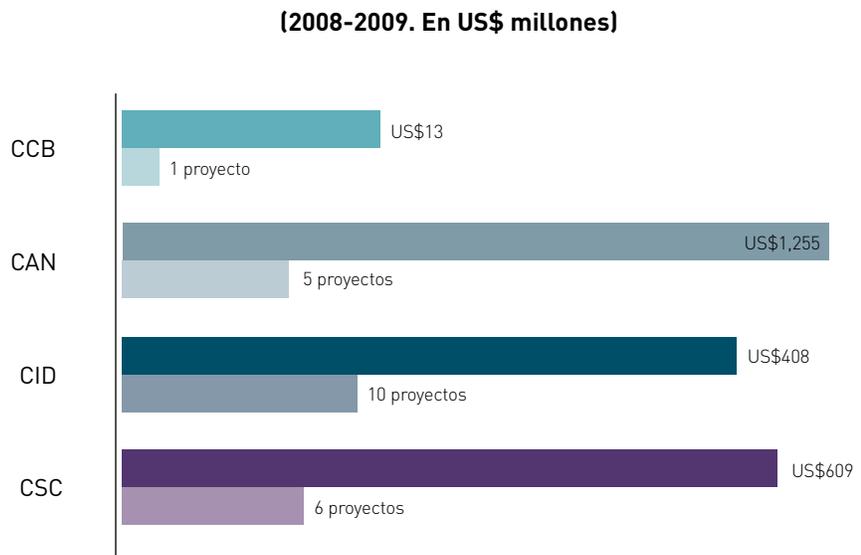
Agua potable y Saneamiento. Distribución regional



El acceso a recursos sustentables de energía, que contribuye a aumentar la productividad del trabajo y el capital, afecta directamente el bienestar de las personas. La inversión en esta área tiende a ser de altos costos y riesgos y exige, generalmente, una planificación de largo plazo, haciéndole difícil al sector privado invertir en niveles suficientes sin algún tipo de apoyo gubernamental. El BID financió 22 proyectos de energía en 2008-2009 en trece países, por un total de US\$2,2 mil millones.³⁹

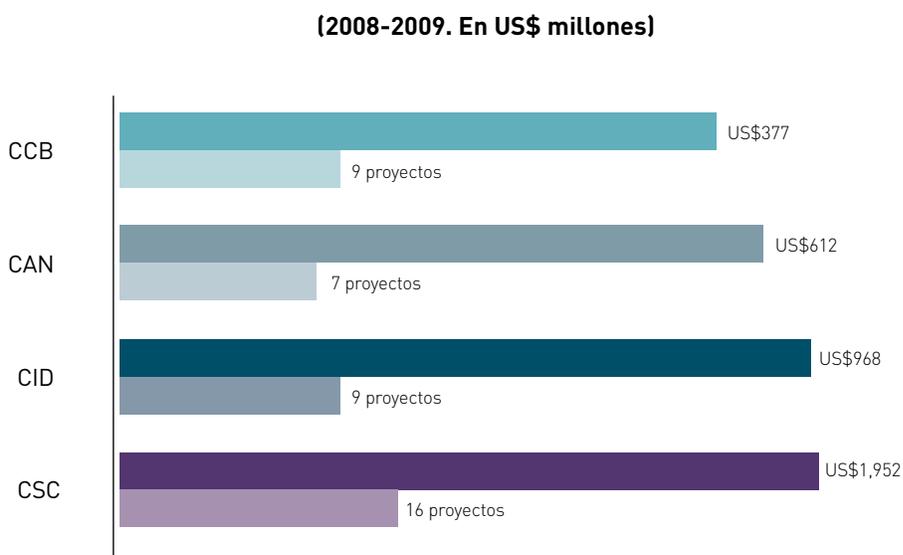
El transporte es crítico para mejorar la productividad. Costos bajos de transporte traen grandes beneficios y las redes densas de transporte son cruciales tanto para un desarrollo regional equilibrado como para evitar el aislamiento geográfico de comunidades enteras. Los habitantes de las áreas rurales necesitan transportes para acceder a servicios sociales, como la salud y la educación, y a oportunidades productivas, incluyendo empleos y mercados de entrada y salida. El BID financió 41 proyectos en dieciséis países en el sector transportes en 2008-2009, por un total de US\$3,9 mil millones.⁴⁰ (Ver gráfico 27)

GRÁFICO 26
Energía. Distribución regional

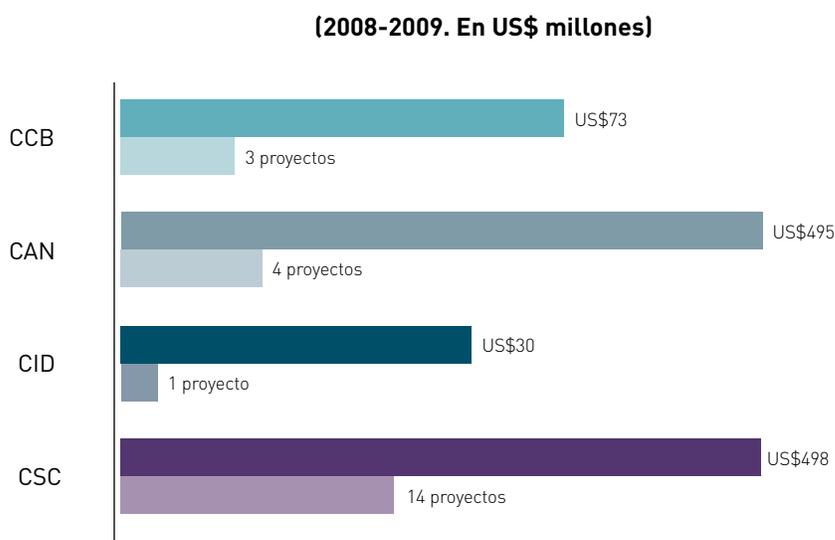


³⁹ AR-L1095, BO-L1022, BO-L1043, BR-L1028, BR-L1074, BR-L1192, BR-L1193, CH-L1056, DR-L1026, GU-L1018, HA-L1032, HO-L1019, ME-L1068, ME-L1076, NI-L1022, NI-L1036, PE-L1061, PN-L1031, PN-L1033, PN-L1054, VE-L1021 y VE-L1026

⁴⁰ AR-L1045, BH-L1024, BL-L1010, BO-L1031, BR-L1018, BR-L1031, BR-L1051, BR-L1079, BR-L1161, BR-L1162, BR-L1181, BR-L1228, BR-L1231, CH-L1052, CO-L1019, CO-L1022, CO-L1065, CO-L1076, CR-L1022, CR-L1023, CR-L1037, DR-L1030, EC-L1065, GY-L1027, HA-L1024, HA-L1028, HO-L1018, HO-L1033, JA-L1015, JA-L1016, JA-L1022, JA-L1027, NI-L1035, PE-L1069, PN-L1032, PR-L1019, SU-L1006, UR-L1004, UR-L1022, UR-L1025 y UR-L1054

GRÁFICO 27**Infraestructura de transportes. Distribución regional****GRÁFICO 28****Desarrollo urbano. Distribución regional**

Con las migraciones campo-ciudad son cada vez más constantes en la región, las áreas urbanas tienen dificultades para ofrecer niveles suficientes de infraestructuras para satisfacer el aumento de la demanda. Dejar de abordar los temas que surgen de este cambio poblacional genera el riesgo de una serie de problemas sociales, desde la extrema pobreza hasta una mayor inseguridad. En 2008-2009, el BID financió 22 proyectos en diez países en el sector del Desarrollo Urbano, por un total de mil millones de dólares.⁴¹



⁴¹ BA-L1002, BO-L1038, BR-L1057, BR-L1077, BR-L1078, BR-L1083, BR-L1084, BR-L1085, BR-L1087, BR-L1088, BR-L1099, BR-L1104, BR-L1171, CH-L1032, CH-L1033, CO-L1018, EC-L1031, EC-L1074, GY-L1019, PN-L1002, SU-L1015 y UR-L1009

Este capítulo examina las intervenciones del Banco en las áreas del Agua Potable y Saneamiento, Energía, Transportes y Desarrollo Urbano, así como las evidencias empíricas disponibles en la literatura acerca de su efectividad para alcanzar los resultados previstos.



Agua para 3.000 Comunidades Rurales, que financia intervenciones rurales en agua potable y saneamiento.

AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

La Iniciativa de Agua Potable y Saneamiento (WSI, por su siglas en inglés) fue desarrollada en 2007 para focalizar las actividades del Banco en los componentes clave para mejorar los resultados, tales como indicadores de salud más altos en relación con enfermedades originadas en el agua y menores tiempos gastados en obtenerla. La WSI agrupó las operaciones en los siguientes cuatro áreas:



Programa 100 Ciudades, que financia intervenciones de agua potable y saneamiento en ciudades de más de 50.000 habitantes.



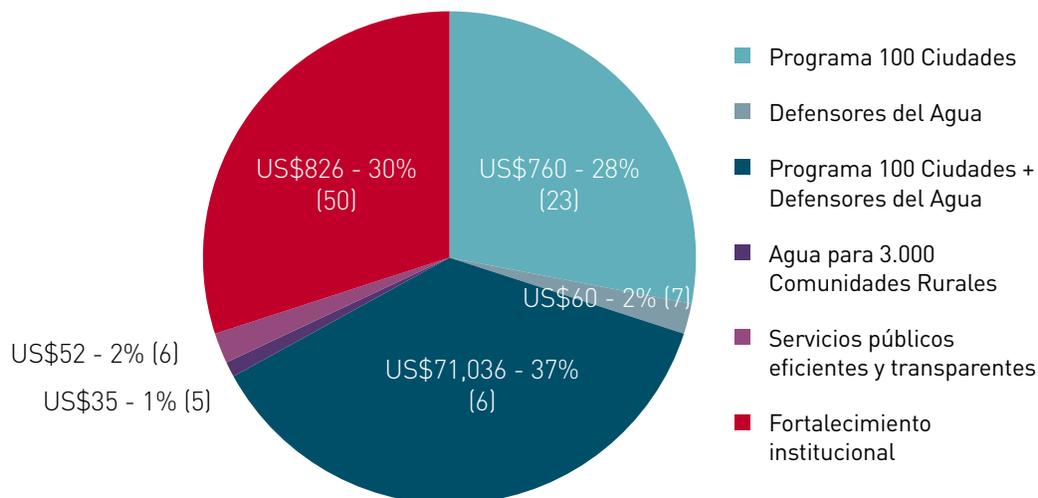
Defensores del Agua, que financia la protección de los recursos de agua, la descontaminación y el tratamiento de aguas servidas.



Servicios Públicos Eficientes y Transparentes, que se orienta a fortalecer a las compañías de servicios públicos de agua y a desarrollar un sistema de medición de desempeño.

GRÁFICO 29
Componentes de proyectos por áreas de prioridad. División de Agua y Saneamiento. (WSA, 2008-2009)

(En US\$ millones y número de componentes)



Programa 100 Ciudades

El Banco aprobó 17 proyectos con al menos un componente en apoyo del Programa 100 Ciudades, totalizando US\$769 millones (28% del total de préstamos del sector). Los proyectos se localizaron en ciudades altamente pobladas de la región, sumando planes en 73 de ellas para 2008-2009. Los proyectos incluyeron, entre otros, la expansión de los sistemas de suministro de agua potable en Haití (US\$1 millón)⁴², la gestión de residuos en Chile (US\$150 millones) y una nueva planta de disposición final de residuos en Belice (US\$9,6

Recuadro 5

Programa de Agua Potable y Saneamiento para el Municipio de Pasto (CO-L1028)

El proyecto del Municipio de Pasto en Colombia (US\$50 millones) incorpora los cuatro componentes de la Iniciativa de Agua Potable y Saneamiento. Para el módulo urbano, la estrategia es apoyar a la Empresa de Obras Sanitarias de Pasto S.A.E.S.P., (EMPOPASTO), para mejorar y expandir el sistema de alcantarillado y reducir los costos operativos y la vulnerabilidad del sistema de suministro de agua. Incluye la construcción de interceptores y colectores de aguas servidas, para limpiar los cursos de agua que fluyen hacia el río Pasto, así como la rehabilitación y construcción, en áreas de alta prioridad, de redes de alcantarillado cubiertas por el Plan Municipal de Movilidad. Adicionalmente, para reducir la vulnerabilidad del sistema de suministro, se incluye un programa inédito de control de agua, que comprende una vigilancia de las redes y equipos, modulaciones hidráulicas, definición de sectores, provisión de equipos, macro y micro medidores, construcción de la planta de agua potable de Piedras -con capacidad de tratamiento de 250 litros por segundo-, tuberías de agua con interconexión al sistema existente y estanques de almacenamiento para su distribución en las áreas de expansión. La intervención representa una puesta al día general del sistema de agua potable y saneamiento urbano.

⁴² HA-L1039

⁴³ BL-L1006

⁴⁴ CO-L1028, GU-L1039 and PR-L1022

millones).⁴³ Debido a que las intervenciones urbanas y rurales apuntan a resultados similares, en términos de salud y ahorros de tiempo, la efectividad de este tipo de intervención se analiza en la sección siguiente.

Agua para 3.000 Comunidades Rurales

El Banco busca aumentar el acceso al agua para las comunidades rurales financiando inversiones en agua potable, saneamiento y asistencia técnica en la operación y gestión de los sistemas. Este tipo de intervención incluye un fuerte componente de extensión social en apoyo de la organización comunitaria antes de que se ejecute la inversión, durante la construcción y, si es posible, después de finalizada. Para esta iniciativa, en 2008-2009, el Banco aprobó US\$35 millones. Además, se encontraron algunos componentes para apoyar al Programa 100 Ciudades y Agua para 3.000 Comunidades Rurales, sumando US\$1.036 millones. En 2008-2009, el Banco cursó proyectos en 724 de las 3.000 Comunidades Rurales, con proyectos clave en Colombia (US\$3,8 millones), Guatemala (US\$42,5 millones) y Paraguay (US\$8,8 millones).⁴⁴

Hay una gran cantidad de investigaciones sobre el impacto de las intervenciones en el agua, tanto en su apoyo directo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), respecto de la salud y la mortalidad infantil, así como en su efecto sobre la educación, la calidad de vida y el ahorro en costos (Kremer y Peterson, 2007). Las evidencias demuestran que muchas de las enfermedades no atendidas en América Latina pueden ser prevenidas con entornos de salud mejorados (Holveck et al. 2007). Se ha establecido, de modo reiterado, que los tratamientos para la calidad del agua tienen un impacto significativo sobre la salud (Galiano et al. 2002). Más aún: se ha puesto en evidencia que las intervenciones de saneamiento son igualmente efectivas en términos de resultados de salud (Waddington et al. 2009). También hay pruebas que refuerzan el ahorro por medio del suministro de agua por tuberías, al ser menos costosa que otras alternativas (Galiano et al., 2007). El valor e impacto de proyectos integrados, donde se incluye en su di-

seño la educación para la higiene básica y otras mejoras, son debatidos aún; en todo caso, hay evidencia en respaldo de la efectividad de dichos componentes (Galdo y Briceño, 2005).

Recuadro 6

Programa de Agua Potable y Saneamiento para comunidades rurales e indígenas. PAySRI (PR-L1022)

La operación en Paraguay es de particular interés, pues apunta a incrementar el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento en comunidades rurales e indígenas, las más pobres entre los pobres del país. El programa busca extender la cobertura de agua potable y de soluciones sanitarias a las comunidades que carecen de estos servicios, y promover su sustentabilidad. La meta es construir sistemas en 400 comunidades rurales con 32.000 familias, y en 40 comunidades indígenas con 3.200 personas. Adicionalmente, incluye el desarrollo de un programa piloto que financiará planes para el manejo de los residuos sólidos, campañas concientización, educación escolar, estudios de factibilidad técnica y medioambiental y equipos para la recolección o la disposición final de residuos. Se espera que, hacia el final del proyecto, diez comunidades hayan implementado exitosamente un plan de gestión de residuos sólidos y esté reforzada la capacidad de ejecución de proyectos del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA).

Programa Defensores del Agua

Más de diez proyectos fueron aprobados como parte del Programa Defensores del Agua en 2008-2009, totalizando US\$60 millones, aparte de los componentes que apoyan tanto al Programa 100 Ciudades como al de Agua para 3.000 Comunidades Rurales (US\$1.036

⁴⁵ BR-L1166

⁴⁶ CO-L1034

⁴⁷ El BID también financió proyectos referidos al sector de reformas por US\$52 millones durante el mismo período; estos proyectos, sin embargo, no están considerados formalmente como parte de la Iniciativa de Agua Potable y Saneamiento (WSI, por sus siglas en inglés).

millones). Estos planes incluyen, entre otros, la rehabilitación y expansión de plantas de tratamiento de aguas servidas en Brasil (US\$483 millones)⁴⁵ y una planta de tratamiento de aguas servidas en Medellín, Colombia (US\$351 millones).⁴⁶

Servicios públicos eficientes y transparentes

En 2008-2009, las intervenciones del Banco en esta área se centraron en mejorar la capacidad general de los servicios públicos para suministrar eficientemente a la población agua potable y saneamiento, alcanzando a US\$826 millones.⁴⁷

Recuadro 7

Programa de Saneamiento del río Medellín (CO-L1034)

Esta intervención consiste en el tratamiento de las aguas servidas en el área metropolitana de Medellín y en la reducción de la contaminación de los cursos de agua que llegan al caudal principal. Apoya, adicionalmente, el plan de capacitación para reforzar el desarrollo institucional. El proyecto, que considera la ejecución de obras para el Programa de Saneamiento del río Medellín, incluye: (i) la planta de tratamiento de aguas servidas Bello; (ii) el alcantarillado interceptor Norte del río Medellín y conexiones con los sumideros del colector y (iii) desarrollo institucional. La planta Bello tendrá capacidad para procesar un volumen promedio de cinco metros cúbicos, con un horizonte de funcionamiento hasta 2020, y tratamientos secundarios mediante un sistema para lodos activados. El alcantarillado interceptor Norte se extenderá por 7,7 kilómetros, con tubos con un diámetro interno entre 1,8 y 2,4 metros. El componente de desarrollo institucional incluye capacitación en el marco del programa y la ejecución del plan para implementar las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF). Con estas intervenciones se pretende eliminar del río Medellín cargas orgánicas y otros contaminantes para permitir: (i) el uso de sus áreas vecinas para fines recreativos no intrusivos, desarrollo urbano, paisajismo entorno del río y desarrollo de suelos; (ii) la reducción de enfermedades transmitidas por el agua y (iii) el uso del agua en actividades industriales. Un segundo propósito es apoyar el fortalecimiento institucional del servicio.

De modo notorio, hay menos investigaciones disponibles acerca del impacto del fortalecimiento institucional de los servicios públicos y la mayor parte se refiere al efecto de las políticas de precios racionales para la disponibilidad del servicio (Banco Mundial, 2003 y Wilder y Romero, 2006). En su análisis de 2003, el Banco Mundial concluyó que es esencial tener indicadores adecuados y monitorear con cuidado los resultados, para determinar el impacto real de las reformas, y que este seguimiento es una herramienta eficaz para formular estrategias creíbles en el futuro.

Sumario

En general, las metas establecidas en las intervenciones del Banco en Agua Potable y Saneamiento se ocupan más de los resultados (como la cantidad de conexiones de agua) que del impacto efectivo (como mejoras en la salud). Hasta ahora, la efectividad de las operaciones en este sector descansa sobre la presunción de que las mejoras en la calidad del agua y los ahorros de costos llevarán a beneficios de salud y de ahorro.

ENERGÍA

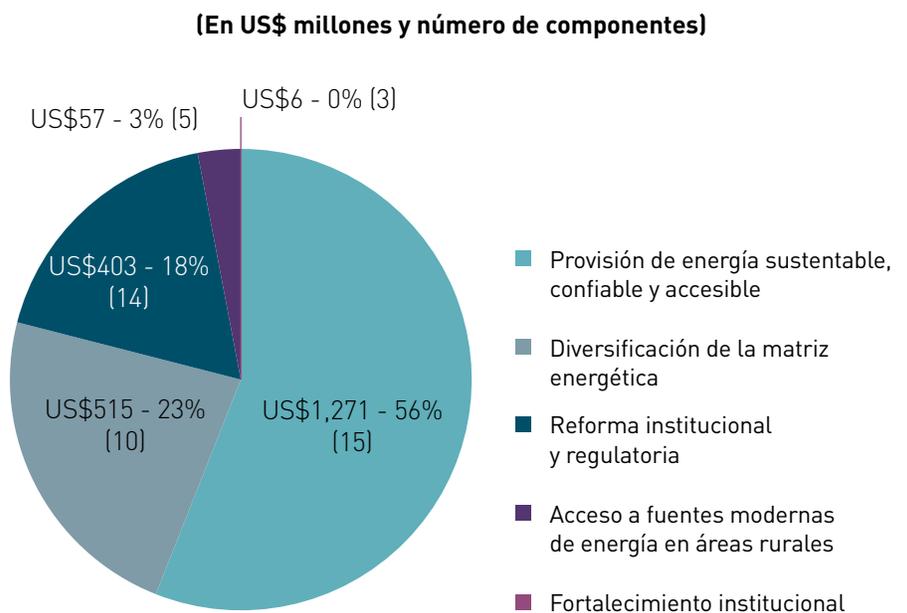
El sector Energía es complejo, al incluir generación, transmisión y distribución eléctricas. Si bien suele integrarse en un único servicio público, la generación es crecientemente separada, puesto que la distribución es un monopo-

lio natural mientras que aquella no necesita serlo. Por supuesto, la generación se complica por su naturaleza de largo plazo, es costosa y de alto riesgo por el monto de inversiones requeridas; por esto, a menudo necesita de apoyo gubernamental. El financiamiento energético puede agruparse en cuatro modelos de intervenciones: (i) suministro de energía sustenta-

ble, confiable y accesible; (ii) acceso a fuentes modernas de energía en las áreas rurales; (iii) reformas institucionales y regulatorias; y (iv) diversificación de la matriz energética. En el gráfico 30, se desglosa el financiamiento en estas áreas, cada una de la cuales es analizada más adelante, en conjunto con las evidencias de la efectividad de este tipo de operaciones.

GRÁFICO 30

Energía. Componentes de proyectos por áreas de prioridad. 2008-2009



1. Provisión de energía sustentable, confiable y accesible

Las inversiones en la provisión de energía sustentable, confiable y accesible en 2008-2009 constituyen más del 60% (US\$1,2 mil millones) de la cartera de préstamos.⁴⁸ Excluidas las iniciativas suplementarias de financiamiento, la mayoría de las inversiones está respaldada en ope-

⁴⁸ Un proyecto (EC-L1040) está completamente dedicado al almacenamiento, transporte y gestión de hidrocarburos.

raciones específicas. A nivel de componente, las intervenciones pueden dividirse entre inversiones en generación, en distribución y transmisión de electricidad. Un mecanismo pequeño apoya también al transporte y almacenamiento de hidrocarburos.

Debido a que las inversiones en electricidad son un bien intermedio en una cadena económica compleja, medir el impacto de las intervenciones puede ser difícil (BAD, 2004). El Programa de Asistencia a la Gestión del Sector Energía (ESMAP, 2000) concluyó que podría ser irreal esperar crecimiento económico y reducción de la pobreza únicamente con la sola provisión de infraestructura energética. Por estas razones, el análisis *ex ante* es el punto de partida para estimar los efectos de una intervención en generación o en transmisión. Las intervenciones del BID han incluido un Análisis Costo-Beneficio (CBA) *ex ante* de los resultados de proyectos y una evaluación de su viabilidad financiera. El CBA suele considerar tres indicadores: (i) energía no atendida esperada; (ii) reducción de las pérdidas físicas del sistema y (iii) reducción de costos por la optimización del sistema. La energía no atendida esperada es algo singular, en el sentido de que capta la probabilidad de interrupciones involuntarias y la probable magnitud de las interrupciones. El indicador puede estimarse como un simulador de los costos y las consecuencias de la seguridad energética o del racionamiento eléctrico (Energy Markets Outlook, 2007).

Medir el impacto de la distribución eléctrica, por otra parte, tiende a estar mucho más orientado hacia el consumidor. Hay abundante literatura que promueve los beneficios de los proyectos eléctricos para los pobres, pero hay pocos estudios empíricos que evalúen rigurosamente su impacto (BAD, 2004). Sobre todo, la mayoría de los estudios existentes se centran en los beneficios de la electrificación rural (ver IEG, 2008).

El proyecto DR-L1026 formuló un indicador concreto de evaluación (tasa de recuperación de efectivo) para captar el impacto de un proyecto por vía de productores y usuarios. Para medir el impacto desde el lado del productor, el proyecto utilizará la referida tasa, que mide el porcentaje de energía comprada por la distribuidora y el porcentaje de ella pagado por sus consumidores. Por el lado del consumidor, se utilizará un enfoque de participación de la comunidad para restaurar la confianza entre compañías eléctricas y usuarios.⁴⁹ El impacto de este componente debería reflejarse en las tasas de pago de los consumidores y el retiro de las conexiones ilegales.⁵⁰ Si los pagos aumentan, el paso lógico siguiente es estudiar el mecanismo que impulsa el cambio y el efecto de la intervención sobre los niveles de pobreza.

Al menos cinco de los proyectos, orientados principalmente a incrementar la provisión de energía mediante la generación y la transmisión, cayeron bajo la Iniciativa de Energía Sustentable y Cambio Climático (SECCI, por sus siglas en inglés). Muchos de los proyectos ponen la reducción de los gases con efecto invernadero (GHG) como un resultado deseable. Sin embargo, los documentos no dejan en claro cómo serán medidas o evitadas las emisiones existentes de GHG. Por ejemplo, el BID está aportando US\$12,5 millones para la rehabilitación de la planta hidroeléctrica Peligre en Haití.⁵¹ Se esperaba que el proyecto redujera las emisiones de dióxido de carbono en 70.000 toneladas por año. Sería útil incluir una explicación sobre la metodología empleada en el cálculo de esta cifra, para los evaluadores y otros sectores al interior del Banco que consideran similares proyectos de mitigación. Más aún, el desarrollo de mayores capacidades y metodologías estándares en esta área puede tener también efectos que se extiendan a las evaluaciones de otros sectores, especialmente en las intervenciones en el cambio climático.

⁴⁹ Barnes (Barnes [2004a]) destaca este tipo de intervenciones como una buena práctica para crear un entorno apto para impulsar y sustentar proyectos energéticos.

⁵⁰ Idealmente, este impacto debiera ser evaluado utilizando métodos estadísticos rigurosos (método de emparejamiento estadístico, método de variables instrumentales, etc.) para abordar los aspectos de causalidad.

⁵¹ HA-L1032.

2. Acceso a fuentes modernas de energía en áreas rurales

El BID financió en 2008-2009 dos proyectos de electrificación rural por US\$65 millones,⁵² que comprenden transmisión y distribución de electricidad a usuarios rurales. Un componente pequeño (US\$5 millones) está orientado a crear incentivos para la inversión en energías renovables. Los beneficios esperados incluyen el mejoramiento de las condiciones de vida y ganancias en productividad para la población rural.

La teoría tradicional del consumo de energía y pobreza postula que los hogares pasan por diferentes niveles de consumo, empezando por las fuentes crudas hasta llegar a la electricidad (Barnes y Floor, 1966). De acuerdo con esta teoría, las ganancias en bienestar por la electrificación rural pueden ser enormes. Los beneficios incluyen mejores resultados en salud, educación, ahorro de tiempo y efectos sobre la productividad. Sin embargo, Foster (2000) demostró que trabajos empíricos sugieren una relación compleja entre consumo de energía y beneficios. A menudo, los hogares consumen simultáneamente una mezcla de fuentes de todo el espectro energético. De allí que las evaluaciones de impacto deben considerar el espectro completo del consumo de un hogar y cómo pueden afectar las intervenciones de los precios interrelacionados de la energía (Foster, 2000). Además, como constató el BAD, en 2004, a pesar de los elevados avances promovidos bajo esquemas de electrificación, hay pocos estudios empíricos que midan adecuadamente estos efectos. Donde existen, hay una amplia gama de resultados (ver Barnes y Waddle, 2004). Esto podría deberse a la dificultad en establecer causas. Estudios recientes (Khandker, Barnes y Samad, 2009) han empleado técnicas propensas a la homologación de puntajes e instrumentalmente variables para controlar las variables endógenas. La tabla 9 resume estudios que midieron los cambios en

las condiciones de vida y la productividad de proyectos de electrificación rural.

El BAD (2004) y el Grupo de Evaluación Independiente (EIG, 2008) concluyeron que la electrificación rural puede proporcionar un amplio conjunto de beneficios como los mencionados en la tabla 9; sin embargo, hay una necesidad de desarrollar métodos hechos a la medida para evaluar con rigor todos los beneficios que se enuncian (Para una reseña completa, ver Foster, 2000). Deberían ser considerados también indicadores que capten el efecto de los proyectos energéticos sobre las dimensiones no económicas de la pobreza, tales como protección, seguridad y participación social. (BAD, 2004).

Los proyectos de electrificación rural del BID exponen, en general, los resultados en términos de los indicadores de aportes del lado del suministro (cobertura eléctrica nacional y kilómetros de líneas de transmisión). A menudo, el objetivo declarado del programa es mejorar las condiciones de vida y contribuir a la reducción de la pobreza, pero rara vez esto es medido directamente. Examinar hogares específicos e indicadores a nivel de comunidades que puedan ser influidos por la electrificación rural antes, durante y después de la implementación del proyecto, ayudaría a contribuir a una comprensión de su impacto real. Esto será particularmente cierto a medida que las técnicas econométricas sean más desarrolladas y permitan para establecer la causalidad entre intervenciones de energía rural y beneficios alcanzados (Khandker et al., 2009)

3. Reformas institucionales y regulatorias

Con el objetivo de mejorar la eficiencia del sector, casi 18% de todos los préstamos están focalizados en proyectos de reformas institucionales y regulatorias. Dos proyectos por US\$250 millones,⁵³ promueven reformas

⁵² BR-L1028 y GU-L1018.

⁵³ PE-L1061 y PN-L1033.

Beneficios potenciales debidos a la electrificación rural

País	Beneficio/Autor	Año	Resultado
Iluminación y artefactos			
India	Banco Mundial	2002a	Ventiladores usados habitualmente en hogares con electricidad.
Peru	Carrasco	1990	En áreas con calles iluminadas hubo menos ataques nocturnos.
Educación			
Colombia	Velez, Becerra, and Carrasquilla	1983	Niveles educacionales de jefes de hogar más altos en familias con electricidad, incluso tras controlarse sus ingresos.
India	Barnes	1988	Alfabetismo y asistencia escolar vinculados con las tasas de electrificación de las aldeas.
Filipinas	Banco Mundial	2002b	Capacidad de lectura nocturna fuertemente ligada con el uso de electricidad.
Nicaragua	Kulkarni and Barnes	2004	La asistencia a la escuela, el alfabetismo y el acceso a la electricidad están correlacionados.
Costa Rica	Barnes	2007	Las comunidades con electricidad se benefician del alumbrado público (por ejemplo, las instituciones educacionales están abiertas de noche).
Migración, fertilidad y salud			
Colombia	Velez, Becerra, and Carrasquilla	1983	Las regiones con electricidad tienen más migraciones que las que no la poseen.
Bangladesh	Barkat et al.	2002	Las bajas tasas de fertilidad y la presencia de electricidad en el hogar están fuertemente asociadas.
México	Barnes	2007	La electricidad puede mejorar la provisión de servicios públicos de salud al mantener intacta la cadena de frío y permitir que los centros estén abiertos por más tiempo.
Economía			
Colombia	Barnes	1988	La electrificación tuvo poco impacto sobre el desarrollo agrícola.
México	Barnes	2007	La electrificación incrementó la productividad agrícola que, a su vez, elevó los ingresos por la agricultura.
Bangladesh	Khandker, Barnes and Samad	2009	Incrementos entre 9% y 30% en los ingresos totales debidos a la electrificación rural.

institucionales, legales y regulatorias para fortalecer compañías locales de servicios públicos. Los resultados esperados incluyen: (i) mejor gestión, credibilidad y responsabilidad regulatorias y (ii) incorporación de políticas que promuevan las energías renovables, la bioenergía y la eficiencia energética. Las iniciativas se sitúan bien en la lista de Barnes (2004b) sobre buenas prácticas para instalar estructuras institucionales eficaces. No parece haber un sólo modelo institucional correcto, sino que aquellos con éxito suelen tener un alto grado de autonomía operativa y de responsabilidad, y un liderazgo dinámico, con personal competente. El proyecto PN-L1033 incluye un componente específico para asegurar que se cuente con personal capacitado para establecer e implementar políticas energéticas coherentes.

4. Diversificación de la matriz energética

La diversificación de la matriz energética representa el 23% de la cartera de préstamos por un total de US\$515 millones, con la mayoría de las inversiones financiadas mediante préstamos del sector privado. Dos de estos préstamos en Brasil (BR-L1170 y BR-L1108) financian el desarrollo de molinos de etanol y azúcar para mejorar la competitividad sectorial. Otros dos préstamos también en Brasil (BR-1192 y BR-1193) están financiando el desarrollo, la operación y el mantenimiento de plantas a carbón con el propósito de diversificar la generación eléctrica. Los préstamos incluyen un acuerdo con un patrocinador para desarrollar e implementar un plan de reducción de emisiones de gases con efecto invernadero y un piloto sobre captura de carbono.

En Perú, el objetivo del préstamo de base política PE-L1061 es diversificar la matriz energética por medio del desarrollo de mercados de hidrocarburos y de energías renovables. Los beneficios esperados incluyen conservación, eficiencia energética y mitigación del cambio climático mediante el desarrollo y uso de energías renovables. Debido a que los proyectos de diversificación energética son relativamente nuevos, particularmente aquellos con componentes de mitigación del cambio climático, hasta ahora, la literatura entrega poca orientación en cuanto a su eficacia.

5. Sumario

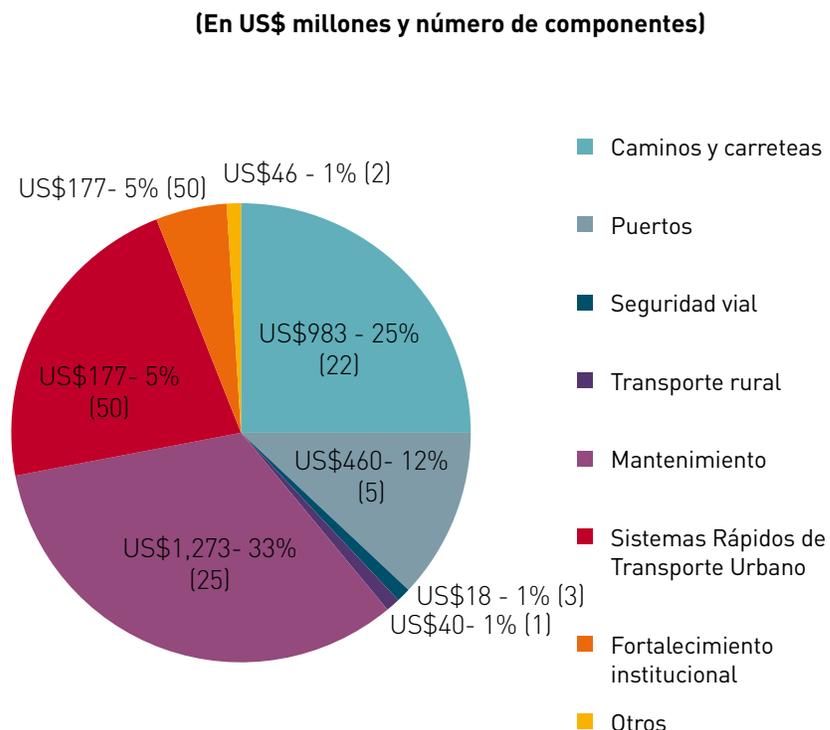
Considerando el tamaño y el alcance de la cartera del sector energético, hay una vasta oportunidad para explorar nuevos métodos para evaluar la efectividad de las intervenciones en energía. Si bien es común el análisis *ex ante*, hay pocos casos de verificación *ex post* de costos y beneficios o de análisis acerca de si los costos y beneficios se desviaron de las expectativas. Otras instituciones de desarrollo, como el Banco Mundial, han ido más allá de las matrices de resultados y rendimientos tradicionales, con indicadores que captan los avances en bienestar derivados de la electrificación, desde el lado de la demanda. Este proceso requiere la recolección de datos de los hogares *ex ante* y *ex post* y la aplicación de técnicas econométricas avanzadas para enfrentar los sesgos

de selección, como ocurre con las evaluaciones de impacto en otros tipos de proyectos. En los proyectos SECCI, aquellos que incluyen una descripción de la metodología empleada para medir los gases con efecto invernadero (GHG) existentes y sus emisiones evitadas, podrían ser útiles para todos los sectores (Para una reseña de las herramientas de contabilización de gases con efecto invernadero, ver la sección sobre cambio climático).

TRANSPORTE

La inversión en infraestructura de transportes está motivada en gran medida por los beneficios de los menores costos en transporte, que pueden ser medidos por los costos más bajos de transacción en las interacciones de mercado y en el suministro y recepción de servicios públicos. En términos amplios, las intervenciones en este ámbito pueden dividirse en seis áreas: (i) Sistemas Rápidos de

GRÁFICO 31
División de Transporte (TSP). Componentes de proyectos por áreas de prioridad. 2008-2009



Transporte Urbano (BRT, por sus siglas en inglés), (ii) caminos y carreteras, (iii) transporte rural, (iv) puertos, (v) seguridad vial y (vi) mantenimiento. En las páginas siguientes, se analiza la lógica de los proyectos y la evidencia que los respalda en cuanto a BRT, calles y autopistas y transportes rurales.

1. Sistemas Rápidos de Transporte Urbano (BRT)

BRT es un término aplicado a una diversidad de sistemas de transporte público, que utiliza líneas preferentes para los buses con el objetivo de brindar un servicio más rápido que una línea de buses común. El beneficio más recurrente del BRT es una mejoría en el nivel del servicio, especialmente en términos de velocidad, capacidad y confiabilidad. Las reducciones en las emisiones de gases con efecto invernadero (GHG) pueden ser también un subproducto del BRT, pero su medición sigue siendo un proceso difícil. Esta área incluye otros tipos de transporte urbano, como el ferrocarril subterráneo.

El compromiso del BID con el Sistemas Rápidos de Transporte Urbano se remonta a 1995, cuando ayudó a implementar uno en la ciudad de Curitiba, Brasil. Diseñado para dar a los ciudadanos un sistema confiable y rápido de transporte en buses, la intervención ha sido ampliamente destacada como un éxito (Levinson et al. 2002). Hasta 2000, Curitiba tuvo el único BRT en América Latina y el Caribe (ALC). Desde entonces, el Banco ha apoyado una cantidad de proyectos con componentes urbanos y del BRT. En 2008-2009 financió: (i) obras de infraestructura necesarias para priorizar la operación del Sistema de Tránsito Masivo del Distrito Federal en Brasil (US\$90,6 millones)⁵⁴; (ii) proyectos de infraestructura para mejorar dos corredores que incorporan pistas exclusivas y preferenciales de tránsito masivo en Montevideo, Uruguay (US\$78,8 millones);⁵⁵ (iii) servicios de asistencia técnica e institucional para asesorar y apoyar al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones en el diseño institucional de la Autoridad Metropolitana de Transporte de Santiago, en Chile (US\$1,5 millones)⁵⁶; y (iv)

la expansión del metro de Sao Paulo, con una operación sin garantía soberana (US\$129 millones)⁵⁷.

Las evaluaciones de un conjunto de proyectos BRT establecen que han servido, principalmente, para reducir los tiempos de viaje y mejorar los servicios para los actuales y nuevos viajeros, la mayoría de los cuales cambiaron las rutas locales por rutas BRT (Baltes y Hinebaugh, 2003; Cham et al., 2006). De los estudios realizados en la región, Targa y Rodríguez (2004) resaltaron que el sistema de Bogotá ha reducido los tiempos promedios anuales de viaje en 32% y disminuido significativamente -a lo largo de los corredores para buses- los accidentes y los niveles de contaminación del aire. También abordaron los beneficios para el desarrollo del suelo. Utilizando un *modelo de precios hedónico*, estiman que el valor de acceso en Bogotá se capitaliza en los precios de renta. Las unidades de alquiler ubicadas lejos de los paraderos del sistema tienen tasas más bajas de renta comparadas con las que están más cerca de ellas, siendo igual en todas las demás.

La evaluación del BID sobre el éxito de estos proyectos se basa en los resultados vinculados con el BRT. Los indicadores comunes por los que se mide dicho éxito son las reducciones en los costos operativos del sistema de transporte público, un aumento de la seguridad y una mejor eficiencia, pero no dan cuenta del objetivo final de reducir los costos de transacción de los viajeros.

2. Mejoramiento y mantención de caminos y carreteras

Las mejorías en la calidad de los caminos y la mantención de las carreteras existentes buscan rebajar los tiempos de transporte y, con esto, el costo de los

⁵⁴ BR-L1018.

⁵⁵ UR-L1025.

⁵⁶ CH-L1052.

⁵⁷ BR-L1079.

desplazamientos. Durante 2008-2009, el BID aprobó dieciocho operaciones con estos componentes en quince países. Los proyectos incluyeron, entre otros (i) obras de rehabilitación y mantención de largo plazo de las vías en Uruguay (US\$1,2 millones)⁵⁸ y (ii) trabajos de mantención rutinaria de caminos mediante la implementación de contratos de mantención basados en el desempeño en Jamaica (US\$ 70 millones)⁵⁹.

Los proyectos de transporte (excepto en los caminos rurales) utilizan el Modelo de Diseño de Autopistas y de Estándares de Mantenimiento (HDM, por sus siglas en inglés) como norma de evaluación económica *ex ante*. El HDM proporciona una base para priorizar las inversiones y seleccionar el tipo de intervención necesaria. Ninguno de los proyectos revisados incluyó cláusulas para efectuar un análisis económico *ex post*. En cambio, el éxito de un proyecto se mide generalmente en términos de rendimientos, por ejemplo, por la cantidad de kilómetros rehabilitados. Es necesario reevaluar el desempeño económico de un proyecto *ex post*, para validar las presunciones y determinar si su implementación permitía que los beneficios se materializaran (por ejemplo, si existían demoras o costos excesivos que afectarían la rentabilidad general del proyecto).

Incluso si las mejoras en las carreteras son un éxito completo y cumplen con todas las metas del proyecto, la falta de mantención puede disminuir considerablemente los beneficios esperados. Una vez que las inversiones se han completado, los proyectos del Banco podrían financiar la implementación inicial de mantenimiento. No obstante, la responsabilidad principal por el mantenimiento radica en las contrapartes gubernamentales, una vez que los planes han sido ejecutados y el financiamiento del Banco desembolsado. Dada la relación prolongada en el sector de transportes del Banco con los países socios y la naturaleza de

fases múltiples de muchos préstamos, un mecanismo de monitoreo y supervisión estricta sobre cómo se lleva a cabo la mantención de proyectos financiados por el BID, debería ser una obligación antes de considerar nuevas propuestas. La etapa cinco del Programa de Autopistas Estatales de Santa Catarina, en Brasil, fue aprobada en 2009 (US\$50 millones);⁶⁰ sin embargo, su documentación no indica si se realizó, de antemano, una evaluación de la etapa cuatro y si las inversiones en las fases previas habían sido adecuadamente sostenidas.

3. Transporte rural

En las áreas rurales, los caminos que funcionan bien son un activo clave pues conectan los hogares con los mercados y las tecnologías, y reducen los costos de transporte y oportunidad. Cuando estos costos se

Recuadro 8 Programa Nacional de Caminos Rurales. Segunda Etapa, Fase II. (PR-L1019)

En Paraguay, el objetivo del préstamo PR-L1019 (US\$65,6 millones) es incrementar la competitividad de los productores locales y mejorar las condiciones de vida en las áreas rurales por la vía de actualizar y mantener el nivel de servicio en los caminos locales prioritarios. El préstamo parece haber incorporado lecciones identificadas en la primera fase, tales como la importancia de la participación de los gobiernos locales en la selección y priorización del proyecto. Sobre todo, las evaluaciones económicas y sociales de la primera fase informan que el proyecto ha creado empleos temporales directos para 2.441 personas y empleos directos para alrededor de 5.000 personas en el área de influencia. En Costa Rica, el préstamo CR-L1023 (US\$ 60 millones) financia el mejoramiento de la Red Vial Cantonal (RVC) y se empalma con la meta de mejorar la calidad de vida y elevar los niveles de ingresos de los habitantes de los cantones. Los rendimientos esperados incluyen: (i) la continua utilidad de los caminos rehabilitados bajo el programa; (ii) menores tiempos de viaje; y (iii) mayores volúmenes de tráfico. La reducción de la pobreza está incorporada como un resultado que se espera a mediano plazo.

⁵⁸ UR-L1025.

⁵⁹ JA-L1022.

⁶⁰ BR-L1051.



mantienen bajos, los hogares rurales pueden comercializar mejor y hacer más competitivos sus bienes y servicios. Además, los caminos rurales brindan acceso a servicios que son esenciales para el desarrollo de capital humano y el alivio de la pobreza, como hospitales y escuelas. El BID está apoyando al menos a cuatro proyectos de transporte rural en Costa Rica, Paraguay y Perú.

La literatura sobre evaluación de impacto en los caminos rurales va en aumento, especialmente mientras los investigadores aplican métodos econométricos avanzados para establecer la causalidad e impactos de las intervenciones viales. Estudios iniciales (Ahmed y Hossain, 1990; Binswanger, Khandker y Rosenzweig, 1993), observaron los indicadores de base agrícola (producción y nivel de insumo) y dieron cuenta que los caminos aumentan rendimientos. Levy (1996) abordó el efecto socioeconómico de los caminos rurales entre cinco y diez años después de finalizado un proyecto. Concluyó que los impactos van desde de la eficiencia en el uso de los caminos hasta resultados en salud y educación, como son mayores tasas de matrículas en las escuelas.

Van de Walle y Cratty (2002) concluyeron que la rehabilitación de caminos incrementa significativamente la disponibilidad de servicios de carga y que los ahorros de tiempo eran muchos más evidentes en los hogares más pobres. Escobal y Ponce (2002) fueron más allá de los indicadores tradicionales (ahorros de tiempo y reducción de costos) y consideraron el impacto de los caminos rurales sobre los ingresos y el consumo. Hallaron que en los hogares cercanos a caminos rehabilitados aumentaron las oportunidades de ingresos no agrícolas. La expansión de los ingresos además no

fue a la par de aumentos en el consumo, sino que se refleja en mayores niveles de ahorro, particularmente en posesión de ganado. Khandker, Bakht y Koolwal (2006) indicaron que el pleno impacto de los mejoramientos de caminos se da lentamente en el tiempo, haciendo ideales los datos prolongados de panel junto con una cuidadosa selección de las áreas de control. Su estudio estimó que los indicadores tradicionales de impacto (ahorros en costos de transporte, precios de insumos agrícolas y consumo) así como el efecto de la intervención sobre la pobreza, inciden en una reducción de la pobreza en torno al 5%, atribuible al mejoramiento de caminos.

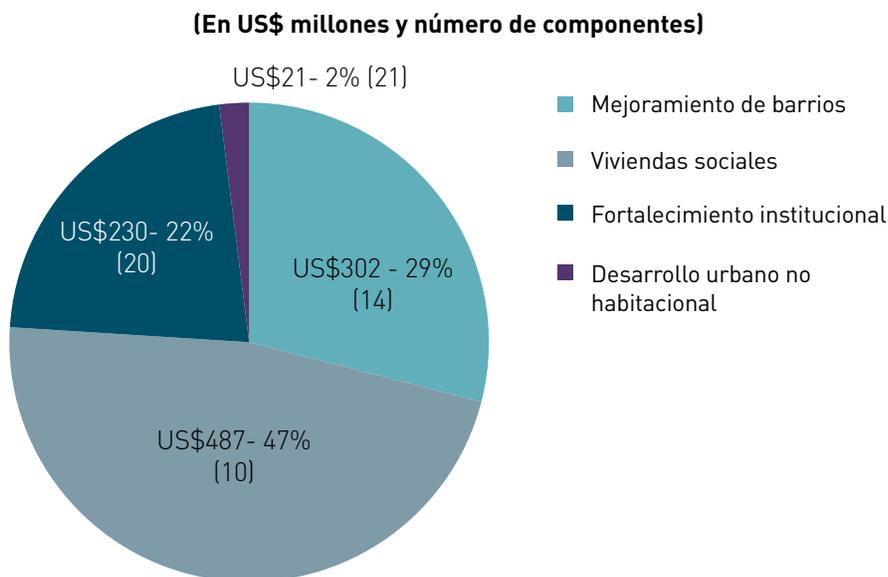
Las tres intervenciones del BID reseñadas en esta área incluyen la reducción de la pobreza entre sus objetivos. La mayoría de los marcos de resultados se apoya en indicadores que miden costo del transporte y ahorro de tiempo logrados con la red de caminos rehabilitados. Para Gannon y Liu (1997) estos indicadores son suficientes para los proyectos de transporte que apuntan a mejorar la accesibilidad a los servicios básicos. Sin embargo, para sopesar el impacto de un proyecto sobre el alivio de la pobreza se necesitan datos de panel de los hogares tanto dentro como fuera del área de intervención. El ahorro inmediato de costos y tiempo son impactos de corto plazo sobre los proyectos viales, pero los efectos de largo plazo en empleo, productividad e ingresos no pueden ser captados por encuestas tradicionales. (Khandker et al. 2006).

DESARROLLO URBANO

El objetivo de las operaciones en este sector es mejorar las condiciones de vida de las personas que

GRÁFICO 32

Desarrollo Urbano. Componentes de proyectos por áreas de prioridad. 2008-2009



residen en las áreas urbanas. Los programas utilizan un enfoque integral para las necesidades del área urbana intervenida, por lo que difieren ampliamente en complejidad y alcance. Habitualmente, incluyen múltiples obras en servicios (agua potable, saneamiento, eliminación de residuos y electricidad), vivienda e infraestructura (transporte, drenaje, protección medioambiental, centros comunitarios, escuelas y centros de salud). Para estos programas resulta fundamental el fortalecimiento de la gestión de gobierno ciudad/municipalidad/regional, de la gobernanza y de manejo de las finanzas en infraestructura y servicios urbanos.

Los proyectos aprobados por el BID en 2008-2009 para este sector pueden ser agrupados en cuatro áreas: (i) mejoramiento de barrios; (ii) viviendas sociales; (iii) desarrollo urbano no habitacional y (iv) fortalecimiento institucional. Esta sección describe los componentes de las operaciones del Banco, que se han utilizado de manera distintiva en cada uno de dichos ámbitos, además de presentar los resultados

de la literatura sobre evaluación de impacto de este tipo de intervenciones.

1. Mejoramiento de barrios

La limitada oferta de viviendas al alcance de las familias de bajos ingresos, la falta de acceso a los mercados de créditos formales y la escasez de recursos, las ha obligado a buscar soluciones habitacionales en el mercado informal y creación de asentamientos precarios. Estos se caracterizan por una posesión no clara o insegura de la tierra y por una significativa falta o ausencia de servicios básicos, como las vías de acceso, agua potable, drenaje, higiene, electricidad, además de servicios sociales.

El modelo de intervención empleado en las operaciones del BID, para mejorar las condiciones de vida de los hogares en estos barrios mal servidos, busca proveer servicios básicos (agua potable, saneamiento y conexiones eléctricas), infraestructuras básicas (como drenaje, alumbrado público, calles principales,

obras para contener y mitigar riesgos ambientales y recolección de basura), instalaciones comunitarias y títulos de propiedad. También capacitación para las organizaciones comunitarias establecidas en el asentamiento y educación de salud y medioambiental.

Algunos proyectos incorporan espacios urbanos y sociales (parques y áreas verdes, campos deportivos y centros comunitarios), construyen o dejan tierra disponible para la futura construcción de las escuelas o centros de salud. En algunos casos, los proyectos entregan a los hogares módulos sanitarios, con un baño y área de lavado. En 2008-2009, el Banco aprobó once operaciones en este sector por US\$302 millones.⁶¹ La mitad de estos proyectos estuvieron en Brasil y el resto en Barbados, Bolivia, Colombia, Panamá y Uruguay.

El BID ha desempeñado un rol importante en la generación de conocimientos sobre el impacto de estas intervenciones, mediante la realización de sus propias evaluaciones de impacto o financiando a expertos externos para efectuarlas. Una evaluación de impacto rigurosa fue la del programa *Mi Barrio*, en Perú, en 2003. La evaluación, costada por el préstamo del Banco, utilizó un enfoque cuasi-experimental con una diferenciación doble (comparación de los beneficiarios y no beneficiarios antes y después del programa), con datos de panel (Instituto Cuanto, 2009). Los resultados revelaron que el impacto más significativo del proyecto estuvo en el saneamiento. Hubo un aumento sustantivo, en el grupo tratado, en el número de hogares con agua potable y alcantarillado, en comparación con el grupo de control. También fueron registrados aumentos significativos en la cantidad de hogares con servicios higiénicos y sistemas de descarga. No se constataron impactos por las conexiones eléctricas.

Los resultados mostraron también un cambio en el comportamiento de los beneficiarios. Primero, hubo una reducción significativa en la cantidad de hogares

que enterraban, quemaban o arrojaban sus desechos sólidos donde podían. Segundo, la inclusión de áreas verdes y de instalaciones deportivas abiertas tuvo un impacto relevante en el número de beneficiarios que hacían ejercicios al aire libre. Pero no se vio ningún impacto en la participación en actividades comunitarias y en la solución de problemas vecinales. Un resultado interesante de la evaluación fue que el proyecto no tuvo efecto en las inversiones en mejorías de las viviendas. Esto podría deberse a que no proporcionó títulos de propiedad y, por esto, no dio a los beneficiarios la seguridad necesaria para ser propietarios y estimular inversiones residenciales (Field y Torero, 2004).

Resultados similares se constataron en una evaluación de impacto del Programa *Favela Bairro* (Soares y Soares, 2005). Utilizando un enfoque cuasi-experimental con datos del censo, la evaluación mostró que el programa tuvo un impacto significativo en las variables de saneamiento y de recolección de basura. Hubo un incremento sustantivo en la cobertura de agua potable, alcantarillado y recolección de basura. Un desenlace previsto del programa era una reducción de la incidencia de enfermedades causadas por la falta de higiene. La evaluación reveló que la proporción de enfermedades decreció ligeramente; sin embargo, tal disminución no fue significativamente diferente a la observada en el grupo de control. También examinó el efecto del saneamiento sobre la incidencia de la mortalidad infantil de menores de un año de edad, pero no constató una correlación significativa. Investigaciones previas sobre este aspecto, para el caso de Río de Janeiro, corroboran este resultado. Campos (2008) y Szwarcwald et al. (1999) tampoco encontraron evidencias sólidas que vincularan mortalidad infantil con proporción de niños viviendo en favelas. Una implicancia política de este resultado es que el mejoramiento en infraestructura no reduce por sí sólo la mortalidad infantil; es necesario, además, contar con servicios de salud y educación sanitaria.

⁶¹ BA-L1002, BO-L1038, BR-L1057, BR-L1077, BR-L1078, BR-L1083, BR-L1084, BR-L1088, CO-L1018, PN-L1002 y UR-L1009.

Una evaluación de impacto del programa de mejoramiento de barrios *Chile Barrio* (DIPRES, 2007) mostró que este tipo de acciones puede desencadenar inversiones y mejoramientos adicionales en la comunidad.⁶² El plan proveyó a vecindarios focalizados con títulos in situ de propiedad, infraestructura básica, una unidad sanitaria y una casa o mejora de una existente. La evaluación de impacto mostró diferencias significativas entre los grupos de control y los tratados respecto de su satisfacción con sus viviendas y las condiciones del vecindario. Además, se advirtieron mejorías significativas en relación con factores no ofrecidos directamente, como transporte público, teléfonos públicos, policía y seguridad, educación preescolar y servicios comunitarios de limpieza.

Un elemento importante de los programas de mejoramiento de la precariedad es la entrega de títulos de dominio, que el Banco incluye desde 2008 en todos los proyectos de este tipo. Entre los beneficios de la seguridad de ser propietarios está un alza significativa en la inversión residencial. Field (2004) demostró que los títulos de dominio en los vecindarios urbanos precarios se asocian con un aumento de 68% en la tasa de renovación de viviendas en comparación con el nivel base, un gran porcentaje de la cual es financiada sin créditos. De esta manera, una menor amenaza de desalojo aumenta los incentivos de los beneficiarios para invertir en sus hogares.

Entre los argumentos para entregar títulos de dominio a los beneficiarios del programa, está el hecho de que esto aumenta el acceso al crédito en el sector formal. Una evaluación cuasi-experimental de impacto de un programa de títulos de dominio a nivel nacional en Perú (Field y Torero, 2004) reveló que estos no hacían automáticamente accesibles los préstamos con respaldo colateral para la mayoría de los solicitantes que acudían al mercado formal de créditos, y que seguía sin cambios la restricción de créditos por parte de los

privados. Se vio un aumento en el acceso a los créditos para materiales de construcción, lo que ayudó a elevar las inversiones en viviendas, como resultado de la seguridad de la propiedad.

2. Viviendas Sociales

Para abordar el déficit de viviendas en los grupos de ingresos bajos y medios, el Banco financia intervenciones que ayudan a obtener una nueva casa o mejorar la existente. En 2008-2009, se aprobaron siete proyectos que incluían estas intervenciones,⁶³ con un financiamiento total de US\$487 millones, que emplearon dos mecanismos para dar viviendas a familias de ingresos bajos y medios. Uno, consistió en entregar un subsidio directo focalizado, habitualmente complementado con ahorros familiares o créditos, utilizados para comprar una casa nueva -o una existente en el mercado- y construir o mejorar una casa en el terreno de propiedad de la familia. El segundo, implicó la construcción de una morada o la entrega de sitios urbanizados y servicios, entendiéndose que la familia construiría gradualmente la casa en la medida que lo permitieran sus condiciones financieras.

De las siete operaciones aprobadas en 2008-2009, cuatro incluyeron componentes de subsidios directos para comprar nuevas viviendas en el mercado; cinco, subsidios para mejoras en el hogar. De los cinco proyectos con soluciones de vivienda, dos consideraron la entrega de casas totalmente construidas, y los otros la entrega de sitios y servicios.

La evaluación de impacto del Programa de Vivienda Progresiva de Chile (Marcano y Ruprah, 2008) es de particular importancia, porque ha sido replicado en Colombia, México, Nicaragua, Panamá y Perú. El programa, que requiere ahorros para la elegibilidad, se focalizó en los dos quintiles de más bajos ingresos de la población y suministró un cupón y una hipote-

⁶² Esta evaluación utilizó un enfoque cuasi-experimental con disparidades en las estimaciones de diferencias y equivalencias transversales.

⁶³ BA-L1002, CO-L1018, EC-L1074, GY-L1019, PN-L1002, UR-L1009 y SU-L1015.

ca. Además, buscó reducir la ineficiencia con aportes de construcción desde el sector privado. El plan tuvo efectos positivos y significativos en el acceso a electricidad, alcantarillado y agua potable. Pero se constataron efectos estadísticamente no relevantes en indicadores de bienestar como asistencia escolar, pobreza o empleo. Además, la población-objetivo estuvo subrepresentada, revelando que este tipo de programa en paquete (cupón, hipoteca y exigencias de ahorro) no es adecuado para el segmento más pobre. La evaluación concluyó que si un programa quiere focalizarse en la pobreza extrema debe considerar un subsidio completo.

La Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE, por sus siglas en inglés) está concluyendo una evaluación temática -diseñada para incrementar la propiedad de viviendas- de diez programas de vivienda en países de la región.⁶⁴ Estos requirieron que los beneficiarios tuviesen ahorros y otorgaron subsidio directo e hipoteca, o que el postulante obtuviera una hipoteca privada, para adquirir una casa por un precio máximo convenido.⁶⁵ Las estimaciones de impacto incluyeron los siguientes desenlaces: escasez cuantitativa y cualitativa de viviendas, propiedad de hogares, viviendas seguras, calidad de la solución habitacional, hacinamiento, acceso a servicios básicos (agua potable, alcantarillado y electricidad), ubicación en el mercado laboral, ingresos, acceso al crédito y educación.

Los resultados preliminares de la evaluación muestran que la mayor parte de los objetivos primarios declarados de los programas de reducir la escasez cuantitativa y cualitativa de viviendas (especialmente su calidad), aumentar la propiedad de los hogares y regularizar títulos, fueron logrados por la mayoría de los programas.⁶⁶ En la mayoría de los programas no se encontró un mayor acceso a los servicios básicos

ni una reducción del hacinamiento. Casi ninguno tuvo efecto sobre la educación, medido por las tasas de asistencia, aunque tres tuvieron impacto positivo sobre las tasas de asistencia de las niñas de diez a catorce años de edad. Prácticamente ningún programa tuvo repercusiones en la situación laboral (medida por tasa de ocupación y promedio de horas trabajadas). Y no se observó impacto sobre el acceso al crédito (en instituciones formales o informales) en ninguno de los programas.

Las evaluaciones arrojaron dos hallazgos interesantes respecto de la focalización. Primero, mostraron que, por diseño, la mayoría de los programas de viviendas sociales del BID no están focalizados en los más pobres. Siete de los nueve proyectos evaluados tenían cortes de ingresos por hogar por encima de la línea de pobreza del país, y, en sólo dos, la mayoría de los beneficiarios estaban por debajo de la línea de pobreza. En todos los otros, entre 50% y 90% de los hogares tenían ingresos por sobre la línea de pobreza.

3. Desarrollo urbano no habitacional

Los proyectos de desarrollo urbano no habitacional del BID apoyan a los gobiernos locales y estatales en una amplia gama de intervenciones. Es característico que estos proyectos entreguen un paquete de infraestructuras y servicios que abordan las necesidades más urgentes, identificadas por la municipalidad, para mejorar la calidad de vida en la respectiva ciudad.

En 2008-2009, los préstamos para desarrollo urbano no habitacional financiaron transporte urbano, infraestructuras sociales, drenaje, saneamiento, protección medioambiental, mejoramiento de centros degradados de las ciudades y protección del legado patrimonial. Un total de catorce operaciones incluye-

⁶⁴ The Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Nicaragua y Perú.

⁶⁵ La metodología empleada para estimar el impacto de estos programas fue usar el método de emparejamiento estadístico con el vecino más cercano.

⁶⁶ Seis, siete, nueve y cinco de las diez programas evaluados, respectivamente.

ron inversiones en estas áreas, totalizando US\$230 millones en financiamiento por parte del Banco. Casi el 42% de esta suma financió a municipalidades en Brasil mediante el programa *PROCIDADES*.

En la etapa de evaluación de la factibilidad socioeconómica de estas operaciones, se examina generalmente la viabilidad de cada tipo de inversión incluida en el programa sobre una base individual y, dependiendo de la inversión, se utilizan análisis de costo-beneficio o de costo-efectividad. La viabilidad socioeconómica del paquete de inversiones, como un todo, no es analizada *ex ante*. La lógica de este enfoque dice que las partes son económicamente viables cuando es viable todo el paquete de inversiones. Siguiendo este racionamiento, el paquete de inversiones debiera conducir a un impacto mayor que el que tendría fragmentado en intervenciones sectoriales. No hay evidencia disponible para determinar si éste es el caso, probablemente debido a las dificultades para definir un grupo de control (Bamberger y Hewitt, 1986 y Asesorías para el Desarrollo, 2002). Un grupo de control necesario para esto implica la identificación de una ciudad altamente comparable con la ciudad que se ha beneficiado del programa. Esto es particularmente difícil dada la singularidad de las ciudades y su constante movilidad.

No obstante, contar con evidencias sobre la efectividad de estos proyectos es importante para las futuras operaciones en este sector. El trabajo de evaluación de impacto del Banco debería buscar medir el impacto de los proyectos de desarrollo urbano no habitacional y comparar el impacto de dar infraestructura urbana de una manera integral versus una fragmentaria, como es la inversión sectorial. Como mínimo, las estimaciones económicas *ex ante* deberían ser repetidas al completarse el proyecto y al cabo de algunos años, para verificar que los beneficios del proyecto se concretaron y para analizar de qué manera la implementación (tiempo y costo) afectó la evaluación económica general *ex post*.

4. Sumario

A pesar de que se han emprendido evaluaciones de impacto de los programas de los sectores de viviendas sociales y de mejoramiento de barrios, se necesita hacer más, especialmente en las operaciones de desarrollo urbano no habitacional. Hacia fines de 2009, un total de siete operaciones (aprobadas o en preparación) contenían planes y presupuestos para estas evaluaciones: cinco con mejoramiento de vecindarios (El Salvador, Colombia, Argentina, Guyana, México), dos con viviendas sociales (Ecuador, Guyana) y uno con rehabilitación del centro de una ciudad (Bolivia).

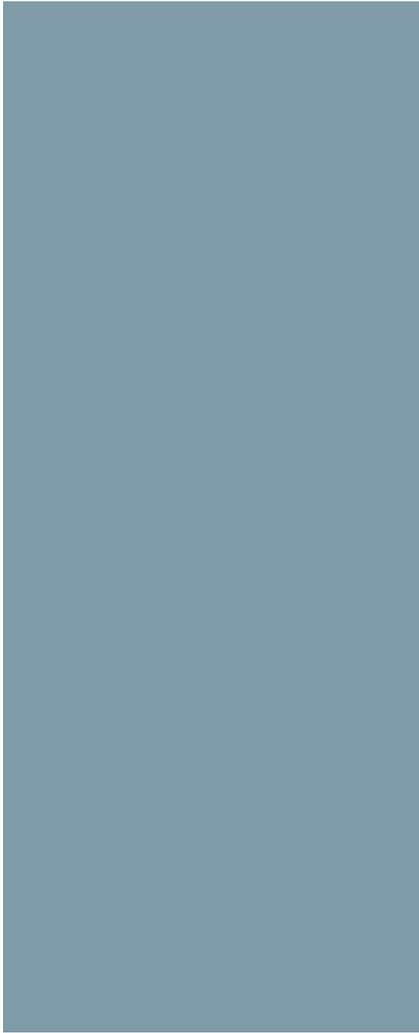
CONCLUSIONES

La motivación para invertir en infraestructura busca, simultáneamente, proporcionar los cimientos básicos sobre los cuales pueda desarrollarse una economía productiva, en general, y mejorar la calidad de vida y la productividad de las poblaciones vulnerables, en particular. En el proceso de Aumento General de Capital (GCI) se ha señalado que “*la región necesita incrementar las inversiones en infraestructura productiva para cerrar la brecha con otros mercados emergentes*”. De allí que es esencial medir y documentar las mejores intervenciones. Sin embargo, las evaluaciones de la efectividad en el desarrollo de los proyectos de infraestructura financiados por el Banco buscan sólo en raras ocasiones medir directamente los rendimientos, trátase de aquellos relacionados con el impacto sobre la economía o los relacionados con impacto sobre el bienestar social. Estudios externos de otros proyectos entregan justificaciones para la inversión en algunas áreas pero, dentro del Banco, estos estudios son limitados. Cuando se realizan evaluaciones de proyectos de infraestructura, hay una tendencia a enfocarse en mediciones *ex ante* de los costos y beneficios de los rendimientos previstos en los proyectos. Esto supone que los costos y beneficios logrados por el proyecto reflejarán aquellos previstos, así como que obtener estos rendimientos conducirá

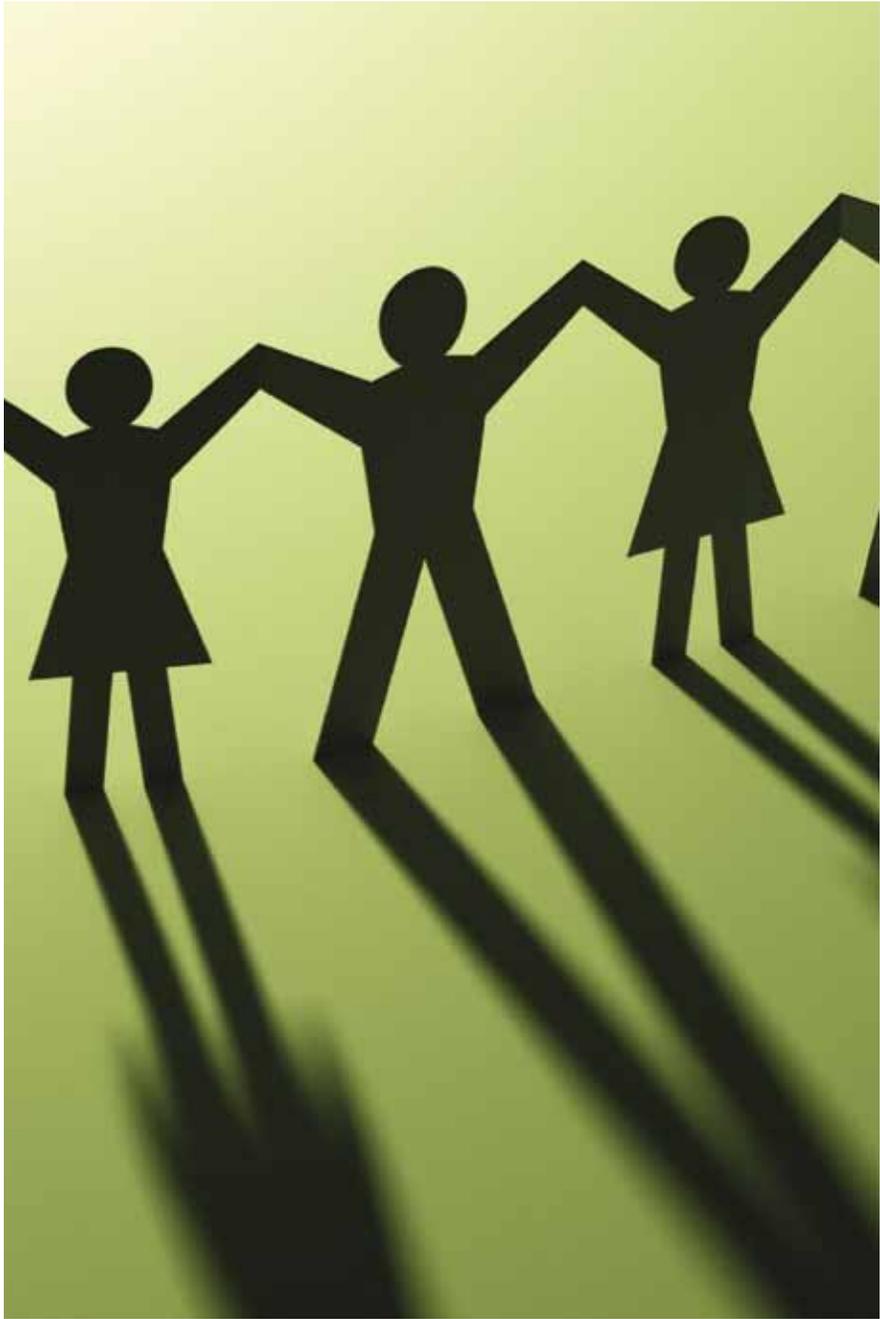
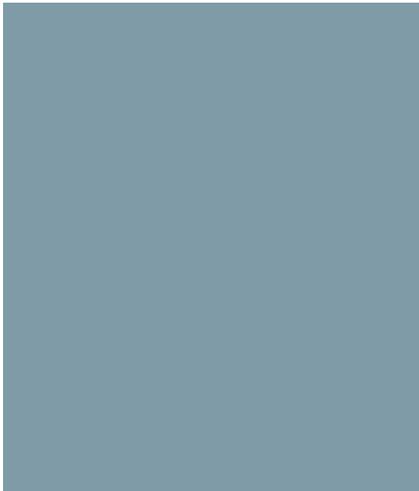
necesariamente a resultados de un nivel más alto. Si la evidencia proveniente de intervenciones similares en el mismo país -o países parecidos- mostrara que éste fuese el caso, esta sería una presunción razonable. Pero la falta de evidencias como estas genera cuestionamientos acerca de dichas presunciones.

En 2009 aumentó la conciencia sobre la necesidad tanto en acrecentar la cantidad y la calidad de las evaluaciones *ex ante* de los beneficios de los proyectos, como de ampliar el esfuerzo para incluir el informe

ex post de los beneficios concretados. Hay intentos preliminares al interior del Banco para expandir la evaluación de los impactos de los proyectos a la construcción de *counterfactuals*, particularmente en el área de desarrollo urbano y en los programas de vivienda (como la evaluación de OVE de los programas de vivienda a concluir en seis países y la de Marcano y Ruprah para Chile). Estos son desarrollos alentadores y sugieren un deseo de medir la efectividad en el desarrollo y ajustar los enfoques de proyectos a partir de las lecciones aprendidas de esas evaluaciones.



III
Capítulo



Instituciones para el crecimiento
y el bienestar social

PANORAMA

Las instituciones, definidas como las reglas efectivas del juego aceptadas y seguidas en una sociedad, son un elemento clave para alcanzar la meta de un desarrollo social equitativo y sostenible. Como señalaba el Premio Nobel Douglas North, “Las instituciones forman la estructura de incentivos de una sociedad y, en consecuencia, las instituciones políticas y económicas son el determinante subyacente del desempeño económico.”⁶⁷

La primera prioridad institucional del Banco enfatiza la importancia de acumular capital humano de alta calidad. Las personas tienen un derecho inherente a la salud, la alimentación y la educación a fin de desarrollarse tanto individual como colectivamente. Este capital humano es también fundamental para el crecimiento económico sostenible. La segunda prioridad se centra en la estructura básica requerida para que la economía -y la sociedad en su conjunto- opere con eficiencia. La tercera prioridad del Banco hace referencia a la centralidad de cómo la sociedad, la economía y el gobierno de un país se organizan e interactúan entre sí, para explicar el desarrollo de largo plazo.

Instituciones fuertes y eficaces son factores determinantes para el desarrollo sostenible. Las instituciones debieran brindar, entre otras cosas, un marco regulador que apoye el funcionamiento de los mercados; un entorno macroeconómico estable y un marco legal predecible y seguridad. Las instituciones configuran la naturaleza y la calidad de las políticas públicas. Como se aborda en el informe sobre Progreso Económico y Social en América Latina, en *La política de las políticas públicas* (BID, 2006), no existe un conjun-

to universal de políticas “correctas”. De hecho, éstas son respuestas contingentes a las condiciones imperantes. Aquello que podría funcionar en un momento en un determinado país podría no funcionar en otro momento o en un lugar diferente. Por consiguiente, las instituciones son las que configuran las características y la calidad de las políticas públicas.

De acuerdo con el BID (2006), América Latina y el Caribe (ALC) tiene un desempeño inferior al resto del mundo en términos de la calidad de sus políticas públicas; sólo Asia del Sur y el África Sub-Sahariana figuran por debajo. Es más: este indicador puede también asociarse con diferentes aspectos del desarrollo para generar evidencia sobre la relevancia de las instituciones. A partir del trabajo Berkman et al. (2008) puede mostrarse que el Índice de Políticas tiene una significativa correlación parcial de 0.37 con el crecimiento económico y de 0.27 con cambios en el desarrollo humano. Al examinar sólo a América Latina, la correlación aumenta a 0.52 y 0.41, respectivamente, y sigue siendo significativa. Las evidencias sugieren también que la calidad de la implementación de políticas está en gran parte determinada por las instituciones de un país y es, por lo menos, tan importante como la calidad de las políticas mismas, otra razón más para prestar especial atención a las instituciones.⁶⁸

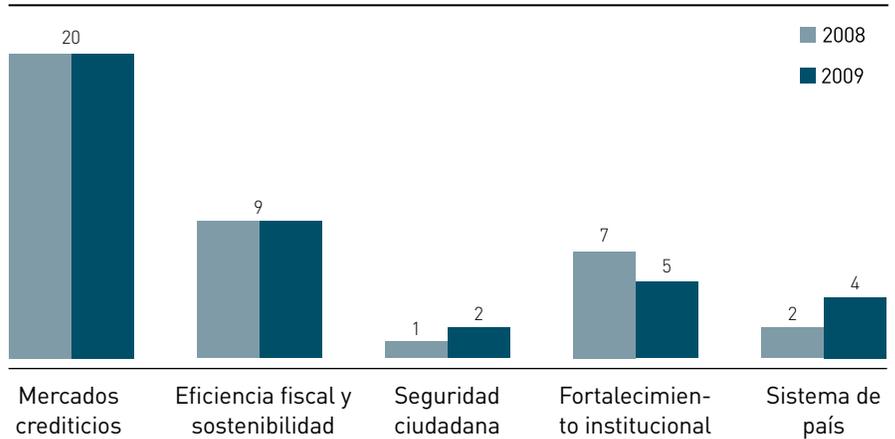
El Banco tiene una larga historia en la promoción y respaldo de la creación, funcionamiento y reforma de las instituciones en la región.⁶⁹ Este capítulo analiza los desafíos fundamentales para las intervenciones financiadas por el BID en tres áreas estratégicas de desarrollo institucional regional: (i) el acceso financiero para las Pequeñas y Medianas Empresas

⁶⁷ Es más, “las instituciones son las limitaciones humanamente creadas estructuran la interacción humana. Están compuestas por limitaciones formales (normas, leyes, constituciones), limitaciones informales (normas de conducta, convenciones, y códigos autoimpuestos de conducta) y por sus características de aplicación. Juntas, definen la estructura de incentivos de las sociedades y específicamente de las economías”. Ver Discurso de Aceptación del Premio Nobel de North (1993).

⁶⁸ Consecuentemente, la comunidad internacional renovó su compromiso para construir un conjunto particular de instituciones, los sistemas de país en Accra, en 2008, particularmente aquellos que están en el centro de la agenda de gestión por resultados, como los de las áreas financiera, presupuestaria y de adquisiciones.

⁶⁹ El Nuevo Marco Operativo del BID y los Documentos de Trabajo para el GCI.

GRÁFICO 33
Número total de proyectos por sector



(PYMES) (ii) seguridad ciudadana y (iii) anti-corrupción. Examina también las evidencias existentes e incluye una primera aproximación a las maneras en que las instituciones sectoriales pueden ser fortalecidas, un componente importante de muchos de los proyectos del Banco, que no ha sido debidamente examinado. Si bien el BID ha trabajado en muchos otros temas institucionales importantes en la región (como la eficiencia fiscal y el fortalecimiento de la sostenibilidad institucional y los sistemas de país (ver gráficos 33 a 35), ilustran el tipo de trabajo que se está haciendo y los desafíos que quedan por delante.

Las pequeñas y medianas empresas enfrentan *diseconomies* de escala y otras fallas de mercado relacionadas con información asimétrica, lo que les dificulta acceder a los mercados crediticios y expandirse con éxito. En la región, las PYMES operan en un entorno institucional difícil, caracterizado por mercados financieros poco profundos, complicados y con costosos procedimientos de formalización, una muy limitada protección contra riesgos e insuficientes recursos tecnológicos y logísticos para acceder a los mercados. En cuanto al financiamiento, las pequeñas empresas obtienen alrededor del 18% de sus fondos de inversión de instituciones financieras formales, en comparación con el 31% de los países de la OCDE; en el caso de las medianas empresas, las cifras son de 22% y

GRÁFICO 34
Financiamiento total por sector

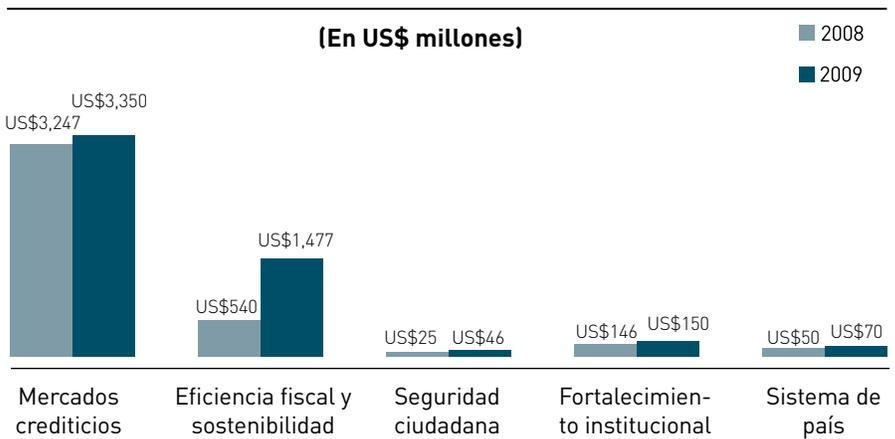
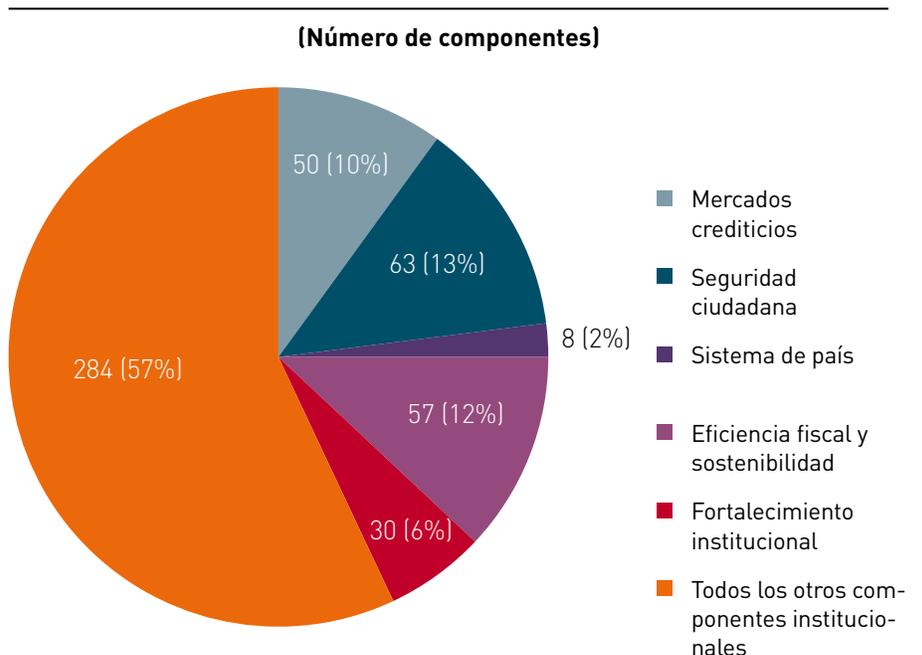


GRÁFICO 35
Componentes de proyectos por sector. 2008-2009



35%, respectivamente. También, 46% de las pequeñas empresas y 41% de las medianas en la región opinan que el acceso limitado al crédito representa un obstáculo significativo para su crecimiento (comparado con el 19% y 13%, respectivamente, en los países de la OCDE).⁷⁰

La violencia representa un obstáculo serio para el desarrollo de la región, habiendo podido demostrarse que constituye un obstáculo para el crecimiento y afecta desproporcionadamente a los pobres. El temor al crimen genera costos económicos, dificulta la coexistencia pacífica en una sociedad democrática, inhibe nuevas inversiones, eleva el costo de hacer negocios, mina los fondos de otras prioridades de políticas públicas y erosiona la confianza en las instituciones, especialmente en aquellas responsables de regular los derechos y obligaciones de los individuos. Las estadísticas para América Latina y el Caribe son bastante desoladoras: la tasa de homicidios es de veintiocho por cada cien mil personas, lo que le posiona en segundo lugar, teniendo sólo detrás a las regiones del Sur y el Occidente de África. Sin embargo, si se singulariza en el Caribe, éste tiene la tasa de homicidios más alta del mundo (treinta).⁷¹

Los promedios regionales ocultan situaciones dramáticamente diferentes a nivel de país: mientras Chile, Uruguay y Argentina tienen tasas de homicidios relativamente bajas (1.9, 5.0 y 5.1 respectivamente), El Salvador, Jamaica, Honduras y Guatemala muestran tasas cercanas o más altas de 50. Durante 2000-2008, los países centroamericanos experimentaron un sostenido aumento en la tasa de homicidios, mientras que Brasil, México y, en particular, Colombia, mostraron una caída. No es sorpresa que el temor y la in-

seguridad figuren constantemente entre las inquietudes más serias en los estudios de percepción.⁷² Estas cifras parecen confirmar la naturaleza multifacética de la violencia y el crimen. Diferentes factores explican el crimen en diferentes países y ciudades, de manera que las respuestas políticas deben adaptarse a su contexto específico.

La corrupción tiene un efecto invasor negativo y extendido sobre el desarrollo. Hay numerosas evidencias de que perturba el desarrollo económico, interfiere con una adecuada asignación de los fondos públicos y socava la legitimidad del sistema político y la viabilidad del Estado. La corrupción es un fenómeno creciente que cubre una amplia gama de manifestaciones: sobornos, extorsión, malversación, enriquecimiento ilícito, nepotismo, tráfico de influencias y uso indebido de información o de la propiedad, por nombrar algunas. Su tamaño e impacto son difíciles de medir, porque a menudo no deja huellas en el papel y los países no siempre tienen sistemas confiables de contraloría. Actualmente, hay mejores indicadores de corrupción que hace 20 años, pero siguen enfrentando limitaciones técnicas.⁷³

En muchos países, incluyendo América Latina, no es posible una medición precisa de la corrupción. En todo caso, nuevos y mejores indicadores muestran que para la región es un importante desafío para el crecimiento. De acuerdo con estas cifras, los países latinoamericanos, comparados con otros de ingresos medios, tienden a ser más corruptos que el promedio, con dos excepciones: Barbados y Chile.⁷⁴

⁷⁰ Ver el Primer Documento de Trabajo para el GCI (CA-501) y el DIA 2010, *La era de la productividad: Cómo transformar las economías desde sus cimientos*.

⁷¹ Ver Banco Mundial/UNODC, 2007.

⁷² Latinbarometro, 2009, "Informe de Corporación Latinbarometro, noviembre 2009.

⁷³ Las comparaciones entre países durante el tiempo son difíciles y las políticas de difusión limitan el acceso a los datos.

⁷⁴ Un análisis del período 2003-2007 del Indicador de Control de la Corrupción del Banco Mundial muestra que Barbados, Chile y Bahamas tienen niveles de corrupción similares al promedio de un país de alto ingreso (HIC, por su sigla en inglés) (1.36). El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional para 2003-2008 destaca a Barbados, Chile y Uruguay como cercanos al promedio HIC (7.4). No tiene datos para Bahamas.

ACCESO AL CRÉDITO Y PRODUCTIVIDAD DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

El sector de las PYMES es muy importante en América Latina y el Caribe, pues emplea a más de dos tercios de la fuerza laboral. Su capacidad para generar empleos productivos es, por lo tanto, crucial para que los estándares de vida suban de manera sostenible en el largo plazo. El insuficiente acceso al crédito es un factor mayor que entorpece su crecimiento tanto en términos de tamaño como de niveles de productividad. Hay una vasta literatura que sugiere que las políticas hacia las PYMES, en general, y el acceso al crédito para estas firmas, en particular, tienen un importante papel que jugar en la promoción de la productividad general.⁷⁵

La literatura económica identifica dos canales principales mediante los cuales las PYMES contribuyen a la economía (Biggs, 2002; Levine, 2005). El primero, es la creación de empleos, pues se cree que son más intensivas en mano de obra que las empresas más grandes. Su expansión debiera generar más empleos en comparación con el crecimiento impulsado por una expansión de empresas más grandes e intensivas en capital, y estimular el empleo contribuye a la reducción de la pobreza. El segundo canal es la innovación y el emprendimiento. Se considera que mejoras en la competitividad y el emprendimiento, tienen un impacto positivo en la economía. La entrada de firmas pequeñas, y la amenaza de la entrada de otras nuevas, intensifica la competencia y el crecimiento de la productividad de la cadena económica.⁷⁶

Habiéndose establecido la importancia del sector de la PYMES, la principal justificación económica para el apoyo público es la existencia de fallas de mercado (debidas sobre todo a una información asimétrica y/o incompleta) que podría atrofiar su crecimiento (Ibarrarán, Maffioli y Stucchi, (2009). Stiglitz y Weiss (1981) señalaron que, debido a la información asimétrica y a problemas de agencia, los bancos tienen dificultades en distinguir entre *riesgos buenos* y *riesgos malos* y para monitorear a los deudores una vez entregados los fondos. Debido a esto, las entidades de préstamo podrían optar por ofrecer una gama de tasas de interés que dejarían sin acceso a cantidades importantes de potenciales solicitantes de crédito, un fenómeno conocido como *racionamiento del crédito*. A pesar de que el argumento no es específico para las PYMES, sus características (grandes variaciones en rentabilidad, dificultades para separar la situación financiera de la empresa de la de sus propietarios, etc.) son tales, que estos problemas las afectan con más gravedad que a las compañías más grandes (OCDE, 2006). Al eliminar las asimetrías de información que impiden el acceso al financiamiento, la política económica podría mejorar el crecimiento de sus empresas más eficientes, llevando a una ganancia neta en productividad.⁷⁷

Otra variable que afecta el acceso de las PYMES al mercado financiero es que éstas tienden a pedir préstamos relativamente pequeños. Las políticas crediticias que determinan el acceso al crédito y los términos de un préstamo se ven influidos por un componente de costo fijo asociado con los trámites y el monitoreo.⁷⁸ Este problema de escala constituye

⁷⁵ Ver Ibarrarán et al. (2009) para una reseña reciente de esta literatura.

⁷⁶ Es importante mencionar que la evidencia sobre estas hipótesis no es concluyente (Beck, Demirgüç-Kunt y Levine, 2005). Algunos estudios sostienen que las PYMES tienen una mayor tasa de destrucción de empleos y, como resultado, la creación neta de empleos es más alta en las grandes empresas. Las firmas grandes brindan también mejor calidad de empleo. En cuanto a innovación y competencia, la evidencia directa no respalda un enfoque en favor de las PYMES. Sobre todo, los estudios de productividad muestran que el factor productividad total es, en realidad, más alto para las medianas y que las pequeñas empresas son las menos eficientes. Más aún, como se advierte en Paulson y Townsend (2004), el talento emprendedor y la inversión son complementos más que sustitutos. Esto implica que la carga de estar limitados cae desproporcionadamente sobre los emprendedores más capaces.

⁷⁷ Sin embargo, se necesita cierta cautela respecto de esta declaración. En particular, como señalan Prescott y Townsend (1984 a y 1984b), los problemas de información per se no justifican intervenciones. En otras palabras, una asignación eficiente Pareto podría ser compatible con la existencia de un equilibrio competitivo en mercados con información privada.

⁷⁸ Ver BDC y CFIB (2001) y Toivanen and Cressy (2000). También Wynant y Hatch (1991), Haines y Riding (1995) y Thompson Lighthouse (1996, 1997, 1998), quienes encontraron evidencia empírica que en relación con los desafíos específicos que enfrentan las PYMES en términos de crédito y acceso a los préstamos bancarios (Industry Canada, 2002).

otra falla del mercado que podría requerir de una intervención pública.

Durante 2008-2009, el BID aprobó dieciséis proyectos para mejorar el acceso a los mercados crediticios de las PYMES,⁷⁹ poniendo a su disposición recursos financieros de largo plazo. El financiamiento total del Banco para dicho período fue de US\$4,7 mil millones en operaciones con garantía soberana y US\$309 millones en operaciones sin garantía soberana.

El Banco se ha enfocado en mitigar el impacto de las fallas del mercado y las asimetrías de información que limitan a las empresas en el acceso al crédito formal para financiar sus operaciones, lo que finalmente puede afectar sus desempeños. Si se deja sin atender, una reducción en el crédito tendría vastas implicancias negativas para el crecimiento económico y el empleo, por sobre aquellas asociadas con los fundamentos de las economías en su conjunto. El principal instrumento utilizado por el BID para mejorar el acceso al crédito de las PYMES son las líneas de crédito globales. Mediante éstas, el Banco brinda financiamientos a mediano y largo plazo por intermedio de los bancos centrales o las agencias de desarrollo que operan como instituciones financieras de segundo nivel, las que luego derivan préstamos a las PYMES, asignando recursos a los proyectos más viables. Este esquema se basa en la idea de que los bancos centrales y las agencias de desarrollo tienen una profunda comprensión y conocimiento de los mercados locales y, por tanto, pueden ayudar a mejorar la asignación de recursos financieros.

Un ejemplo de este tipo de intervención es el primero y segundo CCLIP canalizados desde 2004 por medio del Banco Nacional de Desenvolvimiento Economico e Social, el banco brasileño de desarrollo (BNDES). El principal objetivo de la línea de crédito y del pro-

grama fue apoyar una mayor competitividad y la creación de empleos en micro, pequeñas y medianas empresas, focalizando financiamientos de mediano y largo plazo a proyectos de inversión para expansión, modernización y diversificación de las actividades productivas de iniciativas que satisfacen los requerimientos de factibilidad.

Pese a que el Banco se centra principalmente en abordar las consecuencias de los problemas de asimetría de información -como el daño moral, la selección adversa y el compromiso limitado- también está comprometido en ayudar a los países que enfrentan shocks extraordinarios, temporales y externos, particularmente cuando estos son grandes, exógenos y pudieran tener impactos sistémicos sobre la región, como en la más reciente crisis global. En 2008, el Banco lanzó el Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento (PLSC), con el fin de apoyar los esfuerzos de los gobiernos por mitigar los efectos de la crisis financiera en la estabilidad macroeconómica, el crecimiento económico y el empleo. El programa otorgó liquidez por la vía de instituciones financieras reguladas, que enfrentaban acceso reducido a líneas de crédito extranjeras y a créditos interbancarios, de manera que ellas -a su vez- pudieran proporcionar líneas de crédito a las PYMES y mantener su acceso al capital de trabajo.

La evidencia empírica sobre la efectividad de los programas específicos financiados por el Banco es escasa. Por consiguiente, los hallazgos de las evaluaciones de impacto de programas similares (en particular la entrega subsidiada de crédito y los regímenes de garantías) fueron analizadas para responder dos preguntas: ¿Tuvieron éxito estos programas en mejorar el acceso al crédito y en aumentar los niveles de inversión? y ¿mejora el desempeño de las firmas beneficiadas al tener acceso al crédito?

⁷⁹ BR-L1178, BR-L1180, CO-L1078, CO-L1082, CR-L1033, DR-L11040 ES-L1092, GY-L1016, GY-L1021, ME-L1017, ME-L1051, NI-L1046, PN-L1048, PR-L1024, PR-L1032 y UR-L1052.

La evidencia disponible sugiere que los programas que apuntan a aumentar el acceso de las PYMES al crédito, en particular los esquemas de garantías, pueden conducir a un mayor financiamiento formal de estas firmas.⁸⁰ Hay también evidencia de que las empresas que obtuvieron acceso al crédito formal tenían limitaciones crediticias, pero que al levantarse esa barrera pudieron mejorar sus desempeños, aunque los resultados son más variados en este segundo aspecto.⁸¹ Como se muestra en el capítulo V, la evidencia sugiere que el crédito focalizado y subvenciones ligadas apoyan eficazmente a las PYMES para superar sus limitaciones financieras que obstaculizan su capacidad de innovación. Paravisini (2008) analizó el efecto de un programa de préstamos focalizados en pequeñas firmas argentinas. Los resultados sugieren que sólo siete centavos de cada dólar prestado con fondos del programa no habrían sido entregados a las firmas beneficiarias a falta del programa, lo que implica que los programas de préstamos focalizados pueden ser utilizados por los bancos para reducir sus costos crediticios sin incrementar necesariamente en forma sustantiva la cantidad de préstamos que entregan.⁸²

Las pruebas disponibles sugieren la importancia de una focalización eficiente, en la medida que no todos los recursos públicos incrementan en forma igual la cantidad total de crédito suministrada a las PYMES, y

no todas se benefician de la misma manera del acceso al crédito. Por estas razones, y para conocer qué instrumentos y programas específicos funcionan mejor en la región, es importante que el Banco desarrolle evaluaciones de impacto rigurosas para medir la efectividad de los proyectos que apoya. Esto contribuirá a elaborar un cuerpo de evidencias sobre el efecto que pueden tener estos programas en el desarrollo de las PYMES, en el crecimiento, el empleo y -en el largo plazo- en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

En la actualidad, el Banco desarrolla orientaciones metodológicas y actividades de capacitación para respaldar la adopción de técnicas de evaluación de impacto de última generación en las áreas de acceso al crédito y productividad de las PYMES. Adicionalmente, está iniciando evaluaciones de impacto piloto en Brasil, Chile, Paraguay y Perú sobre el efecto de las políticas crediticias en las microempresas y PYMES. En Chile y Paraguay, los estudios se encuentran en la etapa de diseño. En Chile, busca evaluar el impacto de diversos programas públicos de crédito y garantías sobre el desempeño de las PYMES, gestionados principalmente por la agencia estatal CORFO; en particular, medir las repercusiones en la productividad y el empleo. En Paraguay, el Banco ha definido un proyecto de evaluación para medir los impactos de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)

⁸⁰ En cuanto a la provisión de acceso subsidiado al crédito y el uso de los regímenes de garantías, Aivazian, Masundar y Santor (2003) hallaron que el programa de PYMES del Banco Mundial en Sri Lanka llevó a una relajación de las limitaciones crediticias y a niveles más altos de inversión para las firmas que recibieron los subsidios. También mostraron que la garantía pública bajó el costo de endeudamiento de las PYMES en medida sustantiva. Uesugi, Sakai y Yamashiro (2008) examinaron el impacto del Programa Especial de Garantías de Crédito (SCG, por sus siglas en inglés) en el sector de la pequeña empresa japonesa, y establecieron que la asignación de crédito, particularmente de largo plazo, se incrementó más entre los usuarios que entre los no usuarios del programa.

⁸¹ Aivazian, Masundar y Santor (2003) encontraron que el relajamiento de las limitaciones de financiamiento no afectó a la eficiencia económica absoluta o relativa del grupo de empresas que recibieron préstamos del programa PYMES. Banerjee y Duflo (2004) mostraron una aceleración significativa en la tasa de crecimiento de las ventas y utilidades de las firmas beneficiarias que recibieron un crédito directo. Uesugi, Sakai y Yamashiro (2008) dieron cuenta de que la rentabilidad mejora entre los usuarios menos riesgosos de un régimen de garantía, mientras que no hay cambios significativos entre los usuarios riesgosos. Respecto de mejorar el acceso al crédito y fomentar la productividad de las microempresas, Cotler y Woodruff (2008) estudiaron un programa de préstamos diseñado para servir a clientes (pequeñas empresas de ventas al detalle) de la mayor compañía de comida *snack* de México (Bimbo). Descubrieron que los préstamos tuvieron impactos positivos sobre las firmas más pequeñas, pero negativos sobre las más grandes, lo que es consistente con la hipótesis de que las pequeñas tienen retornos más altos de capital y enfrentan mayores limitaciones crediticias.

⁸² Una interesante intervención alternativa para mejorar el acceso al crédito es la promoción de oficinas de crédito. En una reciente evaluación en Guatemala, De Janvry et al. (2008) analizó en dos partes los efectos de una nueva oficina de crédito: qué pasa cuando una agencia de préstamos observa nueva información acerca de los deudores, y qué pasa cuando estos se dan cuenta de que los prestamistas pueden observar esta información. Los autores encontraron que la conciencia de ser monitoreados por la oficina llevó a las empresas a un aumento modesto y temporal en las tasas de pagos entre los financistas, y a que grupos de micro financiamientos rechazaran a los miembros de peor desempeño.



sobre el acceso a créditos de mediano y largo plazo, la creación de empleos, la inversión y la productividad. En Brasil, se basa en trabajos previos relacionados,⁸³ para producir evidencias iniciales acerca del efecto de las políticas crediticias públicas sobre las limitaciones financieras de las empresas, las inversiones, la generación de empleos, la productividad y el crecimiento. Aunque preliminares, los resultados muestran efectos heterogéneos positivos sobre el empleo, la productividad y las inversiones en investigación y desarrollo. Los resultados dan cuenta, asimismo, que en Brasil la cobertura ha aumentado con el tiempo para las firmas de todos los tamaños. En Perú, en el contexto de un proyecto con MIBANCO, la Oficina del Fondo Multilateral de Inversiones (MIF, por su sigla en inglés) diseña una prueba aleatoria para evaluar la eficacia de diferentes combinaciones de acceso a la promoción microfinanciera y la capacitación para desarrollar los talentos y capacidades de mujeres emprendedoras.

SEGURIDAD CIUDADANA

El Banco ha apoyado a países de América Latina y el Caribe en sus esfuerzos por prevenir la violencia y las actividades criminales desde mediados de los años '90. Desde 1998 hasta 2006, el BID aprobó diez proyectos con un financiamiento total de más de US\$200 millones. Durante 2008-2009, el Banco cursó programas de seguridad ciudadana en Argentina, Jamaica y Trinidad-Tobago, con fondos que se acercaron a los US\$45,5 millones.

El crimen y la violencia son desafíos cruciales para la región. No sólo tienen un efecto perjudicial sobre las vidas de los ciudadanos, sino que también representan un impacto significativo para las perspectivas de desarrollo económico. Como señaló recientemente el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon: "*Sin desarrollo no tendremos seguridad y sin seguridad no lograremos el desarrollo*". La relevancia del tópico llevó al Programa de Desarrollo de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a concentrar en la inseguridad su Informe sobre Desarrollo Humano 2009-2010 (IDH) para Centroamérica. Desde mediados de los años '90, el BID identificó esta situación como un desafío clave para el desarrollo y ha apoyado -como seguirá haciéndolo en los próximos años- a la región con proyectos y trabajo analítico.

La respuesta tradicional al crimen y la violencia se basaba en un tratamiento coercitivo mediante el uso de la policía y los sistemas judiciales y de prisiones. Sin embargo, las actitudes hacia el crimen y el castigo han cambiado durante las últimas dos décadas. En primer término, ahora, la violencia se reconoce como un fenómeno multifacético y complejo con causas y consecuencias múltiples, que se manifiesta en diferentes niveles (individuo, familia, comunidad). En

⁸³ Estos incluyen un estudio apoyado parcialmente por el BID (Ribeiro E. P. Y De Negri J. A., 2009): "Estimating the Causal Effect of Access to Public Credit on Productivity: the Case of Brazil", presentado en la Conferencia LACEA-LAMES (2009) y un estudio apoyado por IPEA (Octaviano, G. Y Souza, F. (2008). "O efeito do BNDES na produtividade das empresas", en De Negri (org.). Inovação e Crescimento das empresas. Brasília: IPEA.

segundo término, cada vez se ha hecho más claro que las estrategias de reducción deben ser complementadas con métodos de prevención, con un énfasis especial en la participación de la comunidad.

Las Intervenciones de Seguridad Ciudadana (CSIs, por sus siglas en inglés) utilizan medidas transversales, que combinan más de un enfoque de política, para prevenir o reducir la violencia y que podrían operar a nivel nacional, local o comunitario. La propuesta del IDH para Centroamérica es un enfoque más inteligente hacia el crimen, un contraste refrescante con los prolongados debates en torno de si es más eficiente un enfoque duro o uno suave.

Según Moser et al. (2005), la amplia gama de respuestas policiales al crimen y la violencia puede agruparse en cinco categorías: (i) justicia criminal (incluyendo el sistema policial, el proceso judicial y el sistema penal); (ii) salud pública (que identifica los factores de riesgo y catastra el crimen y la violencia con fines de prevención y control); (iii) transformación de conflictos (que examina la manera en que la violencia institucionalizada, sistémica y arbitraria puede crear precondiciones para una futura violencia social); (iv) transformación del entorno (que considera la posibilidad de prevenir el crimen modificando el entorno físico); y (v) desarrollo de capital social (que apunta a reducir el crimen y la violencia promoviendo valores cívicos, confianza, cooperación y compromiso social al interior de las comunidades).

Estos enfoques no son mutuamente excluyentes. El comportamiento está de modo directo influido por una combinación de predisposiciones e incentivos y por el entorno físico, indirectamente. Los crímenes ocurren debido a una mezcla de factores individuales (micro) y contextuales (macro). Los micro indican la propensión o disposición de un individuo a cometer actos criminales; los macro son el contexto en que pueden ocurrir los crímenes. Ha habido una notoria evolución hacia intervenciones trans-sectoriales de reducción de la violencia, basadas en la presunción de que los enfoques de política deben combinarse, para ser eficaces y

sostenibles. Por esto, el Banco ha puesto énfasis en un enfoque comprensivo, que incluye la prevención (por la vía de la salud pública, el desarrollo de capital social y la transformación del entorno) y el control (mediante la justicia criminal). Por ejemplo, en los tres proyectos aprobados en 2008-2009, los componentes de capital social representan el 50% de los fondos de inversión, los componentes de justicia criminal cerca del 16% y los componentes de capacidades y construcción institucional, el restante 34%.

Empleando una combinación de enfoques de salud pública y de desarrollo de capital social, el Banco apoya en Trinidad-Tobago la creación de Oficiales de Acción Comunitaria y capacita a residentes locales para que se conviertan en Promotores Comunitarios de Paz. Las acciones incluyen movilización de la comunidad y servicios de prevención de la violencia. Estas actividades de construcción de capacidades contemplan habilidades en el cuidado de los niños, resolución de conflictos comunitarios, capacitación en competencias vocacionales y sociales para jóvenes, prevención de escenarios propicios de crímenes y otras campañas de educación pública. Un enfoque similar es implementado en Argentina para promover la participación de la comunidad en el análisis y diseño de operaciones nuevas y eficaces. En Jamaica, el Banco promoverá la gobernabilidad comunitaria mediante la participación activa de diferentes organizaciones de base en comités de acción comunitaria.

También se utiliza un enfoque de justicia criminal. En Trinidad-Tobago, el programa del BID financia la rehabilitación de cuarteles policiales para aumentar la confianza pública y mejorar la interacción policía-ciudadano. En Argentina, un programa se focaliza en la violencia doméstica. Para incentivar relaciones sociales más equitativas entre los géneros (una sugerencia clave del IDH del PNUD) se implementarán programas sociales y situacionales, que incluyen la capacitación de funcionarios policiales. Otro esquema es el establecimiento, en Jamaica, de Tribunales Comunitarios de Justicia, que sirven como medio de apoyo a una política de justicia comunitaria de restitución.

Estas tres intervenciones incluyen también financiamiento para desarrollar la capacidad institucional de los organismos gubernamentales nacionales y locales. En Argentina y Jamaica, el Banco apoyará la recolección, el procesamiento y el análisis de información oportuna y confiable por medio de estadísticas nacionales sobre el crimen y la violencia. En Jamaica, también se apoyará una revisión de las normas y procedimientos adecuados y de estándares apropiados para el desempeño judicial.

Las intervenciones que se guían por el marco de las CSI tienen, como se señaló, sustento a nivel teórico. Sin embargo, el tema de cuándo y por qué estas intervenciones son efectivas, es fundamentalmente empírico. Faltan evidencias basadas en las experiencias rigurosas sobre la efectividad de las CSI, en su conjunto, y se sabe muy poco acerca del impacto de intervenciones individuales. Hay alguna evidencia de respaldo del desarrollo de tribunales de justicia a nivel local. En una evaluación reciente realizada por OVE, Soares y Sviatschi (2009) examinaron un programa financiado por el BID en Perú, cuyo objetivo era ampliar la cobertura del sistema judicial a áreas marginales con centros de servicio únicos o modulares. Encontraron que, al mejorarse el acceso a la justicia formal, se redujo la incidencia de conflictos en alrededor de 4% y en cerca de 10% la proporción de conflictos solucionados con mecanismos judiciales informales. Además, los resultados sugieren que el programa fue eficaz en aumentar la disponibilidad de abogados en las áreas donde intervino (un aumento cercano al 10% en comparación con las áreas de control). Aún así, los módulos de justicia no tuvieron un impacto sobre el tiempo que tomó resolver los conflictos.

En términos de componentes de capital social, un intento de medir el impacto de estas intervenciones fue presentado por Atanasio, Pellerano y Phillips (2009), que estudiaron la intervención *Desarrollo y Paz* en Colombia, una iniciativa comunitaria de construcción de paz en algunas de las regiones más pobres y violentas del país. Dieron cuenta que el capital social puede ser eficazmente medido mediante el uso de un

índice de comportamiento basado en la contribución a un bien público local, en un escenario experimental en terreno. Adicionalmente, los resultados dieron cuenta que este tipo de programa puede contribuir a construir capital social y a crear nuevas aptitudes para la gestión de conflictos en comunidades afectadas por la violencia. Sin embargo, no analizaron si el aumento del capital social significó menores niveles de violencia en la comunidad. Respecto del enfoque de salud pública, en un intento por encontrar las soluciones más eficaces en costo para el combate del crimen y la violencia en América Latina y el Caribe, Cohen y Rubio (2007) concluyeron que tres de los cuatro programas abordan factores de riesgo, a saber: programas para madres en riesgo y niños pequeños menores de cinco años de edad; programas para tratar la violencia juvenil y de pandillas, y programas de prevención y control de la violencia doméstica. Si bien la evidencia disponible sobre los efectos de operaciones individuales similares a las que promueve el Banco no es concluyente, no hay evidencia empírica que apoye las intervenciones específicas del modo integral que, respecto del problema, ha caracterizado al enfoque del Banco.

Las intervenciones aprobadas en 2008-2009 representan una nueva oportunidad para enfocarse en un diseño sólido de evaluación de impacto. Para poder atribuir cualquier cambio en los indicadores de resultados a intervenciones individuales, deberían utilizarse diseños rigurosos de evaluación, más allá de los análisis tradicionales que, simplemente, comparan indicadores antes y después de la intervención. Estas intervenciones se prestan para tales diseños de evaluación. Debido a que tienen componentes similares, comparar también evidencias de diferentes escenarios en la región representará una contribución al conocimiento existente sobre su efectividad. Además, si el Banco quiere ser capaz de demostrar que el efecto total es mayor que la suma de sus partes, y que una secuencia de operaciones interrelacionadas debería asegurar grados más altos de sostenibilidad, es inevitable que se apliquen diseños de evaluación más avanzados en las necesidades específicas de las CSI,

incluyendo modelos de tratamiento múltiples y de dosificación de efectos.

En este contexto, la División de Desarrollo Estratégico (SDV) se asoció con la División de Capacidad Institucional del Estado (ICS) para incorporar diseños rigurosos de evaluación en algunos proyectos con el fin de indagar en qué funcionan en términos de prevención del crimen en América Latina. En particular, la evaluación del proyecto en Trinidad-Tobago se centrará en estudiar los vínculos entre los componentes del programa para poder distinguir el impacto de los factores individuales respecto del impacto de los elementos en su conjunto. Se ha hecho un esfuerzo especial para utilizar indicadores que sean mensurables, específicos y realistas, tales como tasas de homicidio, robos, lesiones y ataques armados. La evaluación se centrará, de manera particular, en las veintidós comunidades focalizadas por el programa. En diferentes comunidades, hará seguimientos a proyectos de impacto rápido (tales como la creación de espacios comunitarios seguros, resolución de conflictos y campañas de educación pública), lo que permitirá una comparación clara entre las diferentes intervenciones. Finalmente, en la estrategia de evaluación del programa se incluirá una nueva manera de medir el capital social.

FORTALECIMIENTO DE LA ANTICORRUPCIÓN EN ENTIDADES PÚBLICAS SECTORIALES

Los programas para reducir o prevenir la corrupción se expandieron significativamente en el mundo durante los años '90, a medida que aumentó el reconocimiento del efecto perjudicial que tiene la corrupción sobre el desarrollo (Bryane, 2004). En 2009, la anticorrupción fue un buque insignia del trabajo del BID en el ámbito de la capacidad institucional. Esta iniciativa está representada en el Plan de Acción para el apoyo a los países en sus esfuerzos por combatir la corrupción

y fomentar la transparencia (PAACT), aprobado en noviembre de 2009. El Banco ha aprobado, desde el año 2000, cuatro préstamos para aumentar la transparencia en los procesos gubernamentales de adquisiciones y en los sistemas fiscales y para combatir la corrupción en el sector público⁸⁴, que representan un total de US\$61,8 millones; en 2008-2009, el BID cursó un préstamo para combatir la corrupción en Bolivia por US\$5 millones,⁸⁵ cuyos objetivos son reducir la impunidad en las actividades corruptas, ampliar el control social, aumentar la responsabilidad del gobierno y reducir los niveles de tolerancia a la corrupción de los servidores públicos y los ciudadanos.

De acuerdo con la Agencia de Cooperación en el Desarrollo de Noruega (NORAD, 2009), los enfoques hacia la corrupción se sitúan en cinco amplias categorías: (i) aplicación del marco legal; (ii) agencias anti-corrupción especializadas; (iii) reforma de la administración pública, (iv) cumplimiento del sector público y (v) supervisión y participación de la comunidad.

El proyecto más reciente contra la corrupción en Bolivia implementará dos de dichos enfoques: agencias anticorrupción y supervisión y participación de la comunidad. En cuanto a las agencias especializadas, la literatura da cuenta, por ejemplo, que el modelo de Hong Kong es difícil de reproducir en otras partes (OCDE, 2003; Heilbrun, 2004; y NORAD, 2009). Cuando se estableció allí, en 1974, la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC, por sus siglas en inglés) carecía de credibilidad, pero el procesamiento de un alto oficial de la policía mejoró la percepción pública. Esto fue posible debido a la existencia de un marco adecuado de aplicación legal, a los incentivos correctos y a la voluntad política de ejercer los mandatos draconianos de la ICAC.

Otros países, como Argentina, Chile, Australia, Bosnia-Herzegovina, Guinea, India, Islas Mauricio y Co-

⁸⁴ NI-0143, BR-L1026, HO-0176 and BO-L1047.

⁸⁵ BO-L1047.

rea del Sur han recurrido también a agencias anticorrupción, basadas en el modelo de Hong Kong, pero no hay evidencias fehacientes que demuestren su efectividad. Varios casos de estudio indican que la voluntad política, recursos financieros adecuados, la independencia política y la integridad del personal son factores claves para crear agencias anticorrupción exitosas (U4, Anti Corruption Resource Centre, 2005; Heilbrun, 2004; y OCDE, 2003). Sin embargo, ninguna evaluación de impacto ha verificado todavía la importancia de estos factores.

En cuanto a la supervisión y participación de la comunidad, se han emprendido evaluaciones de impacto experimentales y cuasi-experimentales para examinar la efectividad de este tipo de intervenciones en comparación con los programas que se centran en auditorías. Ferraz y Finan (2009) utilizaron informes de auditoría de un programa contra la corrupción en Brasil, para elaborar nuevas mediciones de la corrupción política en los gobiernos locales y evaluar si la responsabilidad electoral afecta las prácticas corruptas de los políticos incumbentes. Documentaron menos corrupción en las municipalidades donde los alcaldes pueden ser reelectos; por ejemplo, los ediles con un incentivo de reelección malversan 27% menos recursos que aquellos que no lo tienen.

Fuera de América Latina y el Caribe, un experimento aleatorio en Indonesia, relacionado con la corrupción en proyectos de construcción de caminos demostró que las auditorías tradicionales son más efectivas para reducir los gastos no declarados que la toma de conciencia y participación de la comunidad (Olken, 2007).⁸⁶ En cambio, una evaluación cuasi experimental en Uganda, que hizo un seguimiento comunitario

a funcionarios locales que gestionaban un programa de subvenciones escolares, dio cuenta que el acceso público a la información puede ser un disuasivo potente contra la corrupción local (Reinikka y Svensson, 2003). Los especialistas sugieren que el seguimiento ciudadano sólo puede ser eficaz cuando los individuos tienen un interés personal en asegurarse que obtendrán lo que quieren, por ejemplo, alimentos, educación o servicios de salud. El monitoreo ciudadano puede ser menos o nada de efectivo en la provisión de bienes públicos, como infraestructura, donde los incentivos para cambiar las conductas corruptas son significativamente menores.⁸⁷ También se ha concluido que, para que la corrupción disminuya, la información debe presentarse en un formato relevante y comprensible, además de originar una sensación de empoderamiento. (NORAD, 2009); además, debe ser eficazmente difundida, tomando en cuenta la educación, las capacidades y la distribución del poder de las personas en sus sociedades (Fjelstad e Isaksen 2008).

La evidencia empírica de las estrategias contra la corrupción es escasa y muestra resultados mixtos, de manera que poco se conoce sobre qué funciona mejor para combatir la corrupción. Con excepciones importantes, las comisiones anticorrupción no han mostrado resultados concretos y sostenidos, respaldados por evidencias sólidas y creíbles. La supervisión y participación de la comunidad es más prometedora, pero parece depender de cómo se presente la información y de la naturaleza de los bienes y servicios proporcionados. Un diseño sólido de evaluación para dos componentes de participación comunitaria ofrece una oportunidad ideal para aumentar el conocimiento sobre la clase de intervenciones que funcionan en esta área.

⁸⁶ The El estudio muestra que la participación de las bases en el seguimiento a los proyectos redujo el desvío de gastos en pagos de salarios, pero no en las pérdidas de materiales para la construcción de caminos. Sin embargo, dado que esto representa una suma mayor que la primera, hubo un impacto negativo sobre la participación comunitaria en los niveles generales de corrupción.

⁸⁷ En el caso del estudio indonesio, el pueblo completo se beneficiaría de una reducción de la corrupción en la construcción de caminos, por lo que los pequeños beneficios individuales disminuyen el incentivo para exigir un cambio de las prácticas corruptas. Por otra parte, un pequeño grupo de trabajadores -que esperan ganar personalmente con una menor corrupción en pagos salariales- tiene más probabilidades de exigir, forzar o dar origen a un cambio de conducta. (Olken, 2007; Fjelstad e Isaksen, 2008 y NORAD, 2009).

(Financiamiento en US\$ millones y número de componentes)



FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO

En 2008-2009, el apoyo del Banco al fortalecimiento de las instituciones del sector público totalizó US\$2,2 mil millones, 52% de los cuales se destinó a préstamos para infraestructura, 25% a crecimiento y bienestar social, 11% para el sector social y otro 11% para medioambiente, cambio climático, energías renovables y seguridad alimentaria. Esto significa que 11,35% del total de préstamos de 2008 (8,21% en 2009) tuvo componentes de desarrollo institucional.

Rara vez estos componentes son evaluados *ex-ante* o *ex post*. Para cerrar esta brecha, la Oficina de Planificación Estratégica y de Efectividad en el Desarrollo (SPD) encargó un análisis *ex ante* del fortalecimiento institucional en una muestra de proyectos aprobados en 2008-2009. El marco analítico considera cuatro dimensiones fundamentales de cambio institucional en el sector público.⁸⁸ Primero, el *objetivo o visión estratégica* considera si el programa es coherente y consistente en su diagnóstico y solución propuesta, es decir, ve si está centrado en una institución, tiene una meta sistémica y si posee un propósito final o es instrumental para alcanzar el resultado del proyecto. Segundo, la *gestión estratégica o liderazgo* incluye la necesidad de una clara definición sobre quién está a cargo y se

opta por un liderazgo central o sectorial. La tercera consideración es quién apoya el proceso de fortalecimiento; o sea, quién forma parte de la coalición por el cambio, que puede ser amplia o reducida, intragubernamental o de carácter social más inclusiva. La consideración final es la *capacidad de implementación*, que analiza el riesgo de que la institución no sea capaz de funcionar bajo los nuevos lineamientos.

Una muestra de veinte proyectos, que cubren las cinco prioridades estratégicas del Banco, fue analizada en el marco descrito. Se determinó que el objetivo estratégico de los componentes de fortalecimiento estaba claramente establecido, con un marco coherente que identificaba el problema, los objetivos a seguir y las actividades emprendidas. No obstante, en una pequeña cantidad de programas, el análisis mostró un conjunto heterogéneo de objetivos, que diluían el foco de la reforma y reducían la coherencia entre cambio institucional y objetivos sectoriales. Los proyectos involucrados en reformas específicas a instituciones tienen una visión intra-organizacional e instrumental. Los proyectos en sectores como agua y saneamiento, transporte y ciencia y tecnología, que parecen ocuparse de una institución en particular, se caracterizan por una visión que al mismo tiempo es sistémica –por afectar a múltiples instituciones u organizaciones– y dirigida a lograr un resultado final.

⁸⁸ El marco analítico usado en este informe para describir las intervenciones del Banco en los cambios del sector institucional, se deriva de Huerta Melchor, O. (2008), "Managing Change in OECD Governments: An Introductory Framework", *OECD Working Papers on Public Governance*, no.12, OECD Publishing.

El liderazgo fue claramente identificado en el grupo de la muestra y tendió a estar mayoritariamente basado en la agencia sectorial. Un pequeño número de proyectos sectoriales mostró una estructura central de liderazgo, con la gestión estratégica ubicada en el ministerio o secretaría de Hacienda, pese a que la visión fue evaluada como orientada a un resultado final. Esta disposición indica que más, que el conocimiento de las políticas sectoriales, la asignación de recursos y el poder fiscal son las principales características de liderazgo para implementar estos programas y alcanzar el objetivo de desarrollo,

Identificar a la coalición por el cambio requiere de un análisis del comportamiento de los actores políticos, tanto internos como externos a la institución. Desde un punto de vista descriptivo, todos los proyectos en educación, ciencia y tecnología y mercados de capitales implican coaliciones sociales externas, mientras que los de transportes y agricultura presentan coaliciones amplias pero intra-gubernamentales, y las intervenciones en energía tienen asociaciones reducidas en este ámbito.

Desde una perspectiva analítica, las operaciones del Banco ofrecen poco exámen del contexto político en el que se diseñan e implementan los proyectos. Este análisis es necesario para construir coaliciones que respalden los cambios y para identificar a los actores del sector público que pudieran desbaratar el cumplimiento de los objetivos. Las acciones del BID tienden a asumir que los actores gubernamentales, involucrados directa o indirectamente en el proyecto, están alineados con la visión del cambio. La literatura acerca de la economía política del cambio institucional ha abordado ampliamente la heterogeneidad de las posiciones en la jerarquía de un gobierno. Para el éxito de una intervención, por tanto, resulta clave la identificación de estrategias que fortalezcan la coalición que apoya el cambio y mitiguen la resistencia de otros grupos.

El enfoque del Banco sobre la capacidad de una institución para implementar cambios falla tanto en el

análisis de las capacidades de la agencia sectorial en la gestión del cambio propuesto como en la identificación de las “ganancias rápidas,” que son fundamentales para establecer una secuencia exitosa de acciones. Adicionalmente, la sostenibilidad del cambio institucional depende de la capacidad de la agencia para funcionar bajo una nueva organización con instrumentos renovados. El Banco aborda este desafío enfocándose en la construcción de habilidades técnicas para utilizar instrumentos nuevos, descuidando la idoneidad para adaptarse y funcionar en un nuevo entorno organizacional (referido también como cambio cultural). Esta es una condición necesaria para que el cambio sea eficiente, eficaz y sostenible.

En suma, la perspectiva del Banco sobre la reforma de las instituciones sectoriales tiende a centrarse en un modelo de intervención basado en estructuras formales concentrado en la coherencia técnica del diagnóstico y las soluciones propuestas. La incorporación de análisis de consideraciones organizacionales políticas, gestión de las capacidades para el cambio y el proceso de cambio cultural, haría mucho por reforzar la probabilidad de obtener resultados positivos y sostenibles.

CONCLUSIONES

El BID ha dedicado recursos sustanciales al fortalecimiento de instituciones claves en sus países socios y debe estar a la altura del desafío de medir la efectividad de estas operaciones. Al hacerlo, acumulará conocimientos acerca de lo que funciona y aprovechará al máximo dos de sus ventajas centrales: su naturaleza regional y su potencial para identificar conocimientos, mejores prácticas y experiencias. Así como el trabajo del Banco en el sector social es un punto de referencia, en el campo institucional necesita documentar la efectividad de sus intervenciones para aumentar su relevancia como socio en el desarrollo. Para ser claros: es probable que el Banco haya desempeñado un rol importante en las áreas mencionadas y también en otros desafíos institucionales -como la gestión tributaria y el fortalecimiento de los sistemas de país de acuerdo con la Declaración de París

sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo- pero la realidad es que no ha podido mostrar dichos resultados. Si bien los tópicos institucionales son complejos, los beneficios de contar con diseños sólidos de evaluación son grandes y deben emprenderse iniciativas concretas para adquirir estos.

En dos de las tres materias reseñadas en este capítulo (crédito a las PYMES y seguridad ciudadana) pueden aplicarse metodologías de evaluaciones establecidas, pero con modificaciones menores. Cuando los beneficiarios finales son empresas y no hogares (y otras agencias actúan como intermediarios), el diseño y la implementación de la evaluación presentan más desafíos. Sin embargo, hay evaluaciones rigurosas que muestran que es posible superar estos retos. El Banco ha comenzado a trabajar en estas evaluaciones y debe incrementar y sustentar su esfuerzo en esta área.

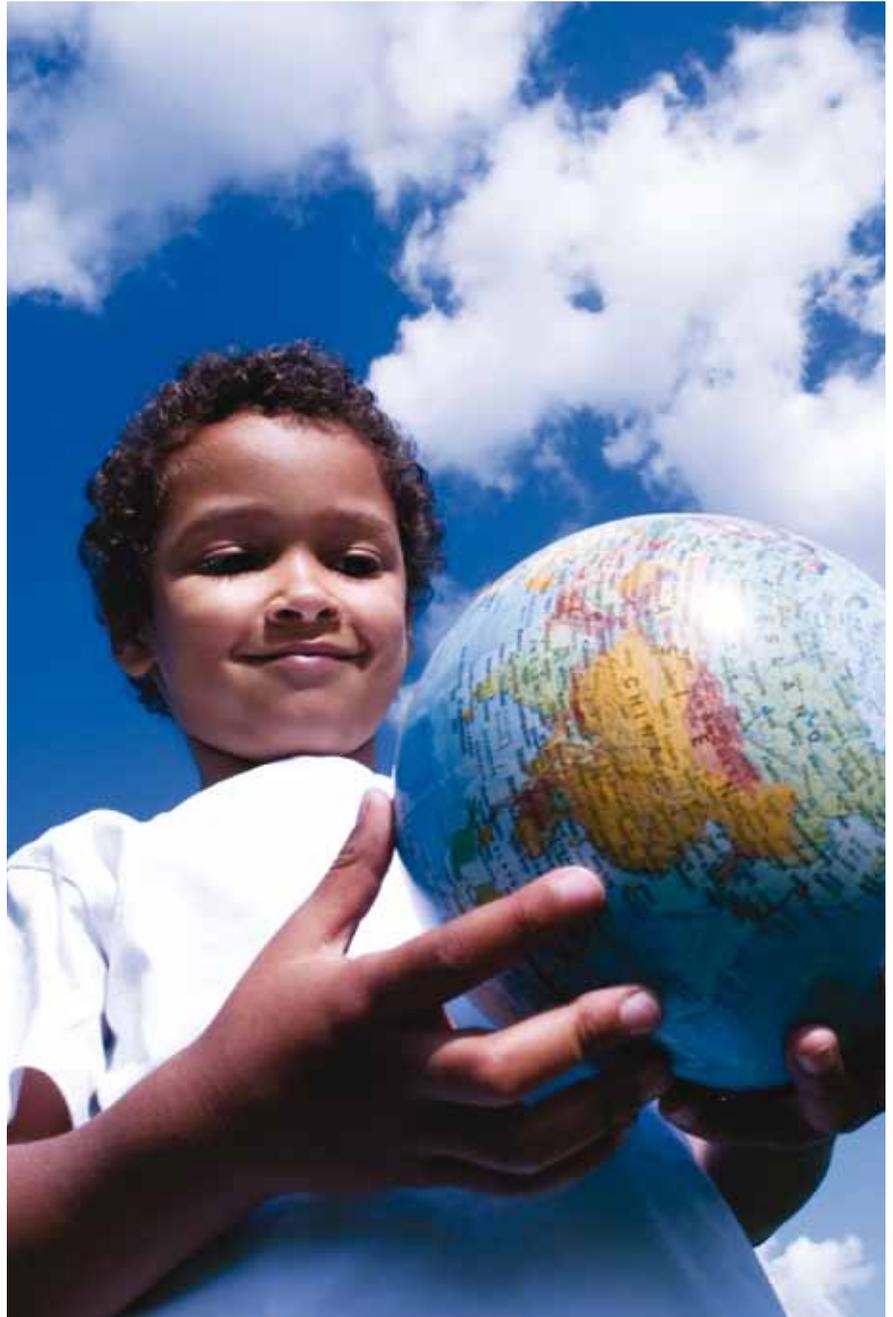
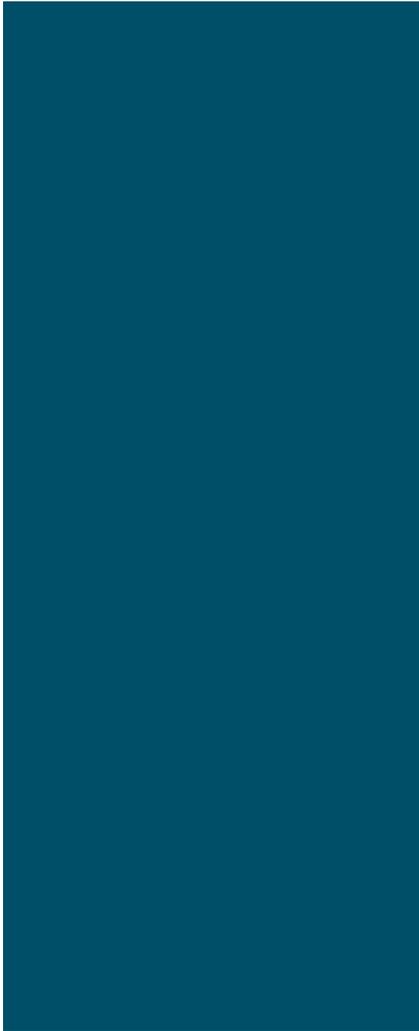
Para la mayoría de las intervenciones en seguridad ciudadana, podría aplicarse un diseño riguroso de evaluación, al menos en áreas específicas como capacitación, prevención y mejoramientos del entorno. Es también necesario someter a examen el enfoque integrado del Banco. Su apoyo a los observatorios de crimen y su foco en la generación de datos creíbles sobre crimen y violencia ayudarán al diseño e implemen-

tación de las evaluaciones. Por consiguiente, el BID debe prestar particular atención a estas iniciativas.

Los programas contra la corrupción y aquellos centrados en cambiar, en general, la dinámica interna de las instituciones plantea desafíos particulares de evaluación. La definición de *contrafactuals* válidos no es sencilla y los modelos estructurales (descripciones analíticas de los factores determinantes -y sus interrelaciones- del desempeño de las instituciones) no son comunes. El Banco tiene dos opciones disponibles y debería explotar ambas. La primera, es aplicar los marcos de trabajo existentes a la evaluación de proyectos de reforma institucional, como los reseñados por Thoenig (2000) y por Larbi et al. (2005); o los utilizados por el Grupo Independiente de Evaluación (IEG, por sus siglas en inglés, 2008).⁸⁹ A pesar de que no son *per se* evaluaciones de impacto propiamente tal, estos marcos de trabajo permiten medir los avances en el logro de los cambios institucionales. Segundo, el BID debería formar sociedades con otras agencias de desarrollo que trabajan en estos temas como, por ejemplo, la Red de Desarrollo Global, que en su reciente reunión anual en Praga, se enfocó en estos contenidos. La evaluación de la Declaración de París ha generado también un debate metodológico en torno a cómo evaluar mejor estos tipos de proyectos.

⁸⁹ Ver IEG, 2008; Larbi et al., 2005 y Thoenig, 2000.





IV
Capítulo



Integración internacional
competitiva regional y global

PANORAMA

Aumentar la competitividad y, más específicamente, la productividad, son dos de las necesidades más urgentes de las economías de América Latina y el Caribe (ALC). Como se puso de manifiesto extensamente en el informe del BID *La era de la productividad: Cómo transformar las economías desde sus cimientos* (2010), la mayoría de sus economías parecen sufrir un déficit crónico de crecimiento de la productividad que con el tiempo ha generado una creciente brecha de desarrollo entre la región, las economías desarrolladas y, más recientemente, algunas otras economías emergentes. Con certeza, este escenario es el resultado de una combinación de muchas fallas de mercado, de coordinación y de políticas, que están siendo abordadas por el BID por medio de una diversidad de intervenciones. Lograr una mayor competitividad es un objetivo compartido por la mayoría de las prioridades institucionales del Banco. Este capítulo se centra en sus intervenciones dirigidas específicamente a fomentar la competitividad y la productividad de las economías de ALC.

El BID ha desempeñado históricamente un rol clave en el apoyo de las políticas de desarrollo productivo (PDP) en la región.⁹⁰ En 2008-

2009, el Banco consolidó este rol en el financiamiento de proyectos que apuntaron a mejorar el clima de negocios, apoyando al desarrollo productivo local, fomentar actividades de innovación y promover las exportaciones y el comercio. Fue-

ron aprobados proyectos en catorce países por una suma total de financiamiento de US\$458 millones.

Este capítulo se centra en cuatro áreas de intervención en las que el BID ha implementado su prioridad

GRÁFICO 37
Financiamiento total de proyectos por sector

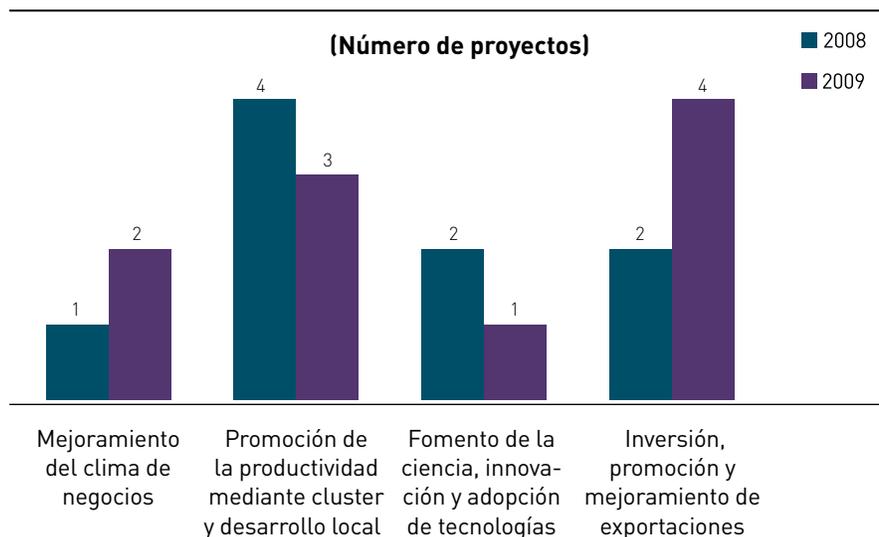
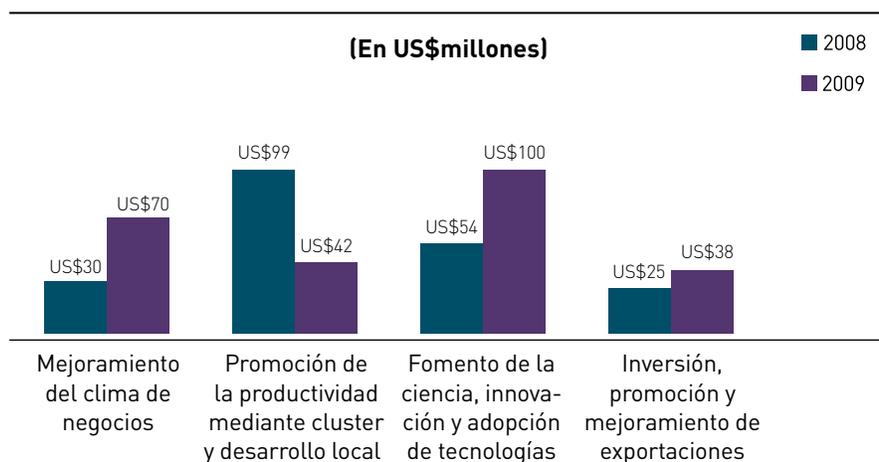


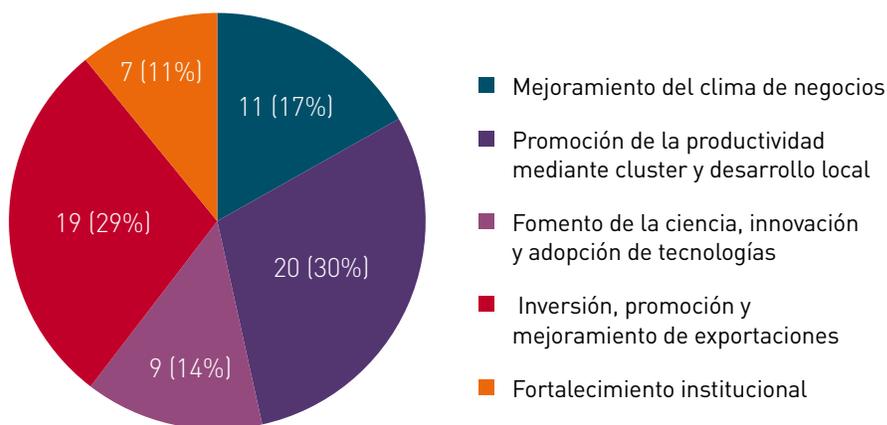
GRÁFICO 38
Financiamiento total por sector



⁹⁰ Según Melo y Rodríguez-Clare (2006), las PDP "apuntan a fortalecer la estructura productiva de una economía nacional particular."

GRÁFICO 39
Componentes de proyectos por sector. 2008-2009

(Número de componentes)



estratégica para el fomento de la competitividad en ALC: (i) mejoramiento del clima de negocios; (ii) promoción de clústeres y de desarrollo local; (iii) adopción de tecnologías e innovación, y (iv) promoción de las exportaciones y la inversión, y aumento del comercio.

Aunque el uso de técnicas rigurosas de evaluación de impacto es mucho más reciente en esta área que en el sector social, una creciente cantidad de estudios y de evaluaciones ha analizado la efectividad de las PDP en ALC. El Banco ha contribuido significativamente a la difusión de estas técnicas, en particular en las áreas de las políticas de innovación y de promoción de las exportaciones. Desde 2005, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del BID, la División de Desarrollo Estratégico (SDV) y la División de Ciencia y Tecnología (SCT) han evaluado el impacto de las políticas de innovación e investigación en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Panamá.⁹¹ Desde 2007, el Sector de Integración y Comercio (INT) del Banco ha examinado la efectividad de las políticas de promoción de las exportaciones en Perú, Costa Rica, Uruguay, Chile, Argentina y Colombia. Actualmente, SDV y SCT están llevando a cabo evaluaciones de impacto de las políticas hacia las Pequeñas y Medianas

Empresas (PYMES) en Argentina, Chile y Colombia.

MEJORAMIENTO DEL CLIMA DE NEGOCIOS

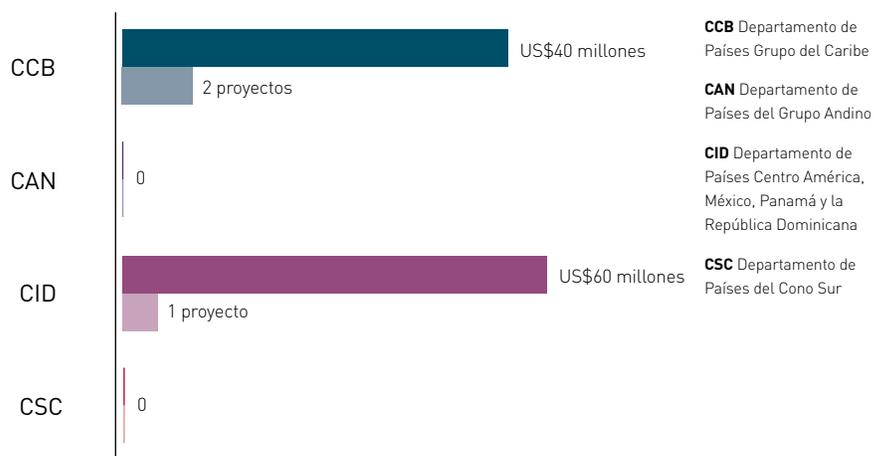
El clima de negocios (BE) es un término habitualmente usado para describir las condiciones económicas locales que fomentan o retardan el nacimiento y crecimiento de empresas (Bittlingma-

yer et al., 2005), incluyendo políticas gubernamentales relevantes, regímenes tributarios, interacciones entre empleadores y sindicatos, tasas de inflación y otras.

Desde 2004, el BID ha desarrollado una iniciativa específica centrada en promover el clima de negocios.⁹² Durante 2008-2009, el Banco mantuvo su apoyo a esta área mediante tres operaciones

GRÁFICO 40
Mejoramiento del clima de negocios. Distribución regional

(2008-2009. En US\$ millones)



⁹¹ Ver De Negri, Borge Lemos y De Negri (2006a, 2006b), Benavente, Crespi y Maffioli (2007a, 2007b), Binelli y Maffioli (2007), Hall y Maffioli (2008), Chudnovsky et al. (2006 y 2008), Maffioli y Ubfal (2010).

⁹² BID, Business Environment Initiative, "Iniciativa de Clima de Negocios" (GN-2288). Para un resumen de las actividades emprendidas entre 2004 y 2008 bajo esta iniciativa, ver Pienknagura (2008).



en Barbados, República Dominicana y Jamaica con un financiamiento de US\$100 millones.⁹³

Una creciente cantidad de estudios ha mostrado lo vital que es el desarrollo de un clima de negocios estable y eficiente para lograr un mayor dinamismo empresarial. Un buen clima de negocios no sólo brinda oportunidades e incentivos a las firmas para invertir y expandirse, también permite florecer a las fuerzas dinámicas de la iniciativa privada y la innovación. El crecimiento del sector privado, por consiguiente, depende en gran medida de la manera en que las políticas gubernamentales y los comportamientos configuran el clima de negocios, y de cómo la competencia en el mercado disciplina a los factores productivos. Las empresas consideran los factores locales como los derechos de propiedad, las regulaciones, los impuestos, las finanzas, la infraestructura, el comercio, los mercados laborales, la corrupción y otras áreas, para evaluar las oportunidades e incentivos para invertir. Los gobiernos pueden desempeñar un papel clave en configurar el clima de negocios implementando políticas que eliminen costos innecesarios, riesgos y barreras. (BID, 2005).

Estas políticas están dirigidas habitualmente a eliminar ineficiencias creadas por regulaciones, tributa-

ción u otras distorsiones introducidas por las actividades públicas. Las regulaciones son justificadas, por lo general, como una vía importante para que los gobiernos sirvan los intereses públicos y aborden las externalidades o las fallas del mercado. Sin embargo, pueden acarrear también costos en términos de demoras o gastos necesarios para satisfacer requerimientos que -con demasiada frecuencia- tienen poco peso en la lógica de la intervención. El tema, por lo tanto, no es que las regulaciones per se tengan que ser minimizadas, sino que los trámites burocráticos innecesarios debieran reducirse (Banco Mundial, 2009).

En general, las comparaciones entre países revelan una correlación positiva entre un entorno de negocios favorable y desenlaces como la creación de nuevas empresas y crecimiento económico. Por ejemplo, Klapper, Laeven y Rajan (2004) encontraron que las regulaciones obstaculizan la entrada de nuevas firmas al mercado, especialmente en industrias que debieran tener altas contrataciones de personal. Adicionalmente, el valor agregado por empleado en industrias por naturaleza de alta contratación crece más lentamente en países con regulaciones onerosas de ingresos. Las regulaciones burocráticas para ingresar no son benignas ni mejoran el bienestar, dejando fuera la aplicación de los derechos de propiedad intelectual

⁹³BA-L1007, DR-L1014 y JA-L1001.

y aquellas normas que conducen a sectores financieros más estables. Loayza, Oviedo y Servén (2005) estudiaron la relación entre regulación y crecimiento económico. Encontraron que los altos niveles de regulación se asocian con un menor crecimiento, pese a que estos resultados dependen de la calidad de la regulación. Esto se debe a los efectos distorsionadores de la regulación sobre la dinámica de las empresas y al incentivo que puede crear la regulación entre las firmas para trabajar en el sector informal.

El modelo de intervención del BID en esta área se basa en cinco pilares: (i) la promoción del diálogo entre los sectores público y privado; (ii) la reducción de los costos de transacción para facilitar la creación de nuevas empresas y promover la inversión (por ejemplo, simplificar los trámites administrativos necesarios para abrir un negocio u obtener licencias); (iii) mejorar el marco regulatorio (tanto en general como en sectores particulares, como el mercado laboral o las reglas de competencia); (iv) fortalecimiento del marco de transacciones aseguradas (promoviendo intervenciones relacionadas con los derechos de propiedad, inscripción de tierras, etc.); y (v) fortalecimiento y mejoramiento institucional del clima para las inversiones.

Las intervenciones aprobadas en 2008-2009 reflejan esta aproximación general. Por ejemplo, en Barbados, el Banco apoya la capacitación de personal, la simplificación administrativa y la reingeniería de los procesos para lograr mejoras sistémicas en las operaciones de la Oficina de Planificación de Desarrollo Ciudad y Campo. Además, la operación está destinada a mejorar los servicios de desarrollo empresarial con una evaluación de las condiciones institucionales existentes y el financiamiento de un proceso de reforma para racionalizar las instituciones de servicio de desarrollo empresarial. En República Dominicana, el Banco ayuda en la reforma de sistemas administrativos para facilitar la apertura y registro de empresas. En cuanto a las reformas tributarias y de gastos, el BID implementa en Jamaica una operación diseñada para reducir las distorsiones del sistema tributario,

simplificar la gestión de impuestos y racionalizar los gastos. Finalmente, en Barbados, promueve la interacción entre el gobierno y el sector privado mediante el rediseño de la Comisión de Competitividad y creando una Estrategia Nacional de Competitividad.

Pese a que las comparaciones entre países pueden arrojar cierta luz sobre la efectividad de las políticas de desarrollo de BE, la evidencia más relevante proviene de las evaluaciones de impacto de programas específicos para mejorar el clima de negocios. La literatura se ha enfocado principalmente en el impacto de las regulaciones y las reformas regulatorias en la productividad y la inversión.

Nicoletti y Scarpetta (2003) investigaron empíricamente el vínculo regulación-crecimiento, utilizando datos que cubrían a una amplia gama de industrias manufactureras y de servicios en países de la OCDE durante las últimas dos décadas, y encontraron que las reformas que promovían la *gobernanza* privada y la competencia (donde estas eran viables), tienden a impulsar la productividad. En las manufacturas, las ganancias que se pueden esperar por barreras burocráticas más bajas son mayores mientras más lejos esté un determinado país del líder tecnológico. De allí que las regulaciones que limitan el ingreso podrían entorpecer la adopción de tecnologías, posiblemente por reducir las presiones competitivas, la propagación tecnológica o la entrada de nuevas empresas de alta tecnología. Al mismo tiempo, se estima que tanto las privatizaciones como la liberalización del ingreso tienen un impacto positivo en la productividad de todos los sectores.

Alesina et al. (2003) estimaron el impacto de la regulación sobre las inversiones basándose en datos de países de la OCDE. Sus resultados sugieren que la regulación estricta de los mercados de productos ha tenido un efecto ampliamente negativo sobre la inversión, y que los datos de los sectores con cambios significativos en el entorno regulatorio dan cuenta de que la desregulación conduce a mayores inversiones en el largo plazo. La liberalización es el componente

de reforma que juega el papel más importante, mientras que las medidas de privatización -a nivel de industria- no parecen afectar significativamente a la inversión.

La evidencia contenida en el informe *The Easy of Doing Business in APEC* (Banco Mundial, 2009) muestra que la carga regulatoria tiene un efecto negativo particularmente alto sobre la inversión de capital en aquellas industrias que dependen fuertemente del financiamiento externo. Por el contrario, la inversión en esas industrias es relativamente mayor cuando la información crediticia es mejor, la aplicación de contratos es más simple, el tiempo requerido para cerrar un negocio es más corto y las regulaciones para la contratación de personal son más flexibles. Pese a que los resultados varían cuando se emplean diferentes técnicas econométricas, algunos impactos siempre siguen siendo significativos (por ejemplo, el impacto positivo sobre la creación de nuevas empresas de la disminución del tiempo necesario para abrir e inscribir una firma, y el acceso al crédito).

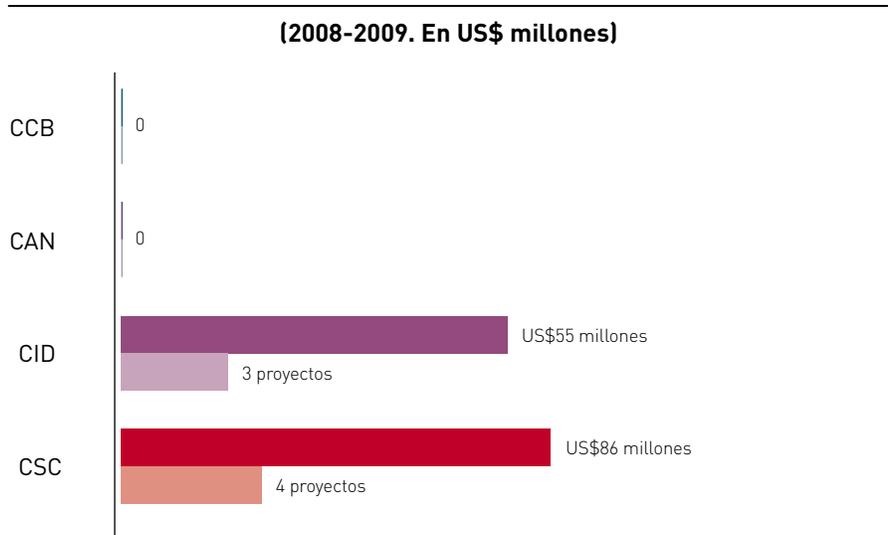
Kaplan, Piedra y Seira (2007) analizaron el impacto de simplificar los procedimientos de registro en México. Sus resultados mostraron que el registro de nuevas empresas aumentó en las industrias elegibles, aunque la mayor parte de sus efectos fueron temporales. Esto sugiere que el programa fue más eficaz en registrar empresas

existentes que en incentivar la creación de nuevas. Utilizando datos de panel de encuestas mexicanas sobre empleo, Bruhn (2008) halló que la misma reforma incrementó también el número de empresas registradas en industrias elegibles. Pero, contrariamente con los resultados previos, además, dio cuenta que tras la reforma los propietarios de empresas no registradas no tendían más a registrarlas. El empleo en las industrias elegibles aumentó y personas que estaban desempleadas o fuera de la fuerza de trabajo tenían más probabilidades de trabajar como asalariados después de la reforma. Los resultados mostraron también que la competencia de los recién ingresados baja los precios y disminuye el ingreso de las empresas instaladas.

PROMOVIENDO LA PRODUCTIVIDAD MEDIANTE CLUSTERS Y DESARROLLO LOCAL

Como parte de una estrategia general para fomentar el crecimiento, una creciente cantidad de políticas en América Latina y el Caribe se ha enfocado en áreas subnacionales particulares, caracterizadas por aglomeraciones de actividades productivas especializadas, identificadas a menudo como *clusters* industriales. Sus características específicas van desde simples aglomeraciones de empresas que operan en las mismas industrias -o relacionadas- hasta formas más complejas de organización industrial, caracterizadas por la especialización productiva, grupos de trabajadores especializados y calificados, redes

GRÁFICO 41
Promoción de la productividad mediante *clusters* y desarrollo local.
Distribución regional



de proveedores de servicios especializados, sistemas institucionales de apoyo y una interacción sistemática entre agentes que podría llevar a inversiones conjuntas en bienes y servicios colectivos.⁹⁴

El BID ha apoyado significativamente la reciente difusión del enfoque de *clusters* en ALC. Durante el período 2008-2009, el Banco aprobó ocho proyectos de este tipo por un total de US\$141 millones.⁹⁵ En Argentina, el BID promueve la competitividad de *clusters* en la región del Norte Grande. En el mismo país, un proyecto del Banco con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva ofrece una línea específica de financiamiento en apoyo de actividades de innovación en *clusters* industriales. En Belice, se ha adoptado para promover turismo sustentable en tres localidades.⁹⁶ En Brasil, dos operaciones en Pernambuco y Minas Gerais apoyan el desarrollo de catorce *clusters* con la cooperación de los gobiernos estatales, la Federación Estadual de Industrias y el Serviço Brasileiro de Apoio as Micro e Pequenas Empresas, (SEBRAE), la agencia brasileña para las PYMES. En Guatemala, el Banco financia asistencia técnica para promover el desarrollo de *clusters* y fomentar la productividad en sectores y regiones claves. En Barbados, se apoya un programa piloto para introducir un modelo de desarrollo de *clusters* en el sector privado. Finalmente, en Panamá, el Banco apoya el desarrollo sustentable de tres circuitos turísticos en la provincia de Colón.

La idea de promover la formación y desarrollo de *clusters* se basa en la presunción de que la productividad a nivel de empresa se beneficia de la aglomeración. Estas “economías de aglomeración” han sido bien documentadas en la literatura desde el trabajo fundacional de Marshall (1920).⁹⁷ Las economías de aglomeración se originan a partir de un conjunto de externalidades, que son –sal mismo tiempo– específicas a la industria y a la localidad.⁹⁸ Estas externalidades se deben principalmente a la propagación de conocimientos, a insumos compartidos y al agrupamiento del mercado laboral. En el primer caso, varios estudios han documentado que cierto conocimiento específico no codificado de una industria está espacialmente ligado con el sitio en que se originó, porque su transmisión requiere interacción social directa o, incluso, la transferencia de los recursos humanos que lo generaron (Feldman y Audretsch, 1999). Por consiguiente, las ganancias por la propagación del conocimiento sólo pueden realizarse entre firmas de la misma industria, concentradas localmente.⁹⁹

La evidencia muestra que compartir insumos conduce a externalidades específicas a la industria y a la locación cuando hay beneficios por la especialización entre los proveedores de insumos, lo cual aumenta los retornos en la producción de los bienes intermedios y las ganancias por la proximidad entre los proveedores de bienes y los usuarios finales (Fujita, Krugman y Venables, 1999). Es muy probable que es-

⁹⁴ Las definiciones de *clusters* industriales son abundantes en la literatura. La más simple deriva del trabajo de Michael Porter, quien los define como “una concentración geográfica de compañías, proveedores, prestadores de servicios e instituciones asociadas, que compiten y cooperan” (Porter, 1980).

⁹⁵ AR-L1063, AR-L1013, BA-L1007, BL-L1003, BR-L1020, BR-L1021, GU-0163, PN-L1012.

⁹⁶ Área de San Ignacio, Cayo Abergis y Península de Placencia.

⁹⁷ Debido trabajo de Marshall, se suele referir a este modelo como externalidades marshallianas. En términos más genéricos, la literatura también se ha referido al concepto de externalidades locales específicas de la industria (ISLE, en inglés). Henderson, Kuncoro y Turner (1995) se refieren a este como “externalidades de localización”, en particular cuando las firmas operan en sectores relacionados y están ubicadas cercanamente.

⁹⁸ La literatura ha identificado también externalidades potenciales negativas (des-economías de aglomeración) como el crimen, la contaminación y la congestión (Wheeler, 2003).

⁹⁹ Este argumento fue incorporado primero por Marshall (1920) seguido por Arrow (1962) y luego Romer (1986) y, más tarde, formalizado por Glaeser et al. (1992) como el modelo Marshall-Arrow-Romer (MAR). La teoría del crecimiento endógeno (Romer, 1986; Lucas, 1988; Krugman, 1991) subraya la importancia del spillovers esparcimiento del conocimiento y las externalidades para inducir a retornos crecientes de escala dentro de una región ligada geográficamente en apoyo de la aglomeración de actividades económicas. Un flujo de literatura empírica, que comenzó con la contribución de Glaeser et al. (1992), ha buscado examinar los respectivos roles de la especialización y la diversidad en relación con el desarrollo local y regional (Greunz, 2004).

tas condiciones ocurran en los casos de servicios a industrias específicas, como consultaría de empresas, reparación de maquinarias, y certificación de calidad. La agrupación laboral genera externalidades, porque permite a los trabajadores especializarse en habilidades específicas a la industria sin el temor de no encontrar un empleo que encaje con esas habilidades en su área de residencia. Finalmente, el efecto de las economías de aglomeración no es sólo estático sino también dinámico debido a que una tasa más alta de aprendizaje -por práctica o por interacción- alienta una mayor tasa de crecimiento de la productividad y un proceso más intenso y eficaz de innovación (Rodríguez-Clare, 2005).¹⁰⁰

Aglomeración y *clusters* son, en particular, relevantes en el caso del turismo. Casi por definición, se trata de una industria concentrada geográficamente debido a su dependencia de los atractivos naturales o culturales de un territorio específico. Además, los fuertes complementos entre servicios y productos acrecientan los efectos de las externalidades, que hacen más importante aún la coordinación entre los agentes locales. La industria requiere también de infraestructura -para facilitar los movimientos de los viajeros- y servicios -para hacer posible su estadía. La sustentabilidad de un distrito turístico podría verse afectada por externalidades negativas de aglomeración, en especial cuando depende del patrimonio natural local del territorio.

Entonces, si la aglomeración y los *clusters* son tan relevantes, ¿por qué se necesita la intervención pública para promoverlos? En la teoría económica es un resultado bien conocido que, ante la presencia de

externalidades, el mercado falla en asignar de modo óptimo los recursos. Como se señaló originalmente por Rosenstein-Rodan (1943), la inversión de una empresa puede tener un efecto positivo sobre la rentabilidad de la inversión de otra firma. Esto es particularmente cierto cuando la proximidad geográfica y las complementariedades industriales dan origen a economías de aglomeración. En este contexto, las fallas de coordinación podrían llevar a una economía local o cluster a un equilibrio de baja inversión, porque los agentes locales, el gobierno incluido, no coordinan sus decisiones de inversión.¹⁰¹ Claramente, la coordinación, la regulación y la inversión públicas son también necesarias cuando se producen externalidades negativas a la aglomeración. Las políticas de cluster, por lo tanto, apuntan primeramente a abordar las fallas de coordinación que podrían entorpecer el crecimiento potencial de una economía local.¹⁰³

El BID ha adoptado un enfoque comprensivo hacia el desarrollo de *cluster*, apoyando acciones que van desde su identificación hasta el financiamiento de infraestructura, bienes comunes y otros servicios. La lógica de intervención del Banco se basa en la presunción de que las fallas potenciales de coordinación surge en la etapa preliminar misma del desarrollo de un *cluster* industrial, y de que es necesaria una intervención pública para facilitar la interacción entre los agentes locales privados y públicos. Por esta razón, la primera etapa de los proyectos del Banco acostumbra incluir la preparación de un Plan de Desarrollo Local destinado a coordinar y priorizar las diversas inversiones necesarias para el desarrollo de una industria en un área específica.¹⁰³ De esta manera, las operaciones del Banco apuntan a reorientar las decisiones de in-

¹⁰⁰ Las economías de aglomeración también ha sido documentada empíricamente. Ver, por ejemplo, Ellison y Glaeser (1997), Hanson (2001), Rosenthal y Strange (2003), Wheeler (2003) y Rodríguez-Clare (2005).

¹⁰¹ Para una reseña sobre los problemas de coordinación en el desarrollo, ver Hoff (2000).

¹⁰² Como se analiza en Maffioli (2005) y Rodríguez-Clare (2005), el problema de coordinación debiera abordarse, en algunos casos, sólo por un agente que maximice los retornos sociales generales de un cluster (o red) y no por aquellos agentes que maximizan sus réditos individuales, incluso cuando consideran las externalidades de aglomeración o redes.

¹⁰³ El LDP es referido también como Plan para el Fortalecimiento de la Competitividad (CSP), Programas Pernambuco y Minas Gerais, o Plan de Mejoramiento de la Competitividad, Proyecto Norte Grande. En Belice, se definieron Planes de Gestión de Destino (DMP, en inglés) para los tres distritos turísticos focalizados en la preparación del proyecto.

versión de los actores de un *cluster* hacia un equilibrio donde se tomen en cuenta las externalidades locales específicas de la industria y de la localidad.

Las operaciones del Banco prestan especial atención a las inversiones en creación de conocimientos y adopción de tecnologías, dos de las mayores fuentes de externalidades específicas de la industria y de la localidad. En Argentina, el BID se enfoca en apoyar *clusters* intensivos en tecnología. Desde el tercer programa de modernización tecnológica, el Banco ha respaldado la creación de una línea específica de financiamiento para planes comprensivos de investigación para el desarrollo e innovación, preparados por grupos de empresas, centros de investigación y organizaciones localizadas en *clusters* productivos. En Pernambuco, Brasil, los centros de desarrollo de *clusters* tienen un rol central en la operación del Banco, que dedica una parte significativa de sus recursos para financiar asistencia técnica y actividades de capacitación relacionadas con el desarrollo y adopción de nuevas tecnologías. Adicionalmente, la operación incluye recursos para el desarrollo de un sistema de tecnologías de la información y comunicaciones (ICT, por sus siglas en inglés), integrado a nivel de *cluster*. En forma similar, una operación en Minas Gerais dedica la mayor parte de sus recursos al financiamiento de capacitación y asistencia técnica ligadas con la adopción de nuevas tecnologías y prácticas.

El modelo de intervención del BID permite también el cofinanciamiento de infraestructura pública y de bienes comunes. En esta etapa, además de reducir los costos de coordinación, el financiamiento del Banco opera como un catalizador para nuevos proyectos de inversión, tanto públicos como privados. Esto es particularmente claro en el caso de las operaciones de turismo en Belice y Panamá, donde las operaciones del Banco financian infraestructuras -como instalaciones para visitantes, mejoras al frente costero- y servicios públicos fundamentales -como agua, sa-

neamiento y gestión de desechos. La operación Norte Grande costea también infraestructura local estratégica, ya sea con sus propios recursos o con los recursos de intervenciones complementarias del Banco en el área.¹⁰⁴ Adicionalmente, estas operaciones cofinancian la adquisición de maquinaria, equipos e instalaciones para ser utilizadas y gestionadas colectivamente en centros de tecnología por grupos de firmas localizadas en *clusters*. De esta manera, los activos productivos específicos de la industria se convierten en bienes comunes para las firmas involucradas en el plan de desarrollo de *cluster*.

Finalmente, los proyectos de *clusters* del BID otorgan también asistencia técnica para mejorar la adopción de tecnologías, el acceso a los mercados externos y al crédito. En Argentina, por ejemplo, el Banco promueve la creación de una red de orientadores o facilitadores locales que serán responsables de mejorar el acceso de compañías del Norte Grande a los servicios de desarrollo tecnológico y empresarial existentes. En Brasil, las operaciones en Minas Gerais y Pernambuco apoyan la adopción de tecnologías, prácticas de producción ambientalmente sustentables y buenas prácticas en las áreas de comercialización, logística y gestión. En Panamá, el BID apoya la adopción de prácticas de producción ambientalmente sustentables, con la meta de mitigar los efectos de la actividad económica local sobre el patrimonio natural y cultural de la provincia de Colón.

A pesar de que parece haber un consenso generalizado respecto de los beneficios de las políticas que promueven la creación de *clusters* productivos, las evaluaciones empíricas rigurosas del impacto de estas políticas son escasas y, por consiguiente, no concluyentes.

Falck, Heblich & Kipar (2008) analizaron el impacto de la Iniciativa de *Cluster*, implementada en 1999 por el gobierno del Estado de Bavaria, para fomentar la cooperación entre industrias y apoyar la competitividad

¹⁰⁴ Por ejemplo, los programas de infraestructura y energía de Norte Grande.

regional. Mirando específicamente el comportamiento innovador de las compañías, descubrieron que la incorporación de la política de *clusters* en toda la región aumentaba la probabilidad de innovación por parte de una empresa en la industria objetivo, pero que este efecto era -sobre todo- impulsado por la mayor probabilidad de que las empresas grandes para innovar. Es necesario un análisis de costo-beneficio para determinar si el programa fue una inversión valiosa.

Martin, Mayer y Mayneris (2008) estudiaron el impacto de la política de sistemas productivos locales (LPS, en inglés)¹⁰⁵ sobre la productividad total de factores (PTF) de las empresas y sobre el empleo. Sus hallazgos sugirieron que la política no tuvo éxito en revertir la declinación relativa en la productividad de la industria objetivo. Detectaron un efecto positivo muy débil y transitorio en las empresas de planta única. Aunque modesto y transitorio, la política tuvo un efecto positivo sobre el empleo de las empresas involucradas en sistemas productivos locales. Los autores interpretaron esto como una señal de advertencia para los hacedores de políticas públicas dispuestos a comprometer grandes sumas de dinero público para tales políticas.

Mishimura y Okamuro (2009) examinaron los efectos del Proyecto de Cluster Industrial (ICP), implementado en Japón en 2001, sobre la productividad de los participantes en Investigación y Desarrollo (I+D). Los autores encontraron que la sola participación en el proyecto de cluster no tuvo un efecto significativo sobre la productividad I+D de las firmas. No obstante, sus resultados sugieren que los miembros de los *clusters* que colaboran con universidades nacionales en su misma región mejoran notoriamente sus productividad I+D.¹⁰⁶

La conclusión que se extrae de estos hallazgos es que para mejorar la eficiencia I+D de las firmas locales es importante construir una red de colaboración de amplio alcance -al interior y fuera de los *clusters*- más que centrarse en las redes del estrechamente definido nivel local.

A pesar de que la mayoría de los proyectos de *clusters* del BID son demasiado recientes para mostrar resultado alguno, incluyendo aquellos aprobados antes de 2008,¹⁰⁷ han consagrado crecientes atención y recursos a un componente de seguimiento y evaluación. Los proyectos referidos (aprobados recientemente en Brasil y aquellos previos en Argentina y Chile), están implementando sistemas que generarán información conectada con otras bases existentes de datos estadísticos y administrativos, a fin de examinar -con técnicas de evaluación cuasi-experimentales- el impacto de la intervención del BID. Para este fin, recientemente la División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras (CMF) y la División de Desarrollo Estratégico (SDV) definieron un plan de trabajo conjunto para la implementación de esta metodología en un par de experiencias piloto durante 2010-2011.

FOMENTANDO LA CIENCIA, LA INNOVACIÓN Y LA ADOPCIÓN DE TECNOLOGÍA

Otro pilar clave de la nueva oleada de políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe (ALC) es la promoción de la ciencia, la innovación y la adquisición de tecnología. Esta iniciativa aborda una brecha tecnológica persistente y, en algunos casos, creciente entre ALC y las economías desarrolladas y, en otros casos, entre la región y otras economías emergentes, en rápido crecimiento. Evidencias recientes muestran que, a pesar de que la ciencia y la

¹⁰⁵ Este programa fue implementado en 1999 por la Délégation Interministerielle á l'Aménagement du Territoire et á l'attractivité Regionale (DIACT), la agencia francesa de política regional, para estimular la cooperación entre empresas y elevar la competitividad de los *clusters*.

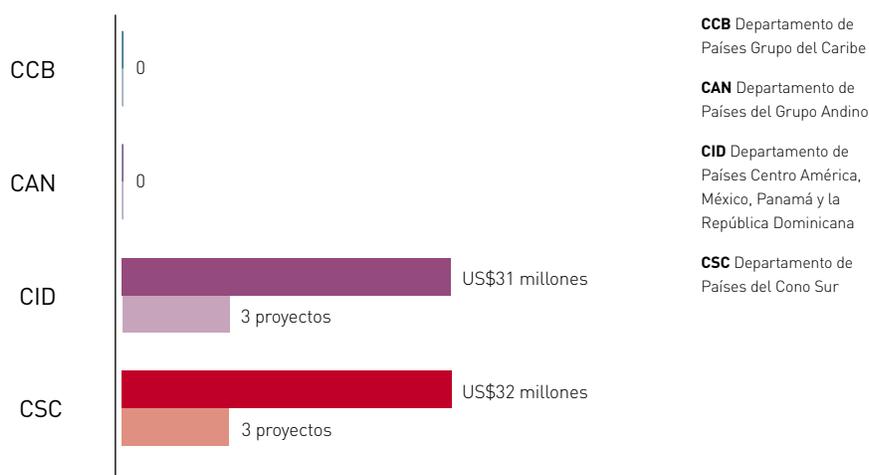
¹⁰⁶ Respecto del impacto regional de las universidades, la literatura encuentra evidencia sólida de transferencias académicas locales de tecnología, a pesar de su impacto sobre el desarrollo local es vago. Para reseñas, ver Varga (1997) y Agrawal (2001).

¹⁰⁷ Entre 2005 y 2007, el Banco ha apoyado tres proyectos de cluster en Brasil (Bahía, Sao Paulo y Paraná), tres en Argentina (Río Negro, Mendoza y San Juan) y otros cuatro en Chile, Honduras, Panamá y Uruguay.

GRÁFICO 42

Inversión en exportaciones, promoción y mejoramiento comercial. Distribución regional

(2008-2009. En US\$ millones)



tecnología (CyT) han avanzado en términos absolutos, han quedado rezagadas en términos relativos.¹⁰⁸ Las comparaciones entre países de la región muestran que muchos indicadores son más bajos de lo esperado dado el nivel de ingresos per cápita.¹⁰⁹

De especial preocupación es la persistentemente baja participación del sector productivo, particularmente del sector privado de ALC, en las inversiones en I+D. Esto no significa necesariamente que las firmas de la región no innoven en absoluto. Estadísticas recientes, donde hay disponibles encuestas sobre el tema, muestran que, el porcentaje de empresas que de alguna manera están innovando, no está lejos del pro-

medio de la OCDE. De allí que la baja inversión en I+D refleja -muy probablemente- el hecho de que las actividades de innovación se enfocan todavía a la adaptación de tecnologías existentes o en innovaciones no basadas en tecnología.¹¹⁰ El modelo regional de desarrollo tecnológico parece ignorar que las mejoras de capacidades internas complementan más que sustituyen la adopción de tecnología foránea. Este enfoque podría causar problemas severos en el futuro si la falta de I+D interno produce una brecha de conocimientos tan amplia que socave la capacidad de absorber tecnología externa.

El BID ha llevado tradicionalmente la iniciativa en esta área, financiando importantes progra-

mas nacionales de I+D en América Latina y el Caribe.¹¹¹ Durante 2008-2009, el Banco aprobó tres operaciones dirigidas a apoyar la innovación en tres países, por un financiamiento total equivalente a US\$154 millones.¹¹²

La literatura que trata de la importancia de I+D en el desarrollo y el crecimiento es demasiado vasta para ser resumida en este contexto.¹¹³ El rol de la tecnología para determinar el nivel de desarrollo de una economía y su potencial de crecimiento ha estado en el centro del debate entre economistas de diferentes escuelas, desde la fundación misma de la economía, como un tema independiente de investigación teórica y empírica. Aunque las teorías han discrepado respecto del mecanismo por el cual los avances tecnológicos se esparcen en y entre las economías, ha surgido un amplio consenso sobre el rol central de la innovación para determinar la dinámica del desarrollo económico, del crecimiento y del proceso de puesta al día de las economías emergentes. En particular, el de-

¹⁰⁸ Este planteamiento de seguro se sostiene cuando se observan variables de insumo como los niveles de inversión en Investigación y Desarrollo (I+D), de acuerdo con el informe sobre la ciencia de UNESCO (2005). Las economías de ALC representan sólo una pequeña fracción de los gastos mundiales en I+D e, incluso, esta participación se contrajo entre 1977 y 2003 (de 3,1% a 2,6%). La inversión total en I+D siempre ha sido baja en la región y no ha mejorado significativamente con el tiempo. Entre 1991 y 2003, la tasa de inversión en I+D aumentó sólo ligeramente (de 0,49% a 0,57% del PIB). En consecuencia, no solo no se ha estrechado la brecha con las economías desarrolladas, sino que ALC ha quedado también por detrás de otras áreas emergentes como el Este de Asia y Europa Oriental, donde, en 2003, la relación I+D/PIB llegó a 1,2% y 0,97%, respectivamente.

¹⁰⁹ Por ejemplo, entre 1997 y 2006, las tendencias de inversión en I+D permanecieron estancadas y ALC se estabilizó en torno del 2,6% de la I+D global, mientras que -por sí sola China- alcanzó 8%.

¹¹⁰ Para una completa reseña de este tópico, ver BID (2010) capítulo 10 "La Importancia de las Ideas: Innovación y Productividad en América Latina".

¹¹¹ En particular, el Banco ha desempeñado históricamente un rol clave en el diseño, financiamiento e implementación de políticas de innovación en Argentina, Chile, Colombia, Panamá y Uruguay.

¹¹² AR-L1073, PN0158 y UR-L1030.

¹¹³ Para un panorama reciente sobre este tópico, ver Fagerberg, Srholec y Verspagen (2009).

sarrollo de nuevos o mejores productos y la adopción de nuevos procesos de producción y de prácticas de negocios han sido identificados entre las principales fuentes de aumento de la productividad tanto a nivel de empresa como sistémico.

La literatura también ha debatido extensamente el rol que desempeñan las políticas públicas en CyT. La principal y más aceptada justificación para las políticas de CyT proviene de la necesidad de corregir las fallas del mercado causadas por la naturaleza de bien público del conocimiento.¹¹⁴ En esta visión, los beneficios no apropiables asociados con la creación de conocimientos hacen que la inversión privada no alcance los niveles sociales óptimos. Para responder a este problema, el sector público suele tener un papel mayor en el financiamiento de las inversiones en investigación científica. Se adoptan diferentes modelos de intervención, no necesariamente excluyentes entre sí, que van desde el establecimiento de organizaciones públicas de investigación hasta la entrega de subvenciones para la investigación mediante procesos competitivos y los derechos de propiedad intelectual.

La asimetría de la información en los mercados financieros y del conocimiento brinda otra justificación clave para el financiamiento público de las actividades de investigación e innovación. La asimetría de la información entre el prestador y el deudor sobre los contenidos técnicos de los proyectos de innovación limita la disponibilidad de fondos privados. En los mercados del conocimiento, la asimetría de la información entre proveedores y potenciales adoptantes respecto de los beneficios y riesgos de una tecnología específica, puede conducir a tasas de adopción más bajas de lo deseable socialmente. Un número de instrumentos políticos abordan las restricciones financieras en la

innovación, incluyendo subsidios, incentivos tributarios, líneas de crédito focalizadas cogestionadas por intermediarios financieros y agencias públicas especializadas en el escrutinio de proyectos de innovación, y hasta organizaciones con capital de riesgo público. Para responder a las fallas de los mercados del conocimiento, los gobiernos utilizan también una diversidad de instrumentos, que van desde sistemas de extensión de tecnologías hasta centros especializados públicos de tecnología.

La incertidumbre intrínsecamente alta de los resultados de la investigación y la innovación es otra razón para la intervención pública en CyT. Es improbable que proyectos con un componente significativo de investigación básica produzcan resultados con aplicación comercial en el corto plazo. Pese a que esto podría desalentar las inversiones privadas, los proyectos seguirían teniendo un alto retorno social debido a las capacidades y conocimientos producidos durante su desarrollo, además de sus logros finales.¹¹⁵ Para mitigar este problema, los gobiernos utilizan subvenciones y subsidios para reducir el riesgo financiero de la innovación empresarial, por la vía de compartir el costo. También recurren a las adquisiciones públicas para reducir la incertidumbre y dar una señal sobre la rentabilidad del proyecto a los inversionistas privados.

Varias fallas de coordinación pueden requerir también intervenciones públicas. La baja apropiabilidad de la inversión en actividades de investigación causa externalidades que podrían beneficiar a firmas o agentes que operan en el mismo sector, incluyendo potenciales competidores *free-riding*. En esta situación, la coordinación de las decisiones de inversión puede conducir a un mejor equilibrio, ya sea porque más proyectos de inversión se hacen rentables o por-

¹¹⁴ A partir de los trabajos pioneros de Nelson (1959) y Arrow (1962), el conocimiento científico y tecnológico ha sido definido como un bien público durable, es decir, no exclusivo, no antagónico y acumulativo. Es más, el carácter no antagónico y acumulativo de los nuevos conocimientos intensifica la dificultad de crear incentivos que puedan compensar los beneficios no apropiables. La incertidumbre y la indivisibilidad de las inversiones en conocimiento dan origen a una sub-optimización mayor aún en la asignación de recursos.

¹¹⁵ Por naturaleza, la incertidumbre podría ser tanto técnica como comercial. En el primer caso, no está claro *ex ante* si los proyectos de investigación podrán lograr la solución técnica para ciertos problemas. En el segundo caso, la incertidumbre se relaciona con la dificultad para estimar la disposición de los usuarios finales para pagar por un producto o servicios que aún no pueden ser probados.



que los costos no se duplican en iniciativas separadas, que conducen a resultados idénticos. La creación de grupos o consorcios de investigación, por ejemplo, permite internalizar algunas externalidades de los resultados de la investigación, reduciendo la potencial duplicación de la inversión en el desarrollo de conocimientos con baja aplicación comercial directa. En este caso, la intervención pública es a menudo requerida para reducir los costos de transacción -que pudieran entorpecer la formación de los consorcios- y para regular sus actividades para conseguir el balance deseado entre cooperación y competencia.¹¹⁶

La falta de coordinación sistémica y fallas gubernamentales podrían requerir también de intervenciones políticas específicas en los sistemas nacionales de innovación (NIS, en inglés),¹¹⁷ para abordar temas relacionados con la naturaleza dinámica y colectiva del proceso de innovación,¹¹⁸ como la promoción de vinculaciones entre los miembros de los sistemas de innovación y el mejoramiento de la capacidad sistémica de absorción. Promueven también la coordinación de las políticas de innovación con otras intervenciones públicas que pudiesen afectar las actividades de investigación y cambio.¹¹⁹

Para responder a estos desafíos a lo largo del tiempo en la región, el BID ha adoptado un enfoque comprensivo hacia las políticas de CyT. Aborda las típicas fallas de mercado, pero también apoya el desarrollo de los sistemas tanto nacionales como subnacionales de

innovación. En particular, el Banco financia diversos instrumentos para promover la investigación científica y para apoyar la innovación en el sector privado, incluyendo subvenciones para investigación competitiva, subvenciones complementarias, subsidios horizontales, préstamos garantizados, líneas de crédito focalizadas y programas de adquisiciones. Apoya también el reforzamiento de la capacidad de absorción de la región por medio del desarrollo de capital humano con becas para estudios de postgrado, incentivos para la inserción de estudiantes de posgrado en el sector empresarial e incentivos basados en el desempeño para científicos. Finalmente, el Banco financia la modernización o reemplazo de infraestructuras de investigación deterioradas.

Los tres proyectos recientemente aprobados para Argentina, Panamá y Uruguay reflejan este enfoque comprensivo e incluyen los siguientes componentes: (i) financiamiento de investigación científica, (ii) financiamiento para la innovación en el sector privado, (iii) desarrollo de capital humano, y (iv) fortalecimiento del sistema nacional de innovación.

En términos del financiamiento al sector privado, las tres operaciones utilizan instrumentos similares, aunque difieren ligeramente en cuanto a su focalización. En Argentina y Uruguay, emplean líneas de financiamiento diferentes para grupos distintos de beneficiarios. En Argentina, el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) proporciona líneas de crédito cogestiona-

¹¹⁶ La regulación podría permitir y alentar a las empresas a coordinar sus inversiones en I+D en la primera etapa de un proyecto (investigaciones básicas) y luego forzarlas a entrar en una competencia tipo Cournot o Bertrand en la segunda etapa (desarrollo de prototipos). Sobre este tópico, ver, entre otros, Martin y Scott (2000).

¹¹⁷ Durante el tiempo, se han propuesto varias definiciones para los sistemas nacionales de innovación (NIS). Ver, entre otros, Lundvall (1992). En general, estas definiciones comparten dos conceptos claves: la importancia de las interacciones entre organizaciones en el proceso de innovación y la influencia de las instituciones en traducir los insumos para la innovación en resultados. Recientemente, el concepto se ha extendido al nivel sub-nacional (sistemas de innovación regionales -RIS, en inglés) y a nivel de la industria (sistemas de innovación sectorial -SIS, en inglés).

¹¹⁸ Respecto de esto, la literatura evolutiva critica al argumento del bien público y sostiene que los costos de aprendizaje y transmisión podrían disminuir significativamente al carácter tanto no antagónico como acumulativo del conocimiento (Pavitt, 2005). Por consiguiente, la lógica para el apoyo público a la CyT hay que hallarlo en la naturaleza dinámica y evolutiva del proceso de creación de conocimiento. La inversión pública en CyT debería fomentar las capacidades sistémicas de aprendizaje con la capacitación de científicos (Salter y Martin, 2001), el desarrollo de nuevos métodos (Rosenberg, 1922), la creación de redes de conocimientos (Lundvall, 1992) y el incremento de la capacidad sistémica para solucionar problemas (Paley y Pavitt, 2000).

¹¹⁹ Por ejemplo, las políticas de competencia podrían afectar la creación de consorcios de investigación y la implementación de políticas de derechos de propiedad intelectual.

das por una agencia pública especializada e intermediarios financieros, dirigidas a las grandes empresas. De esta manera, las firmas se benefician de la validación técnica de sus proyectos de innovación por la agencia pública. Tanto en Argentina como en Uruguay, subvenciones complementarias y más estandarizadas se focalizan en nuevas firmas y PYMES que, con certeza, están con mayores probabilidades de restricciones financieras. Finalmente, subvenciones complementarias específicas se orientan a proyectos propuestos por cluster industriales y grupos de empresas y organizaciones. En este caso, el financiamiento focalizado apunta también a crear incentivos para superar problemas de coordinación.

La operación en Panamá difiere, porque se focaliza sólo en tres sectores (logística, biociencia y tecnologías de la información y la comunicación), que fueron identificados por el gobierno debido a su relevancia estratégica. Lo lógico aquí es concentrar recursos en áreas donde el país ha mostrado alguna ventaja comparativa. Las subvenciones complementarias están diseñadas principalmente para el sector privado, pero hay incentivos financieros destinados también a promover la cooperación entre empresas y organizaciones de investigación.

En términos de desarrollo de capital humano, las tres operaciones financian becas para estudios de graduados y subvenciones para atraer talento del exterior. En Argentina y Uruguay, apoyan también investigaciones académicas; en Argentina, mediante un fondo consolidado para subvenciones a la investigación competitiva (el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica, FONCYT) y, en Uruguay, por medio del financiamiento de proyectos de investigación de interés estratégico público. En Panamá, apoya programas especiales dirigidos a mejorar la educación científica básica, elevar la conciencia de los jóvenes sobre la importancia de la ciencia e identificar jóvenes con talentos científicos. Las tres operaciones incluyen acciones que apuntan a fortalecer la coordinación entre organizaciones claves en el NIS y la implementación del Plan Nacional Estratégico para Desarrollo de I+D.

Una cantidad creciente de estudios han analizado la efectividad de los instrumentos políticos adoptados por el BID, en particular los dirigidos a fomentar las actividades privadas de innovación. La mayoría de estos estudios se centran en el llamado problema del *crowding-out*, donde el financiamiento público simplemente sustituye a los recursos privados sin inducir ninguna inversión adicional. Esto se origina eventualmente de las asimetrías de información entre el administrador público y el potencial beneficiario de la subvención. Si las preferencias de una empresa no son observables, el financiamiento público subsidiado podría atraer y beneficiar a firmas que, pese a que cuentan con un nivel deseado de inversiones en I+D, persiguen financiamientos de bajo costo para otros tipos de inversión. El efecto potencialmente positivo del financiamiento público queda así desvirtuado por una transferencia interna de fondos privados a otras inversiones, sin un aumento real en el gasto en I+D. Como afirmó Wallsten (2000), si la inversión en I+D tiene retornos menores de corto plazo y la empresa tiene un nivel de equilibrio de inversión autofinanciada en esta área, el financiamiento público hará que la firma reduzca sus gastos propios por la suma total del subsidio, dejando -al mismo tiempo- sin tocar su inversión total en I+D.

A pesar de que los resultados no son totalmente concluyentes, la mayoría de los estudios tienden a rechazar por completo la hipótesis del *crowding-out*. David, Hall y Toole (2000) y Klette, Møen y Griliches (2000) ofrecen una reseña comprensiva de los principales estudios empíricos que midieron el impacto del financiamiento público sobre la inversión de las empresas en innovación durante la década de los '90. De acuerdo con David et al., dos tercios de los estudios revelaron que el financiamiento público para I+D no sustituyó a las inversiones privadas en este campo. En la última década, este tipo de análisis ha proliferado gracias a la creciente disponibilidad de datos, entregando conocimientos adicionales sobre la efectividad del apoyo público a la innovación privada. Aschhoff (2009) entrega un panorama actualizado de los resultados más significativos de estos estudios. La mayoría de ellos

confirma la ausencia de efectos plenos del *crowding-out* y algunos muestran también evidencias de efectos multiplicadores sobre las inversiones.¹²⁰ Otros estudios se enfocan en el potencial efecto heterogéneo del financiamiento público, sugiriendo que los subsidios son más eficaces para las firmas pequeñas, lo que es consistente con el argumento de la restricción financiera.¹²¹ Finalmente, otras evaluaciones tratan la relación entre la cantidad de subsidio recibido y el tamaño del impacto, por ejemplo, el “efecto de dosificación” y encuentran evidencias de efectos mayores de los subsidios más grandes.¹²²

Una menor proporción de estudios analiza el efecto del apoyo público sobre el resultado innovador (patentes, cantidad y ventas de nuevos productos) y los desempeños de las empresas. Aunque se detectan algunos efectos positivos, los resultados siguen siendo no concluyentes. En este caso, la principal dificultad es que se requiere un horizonte de tiempo más prolongado para detectar estos efectos. De hecho, si bien los resultados de la sustitución o los multiplicadores pueden ser revelados casi en conjunto con la recepción de financiamiento público, otros efectos son detectables sólo después de que el proceso de innovación y aprendizaje ha finalizado. Esto implica que las evaluaciones rigurosas de impacto de estos efectos podrían requerir datos de panel por un período mínimo de cinco años tras la recepción del financiamiento público.

Hasta hace poco, la mayoría de las evaluaciones se focalizaba en países desarrollados, sobre todo por la falta de datos en los países en desarrollo. Por esta razón, la literatura sobre América Latina y el Caribe es reciente, pero con un aumento sostenido. Por ejemplo, Benavente (2004) evaluó el fondo nacional de innovación chileno (Fondo Nacional de Desarrollo Tec-

nológico y Productivo, FONTEC), y encontró que tenía un impacto positivo sobre los gastos en I+D de las empresas manufactureras. Sanguinetti (2005) evaluó el impacto del programa argentino FONTAR y encontró que tuvo un efecto positivo sobre el gasto de las empresas en I+D, pero ninguno sobre los gastos totales en innovación.

Hall y Maffioli (2008) sintetizaron los resultados de una serie de evaluaciones -efectuadas por OVE entre 2005 y 2007- de los Fondos de Desarrollo Tecnológico (TDFs, por sus siglas en inglés) en Argentina, Brasil, Chile y Panamá.¹²³ Los estudios reseñados consideran cuatro niveles de impacto potencial: (i) adicionalidad de insumos de I+D, (ii) adicionalidad de comportamiento, (iii) aumentos en resultados innovadores y (iv) mejoras en el desempeño. Las evidencias mostraron de manera muy concluyente que dichos fondos no sustituyen a la inversión privada y tuvieron un efecto positivo sobre la intensidad del I+D; además, indujeron una actitud más proactiva hacia la innovación en las firmas beneficiarias. Pero los estudios no establecieron efectos consistentes sobre las patentes o las ventas de nuevos productos. La evidencia acerca del desempeño de las empresas también fue mixta, con resultados positivos en términos de crecimiento, pero poco impacto en la productividad. Debido a que esto puede deberse al corto período de tiempo en que se realizaron las evaluaciones, el BID está emprendiendo una segunda ronda de evaluaciones de impacto basada en datos de panel más prolongados en Argentina, Chile y Colombia.

Pocos estudios han analizado el impacto del financiamiento público sobre la investigación científica; los que lo han hecho, se han centrado en los países desarrollados. Arora, David y Gambardella (1998) evaluaron el efecto de un programa italiano que financió

¹²⁰ Estos estudios incluyen Fier (2002), Licht y Stadler (2003), Czarnitzki y Hussinger (2004) y Hussinger (2008).

¹²¹ Estos estudios incluyen Lach (2002), González, Jaumandreu y Pazó (2005) y González y Pazó (2008).

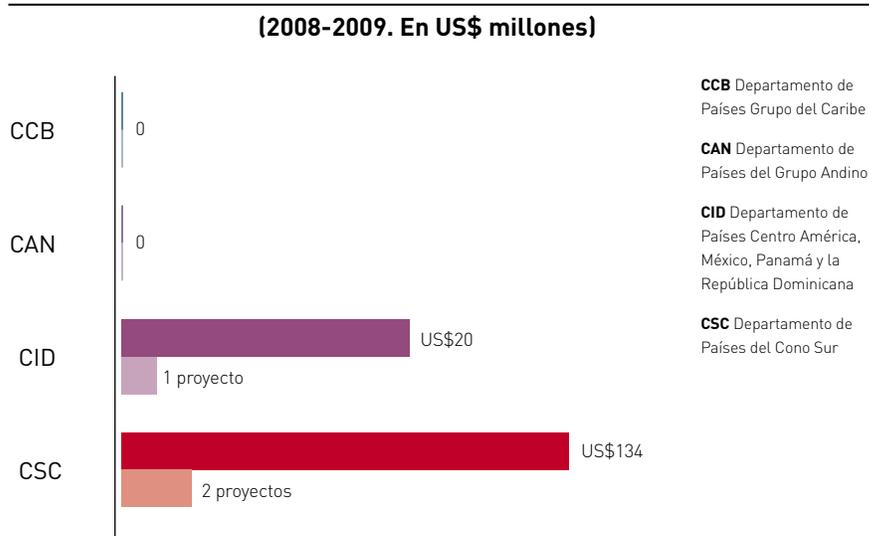
¹²² Aischhoff (2009).

¹²³ La reseña incluye los siguientes estudios: Chudnovsky et al. (2006), Binelli y Maffioli (2007), Benavente et al. (2007), De Negri J., Borges Lemos y De Negri F. (2006a) y De Negri et al. (2006b).

investigación académica en biotecnología y encontraron una elasticidad bajo el promedio de resultados de investigación respecto del financiamiento. Arora y Gambarella (2006) estimaron el impacto del financiamiento de la National Science Foundation (NSF) sobre la investigación económica básica en Estados Unidos, hallando un impacto positivo sobre los economistas jóvenes. Jacob y Løgren (2007) mostraron que las becas posdoctorales de investigación del National Institute of Health (NIH) aumentaron las publicaciones y las citas en alrededor de 20% en los cinco años siguientes a la aplicación de la subvención, pero no les encontraron un impacto significativo a las subvenciones del NIH para investigación. Goldfarb (2001) midió el impacto de un programa de ingeniería aeroespacial de la NASA y encontró un efecto positivo sobre la cantidad de publicaciones, pese a que hubo evidencia de que se logró a costa de la calidad.

La evidencia de los países en desarrollo es todavía muy limitada y consiste principalmente de proyectos de evaluación financiados por el BID. Chudnosky et al. (2008) examinaron el impacto de los subsidios sobre el desempeño académico de los investigadores en Argentina. Encontraron que el FONCYT tenía estadísticamente un efecto positivo significativo sobre el desempeño académico, especialmente sobre los investigadores jóvenes. Comparando la ventana de cinco años pre y post subsidio,

GRÁFICO 43
Fortalecimiento de la ciencia, innovación y adopción tecnológica.
Distribución regional



la diferencia entre aquellos apoyados por el programa y los no apoyados, fue –en la práctica– de casi un artículo. Maffiolio y Ubfal (2009) expandieron este análisis y evaluaron el impacto del programa FONCYT sobre la colaboración entre científicos en Argentina. Encontraron un efecto positivo y significativo, medido en términos de coautorías, aunque limitadas a esos científicos con un alto nivel de colaboración *ex ante*, (los llamados “científicos estrella”). Benavente, Crespi y Maffioli (2007a) analizaron la efectividad del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT), el fondo chileno para estas materias. Los resultados no mostraron ningún impacto significativo, ni en términos de publicaciones ni en cuanto a su calidad. Pese a que el estudio

mostró que el programa era eficaz para seleccionar los mejores proyectos, en términos de calidad esperada, los autores concluyeron que la falta de impacto en los márgenes del FONDECYT se debía probablemente a problemas de focalización, tanto en términos de investigadores como de proyectos de investigación.

PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES Y LA INVERSIÓN Y MEJORAMIENTO COMERCIAL

Un grupo final de políticas de desarrollo productivo incluye aquellas intervenciones destinadas a fomentar la inserción de las economías latinoamericanas y caribeñas en los mercados globales. Estas consideran la negociación e implementación de acuerdos co-

merciales y la adopción de políticas de exportación e inversión.¹²⁴ Al ser una de las pocas organizaciones que opera en toda la región, el BID ha protagonizado tradicionalmente un rol mayor en estas áreas, en particular por medio de las actividades de su Sector de Integración y Comercio (INT).

Los beneficios de la integración y la globalización son múltiples y han sido ampliamente tratados en la literatura empírica y teórica. En particular, ha mostrado que la integración internacional está fuertemente correlacionada con el crecimiento de la productividad y, por consiguiente, con crecimiento económico rápido y sustentable. El extraordinario éxito del Este asiático, particularmente China, es un testimonio del poder del comercio, en general, y de las exportaciones, en particular, para robustecer el crecimiento económico. Si bien la productividad conduce a las exportaciones -como está claramente establecido en la literatura empírica-, también hay importantes efectos de retroalimentación, impulsados por los mayores volúmenes en las economías de escala estáticas y dinámicas.

Además de fomentar la integración en los mercados regionales e internacionales por medio de acuerdos de comercio, muchos gobiernos adoptan políticas activas para promover las actividades de exportación y las inversiones extranjeras. En términos económicos, la promoción de las exportaciones se justifica sobre la base de las fallas del mercado, ante todo en la forma de externalidades.¹²⁵ Más precisamente, hay un po-

tencial para *free-riding* en las búsquedas exitosas de las firmas de compradores extranjeros. Terceras partes podrían obtener beneficios importantes de las inversiones iniciales en recolección de información por algunas firmas pioneras, sin incurrir en estos costos, devaluando así los beneficios potenciales a derivarse de sus búsquedas.¹²⁶ Esto es particularmente cierto cuando las compañías buscan ingresar a un nuevo mercado de exportación o comercializar un nuevo producto. Los retornos privados de estas actividades de exportación debieran, por tanto, ser más bajos que los correspondientes a retornos sociales y, entonces, la inversión estaría bajo lo estimado óptimo.¹²⁷

En esta área, el modelo de intervención del BID incluye una variedad de políticas: fortalecimiento de la capacidad institucional para negociar e implementar acuerdos comerciales; fortalecimiento de la promoción de exportaciones y agencias para atraer inversiones; simplificación administrativa para las actividades de exportación e inversión; servicios de "postventa a las inversiones;" financiamiento para la internacionalización de las PYMES y promoción de vinculaciones entre firmas multinacionales y locales.

Durante 2008-2009, el Banco financió cuatro operaciones específicas destinadas a fomentar la exportación y el comercio en Argentina, Guatemala, Nicaragua y Uruguay por un total de US\$63 millones.¹²⁸ Todas incluyeron asistencia técnica y capacitación para fortalecer la capacidad de negociar acuerdos co-

¹²⁴ Otros componentes fundamentales de este conjunto de políticas son las intervenciones en infraestructuras destinadas a facilitar el comercio internacional por medio de la reducción de los costos de transporte. Sobre este tema, ver el capítulo II de la Parte II de este informe.

¹²⁵ También podrían originarse externalidades de prácticas de gestión, actividades de capacitación, cambios tecnológicos y nexos de producción. De allí que sea probable que los exportadores adopten estilos eficientes y competitivos de gestión y ofrezcan a los empleados capacitaciones de mayor calidad, lo que podría potencialmente beneficiar a las firmas no exportadoras por la rotación de ejecutivos y empleados. Además, las externalidades relacionadas con el desarrollo tecnológico podrían ser extensas debido a la transabilidad imperfecta de la tecnología. En particular, los exportadores podrían transferir conocimientos, otorgar asistencia técnica a sus proveedores y facilitar el acceso a nuevos y mejores insumos de empresas secundarias. La promoción de las exportaciones puede contribuir también a abordar otras fallas de mercado, como las de coordinación entre industrias complementarias y la información imperfecta, e incertidumbres más altas asociadas con el comercio con países donde rigen legislaciones diferentes (ver Kessing, 1967; Feder, 1983; Westphal, 1990; Edwards, 1993; Trindade, 2005; Álvarez y López, 2006; y Lederman et al. 2006).

¹²⁶ Las asimetrías de información sobre la calidad del producto podrían también generar un caso de política comercial (ver Schmalensee, 1982; Mayer, 1984; Bagwell y Staiger, 1989; Bagwell, 1990; Bagwell, 1991).

¹²⁷ Es necesario consignar que la existencia de un caso no dictamina por sí mismo que deba emprenderse una intervención pública. Para que éste sea el caso, dicha acción debiera ser para mejorar el bienestar, desde el punto de vista social, es decir, los potenciales beneficios sociales asociados debieran exceder a los correspondientes costos sociales.

¹²⁸ AR-L1092, GU-L1037, NI-L1016 y UR-L1015.



merciales, con una dedicación de parte significativa de los recursos al fortalecimiento de las organizaciones públicas e instituciones responsables de la promoción de las exportaciones (27% en Argentina, 37% en Guatemala, 48% en Nicaragua y 33% en Uruguay). Adicionalmente, las cuatro operaciones proveyeron asistencia técnica en el ámbito de las negociaciones de acuerdos comerciales. Las acciones en Argentina, Guatemala y Nicaragua incluyeron también recursos para apoyo financiero del proceso de internacionalización de las PYMES, las que más probabilidades tienen de estar limitadas cuando se trata de financiar esos procesos. En Nicaragua también se abordó, específicamente, el problema de respaldar la adopción de estándares internacionales de calidad de producto, como la trazabilidad de la carne de bovino.

Un creciente número de estudios presentan evidencias sobre la potencial efectividad de fortalecer la capacidad de diseñar e implementar acuerdos de comercio. Basado en evidencia econométrica, un reciente informe del BID -*Bridging Regional Trade Agreements in the Americas* (2009),¹²⁹ mostró que las economías regionales aumentarían significativamente sus ganancias de comercio por medio de una mejor

convergencia entre sus múltiples acuerdos comerciales comunes. El estudio dio cuenta de que la red actual de acuerdos ha sido una fuerza positiva para la región, aunque ha originado también complejidades, con normas de comercio que se superponen y regulaciones que incrementan los costos de transacción para emprendedores y empresas que aspiran a trabajar a escala regional. En particular, las normas restrictivas de origen específicas para productos socavan el comercio agregado y los efectos beneficiosos de los acuerdos comerciales regionales (ACR). Como contraste, el efecto combinado de las variables de régimen completo que insuflan flexibilidad en la aplicación de normas de origen específicas a productos, impulsa el comercio. El estudio concluye que acuerdos de comercio puentes (*Bridging RTA*) permitirían a las economías de América Latina y el Caribe emprender estrategias multinacionales de exportación, agrupar la producción y manejar posibilidades de producción a escala regional, así como anotarse ganancias competitivas en los mercados globales de exportación.

En general, la evidencia empírica parece confirmar que las políticas de promoción de las exportaciones, al atenuar los problemas de información, pueden re-

¹²⁹ Ver Estevadeordal, Suominen y Shearer (2009).

ducir los costos de transacción, fomentando así el comercio. Primero, un conjunto de análisis encuentra una relación positiva entre el nivel del gasto en promoción del comercio y los resultados agregados de exportación. Así, Coughlin y Cartwright (1987) informaron que el gasto estadual en promoción de las exportaciones afectó positivamente en 1980 el total de las exportaciones estaduales de Estados Unidos. Consistente con esto, utilizando datos de un corte transversal de países en 2005, Lederman et al. (2006) presentaron evidencias sobre el tamaño del presupuesto de las agencias de promoción de las exportaciones y su relación positiva con las exportaciones totales del país. Un segundo grupo de estudios da cuenta de que la promoción de las exportaciones en el extranjero parece influir positivamente en los resultados comerciales agregados de los países. Basándose en una muestra de 22 economías desarrolladas para 2002-2003, Rose (2007) dio cuenta de que la presencia de misiones diplomáticas se correlaciona positivamente con las exportaciones. De allí que podría considerarse que el servicio exterior desempeña también un rol en desarrollar y mantener estos mercados. Es importante señalar que, de acuerdo con Gil et al. (2008), las oficinas de las organizaciones españolas de promoción de las exportaciones subnacionales tienen un significativo impacto sobre el total de las exportaciones regionales. En tercer lugar, unos pocos documentos recientes han utilizado datos a nivel de las empresas para evaluar con más rigurosidad el impacto de las políticas públicas sobre la conducta exportadora en los países desarrollados. Görg et al. (2008) analizaron una muestra de empresas manufactureras en Irlanda en el período 1983-2002 y concluyeron que las subvenciones destinadas a incrementar la inversión en tecnología, capacitación y capital físico -cuando son suficientemente grandes- son eficaces para elevar las exportaciones totales de empresas que están exportando, pero no para alentar a que nuevas entren a los mercados internacionales.

Hace hasta muy poco tiempo, las evidencias para la región eran notoriamente escasas y se limitaban a dos estudios sobre el caso de Chile. Álvarez y Crespi

(2000) examinaron el impacto de las actividades desarrolladas por ProChile, la agencia de promoción de exportaciones de ese país, en una muestra de 365 empresas en el período 1992-1996. Encontraron que los instrumentos manejados por esta agencia tuvieron un efecto positivo y directo sobre la cantidad de mercados e, indirectamente, sobre la diversificación de productos, tras un período de cuatro años. Álvarez (2004) investigó en una muestra de 295 firmas si los instrumentos de promoción comercial de ProChile afectaban la probabilidad de convertirse en exportación permanente. Los resultados sugieren que las ferias y misiones comerciales no afectan significativamente esta probabilidad, pero sí lo hacen los comités de exportadores.

El BID también ha contribuido significativamente a este debate. En su informe *Odisea en el espacio exterior: encontrando el camino en los mercados mundiales* (2010), investiga por primera vez cabal y consistentemente los impactos de la promoción de exportaciones sobre varios países latinoamericanos y del Caribe, y presenta evidencias macizas sobre los efectos positivos en las exportaciones, la variable primaria de interés. La primera parte del informe ofrece una caracterización organizacional de las entidades encargadas de la promoción exportadora en más de 35 países y regiones, basándose en un extenso sondeo y en estudios más en profundidad de casos de seis países en la región: Perú, Costa Rica, Uruguay, Chile, Argentina y Colombia. Concluye que las agencias especializadas en promoción de las exportaciones, con su propia red de oficinas en el exterior, tienen un mejor desempeño que las representaciones diplomáticas tradicionales, particularmente en términos de diferenciación de las exportaciones.

La segunda parte del informe aporta una contribución singular al mejoramiento de las prácticas de evaluación, al estimar que el impacto de las actividades de exportación sobre mediciones alternativas del desempeño exportador de las firmas (por ejemplo, las exportaciones totales y la diversificación en términos de países de destino y productos). Las estimaciones se

realizaron con técnicas de evaluación de impacto aplicadas a la información de los datos de exportación, a nivel de empresas para los países mencionados.

Cuatro conclusiones principales surgen del análisis. Primero, la asistencia al comercio tiene amplios efectos sobre el amplio margen de las exportaciones de las firmas, por ejemplo, cuando intentan aumentar el número de países de destino y/o expandir el conjunto de bienes exportados y, específicamente, cuando buscan entrar a un nuevo país o mercado. Segundo, las acciones de promoción de las exportaciones tienen más probabilidades de generar mayores ganancias de exportación cuando los productos que se comercian son más diferenciados, es decir, cuando las barreras de información son más altas. Tercero, el apoyo a las exportaciones tiene efectos más fuertes sobre el desempeño exportador de firmas relativamente pequeñas y cuya participación previa en los mercados internacionales ha sido limitada, al enfrentar mayores limitaciones en el acceso a información relevante sobre las exportaciones. Finalmente, servicios estructurados de apoyo que conllevan un acompañamiento sistemático a lo largo del proceso exportador -desde los inicios de los contactos comerciales hasta el establecimiento de relaciones de negocios- parecen ser más eficaces en mejorar las perspectivas exportadoras de las empresas que las acciones individuales. En particular, las firmas que combinan asesoría, misiones, ferias y las agendas comerciales tienen un crecimiento exportador significativamente más alto, a nivel de país o de producto, que si cada uno hubiese utilizado estos servicios separadamente.

CONCLUSIONES

Las amplias evidencias teóricas y empíricas justifican razonablemente las intervenciones del BID en el área estratégica reseñada en este capítulo. Varias fallas de mercado y no propias de éste entorpecen el crecimiento potencial de la productividad y la competitividad de las economías de América Latina y el Caribe, y los proyectos del Banco dan un valioso apoyo para superar esos impedimentos. Las políticas destinadas

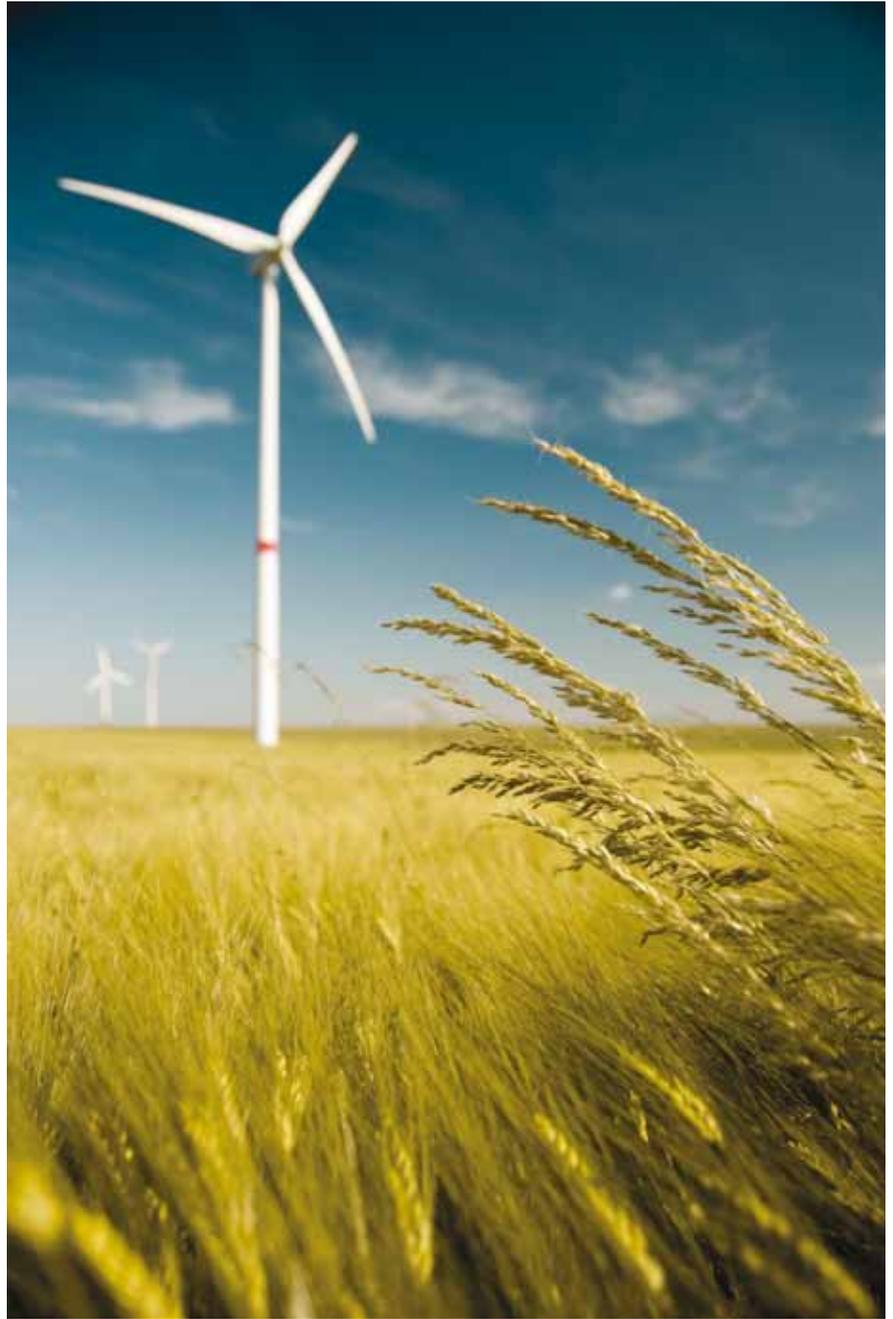
a mejorar el entorno de negocios y a promover los procesos de formación de *clusters*, innovación e internacionalización, pueden mitigar significativamente el efecto de costos burocráticos agobiantes, la asimetría en la información, los problemas de no apropiabilidad y los desafíos de coordinación.

A pesar de que el número de evaluaciones rigurosas se ha incrementado en los últimos años, la evidencia sobre la efectividad potencial de estas políticas es escasa todavía y, en consecuencia, más bien no concluyente. En algunos casos, como las políticas de innovación y promoción de las exportaciones, la evidencia disponible sugiere que las intervenciones del BID tendrán un impacto significativamente positivo sobre los resultados de sus beneficiarios finales. En otros casos, como el de la política de *clusters*, la evidencia disponible no permite formular predicciones sólidas.

El Banco, por consiguiente, debe intensificar sus esfuerzos para producir evidencia interna sobre la efectividad de las políticas de desarrollo productivo. Con este propósito, SDV y CMF han planificado un programa de trabajo conjunto en políticas de cluster y de clima de negocios, que incluye: (i) orientaciones metodológicas para apoyar la adopción de técnicas de vanguardia para la evaluación de impacto; (ii) capacitación para aumentar la capacidad de los especialistas del Banco y las contrapartes gubernamentales para definir planes rigurosos de evaluación de impacto, y (iii) evaluaciones de impacto piloto de proyectos del BID en estas áreas de intervención.

En el caso de las políticas de innovación y promoción de las exportaciones (áreas donde el Banco ha sido pionero en la adopción de técnicas rigurosas de evaluación de impacto en ALC), las iniciativas debieran enfocarse en producir más estudios para confirmar hallazgos previos y disminuir la brecha de conocimiento donde la evidencia disponible sigue siendo no concluyente. En particular, las evaluaciones futuras deberían enfocarse en el impacto de largo plazo sobre el desempeño de las empresas, los impactos diferenciados sobre distintos tipos de beneficiarios (el

llamado análisis de heterogeneidad del impacto) y en el efecto conjunto de las políticas de innovación y promoción de exportaciones (conocido como análisis del efecto multitratamiento). Con este propósito, el Banco trabaja en una segunda ronda de evaluaciones de Fondos de Desarrollo Tecnológico en Argentina, Chile y Colombia, utilizando datos de panel más extensos para estimar los efectos de largo plazo sobre la productividad. Además, las operaciones en Uruguay y Panamá han instalado un sistema de seguimiento que reúne información de estudios sobre innovación para las empresas beneficiarias y no beneficiarias, generando datos para evaluaciones de impacto adicionales rigurosas cuasi-experimentales.



V
Capítulo



Proteger el medioambiente,
responder al cambio climático y
afianzar la seguridad alimentaria

PANORAMA

El medioambiente en el cual vivimos tiene una influencia directa sobre nuestro bienestar. La calidad del aire que respiramos, la disponibilidad de agua para beber y usar y la existencia de biodiversidad están directamente vinculadas con el bienestar humano. La base de los recursos naturales es el fundamento de gran parte de la producción, en particular la agrícola. Esta desempeña un rol crítico en nuestra capacidad para producir alimentos y es especialmente crucial para los hogares rurales pobres, que dependen de ella para su seguridad alimentaria. Proteger el medioambiente es, por consiguiente, de importancia vital para los pueblos que viven en América Latina y el Caribe, debido a los servicios que otorga y a su vínculo con la producción y la productividad.

Cuatro áreas principales de la actividad del Banco están incorporadas en esta prioridad institucional: protección del medioambiente, respuesta al cambio climático, promoción de energías renovables y agricultura para incrementar la seguridad alimentaria. La energía renovable ha sido analizada bajo la categoría cambio climático, junto con otras actividades del Banco relacionadas con la adaptación a dicho cambio y su mitigación. El gráfico 44 muestra la distribución de los proyectos aprobados en los últimos dos años bajo esta prioridad. El gráfico 45 da cuenta sobre cómo el financiamiento del Banco

GRÁFICO 44

Número total de proyectos por sector

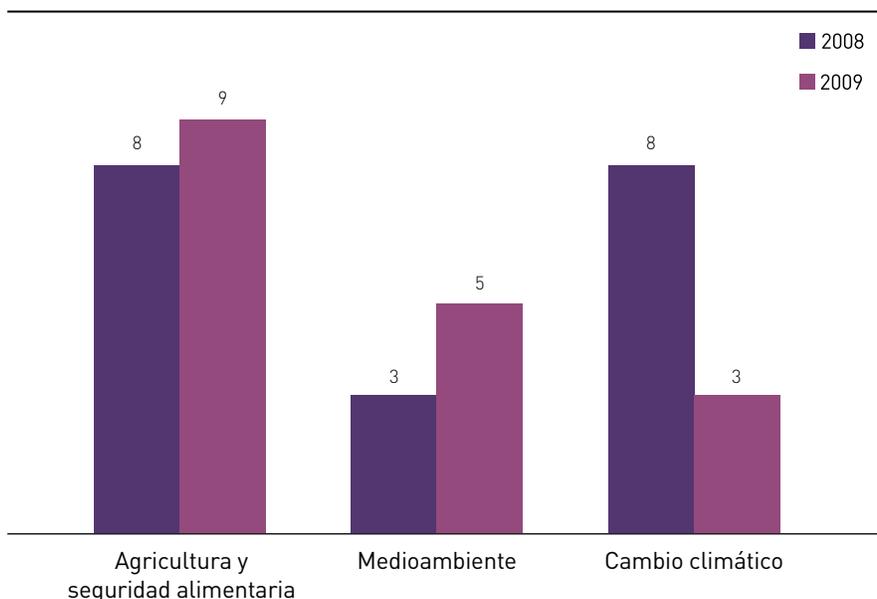


GRÁFICO 45

Financiamiento total por sector

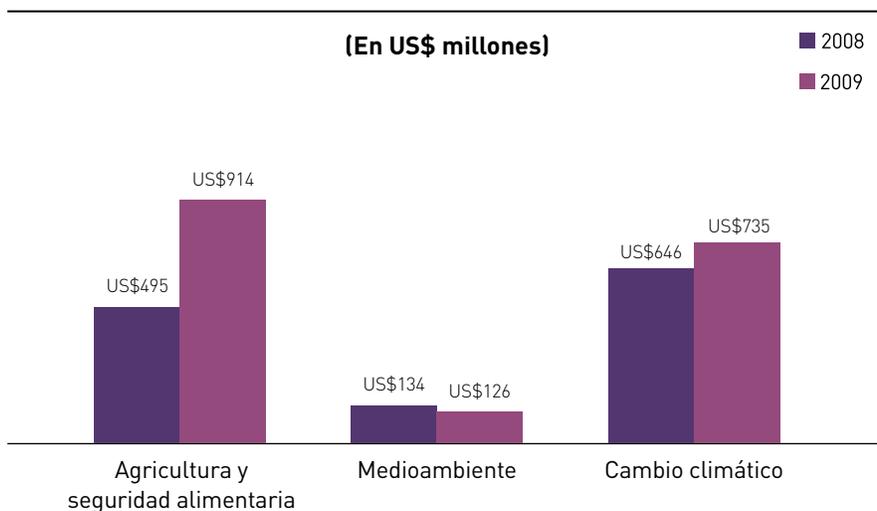
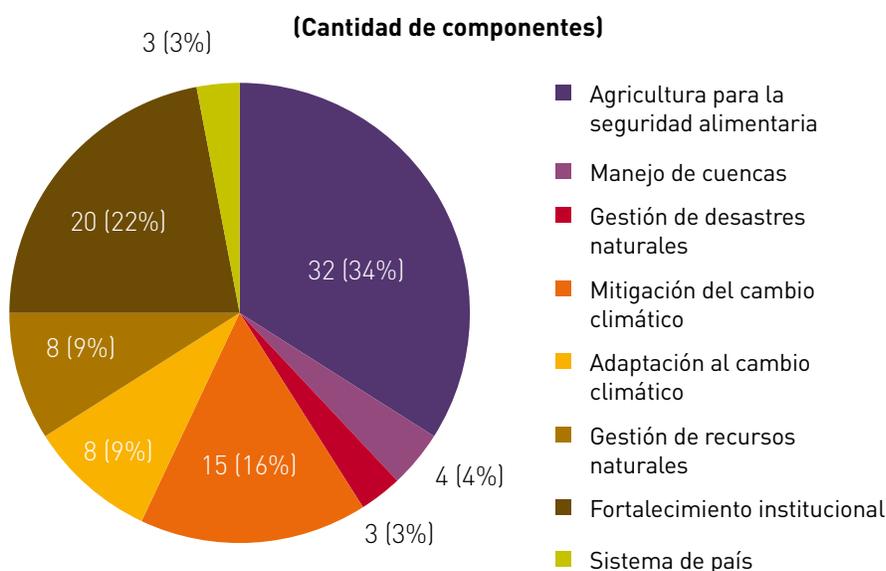


GRÁFICO 46
Componentes de proyectos por sector. 2008-2009



se ha enfocado, en su mayor parte, en la agricultura y la seguridad alimentaria, seguido de cerca por crecientes actividades sobre el cambio climático. Finalmente, el gráfico 46 detallada la distribución de componentes de proyectos por sector.

Este capítulo se centra en la protección medioambiental, la respuesta al cambio climático y la promoción de las energías renovables. Fomentar la producción agrícola para la competitividad y la seguridad alimentaria es el tema de un informe especial, que complementa el *Panorama de la Efectividad en el Desarrollo (DEO)*.

**PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL:
 MANEJO DE CUENCAS**

A medida que la población sigue creciendo, los recursos naturales se reducen cada vez más a nivel

mundial. Esto es particularmente cierto en el caso de los recursos hídricos, que enfrentan la demanda de usuarios domésticos, agrícolas e industriales. Diversas simulaciones muestran que el descuido continuado respecto de las inversiones y políticas relacionadas con el agua podría producir una crisis que, su vez, repercutiría en una crisis alimentaria severa.¹³⁰

Pese a que América Latina y el Caribe (ALC) está bien dotada en términos de recursos hídricos, representando el 31% de los recursos renovables de agua fresca del planeta, los riesgos vinculados con su gestión son serios. La agricultura encabeza la lista de los retiros de agua fresca en la región.¹³¹ Una falla en su adecuada administración podría llevar a una grave reducción de la productividad agrícola, debido a la degradación de las tierras y a un uso inadecuado en los cultivos. Además, la mala gestión de los cursos de agua podría generar también externalidades negati-

¹³⁰ Ver Rosegrant et al. 2002.

¹³¹ De acuerdo con AQUASTAT 2003, la agricultura representa el 71% de la extracción de agua fresca en América Latina y 64% en el Caribe.

vas significativas -como la contaminación- para los usuarios intermedios situados aguas abajo. La erosión del suelo, mientras tanto, crea severos riesgos de avalanchas tanto en asentamientos rurales como urbanos y pueden conducir a una situación de sedimentación de las represas, reduciendo su capacidad para generar energía hidroeléctrica.

Estas potenciales graves consecuencias han llevado a los gobiernos de la región a procurar una mejor gestión de los cursos de agua, por medio de inversión en infraestructura, regulación (con el establecimiento de autoridades de manejo de cuencas hidrográficas) y difusión de prácticas de conservación para los usuarios finales.

El BID ha apoyado diversas iniciativas gubernamentales y adoptado un modelo de intervención que cubre el espectro general de inquietudes relacionadas con la gestión de los cursos de agua: irrigación agrícola y drenaje, preservación medioambiental y prevención de desastres naturales y auxilio. Este enfoque del Banco incluye financiamiento de infraestructura para el mejoramiento físico de los cursos de agua, fortalecimiento institucional de las autoridades responsables de la gestión de las aguas y capacitación y asistencia técnica para prácticas de preservación para los usuarios finales del recurso hídrico.

La cartera de proyectos aprobada en 2008-2009 refleja este enfoque general. El BID financió seis proyectos con, al menos, un componente de gestión de aguas por un total de US\$136,3 millones.¹³² La mayoría del financiamiento apoyó componentes basados u orientados estructuralmente -en gran parte- hacia la ingeniería y el mejoramiento físico del curso de agua; el resto, reforzó la capacidad institucional nacional o local.

La utilización de intervenciones en gestión de aguas en diferentes contextos (desarrollo agrícola, prevención de desastres naturales y protección medioambiental)

implica que el impacto esperado puede variar considerablemente. Por ejemplo, en un programa nacional de irrigación en Bolivia (BO-L1021) se espera que la gestión de los cursos de agua incremente la eficiencia en su uso y distribución para las siembras, lo que repercutiría en mayor productividad, ganancias en ingresos agrícolas y mejor seguridad alimentaria. En Haití y Honduras, la prevención de desastres naturales y los proyectos de auxilio tienen un foco diferente, pues contemplan que las iniciativas de ordenación de cuencas hidrográficas proporcionarán una mayor cobertura vegetal y disminución de las inundaciones, aminorando -con ello- el riesgo de eventos climáticos extremos y el daño que pudiesen causar. Finalmente, en Bolivia (BO-L1053) se espera que las actividades reduzcan las mermas y mejoren las funciones ecológicas.

Dadas las amplias diferencias en los resultados esperados y en los indicadores de impacto, es difícil cuantificar plenamente y medir con exactitud el impacto de una intervención en gestión de aguas. Además, las vinculaciones espaciales, las externalidades y las dimensiones temporales de las actividades en este tipo de intervención complican aún más el proceso (Kerr y Cheng, 2001b; Gottret y White, 2001).

A pesar de la dificultad para medir el impacto, un derrotero en la literatura emergente aporta críticas útiles de las evaluaciones vigentes y lecciones para las futuras. Centrándose en India, Kerr et al. (2000) anotaron que, históricamente, la mayoría de las evaluaciones de impacto de las intervenciones en gestión de aguas ha sido cualitativa, sin métodos cuantitativos rigurosos. Pattanyak (2004) presentó un método riguroso y aplicó un enfoque en tres etapas destinado a estimar un precio sombra para la recolección del agua. No obstante, el estudio se centró en gran medida en los resultados económicos aguas abajo más que en los desenlaces medioambientales o en la prevención de desastres naturales. Utilizando puntajes de propensión para analizar resultados sociales, Hope (2007) consideró el

¹³² BL-L1009, BL-L1021, BO-L1053, HA-L1041, HO-L1031 y PN-L1019.

impacto de una intervención en los hogares. Aunque estos estudios son útiles para las intervenciones focalizadas en hogares marginales, ofrecen pocas lecciones para evaluaciones de impacto centradas en resultados ambientales o de prevención de desastres naturales.

En el contexto regional (específicamente para Honduras, Nicaragua y Honduras), Gottret y White (2001) sugirieron que las intervenciones en manejo integrado de recursos naturales, como los proyectos de manejo de cuencas hidrográficas, requieren una medición de impacto más holística que evalúe los cambios económicos, medioambientales, sociales y organizacionales. Propusieron “vías de impacto en el desarrollo”, que registren los resultados de investigación, los resultados intermedios y los impactos en el desarrollo, mientras se emplean orientaciones participativas para empoderar a los actores locales. Darghouth et.al (2008) se hicieron eco de varias de las sugerencias de Gottret y White, pero pusieron énfasis en la importancia de hacer seguimiento de los desenlaces medioambientales de aguas abajo. Los proyectos deben establecer información de base contra las cuales puedan ser medidos sus impactos. Debido a la naturaleza espacial de las intervenciones en cursos de agua, a menudo se necesitan bases de datos del Sistema de Información Geográfica (GIS) y/o sensores remotos para captar los cambios biofísicos. En todo caso, los sistemas de seguimiento y evaluación debieran ser selectivos y lo menos costosos posible. Para los componentes de desarrollo institucional, podría ser necesaria recurrir a una amplia gama de técnicas, tales como observar los cambios de liderazgo en los grupos usuarios locales o la puesta en práctica y aplicación, por parte del gobierno, de leyes para el manejo del agua y demás recursos naturales.

El Banco también ha contribuido con esta literatura. En particular, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) ha realizado estudios sobre el desempeño del Programa Ambiental de El Salvador (PAES). El proyecto se efectuó con la meta de aumentar los ingresos de los hogares por medio de una mejor productividad de los suelos, la adopción de tecnologías de conser-

vación y diversificación de productos. Utilizando un enfoque cuasi-experimental, con técnicas comparativas, Bravo et al. (2006) realizaron una evaluación de impacto del programa. Encontraron que sus beneficiarios incrementaron significativamente -entre 2002 y 2005- el área en la que aplicaron métodos de conservación, mientras que los resultados confirmaron que la intervención, medida por la frecuencia de visitas de extensión y los años con el proyecto, tuvo una asociación positiva con la adopción. Asimismo, pero enfocado más en el grado de diversificación de resultados experimentada por los participantes, Bravo et al. (2006b) dieron cuenta de que los agricultores involucrados en el PAES aumentaron significativamente la cantidad de actividades agrícolas en sus granjas durante un período de tres años. Estos resultados fueron confirmados por Bravo y Cocchi (2007), quienes determinaron que las prácticas de diversificación de siembras y de conservación de suelos mostraron una fuerte asociación positiva con la magnitud del compromiso de los agricultores con el PAES y su participación en la organización social.

RESPUESTA AL CAMBIO CLIMÁTICO

El aumento de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) producidos por el hombre -debido principalmente a la liberación de dióxido de carbono (CO₂)- es responsable de las alzas observadas en las temperaturas globales promedio (IPCC 2007a). Estas mayores temperaturas acrecentarán la magnitud y la frecuencia de eventos climáticos extremos. Las sociedades enfrentarán precipitaciones de lluvias más intensas, pero menos frecuentes, mientras las sequías aumentarán en intensidad y periodicidad. Los pequeños estados insulares estarán expuestos a la subida de los niveles del mar y a tormentas tropicales más intensas. Y los países ubicados a gran altura enfrentarán las repercusiones del derretimiento de glaciares y la disminución de las fuentes de agua. Debido a que persiste demasiada incertidumbre acerca del impacto exacto del cambio climático, las sociedades deben ser capaces de resguardarse contra una amplia gama de posibles desenlaces del clima. Para

responder al cambio climático, los gobiernos pueden decidir por *adaptarse* a los impactos actuales y proyectados y/o *mitigar* sus aportes a las emisiones de GEI, reduciendo con esto la tasa y magnitud del cambio (IPCC, 2007b).

A las intervenciones en cambio climático todavía les hace falta evaluaciones completas de impacto debido, sobre todo, a la novedad de este tipo de proyectos: la mayoría está todavía en etapas iniciales de implementación. Esta brecha de evaluación apunta a la importancia de asegurar que las políticas en esta área, incluyendo los proyectos del BID, incorporen un plan sólido de seguimiento y evaluación, que pueda determinar su

nivel de efectividad sobre la base de evidencias rigurosas. Brinda también una excelente oportunidad para que el Banco desarrolle conocimientos especializados en este emergente campo de evaluación.

La justificación de las políticas sobre cambio climático está bien reflejada en el marco de trabajo analítico comúnmente empleado para su diseño (ver gráfico 47). Estos análisis se caracterizan por una serie de supuestos adicionales para estimar los efectos de un mundo que se caliente en diferentes sectores de una economía. El primer paso comprende la selección de un escenario de emisiones (ver IPCC, 2007a), junto con una vía de desarrollo económico y demográfico.¹³³

GRÁFICO 47
Marco de análisis del cambio climático



Cuando este escenario se desarrolla bajo un supuesto de que no hay cambio climático, es comúnmente llamado escenario *base*.¹³⁴ El escenario con *cambio climático* incorpora los impactos generados por un clima cambiante. Las diferencias de desarrollo entre el escenario *base* y el escenario *con cambio* pueden considerarse como el impacto del cambio climático.

Los llamados modelos de circulación global (GCMs, en inglés) se utilizan luego para simular el clima, dependiendo del escenario elegido en la primera eta-

¹³³ Esta etapa es también el punto de entrada para los proyectos de mitigación, que tienen el potencial de alterar el escenario de emisiones.

¹³⁴ El estudio *Economía de la adaptación al cambio climático*, del Banco Mundial, destaca la importancia de elegir una línea de base adecuada.

pa. Debido a que dichos modelos operan sobre una escala global, las proyecciones son habitualmente reducidas a niveles regionales. Las variables climáticas proyectadas (en general, precipitaciones y temperaturas) son incorporadas, en diversas formas, en modelos económicos para estimar los impactos del cambio climático.

Estos modelos podrían analizar toda la economía (modelos de equilibrio general computables), enfocados en un sólo sector o, incluso, en un sólo resultado. Por ejemplo, en el sector agricultura, modelos detallados de siembras (como el sistema de apoyo de decisiones para la transferencia de agrotecnología, o DSSAT), simula los rindes de las siembras incorporando niveles proyectados de temperatura y precipitaciones.¹³⁵

Después de estimados los impactos e identificados los sectores en riesgo, entonces son consideradas y seleccionadas las opciones de adaptación para reducir la vulnerabilidad al cambio climático. Dependiendo de las restricciones presupuestarias, puede emprenderse la adaptación para restaurar bienestar (i) a niveles pre-cambio climático o (ii) a niveles posibles, cuando los beneficios igualan o superan a los costos. Todos los demás efectos del cambio climático, incluso tras una adaptación apropiada, son conocidos como daños residuales. El paso final es la evaluación *ex ante* de las opciones de adaptación elegidas. Pronosticar los efectos distributivos de las tareas de adaptación es importante para entender cómo influirá el cambio climático en los diferentes segmentos de la población. Los análisis de sensibilidad examinan las opciones de adaptación bajo diversas expresiones climáticas (escenarios húmedos/secos) para determinar cuáles son las más sólidas.

Vale tomar en cuenta que las instituciones juegan un papel crucial en cada paso del análisis descrito. Esto es de particular relevancia para las etapas intensivas en datos y técnicas (modelación GCM, reducción a escala, estimación de impactos económicos). Una capacidad institucional bien desarrollada es fundamental en las etapas iniciales, sobre todo porque el análisis es, por lo general, recurrente (donde cada paso se da sobre el previo). En las etapas posteriores, la disponibilidad de datos -con frecuencia faltantes a nivel local- puede en gran medida limitar las conclusiones extraídas.

En 2008-2009, el Banco aprobó catorce préstamos con componentes de políticas de financiamiento de respuesta al cambio climático por un total de US\$1,3 mil millones.¹³⁶ Dos de los préstamos, por US\$600 millones, apoyan la agenda de cambio climático de México. Otro préstamo, por US\$250 millones, contribuye el desarrollo de la agenda de cambio climático de Colombia.¹³⁷ El BID también financia un proyecto por US\$19 millones para prevención y mitigación de riesgos de desastres en Honduras¹³⁸. Considerando la naturaleza interrelacionada de la adaptación al cambio climático y de la planificación y mitigación de desastres, podría incluirse proyectos de prevención de desastres. Además, puesto que es transversal, muchos proyectos energéticos contienen componentes ligados con el cambio climático (iniciativas SECCI). La cartera de cambio climático del BID, incluidas las operaciones de cooperación técnica, consiste en trece proyectos por más de mil millones de dólares.

El enfoque del Banco para responder al cambio climático incluye tres grupos de intervenciones relacionadas con: la creación de marcos institucionales y la

¹³⁵ Esta etapa es con frecuencia el punto de entrada para los proyectos de adaptación, en cuanto tienen que ver con reducir la vulnerabilidad al cambio climático.

¹³⁶ AR-L1989, BL-L1010, BR-L1107, BR-L1108, BR-L1170, BR-L1173, BR-L1194, CO-L1063, DR-L1038, ME-L1053, ME-L1058, ME-L1069, PE-L1089 and PN-L1056.

¹³⁷ CO-L1063.

¹³⁸ HO-L1031.

Recuadro 9

El BID apoya el desarrollo institucional para el cambio climático

El Programa Especial Cambio Climático (ME-L1053) es un préstamo de 200 millones de dólares en apoyo del desarrollo e implementación del Plan Especial para el Cambio Climático de México (PECC) para 2008-2012. Un componente clave del préstamo es el desarrollo del marco institucional necesario para su implementación. Esto se logrará, en gran medida, por medio de la promoción de actividades analíticas de cambio climático a nivel nacional y estadual y mediante el fortalecimiento del Departamento de Medioambiente y Recursos Naturales, que lidera la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático.

Fuente: Programa en Apoyo del Cambio Climático de México.

capacidad de abordar temas de cambio climático; la adaptación a los efectos de la variabilidad del clima y la mitigación de los gases con efecto invernadero.

Este enfoque general está bien reflejado en las operaciones aprobadas por el Banco en 2008-2009. Los préstamos para iniciativas sobre cambio climático incluyen medidas centradas en la construcción de capacidades y generación de conocimientos institucionales. Este enfoque corresponde, en esta área, a una tendencia general de los proyectos de los bancos multilaterales de Desarrollo (BMD). Debido a que el tema es relativamente nuevo en las oficinas gubernamentales de planificación y sus efectos potenciales son aún menos concretos, las intervenciones relacio-

nadas con el cambio climático tienden a desarrollar capacidad y conocimiento institucional. De manera consistente, la mayoría del financiamiento del BID para cooperación técnica apoya dichos componentes.

Las estructuras institucionales tienen una importancia crítica en todos los niveles del gobierno, para las intervenciones en adaptación y mitigación. Sin un entorno que lo permita, los cuellos de botella en las estructuras institucionales o los débiles marcos regulatorios existentes pueden limitar el impacto de las intervenciones. Los marcos legales que funcionan bien acrecientan la capacidad de un gobierno para poner en práctica políticas que reduzcan las emisiones, aumenten la eficiencia energética y estimulen las inversiones en tecnologías para un crecimiento bajo en carbono. Por esto, al medir la efectividad de una intervención en cambio climático, las evaluaciones deberían ir más allá de la observación de los impactos de adaptación y mitigación y considerar también la influencia de las iniciativas institucionales.

Los préstamos del BID para cambio climático también incluyen componentes para la adaptación, que se preocupan principalmente de identificar sectores vulnerables y formular estrategias en este ámbito. Estas intervenciones aumentan la resiliencia ante la variabilidad climática actual y de largo plazo y, asimismo, desarrollan la capacidad de adaptabilidad de las sociedades. Aunque las emisiones de GEI se estabilizaran hoy, las intervenciones en adaptación seguirían siendo necesarias debido al *momentum* de un clima cambiante. En México, por ejemplo, un com-

Recuadro 10

Cooperación técnica para mitigación financiada por el BID

El Programa de Turismo Neutral en Carbono para el Caribe (RG-T1640) y el Plan de Desarrollo para la Acción Estatal en Cambio Climático de Yucatán (ME-T1119) están entre los numerosos proyectos de cooperación técnica financiados por el Banco para mitigación. El programa del Caribe: (i) apoya el desarrollo de metodologías para medir la huella de carbono de la industria turística; (ii) desarrolla y demuestra mecanismos para obtener financiamiento para el carbono y (iii) facilita el financiamiento de medidas de desarrollo resilientes al clima. El proyecto de Yucatán se centra en la construcción y adaptación de capacidades de mitigación y en la generación de conocimientos. Entre sus componentes clave están el desarrollo de una metodología de recolección de datos para seguir la pista a las emisiones de GEI.

- **Programa de Inversión Gerdau Açominas:** Gerdau Açominas S.A. de Brasil es el mayor productor de estructuras de acero de América Latina. En 2008, el Banco aprobó un Préstamo A de US\$50 millones y movilizó US\$150 millones adicionales mediante Préstamos B para financiar inversiones de capital de la compañía en planta de Ouro Branco, en Minas Gerais. Como parte de la intervención, el Banco financiará una cooperación técnica para estimar la huella de carbono y las opciones de eficiencia energética para una de las plantas productoras de acero de la compañía.
- **Inversiones en Eficiencia Energética de USIMINAS:** Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A. (USIMINAS) es un importante productor brasileño de acero. En 2008, el Banco aprobó un Préstamo A por US\$21 millones y movilizó US\$179 millones adicionales mediante Préstamos B para financiar nuevas inversiones en eficiencia energética, generación eléctrica y equipamientos relacionados (incluidas turbinas que generaban electricidad usando calor excedente y gases producto de la fabricación del acero), un centro de tratamiento del agua para las calderas y un sistema para su recirculación. Como parte de la intervención, el Banco financiará una cooperación técnica para desarrollar eficiencia energética y puntos de referencia para la reducción de emisiones, y entregará a USIMINAS un balance energético, un indicador de energía y análisis de huella de carbono.
- **Inversiones medioambientalmente relacionadas de Loma Negra:** Loma Negra es el mayor productor de cemento de Argentina. En 2008, el Banco aprobó un Préstamo A por US\$20 millones y movilizó US\$150 millones adicionales mediante Préstamos B, para financiar un programa de largo plazo de ampliación de instalaciones y actualización de sus sistemas medioambientales. Las inversiones incluyen la instalación de nuevos sistemas de enfriamiento de los gases liberados por los molinos y hornos, un nuevo molino más eficiente -se espera que reduzca el consumo de energía en 30%. Adicionalmente, nuevos equipos transportarán el polvo capturado y lo reintegrarán al proceso productivo.

ponente de adaptación está orientado al desarrollo de proyectos piloto de adaptación en áreas vulnerables y en establecer un sistema de alerta temprana para un sector prioritario.

Para complementar estas medidas de adaptación, las operaciones del BID también prevén intervenciones de mitigación diseñadas, sobre todo, para reducir las fuentes de emisión de gases de efecto invernadero y, por ello, aportan un complemento crítico a las medidas de adaptación para responder con efectividad a los impactos del cambio climático inmediato y de largo plazo. En América Latina y el Caribe, la producción y uso de energía, junto con el cambio en el uso de la tierra, son las mayores fuentes de emisiones. Así es como la mayoría de los proyectos de mitigación se enfocan en los sectores energéticos, del transporte y

agroforestales. El Banco aprobó tres proyectos para cambio climático con componentes de mitigación durante 2008-2009. El financiamiento para Colombia (CO-L1063) ayuda a elevar la participación del país en el mercado internacional del carbono y a promover medidas de eficiencia energética, para alentar el mayor uso de fuentes de energía renovables. En México, el ME-L1053 financia un componente para promover una agenda sectorial para mitigar emisiones.

Las estructuras institucionales tienen una importUn subcomponente analizará una cartera de proyectos/ programas que podría ser demostrativo sobre su contribución en la reducción de los gases de efecto invernadero. Aunque la matriz de la política de préstamos aborda desenlaces del componente, no considera el impacto o cómo será medida la reducción de



las emisiones. En asociación con SECCI, el SCF ha otorgado financiamiento para cubrir gastos de capital de sus clientes vinculados con la introducción de tecnologías limpias e iniciativas de eficiencia energética, para reducir las huellas de carbono.

Por diversas razones, como se mencionó, la literatura sobre evaluación de impacto de las políticas para el cambio climático es escasa. En primer término, estos proyectos ingresaron recientemente en las carteras de préstamos de los bancos multilaterales de desarrollo y de operaciones del tipo NGO. En segundo lugar, la incertidumbre en torno a los efectos de corto y largo plazo del cambio climático complica al proceso de medir su impacto y aumenta el marco de tiempo que se necesita para evaluar resultados. El cambio climático es un proceso gradual, por lo que aquellas evaluaciones que siguen al ciclo tradicional de un proyecto pueden no registrar impactos cruciales, si se miden antes de eventos climáticos significativos. Este punto es de particular pertinencia para

los proyectos que se enfocan en reducir la vulnerabilidad y en aumentar las capacidades de adaptación de las sociedades a eventos climáticos extremos. Si un episodio climático extremo esperado no ocurre antes de la evaluación, el impacto puede diferir sustancialmente de una evaluación realizada después de sucedido. Finalmente, debido a que un clima cambiante influye sobre todos los sectores, los evaluadores deben considerar una gama más amplia de efectos indirectos que pueden contaminar el impacto del proyecto original.

A pesar de la falta de evaluaciones completas, hay una línea emergente de literatura sobre cómo preparar una evaluación de impacto para intervenciones en adaptación. *Mainstreaming Adaptation to Climate Change in Agricultural and Natural Resources Managements Projects*, del Banco Mundial,¹³⁹ y el *Marco de políticas de adaptación al cambio climático*, del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas,¹⁴⁰ ofrecen muchas lecciones aprendidas, buenas prácticas

¹³⁹ Ver Banco Mundial, 2009a.

¹⁴⁰ Ver PNUD, 2004.

y recursos útiles para planificar y evaluar este tipo de proyectos. El primer trabajo se centra en planes de adaptación en el sector agrícola y de gestión de recursos naturales, mientras que el segundo entrega un marco de acción general para evaluar un programa de adaptación.

Una característica de los proyectos de adaptación es su enfoque en la creciente resiliencia a la variabilidad climática actual y de largo plazo, además de desarrollar capacidad adaptativa de los beneficiarios para cambios climáticos actuales y previstos. Suelen utilizarse intervenciones de adaptación tanto blandas como duras.¹⁴¹ Las medidas de adaptación blandas apuntan a crear un cambio conductual por medio de políticas e instituciones locales, regionales o estatales. Nuevos requerimientos de zonificación para el desarrollo del borde, por ejemplo, podrían ser considerados como una medida de intervención blanda. En la práctica, es difícil evaluar las intervenciones blandas, porque los beneficios deben ser inferidos de los cambios conductuales más que de las mediciones de los productos físicos. En cambio, las medidas duras suelen ser soluciones físicas o de ingeniería a problemas inducidos por el clima. La construcción de diques es considerada una típica opción de adaptación dura. Medir su impacto es más simple, porque hay una relación directa entre los insumos y los resultados. Al evaluar los proyectos de adaptación, finalmente, los ejecutantes deben estar al tanto de los beneficios no considerados. Por ejemplo, un proyecto de adaptación basado en la agricultura, con foco en el mejoramiento de la calidad del suelo y en la retención de la humedad, podría incrementar también la cantidad de carbono secuestrado. Si los evaluadores no miden los beneficios no considerados podrían subestimar el nivel real de los beneficios del proyecto.

Una evaluación de impacto bien diseñada debería incorporar un diseño flexible para manejar la naturaleza propia del cambio climático. Los proyectos podrían

Recuadro 12

Evaluación de adaptación utilizando un diseño experimental

El Banco Mundial y el PNUD, en conjunto con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), financian el proyecto de *Adaptación al cambio climático en tierras áridas y semiáridas* (KACCAL), en Kenia. (Banco Mundial, 2009c). Su objetivo principal es mejorar la capacidad de las comunidades para planificar y gestionar medidas de adaptación al cambio climático. Un rasgo singular es su diseño experimental, según el cual algunas comunidades recibirán intervenciones de adaptación, pero otras no. Para estimar el impacto, la vulnerabilidad climática de las comunidades tratadas será comparada con la de control o que no reciben intervención. Con el tiempo, será posible esclarecer si las intervenciones de adaptación empleadas en las comunidades tratadas aumentan la resiliencia a los impactos climáticos, medidos por indicadores monetarios y no monetarios. Un diseño similar de programa -donde sea factible en ALC- podría permitir una rigurosa evaluación de impacto.

Fuente: Proyecto de Adaptación al Cambio Climático en Tierras Áridas y Semi-Árida, Kenia.

utilizar también diseños experimentales que permitan una estimación sólida de los impactos del proyecto (ver el recuadro 12).

Una línea de base vinculada con el proyecto y el clima está en el centro de las evaluaciones basadas en la adaptación. En lo posible, los datos sobre riesgos y condiciones climáticas, socioeconómicas y estructuras institucionales, deberían ser acopiados antes de que comience un proyecto. Tras una estimación de la capacidad de adaptación de individuos, comunidades e instituciones, pueden seleccionarse indicadores de resultados, teniendo en mente la naturaleza de la intervención y la posibilidad de que sus resultados dependan del comportamiento climático. Las evaluaciones deberían ser realizadas, generalmente, durante las etapas avanzadas de implementación del proyecto, a fin de estimar el impacto bajo la variabilidad climática vigente y a intervalos regulares -después de completado el proyecto- para medir el impacto de largo plazo (Banco Mundial, 2009).

Al igual que las intervenciones de adaptación, los proyectos de mitigación se apoyan en una mezcla de medidas blandas y duras. Evaluar estos proyectos no requiere datos climáticos actualizados continua-

¹⁴¹ Ver Banco Mundial, 2009b.

mente, a diferencia de los planes de adaptación. Esto es evidente para intervenciones duras de mitigación que, por ejemplo, reemplazan una tecnología vieja e ineficiente por una más limpia y efectiva. A menudo, las intervenciones de mitigación tienen dos objetivos: mejorar el bienestar de los beneficiarios y reducir la fuente de emisiones. Evaluar estos proyectos requiere una línea de base sobre indicadores de resultados de interés. Sin embargo, medir y dar cuenta de las emisiones no es simple. Hay una diversidad de mecanismos para contabilizar gases de efecto invernadero y, dependiendo del proyecto y del alcance de las emisiones, podrían ser necesarias medidas de contabilización diferentes. El World Resources Institute (WRI) y el World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) han desarrollado el Protocolo de Gases de Efecto Invernadero (GEI)¹⁴², utilizado ampliamente tanto por el sector privado como por los gobiernos.

CONCLUSIONES

Los fundamentos de las intervenciones del BID destinadas a la promoción del desarrollo ambientalmente sustentable están basados en evidencias teóricas y empíricas sólidamente demostradas. Varios estudios dan cuenta sobre cómo la intervención pública -tanto en la gestión de los cursos de agua como en la respuesta al cambio climático- puede tener un impacto significativo sobre una diversidad de beneficiarios y la sustentabilidad del desarrollo de largo plazo en América Latina y el Caribe.

Sin embargo, debe hacerse mucho más en términos de la producción de evidencias sobre la eficacia real de las intervenciones específicas en estas áreas. A pesar de que varios estudios han evaluado la importancia de los programas de gestión de los cursos de agua, sólo unos pocos han adoptado técnicas rigurosas de evaluación de impacto, de manera que la evidencia sigue siendo no concluyente respecto de la efectividad de enfoques alternativos. En el caso del cambio climático, la novedad relativa del tema y la incertidumbre que rodea su impacto, significa que los gobiernos han incorporado recientemente este tema a sus agendas y que las evaluaciones de impacto son casi inexistentes. Más aún, como el cambio climático es un tema transversal -al igual que las iniciativas de adaptación y mitigación- se complica considerablemente el diseño y la evaluación de estas intervenciones.

Por estas razones, el BID debe intensificar sus esfuerzos para producir evaluaciones sólidas en las áreas reseñadas en este capítulo. En particular, tiene una oportunidad única para forjar -a medida que su cartera de proyectos se amplía- una identidad en la evaluación del cambio climático. Los futuros proyectos deberían incorporar métodos de evaluación suficientemente flexibles para responder a los impactos inciertos del cambio climático. Por medio de proyectos de mitigación, el Banco tiene la oportunidad de desarrollar capacidades técnicas y un sistema estandarizado para medir las emisiones de gases de efecto invernadero.

¹⁴² Ver Protocolo de Gases de Efecto Invernadero. Protocolo GEI -*GHG Protocol*- es una sociedad entre el World Resources Institute y el World Business Council for Sustainable Development.



VI

Capítulo



El trabajo del BID en los países menos desarrollados de América Latina y el Caribe

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALC) ES UNA REGIÓN DE marcadas desigualdades, tanto en cada país como entre ellos.¹⁴³ Esta desigualdad es más evidente en las brechas significativas de desarrollo que existen entre los países de ingresos medios (MIC, por sus siglas en inglés) y los países menos desarrollados (PMD) de la región. Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua tienen un PIB per cápita de sólo una cuarta parte del promedio regional¹⁴⁴ y tasas de pobreza casi dos veces más altas que el promedio para la región.¹⁴⁵

El apoyo del BID a los países menos desarrollados se ha orientado en el diseño de programas especiales y productos de acuerdo con sus necesidades específicas. El BID tiene la capacidad de prestar a estos países bajo condiciones de precio y repago consistentes con los marcos de sustentabilidad de deuda mediante el Fondo para Operaciones Especiales (FOE). Desde 2007, el Banco está proveyendo de recursos a Haití sólo mediante recursos no reembolsables o donaciones.

Los PMD de América Latina y el Caribe enfrentan el desafío de coordinar un gran número de programas de donaciones. Estos, aunque son necesarios para asegurar niveles relevantes de recursos para la inversión social, imponen presiones adicionales sobre su ya limitada capacidad (para el caso de Haití, ver recuadro 13). Por consiguiente, sacar a los países más

vulnerables de ALC del estancamiento y la volatilidad requiere un esfuerzo coordinado de toda la comunidad del desarrollo, cuyas bases están en la posibilidad de lograr los resultados deseados. La construcción de capacidades en este grupo de países es necesaria, pero no suficiente, para asegurar eficacia (sobre el SWAP de Honduras, ver recuadro 14). Esta debe ser acompañada de atención sobre el impacto de las intervenciones sobre los grupos más vulnerables, para asegurar que los limitados recursos se destinen donde más eficaces sean en el contexto de cada país.

El marco general para trabajar en estos contextos desafiantes fue delineado, en 2005, en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (ver recuadro 15). La Declaración, suscrita por el Banco, estableció principios para que los donantes y los gobiernos, particularmente de los PMD -altamente dependientes de los fondos de aquellos- mejoren la eficacia de su asistencia para el desarrollo. La manera en que se entrega la ayuda tiene implicancias sobre la posibilidad de sacarlos de modo eficaz de la pobreza. La apropiación de país, capacidad para gestionar los recursos y reducir los costos de transacción son elementos primordiales para realizar intervenciones de desarrollo con un impacto sustentable en los resultados sociales y económicos para dichos países.

¹⁴³ De los 227 países, 14 de los veinte más desiguales del mundo están en América Latina, con Brasil ubicado sólo detrás de Namibia. En ALC, Argentina, Brasil y México representan el 73% del ingreso total generado en la región.

¹⁴⁴ Para el período 2000-2009, Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua tienen un PIB promedio per cápita de 1.115,2 dólares, 1.090,3 dólares, 490,9 dólares, 1.253,8 dólares y 870,1 dólares, respectivamente. Para el mismo período, estas cifras se comparan con el promedio (simple) regional de 4.551,6 dólares.

¹⁴⁵ La desigualdad es también persistente en estos cinco países. Haití es el cuarto más desigual del mundo y Bolivia, Honduras y Nicaragua (de los cuales hay datos) figuran entre los veinte más desiguales.

Recuadro 13

El desafío en marcha del Banco para ayudar a Haití

El reciente terremoto de Haití, el país más vulnerable y pobre del hemisferio occidental, ha renovado la conciencia sobre la necesidad de contar con mecanismos eficaces para coordinar la ayuda internacional. Las acciones recientes son, en este sentido, un ejemplo de la importancia de estos procesos.

El 14 de abril de 2009, el gobierno de Haití convocó –con el auspicio del BID– a sus socios internacionales a la tercera conferencia sobre desarrollo económico y social, con el nombre de *Hacia un Nuevo Paradigma de Cooperación para el Crecimiento y el Desarrollo*. Esta reunión, que tuvo un alto nivel de participación, marcó el inicio de una nueva sociedad entre Haití, importantes donantes y otros actores, y fue una clara demostración de apoyo solidario.

Entonces, se acordó una estrategia actualizada de desarrollo que incluyó tanto los desafíos enfrentados por el país como los intentos para aprovechar los aspectos positivos de la situación vigente. La estrategia incluía un acuerdo renovado de asociación para regir la manera en que el gobierno y los donantes coordinarían, de modo más coherente, sus acciones. Los donantes se comprometieron a asegurar que sus programas de ayuda estuviesen en línea con las prioridades definidas por el gobierno, y priorizar el presupuesto nacional como herramienta para canalizar la asistencia financiera.

La conferencia movilizó un total de US\$353 millones en fondos nuevos (adicionales a los programas de donaciones vigentes), 19 millones de los cuales fueron asignados al año fiscal 2009/2010. Incorporó, además, a las organizaciones no gubernamentales en la búsqueda de más alineamientos con las prioridades del país, comenzando por plataformas mejoradas para compartir la información, con el fin de promover la sustentabilidad y construir capacidades de país.

Dado que la estrategia se focaliza en la creación de empleos, la conferencia estableció las bases para que las iniciativas de organizaciones privadas de beneficencia, como la Fundación Clinton (que está instalando un fondo para Haití), consideren la mejor manera de cooperar con el BID y otras multilaterales, para iniciativas renovadas del sector privado en el desarrollo.

El BID, como el mayor donante multilateral para Haití, tiene un papel clave que jugar en el proceso de reconstrucción de Port-au-Prince, la capital nacional. El Banco seguirá apoyando al gobierno y trabajando con otros donantes, para coordinar y hacer seguimiento de los esfuerzos de reconstrucción. También busca afianzar la eficacia de la ayuda y oportunidades de financiamiento adicional con donantes interesados en co-financiamientos, para aumentar los recursos y la relevancia de los sectores donde el Banco tiene ventajas comparativas. El BID administra unos US\$125 millones por encargo de otros donantes, un claro reconocimiento de la capacidad del Banco en su asociación con Haití.

En 2008 y 2009, el Banco aprobó 40 proyectos en los cinco países menos desarrollados –que cubrieron, a su vez, las cinco áreas de prioridad estratégica– con un total de US\$918 millones. Los gráficos 48 al 50 muestran la distribución por sector prioritario y por país. El BID ha invertido recursos sustantivos para desarrollar el capital físico y las mejoras institucionales que, como se vio en los capítulos II y III, son factores importantes para que se verifique el desarrollo económico.

Desde 2004, el BID en conjunto con otros socios en el desarrollo internacional (Banco Mundial y la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, ASDI) apoyan los esfuerzos del gobierno de Honduras para mejorar la gestión del sector público. Mediante la implementación de dos programas coordinados y preparados por el BID, el Banco Mundial y la ASDI, podrá implementar un sistema integrado de gestión financiera en línea con las buenas prácticas internacionales. El plan también respaldó mejoras en la administración de los impuestos, la implementación de manuales estadísticos fiscales y monetarios y brindó apoyo de planificación estratégica.

A partir de los avances logrados, el gobierno desarrolló en 2008 un programa de reforma del sector público, basado en un marco estratégico de mediano plazo, descrito en un documento estratégico para la modernización del sector público. Tiene dos objetivos principales: mejorar la capacidad del Estado para entregar servicios de calidad de atención a las necesidades de la población y mejorar la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

En línea con los principios de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, el gobierno solicitó que los recursos internacionales en apoyo del programa de reformas fueron implementados por medio de un enfoque sectorial amplio (SWAP). Las principales ventajas de este enfoque apuntan a: (i) brindar un marco único para la implementación, la ejecución presupuestaria, seguimiento y evaluación, reduciendo la duplicidad de documentos y disminuyendo los costos de transacción; (ii) promover el liderazgo nacional y se enfoca fuertemente en los resultados; (iii) fortalecer la coordinación interinstitucional y facilita la integración de proyectos individuales de reforma en un paquete coherente de reformas mutuamente reforzadas y secuenciadas y (iv) ofrecer una plataforma de coordinación, armonización y alineamiento a los donantes que desean apoyar las reformas a la gestión del sector público hondureño.

En 2008, el BID aprobó un programa que persigue consolidar las reformas emprendidas desde 2004, en las áreas de administración tributaria, de estadísticas fiscales y monetarias y de la administración financiera pública. Para apoyar otras áreas, el Banco Mundial y la ASDI aportarán recursos para gestión basada en resultados, recursos humanos, adquisiciones y control interno y externo. El Banco Mundial tiene programado aprobar un préstamo de US\$20 millones en 2010, mientras la ASDI cursó una subvención de US\$1,7 millones en apoyo de reformas de control interno y externo.

GRÁFICO 48
PMD. Total de proyectos y financiamiento por país. 2008-2009

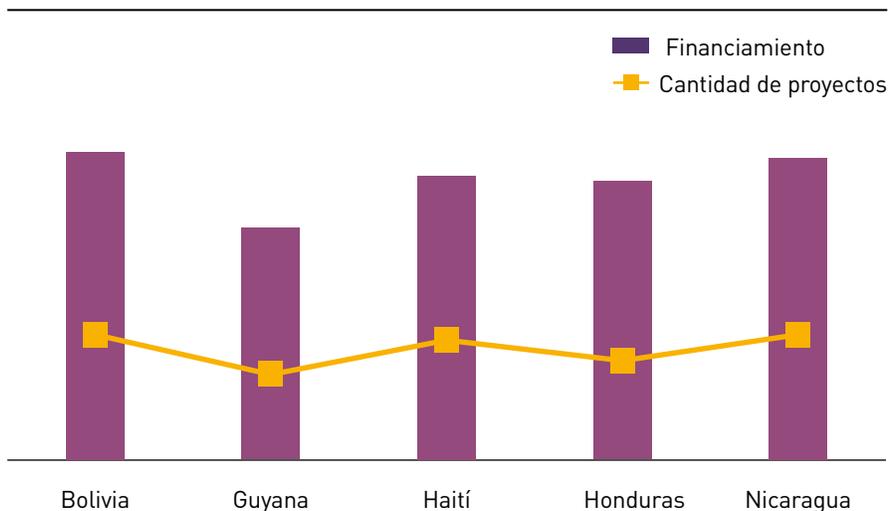
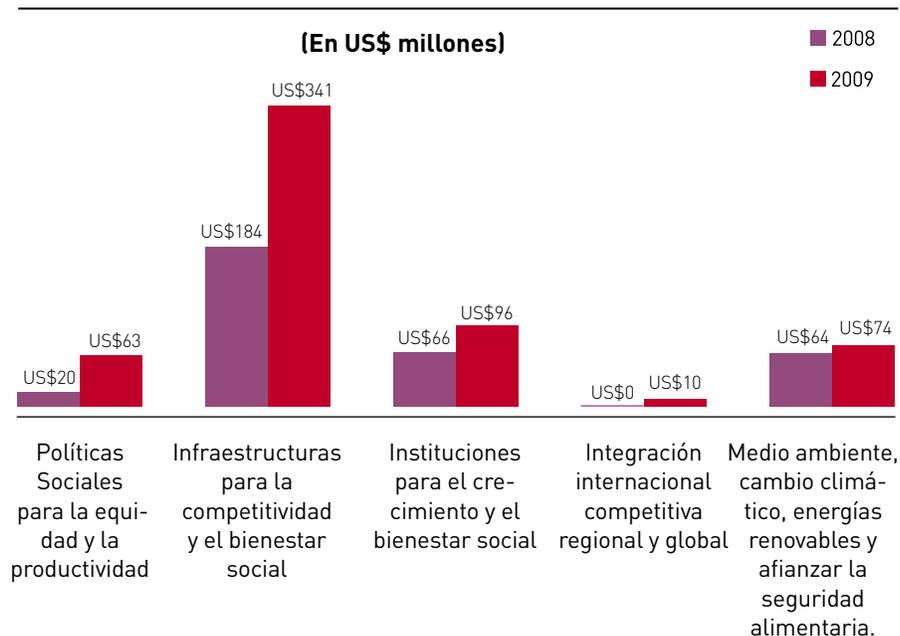


GRÁFICO 49

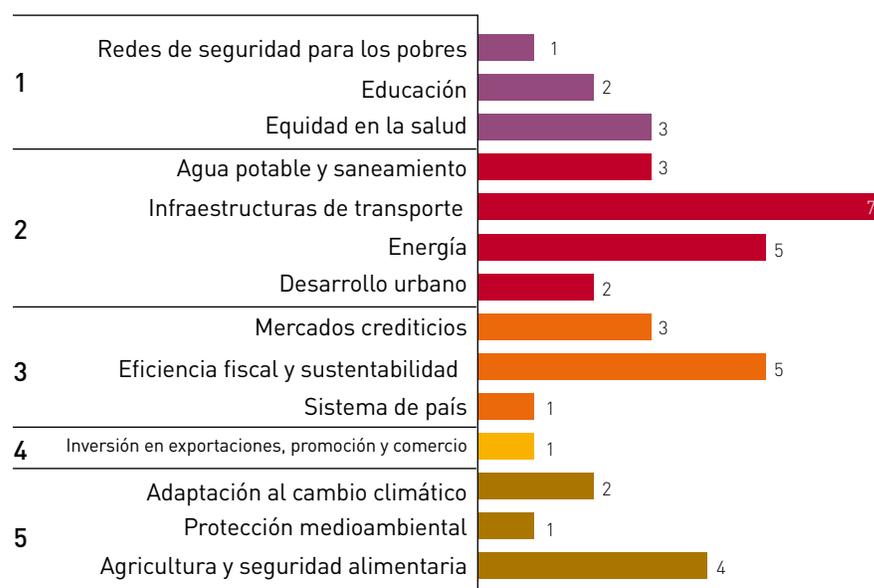
PMD. Financiamiento del Banco por área de prioridad institucional



Un examen más de cerca, en términos de cantidad de proyectos, muestra que el Banco ha puesto énfasis en dos aspectos esenciales para lograr un desempeño económico adecuado: la infraestructura de transportes y la sustentabilidad fiscal. Es importante establecer que el BID ha enfocado sus recursos en función de sus ventajas comparativas, de cara a los numerosos donantes que trabajan en estos países y basándose también en sus demandas. Por ejemplo, en Haití el gobierno manifestó su decisión de trabajar especialmente en infraestructura y gestión fiscal, sectores donde el Banco se ha consolidado como el punto focal entre los donantes.

GRÁFICO 50

PMD. Cantidad de proyectos por sector. 2008-2009



La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (PD), firmada en 2005, establece los principios para una entrega eficaz de los recursos para el desarrollo. La Declaración surgió tras la confirmación de que la disponibilidad de financiamiento para el desarrollo era una condición necesaria, pero no suficiente, para sacar a los países de la pobreza y ponerlos en una vía de desarrollo sustentable. Socios y donantes coincidieron en que el liderazgo y las condiciones bajo las cuales se entregan esos recursos tienen un impacto directo sobre su eficacia. Sus cinco principios –Apropiación, Alineación, Armonización, Gestión orientada a Resultados y Responsabilidad Mutua– reciben un seguimiento por medio de una serie de indicadores que tienen metas específicas a alcanzar para 2010.

El BID se ha comprometido a implementar dichos principios con acciones específicas:

Apropiación. Está basado en la necesidad de que *los países en desarrollo fijen sus propias estrategias para la reducción de la pobreza, para mejorar sus instituciones y para afianzar la transparencia*. El Banco, especialmente con el realineamiento de 2007, ha acrecentado su enfoque de país con estrategias que apuntan a definir resultados específicos que contribuyen a las prioridades del país, llevando a más técnicos al terreno para asegurar una respuesta eficaz y eficiente a las necesidades de los socios.

Alineación. *Los países donantes se alinean detrás de estos objetivos y utilizan sistemas locales*. El Banco ha diseñado históricamente sus programas en base a objetivos de país. El Marco de Efectividad en el Desarrollo incluye una reseña del alineamiento de cada intervención con las prioridades del país. Adicionalmente, el Marco de Resultados registra cada contribución de producto del Banco en una meta de desarrollo regional. En paralelo, el Banco ha aprobado una estrategia para incrementar su uso de sistemas de país, definiendo un conjunto de condiciones necesarias para cada sistema, basadas en estándares reconocidos internacionalmente.

Armonización. *Los países donantes se coordinan, simplifican los procedimientos y comparten información para evitar duplicaciones*. El Banco ha acordado con varios donantes los documentos de adquisiciones en los últimos años. Además, ha participado en el diseño de matrices conjuntas de apoyo presupuestario en Haití y

Nicaragua, lo que significa que estructurará todos sus recursos de apoyo presupuestario en línea con la Matriz de Condicionalidades de Apoyo Presupuestario acordada entre los gobiernos y la comunidad de donantes. El Banco ha entrado también en operaciones SWAP con el Banco Mundial y otros donantes en Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras y Panamá.

Gestión orientada a Resultados. *Los países en desarrollo y los donantes cambian su foco hacia los resultados de desarrollo y los resultados son medidos*. El Banco ha reenfocado sus instrumentos de seguimiento para medir productos y desenlaces, y no sólo la ejecución financiera. Esta es una distinción importante, puesto que brinda información sobre la posibilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo declarados de cada intervención.

Responsabilidad Mutua. *Donantes y socios son responsables por los resultados de desarrollo*. El Marco de Resultados del Banco está pensado para ser un instrumento de rendición de cuentas para que el Directorio Ejecutivo y otros actores midan el cumplimiento de los resultados acordados, el foco en ciertos tipos de apoyo al desarrollo y el desempeño organizacional del Banco.

La Agenda de Acción de Accra (AAA), de 2008, marcó la revisión en el mediano plazo de los compromisos de París. Accra reconoció que se habían logrado avances, pero que persistían desafíos para alcanzar las metas fijadas en París. La AAA estableció un conjunto de nuevas acciones a las que se comprometieron los donantes y socios con el fin de acelerar los avances hacia los objetivos iniciales. La Agenda se centró en cuatro áreas específicas de acción: (i) **predictibilidad**, que requiere que los donantes entreguen información sobre la ayuda que planifican entre 3 y 5 años para los países socios; (ii) **sistemas de país**: que serán utilizados para otorgar ayuda como primera opción, más que los sistemas de donantes si se estima que estos cumplen con estándares reconocidos internacionalmente; (iii) **condicionalidad**: los donantes pasarán de sustentarse en las condiciones prescriptivas sobre cómo y cuándo se gasta el dinero de la ayuda, a condiciones basadas en los propios objetivos de desarrollo de los países en desarrollo; y (iv) **desamarrar**: los donantes aliviarán las restricciones que impiden a los países en desarrollo comprar los bienes y servicios a quienes y dónde ellos puedan obtener -al más bajo precio- la mejor calidad.



Efectividad de las intervenciones del Banco. En el caso de los PMD, no puede sobreestimarse la necesidad de evidencias que guíen a quienes toman las decisiones y se les brinden herramientas para el ejercicio de un liderazgo eficaz. Alrededor del 50% de las 40 intervenciones del Banco en estos países, para 2008-2009, se estimaron satisfactoriamente evaluables al momento de su aprobación. El Banco aspira a asistir a los países menos desarrollados generando evidencias sobre el efecto de sus programas, por medio de asistencia técnica y de recursos para financiar evaluaciones rigurosas de impacto en las intervenciones claves. Ejemplos de este trabajo son las tres evaluaciones de impacto en curso en Guyana, Haití y Nicaragua.

El *Segundo Programa de Asentamientos para Grupos de Bajos Ingresos en Guyana*, aprobado por el Banco en 2008, apunta a mejorar la calidad de vida de familias de bajos ingresos, mediante nuevos emplazamientos con servicios básicos, consolidar las urbanizaciones existentes y mejorar los asentamientos precarios, y de otras intervenciones piloto dentro de la formulación de un Plan Nacional y Estratégico de Políticas de Vivienda. La evaluación del proyecto, diseñado conjuntamente con el gobierno, se centrará en el nivel de ocupación alcanzado en los asenta-

mientos actuales en comparación con la infraestructura entregada, el grado de propiedad de los lotes por beneficiarios de bajos ingresos, la participación y compromiso de la comunidad y la recuperación de terrenos en nuevos esquemas (es decir, con cuánta rapidez son ocupados los lotes después de la entrega de servicios). La evaluación se realizará siguiendo un diseño experimental aleatorio.

El *Proyecto Mejoramiento de la Supervivencia Infantil y Apoyo a las Redes de Protección Social* en Haití, aprobado en diciembre de 2009, se centra en intervenciones de fondo sobre la primera infancia que incluyen la entrega de micronutrientes, desparasitación y promoción de buenas prácticas para el amamantamiento, todas ellas reconocidas como importante puntos de entrada para lograr mejores desenlaces sociales. En una iniciativa para llegar al mayor número de niños, particularmente a los más vulnerables, la entrega de micronutrientes y de drogas antiparasitarias se hará dos veces al año por medio de las Semanas de la Salud Infantil (CHW, en inglés) y se focalizará en niños de 6 a 59 meses de edad. Si bien el proyecto financiará las CHW nacionales en 2010, a fines de 2009 el gobierno de Haití llevó a cabo CHW en algunas comunidades muy necesitadas. Esto dio

la oportunidad de hacer un estudio de base, en un número de localidades, para determinar la prevalencia de parásitos intestinales o helmintos (STH, por sus siglas en inglés) y para estimar los niveles de deficiencia de yodo de cara a futuras comparaciones. El diseño de un estudio de base incluyó un breve cuestionario para los hogares que registró información relevante, la que permitirá una comprensión mucho mejor de la dinámica de SHT, las tasas de prevalencia, así como la disponibilidad de antiparasitarios en esas áreas. Se harán seguimientos en esos mismos lugares para medir los impactos de la CHW. Además, siguiendo un enfoque similar al ya descrito, el Banco está apoyando iniciativas para fortalecer y medir el impacto de salud de los proyectos de agua en Haití (como se detalla en la Parte II, Capítulo II).

El Programa *Red de Protección Social* (SPN) en Nicaragua fue implementado entre 2000 y 2007 con financiamiento de dos préstamos con tasas concesionadas del BID. Como otros programas de transferencia condicionada de ingreso, su objetivo principal fue generar una disminución sostenida de la pobreza en algunas de las áreas más atrasadas del país. Pese a que las evidencias sobre el impacto masivo de corto plazo de estas operaciones -en su mayor parte consistente entre los países- la evidencia de su impacto sobre los resultados finales (o de largo plazo) en salud y educación¹⁴⁶ es mixta¹⁴⁷. Una primera evaluación, en 2005, que utilizó un diseño aleatorio de nivel local (intervención y grupos de control seleccionados, y un grupo comparativo equivalente después de que al grupo de control se le dio el programa) mostró incrementos en los gastos de los hogares en alimentación y educación, mejoras en la dieta de los hogares beneficiarios, aumentos sustanciales en la matrícula escolar (13%), en la asistencia actual (20%) y una merma de los niños trabajadores de 7 a 13 años de edad (-5,6%). Estos resultados fueron acompañados por un aumento en el estatus nutricional de los niños beneficiarios meno-

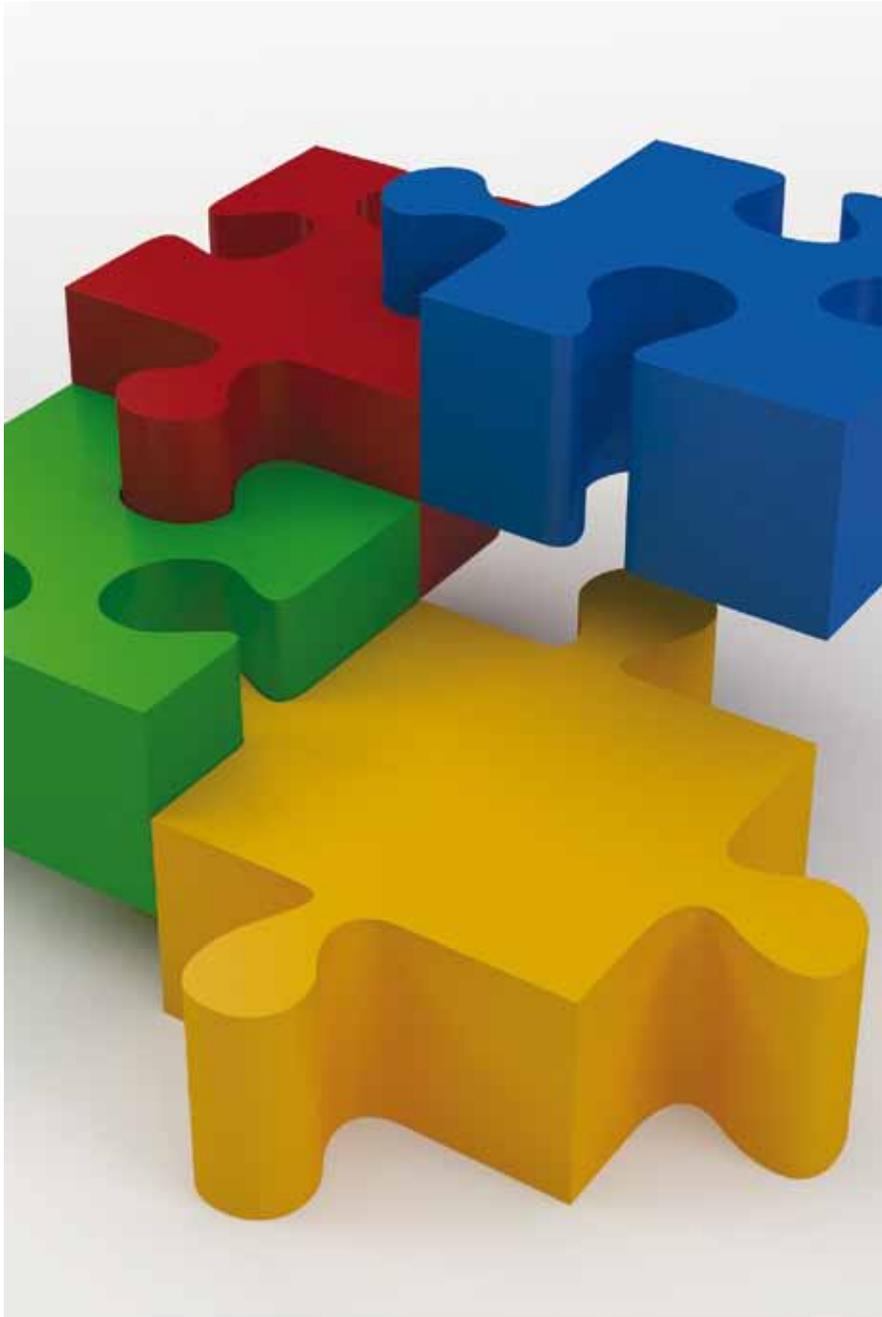
res de 5 años, que se advirtió en una baja de 5% en la cantidad de niños atrofiados, más de 1.7 veces más rápida que la tasa de mejoramiento anual vista a nivel nacional entre 1998 y 2001 (Maluccio y Flores, 2005).

En 2009, el BID comenzó a trabajar en una nueva evaluación de impacto del *Programa Red de Protección Social* para abordar las preguntas sobre los efectos de largo plazo, que no están plenamente cubiertas por la literatura existente respecto de las transferencias condicionadas de ingreso. En particular, hay dos preguntas centrales para el estudio: (a) el impacto potencial diferencial de las intervenciones tempranas en comparación con las tardías en los resultados en educación y mercados laborales, en el largo plazo y (b) si los hogares beneficiarios mantienen mayores niveles de inversión en capital humano (nutrición, vacunas, cuidados de la salud y educación) después de que se retiran los incentivos a la demanda. La evaluación saca provecho del diseño aleatorio vigente y el marco original de evaluación de impacto -utilizado en 2005- y recurre al tratamiento, control y áreas de comparación originales, con nuevas entrevistas en los mismos hogares, para ampliar el panel de hogares, que separa la duración de la exposición en comparación con la edad de exposición.

Estos tres diseños de evaluación forman parte de las iniciativas del Banco para elaborar nuevos conocimientos para dar forma a la discusión de políticas respecto del diseño, la sustentabilidad y los impactos de los programas de desarrollo en los países menos desarrollados, con evaluaciones rigurosas, que midan el efecto neto de estos programas. En el contexto actual de ayuda externa y flujos financieros reducidos hacia estos países, causado por las presiones planteadas por la crisis económica global, resulta crucial focalizar las inversiones en programas eficaces para alcanzar resultados positivos de desarrollo.

¹⁴⁶ Estos resultados incluyen los logros y el desarrollo cognitivo y la estatura de los niños por edad.

¹⁴⁷ Ver una extensa reseña de las evidencias en Fiszbein y Shady (2009).



I
Anexo



**Informe Anual
de Operaciones 2009**



162	I. Alineamiento estratégico de los programas
165	II. Desarrollo de negocios
171	III. Cumplimiento de programa
179	IV. Eficacia operacional
181	V. Reclutamiento y Cultura

Este documento entrega un análisis de los resultados operacionales de 2009 para propósitos de discusión y de toma de decisiones.

Los datos fueron recolectados de varias fuentes y están sujetos a los ajustes y análisis que se estimen oportunos por las unidades de negocios que proporcionaron la información.

Un reconocimiento especial a VPC, VPS, VPF y VPP por su apoyo en la preparación de este informe.

Abreviaturas

BDA	Departamento de Presupuesto y Servicios Administrativos
C&D	Países de los grupos C y D
CAN	Departamento de Países del Grupo Andino
CCB	Departamento de Países del Grupo Caribe
CCLIP	Proyectos de Inversión de Línea de Crédito Condicional
CID	Departamento de Países de Centro América, México, Panamá y la República Dominicana
COF	Representaciones
CSC	Departamento de Países del Cono Sur
EDU	División de Educación
FSO	Fondo para Operaciones Especiales (FOE)
FTE	Equivalentes a Tiempo Completo
FMM	División de Gestión Fiscal y Municipal
GCM	Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
GEF	Programa Facilidad de Medio Ambiente Global
HQ	Sede Central
HRD	Departamento de Recursos Humanos
ICF	Sector de Capacidad Institucional y Finanzas
INE	Sector de Infraestructura y Medio Ambiente
INT	Sector de Integración y Comercio
NFP	Productos no financieros
NPC	Costo de No Personal
NSG	Operaciones sin Garantía Soberana
ORC	Capital Ordinario
OMJ	Sector de Oportunidades Para la Mayoría
OPUS	Sistema de Operaciones (<i>Operations Update System</i>)
PBL	Préstamos de Apoyo a Reformas de Política
PC	Costo de Personal
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PDP	Oficina de Adquisiciones para Operaciones
PFM	Unidad de Seguimiento de la Cartera
PRG	Producto de Programación
REG	Regional
RES	Departamento de Investigación y Economista Jefe
RND	División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres

SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo
SCL	Sector Social
SECCI	Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático
SG	Operaciones con Garantía Soberana
SMO	División de Seguimiento de la Estrategia
SPD	Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo
T&L	Sistema de Reporte de Horas Trabajadas
TC	Cooperación Técnica
TFFP	Programa de Facilitación de Financiamiento al Comercio Exterior
VPC	Vicepresidencia de Países
VPF	Vicepresidencia de Finanzas y Administración
VPP	Vicepresidencia del Sector Privado y Operaciones sin Garantía Soberana
VPS	Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento
WSA	División de Agua y Saneamiento

I. Alineamiento estratégico de los programas

Esta sección presenta indicadores sobre la utilización de los recursos financieros del Banco mediante diferentes instrumentos, así como su asignación a grupos de países y sectores prioritarios. Presenta también información respecto de la finalización de los Planes de Negocios por Departamento.

1.1 PRÉSTAMOS (SG Y NSG)

Aprobaciones por fondo
2000-2009



- Las aprobaciones de préstamos alcanzaron un nivel récord de US\$15,6 mil millones¹, un aumento de 38 % desde los US\$11,3 mil millones en 2008. La cantidad de operaciones llegó a 153, un aumento de 21% respecto de las 126 aprobadas en 2008.

- Las aprobaciones en el Fondo de Operaciones Especiales (FOE) alcanzaron a US\$228.1 millones, un aumento de 66% respecto de los US\$137 millones aprobados en 2008. Las aprobaciones de 2009 representaron el 85% del FOE asignado para el año, debido al traspaso a 2010 de recursos para Honduras.

1.2 PRÉSTAMOS POR CATEGORÍA

Aprobaciones por categoría
2000-2009

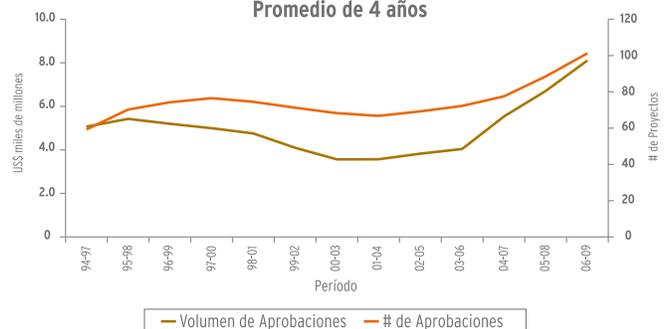


- Las aprobaciones de inversión llegaron a US\$11,3 mil millones en 2009, un incremento de 28% respecto de los US\$8,8 millones de 2008. Las aprobaciones de Préstamos de Apoyo a Reformas de Política alcanzaron a US\$2,7 mil millones, un aumento de 73% respecto de los US\$1,5 mil millones de 2008. Los préstamos

de Emergencia sumaron US\$1,6 mil millones, con un incremento de 78% respecto de los US\$900 millones de 2008.

- Las Operaciones con Garantía Soberana representan US\$10,4 mil millones en inversiones aprobadas, un aumento de 76% respecto de los US\$6,7 mil millones de 2008.

Crecimiento de préstamos de inversión
Promedio de 4 años

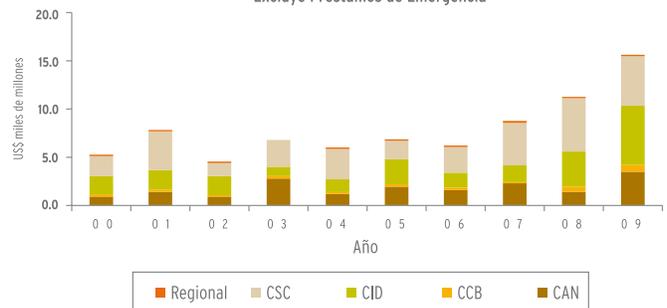


- El promedio cuatrienal de préstamos de inversiones totalizaron US\$8,1 mil millones en el período 2006-2009, un aumento de 21% respecto de los US\$6,7 mil millones del período 2005-2008.

1.3 PRÉSTAMOS POR DEPARTAMENTO DE PAÍSES

Aprobaciones por Departamentos de Países (volumen)
2000-2009

Excluye Préstamos de Emergencia



- Las aprobaciones para los países del CSC fueron de US\$5,2 mil millones, una disminución de 5% respecto de los US\$5,5 mil millones de 2008. La cantidad de operaciones tuvo una disminución de 51,4% respecto de las 53 de 2008.

¹ Cinco de estas operaciones por un monto de US\$1,3 mil millones fueron presentadas al Consejo en 2008 y se materializaron en 2009.

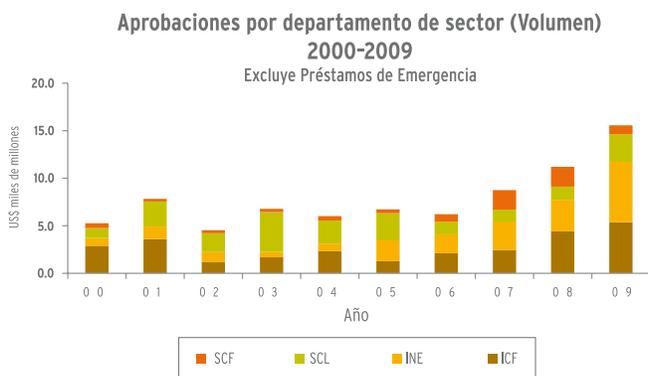
- Las aprobaciones para los países del CID llegaron a US\$4,8 mil millones, un aumento de 78% respecto de los US\$2,7 mil millones de 2008. El número de operaciones alcanzó a 45, un aumento de 32% respecto de las 34 de 2008.

- Las aprobaciones para los países del CAN llegaron a US\$3,5 mil millones, un incremento de 91% respecto de los US\$1,4 mil millones de 2008. La cantidad de operaciones alcanzó a 32, un aumento de 100% respecto de las 16 en 2008.

- Las aprobaciones para los países del CCB sumaron US\$402 millones, con una disminución de 31% respecto de los US\$528 millones de 2008. La cantidad de operaciones llegó a 17, con una disminución de 11% respecto de las 19 de 2008.

- Las aprobaciones del INE llegaron a US\$6,3 mil millones, un incremento de más de 100% respecto de los US\$1,4 mil millones aprobados en 2008. El número de operaciones fue de 56, un aumento de 27% respecto de las 44 en 2008.

1.4 PRÉSTAMOS POR SECTOR

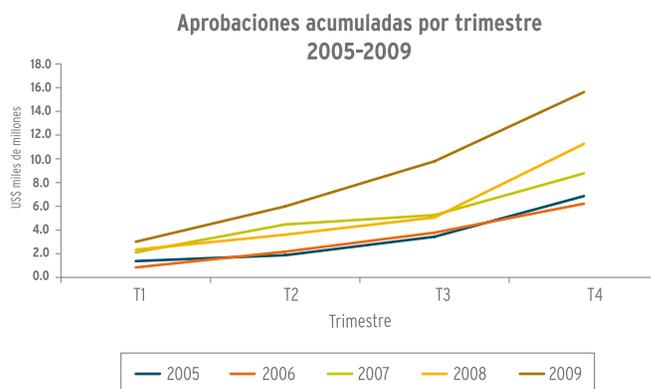


- Las aprobaciones del ICF alcanzaron a US\$5,4 mil millones, un incremento de 20% respecto de los US\$4,4 mil millones aprobados en 2008. El número de operaciones fue de 43, un aumento de 8% respecto de las 40 operaciones de 2008. ICF también aprobó el primer préstamo de contingencia para desastres naturales a la República Dominicana, con 100 millones de dólares de capital ordinario.

- Las aprobaciones del SCL llegaron a US\$2,9 mil millones, un aumento de más de 100% respecto de los US\$1,4 mil millones de 2008. La cantidad de operaciones fue de 21, un incremento de 61% respecto de las 13 de 2008.

- Las aprobaciones del SCF totalizaron US\$900 mil millones, decreciendo en 55% respecto de los US\$2 mil millones de 2008. El número de operaciones llegó a 24, el mismo que en 2008. El SCF aprobó también 14 operaciones bajo el programa de facilitación de comercio exterior por US\$200 mil millones.

1.5 PRÉSTAMOS APROBADOS POR TRIMESTRE



- El volumen de préstamos aprobados en el último trimestre de 2009 alcanzó a US\$8,7 mil millones, un incremento de 48% respecto de los US\$5,8 mil millones en 2008.

- La cantidad de préstamos aprobados en el último trimestre de 2009 fue de 83, un aumento de 24 % respecto de los 67 en 2008.

- El volumen de préstamos aprobados en el último trimestre de 2009, como porcentaje del total de préstamos, llegó al 55%, un aumento de 4% respecto del 51% de 2008.

- La cantidad de préstamos aprobados en el último trimestre de 2009, como porcentaje del número total, llegó al 55%, un aumento de 2% respecto del 53% de 2008.

1.6 PRÉSTAMOS POR PRIORIDADES CORPORATIVAS

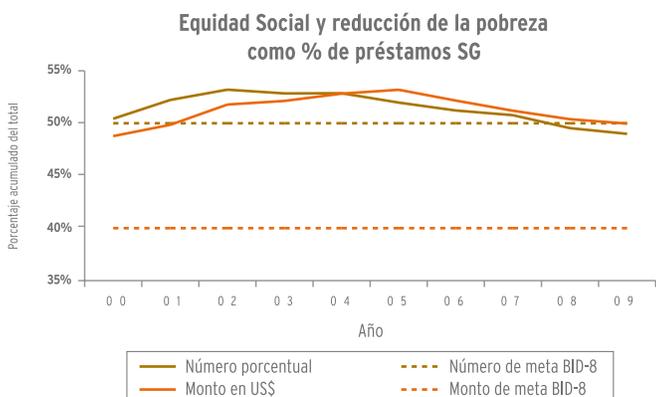


- En Agua potable y saneamiento se aprobaron 2.2 mil millones de dólares, un 5% por sobre los 2,1 mil millones de dólares estimados. El número de operaciones llegó a 25, un 25% por sobre las 20 estimadas para el año.

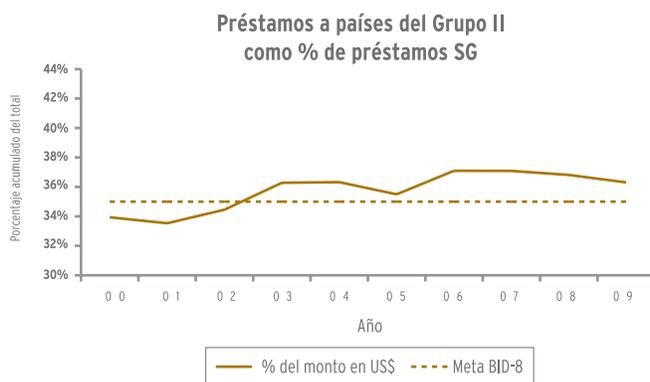
- Para Protección del medioambiente y respuesta al cambio climático se aprobaron US\$900 mil millones, más del triple de los US\$300 mil millones de 2008. El número de operaciones fue de 5, un incremento de 25% respecto de las 4 en 2008.

- En la Iniciativa OMJ se aprobaron US\$200 mil millones, una disminución de 71% respecto de los US\$700 mil millones de 2008. La cantidad de operaciones llegó a 10, un aumento de 43% respecto de las 7 en 2008.

1.7 METAS DEL OCTAVO AUMENTO DE CAPITAL

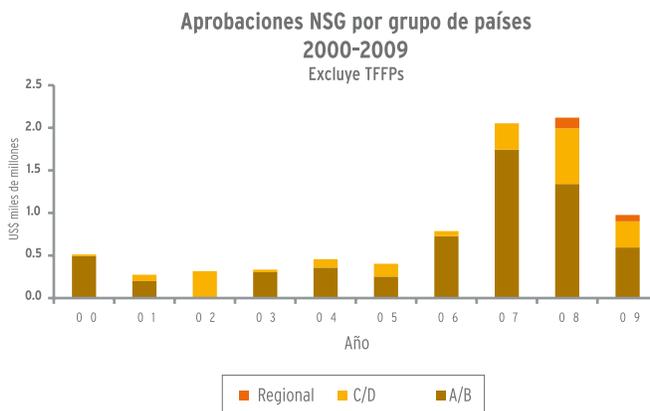


- Los niveles acumulativos para el volumen SG y el número de aprobaciones para operaciones de Equidad social y reducción de la pobreza están en el 50% del volumen (10% sobre la meta indicativa de 40%) y 49% del número (1% bajo de la meta indicativa de 50%).



- Las aprobaciones acumulativas de los préstamos SG para los países del Grupo II se mantuvieron en el 36% del volumen (1% por sobre la meta indicada de 35%).

1.8 PRÉSTAMOS NSG A LOS GRUPOS C&D

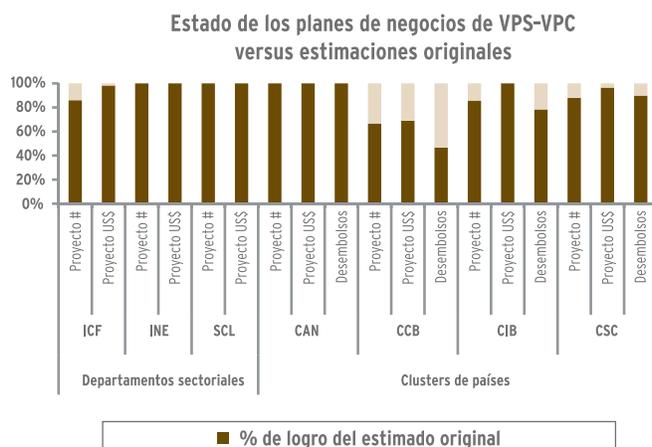


- Las aprobaciones NSG para los países C&D representaron en 2009 el 31% del volumen NSG total (mil millones de dólares) y el 40% de la cantidad de operaciones (30). En 2008, el 31% del volumen total NSG (2,2 mil millones de dólares) y el 37% de la cantidad (27) fueron para países C&D.

II. Desarrollo de negocios

Esta sección presenta indicadores que evalúan las Estrategias de País y la programación, así como los Productos de Conocimientos y Construcción de Capacidades (KCPs). Hay indicadores sobre los recursos financieros y humanos dedicados a estas actividades, los programas de cooperación técnica y de ejecución.

1.9 ESTIMACIONES DE PLANES DE NEGOCIO

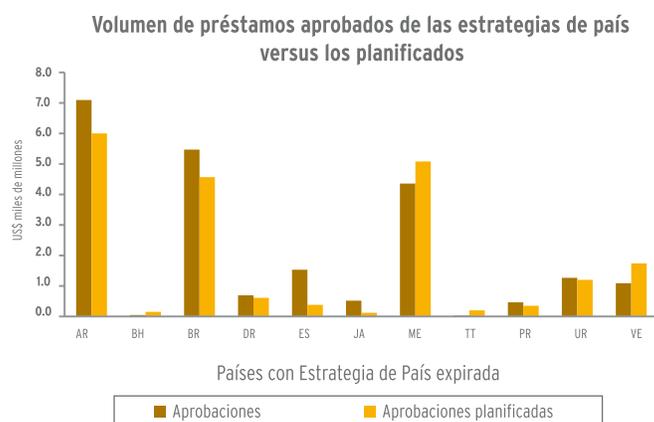


- Hacia fines de 2009, el CAN alcanzó el 100% de las estimaciones operacionales;² el CCB llegó al 67% en cantidad de proyectos, al 69% en volumen y al 47% en desembolsos; el CID llegó al 86% en cantidad, 100% en volumen y al 78% en desembolsos, y el CSC alcanzó al 88% en cantidad, 96% en volumen y 90% en desembolsos.

- Por sectores, INE y SCL llegaron al 100% de las estimaciones de proyectos de préstamo (cantidad y volumen). ICF alcanzó al 98% por volumen y 86% en cantidad de operaciones de préstamo aprobadas.

² Los departamentos de países y sectoriales prepararon estimaciones para proyectos de préstamos (cantidad y volumen). Las estimaciones de desembolsos fueron preparadas bajo el liderazgo de los departamentos de países.

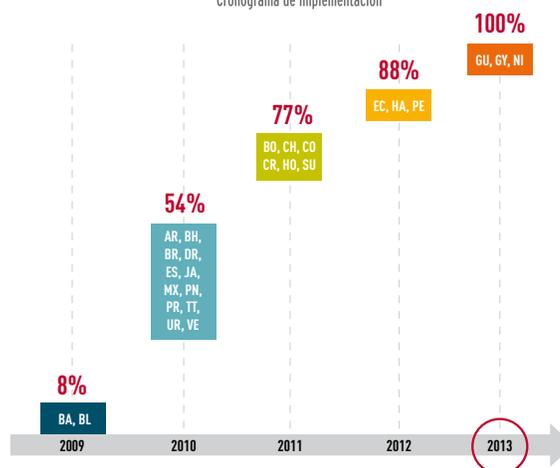
2.1 ESTRATEGIAS DE PAÍS Y DIÁLOGO



- Al finalizar 2009, 11 (42%) de las Estrategias de País (CS) habían expirado. El volumen de aprobación de préstamos excedió al escenario de base planificado en 7 casos (Argentina, Brasil, República Dominicana, El Salvador, Jamaica, Paraguay y Uruguay).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo para las Estrategias de País

Cronograma de implementación



- De cinco Estrategias de País aprobadas en 2009, dos tuvieron un puntaje de Matriz de Efectividad en el Desarrollo (MED). Se espera que un primer ciclo de Estrategias de País con puntajes MED se complete en 2013.

2.2 ACTIVIDADES DE PROGRAMACIÓN



- El tiempo de los funcionarios en la programación de productos de conocimientos y construcción de capacidades en 2009 llegó a 37 FTSs, un incremento de 26% respecto de los 29 en 2008.

- Los gastos ajenos a Personal en programación de productos y actividades alcanzó a US\$1 millón, un aumento de 71% respecto del gasto de US\$500 mil de 2008.

- En 2009 se realizaron 57 misiones de Programación (diálogo sobre políticas, estrategias de país y gestión de cartera), una disminución de 16% respecto de las 68 en 2008.

- El tiempo de los funcionarios en la programación de productos de conocimientos y construcción de capacidades en las Representaciones llegó a 22,3 FTEs, un incremento de 30% respecto del 17,2 informado en 2008.

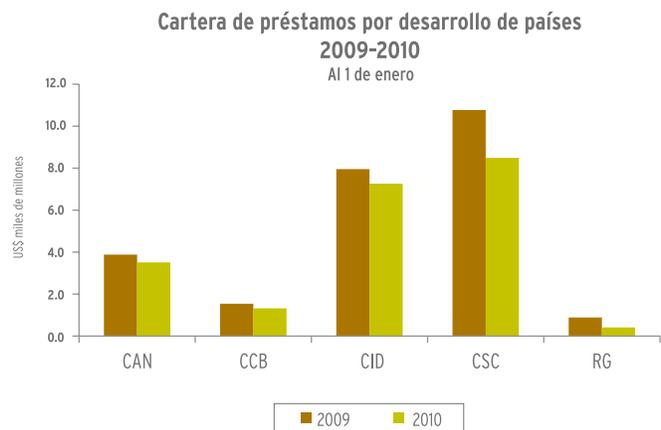
2.3 DESARROLLO DE PRÉSTAMOS EN TRÁMITE



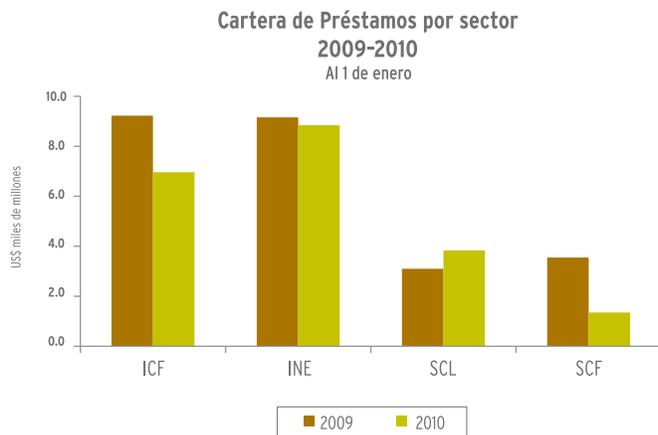
- Al 1 de enero de 2009, había 367 operaciones de préstamos en trámite por US\$25 mil millones. Esto incluía US\$2,4 mil millones en Préstamos de Apoyo a Reformas de Política (PBL), y US\$20,9 mil millones en inversiones SG y NSG.

- Al 1 de enero de 2010, la cartera tenía 369 operaciones de préstamo por US\$21,1 mil millones. Esto incluía US\$3,8 mil millones en PBL y US\$17 mil millones en inversiones SG y NSG.

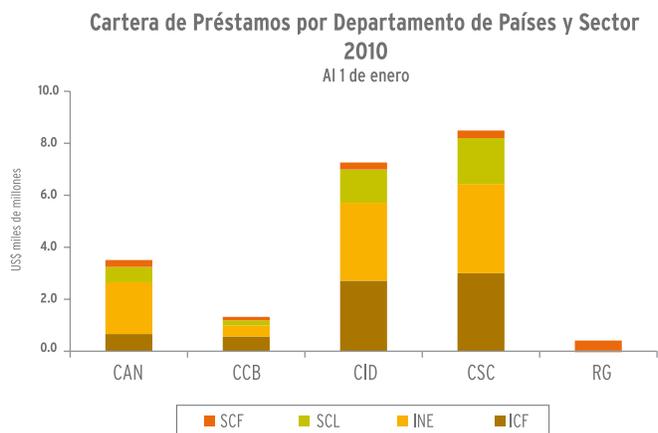
- La cartera categoría A de 2010 tiene 178 operaciones por US\$9,4 mil millones. Incluye US\$2 mil millones en PBL y US\$7 mil millones en inversiones SG y NSG.



- La cartera de préstamos al 1 de enero de 2010 para el CAN llega a US\$3,5 mil millones, una declinación de 10% respecto de los US\$3,9 mil millones en 2009; para el CCB el monto es de US\$1,3 mil millones, una disminución de 13% respecto de los US\$1,5 mil millones en 2009; para el CID llega a US\$7,3 mil millones, una disminución de 9% respecto de los US\$8 mil millones en 2009; y para el CSC alcanza a US\$8,5 mil millones, una declinación de 21% respecto de los US\$10,8 mil millones de 2009.

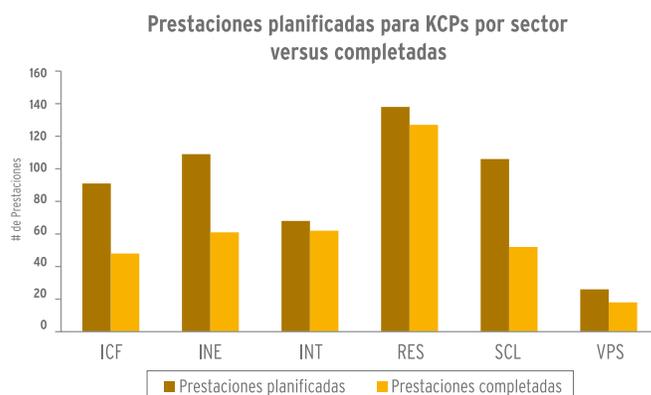


- La cartera de préstamos al 1 de enero de 2010 para el ICF asciende a US\$7 mil millones, un descenso de 24% respecto de los US\$9,2 mil millones en 2009; para el INE alcanza a US\$8,8 mil millones, una disminución de 4% respecto de los US\$9,2 mil millones de 2009; para el SCL llega a US\$3,8 mil millones, un aumento de 23% respecto de los US\$3,1 mil millones en 2009; y para el SCF alcanza a US\$1,4 mil millones, una disminución de 60% respecto de los US\$3,5 mil millones de 2009.



- Las operaciones en trámite basadas en volumen, se distribuyen en 75% de la cartera para el CSC y el CID, 6% para el CCB, 17% para el CAN y 2% regional. Para los sectores, ICF e INE representan el 75% de las operaciones en trámite, mientras que SCL alcanza el 19% y SCF el 6%.

2.4 PRODUCTOS DE CONOCIMIENTOS Y CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES³ (KCPs)

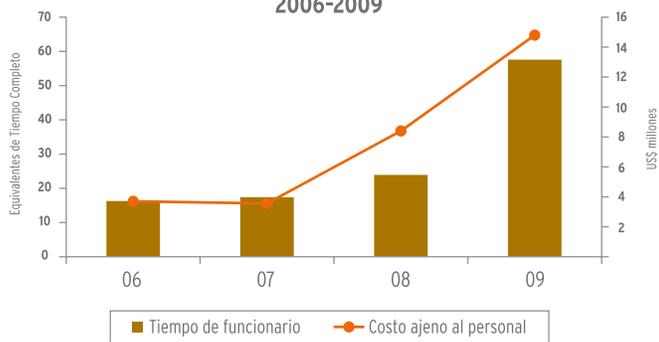


- En diciembre de 2009, los sectores trabajaban en 109 **KCPs**. **ICF** era responsable de 27 (25%), **SCL** de 20 (18%), **RES** de 19 (17%), **INT** de 12 (11%) y **ESG** y **VPS** de 6 (6%).
- Para cada **KCP** aprobado por las **VPS**, los sectores responsables planificaron prestaciones⁴ para ser completadas en 2009. A diciembre de 2009, los sectores habían finalizado 368 (68%) de las 538 prestaciones planificadas.
- **RES** e **INT** completaron 127 (92%) prestaciones de 138 planificadas e **INT** completó 62 (91%) de 68. **ICF**, **INE** y **SCL** completaron 161 (53%) de las 306 estimadas.

³ En años anteriores, el conocimiento de países y sectores se generó principalmente por medio de documentos de investigación independientes, estudios, notas y seminarios. El 2009 fue el primer año de implementación de Productos de Conocimientos y Construcción de Capacidades (KCPs) con un enfoque programático.

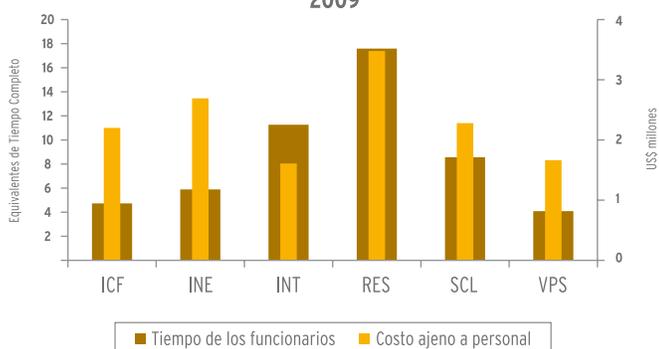
⁴ Los *deliverables* son productos intermedios, como estudios y notas sectoriales, seminarios, redes técnicas y bases de datos, entre otros, que conforman un KCP.

Recursos para productos de conocimientos y construcción de capacidades 2006-2009



- Los gastos ajenos a Personal para KCPs llegaron a 14,4 millones de dólares, un aumento que más que duplicó los 4,9 millones de dólares gastados en 2008.
- El tiempo de los funcionarios por KCPs en 2009 llegó a 57,6 FTEs, un incremento de 141% respecto del 23,9% informado en 2008.
- Los gastos ajenos a Personal alcanzaron a 14,8 millones de dólares, un aumento de 76% respecto de los 8,4 millones de dólares informados en 2008.

Recursos para KCPs por sector 2009



- La ejecución de recursos no referidos a Personal (consultores y viajes) por **VPS** para el programa **KCPs** llegó a US\$13,9 millones, 93% de presupuestado. Por sector, **SCL** ejecutó el 100% de los recursos, **INT** el 96% e **ICF, INE, ESG y RES** promediaron 91%.

2.5 PROGRAMA DE COOPERACIÓN TÉCNICA

Programa TC por tipo de fondo 2000-2009



- TC Las aprobaciones de TC llegaron a US\$213 millones, un aumento de 14% respecto de los US\$187 millones en 2008. El número de operaciones fue de 451, una disminución de 12% respecto de los 510 de 2008. El tamaño promedio de las TC aprobadas alcanzó a US\$472 mil dólares, un incremento de 29% respecto de los US\$367 mil de 2008.
- Las TC financiadas con aprobaciones FOE alcanzaron a US\$29,9 millones, una disminución de 28% respecto de los US\$41,6 millones en 2008. La cantidad de operaciones llegó a 111, con una declinación de 22% respecto de las 143 de 2008. La magnitud promedio de las TCs con FOE fue de US\$269 mil, una baja de 8% respecto de los US\$297 mil de 2008.
- Las aprobaciones en Fondos Fiduciarios de Donantes (DTF) llegaron a US\$90,1 millones, un incremento de 14% respecto de los US\$79,1 millones de 2008. El número de operaciones fue de 200, una disminución de 27% respecto de las 274 de 2008. El tamaño promedio de las TCs con DTF fue de US\$451 mil dólares, un aumento de 56% respecto de los US\$289 mil de 2008.

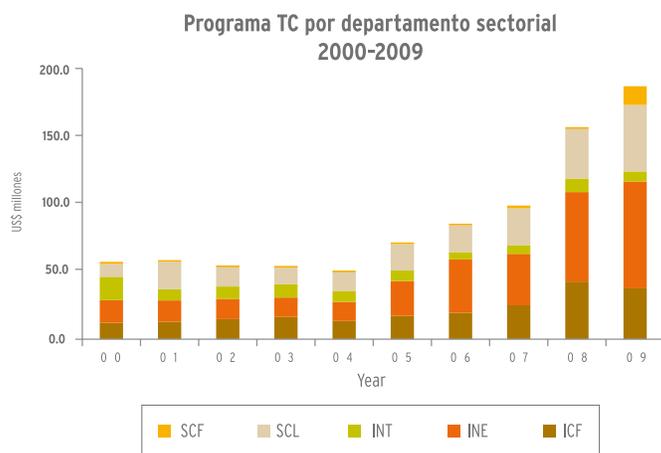
- Las operaciones de inversión financiadas por donantes⁵ financiadas por el Fondo Español de Agua y Saneamiento llegan a US\$150 millones en 3 operaciones, 35% de los US\$431 millones disponibles del Fondo.

- Las aprobaciones para programas especiales financiados con Capital Ordinario (ORC) alcanzaron a US\$93 millones, un incremento de 40% respecto de los US\$67 millones en 2008. La cantidad de operaciones fue de 140, un aumento de 51% respecto de las 93 de 2008. El tamaño promedio de las TCs fue de US\$664 mil, una disminución de 7% respecto de los US\$715 mil de 2008.

US\$41,9 millones, un incremento de 42,7% respecto de los US\$29.4 millones de 2008.

- Para las TC regionales se aprobaron US\$68,2 millones, un aumento de 21,7% respecto de los US\$56 millones de 2008.

- Los países del **CAN** representan US\$33 millones (16%) de las TC aprobadas en 2009; los países del **CCB** US\$29 millones (14%); los del **CID** US\$41,3 millones, y los del **CSC** US\$42 millones (20%), y los Regionales representan 68 millones (32%).

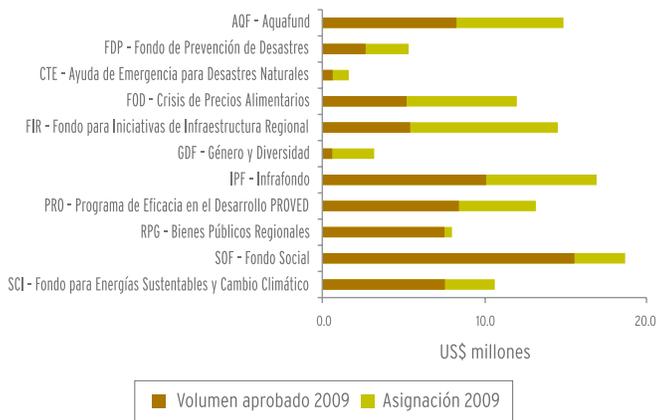


- Las aprobaciones de TC para los países del **CAN** llegaron a US\$33 millones, una disminución de 6,2% respecto de los US\$35,1 millones de 2008; para los países del **CCB**, las aprobaciones alcanzaron US\$28,7 millones, un incremento de más del 100% respecto de los US\$12,9 millones de 2008; para los países del **CID** se aprobaron US\$41,3 millones, con una declinación de 23,2% respecto de los 53,8% en 2008; las aprobaciones para los países del **CSC** fueron de

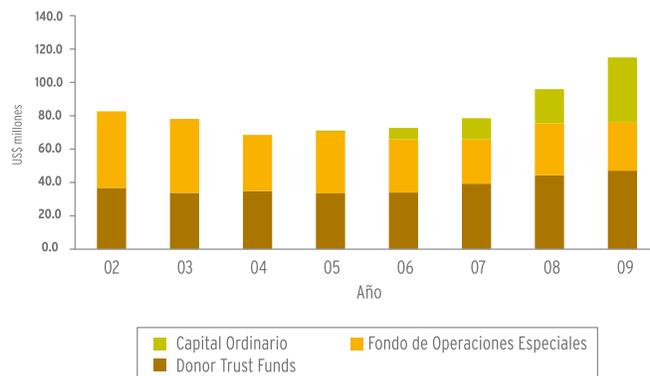
- Las aprobaciones para el ICF en 2009 totalizaron US\$37,6 millones, un descenso de 11,7% respecto de los US\$42,6 millones de 2008; para el INE fueron aprobados US\$78,9 millones, con un incremento de 19,3% respecto de los US\$66,1 millones de 2008; para el INT, alcanzaron a US\$7,4 millones, una disminución de 25,2% respecto de los US\$9,9 millones de 2008; para el SCL, llegaron a US\$49,2 millones, un aumento de 31,6% respecto de los US\$37,3 millones de 2008; y para el SCF se aprobaron US\$13,8 millones, más de 100% respecto de los 0,76 millones de 2008.

⁵ Las operaciones de inversión financiadas por donantes son aquellas que financian inversiones sobre bases no reembolsables, ya sea complementarias a la cooperación técnica o como contribuciones independientes, consistentes con el objetivo del DTF. Las actividades elegibles para inversión pueden incluir obras, bienes, equipamientos y servicios relacionados (transporte, seguros, etc.) y proyectos piloto en áreas contempladas en el instrumento del DTF, así como consultoría necesarios para esas inversiones.

Utilización de los programas especiales de Capital Ordinario



Desembolsos para cooperación técnica 2002-2009

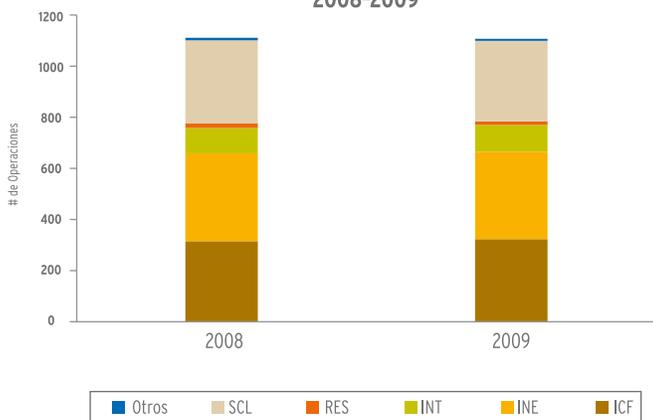


- Las aprobaciones bajo los programas especiales financiados con Capital Ordinario (ORC) alcanzaron US\$90 millones, el 61% de los US\$149 millones disponibles en 2009. En 2008, estos programas obtuvieron aprobaciones por US\$66 millones, un 48% de los US\$138 millones disponibles ese año.

- Los desembolsos de las TCs financiadas con Fondos Fiduciarios de Donantes (DTF) llegaron a US\$47,1 millones, un aumento de 6% respecto de los US\$44,4 millones de 2008.

- Los desembolsos para TCs financiadas con programas especiales de capital ordinario alcanzaron a US\$38,7 millones, un aumento de 89% respecto de los US\$20,5 millones de 2008.

Cartera de ejecución de cooperaciones técnicas por sector 2008-2009



- La cartera de TCs bajo la responsabilidad de los sectores llegó a 1.107 operaciones, el mismo nivel de las 1.111 de 2008.

- La cartera de **TCs** de **ICF** fue de 323 operaciones, un aumento de 3% respecto de las 315 de 2008; **INE** alcanzó 342 operaciones, el mismo nivel de las 344 de 2008, y **SCL** tuvo 315, una disminución de 3% respecto de las 325 de 2008.

III. Cumplimiento de programa

El conjunto siguiente de indicadores mide la distribución de la cartera entre las diferentes unidades, así como la situación general de las operaciones. Hay indicadores para la gestión y desembolsos de la cartera.

3.1 DESEMBOLSOS

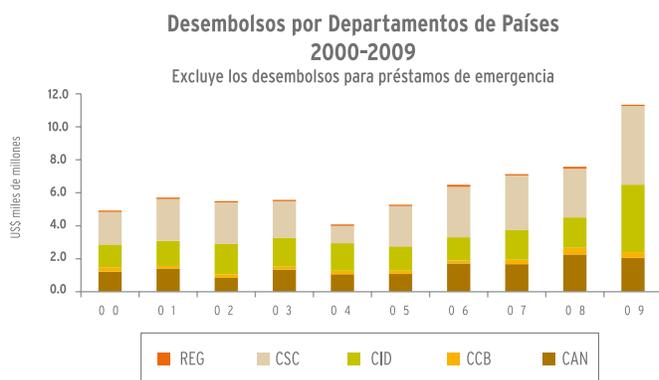


- Los desembolsos totales⁶ sumaron US\$11,9 mil millones, con un incremento de 57% respecto de los US\$7,6 mil millones de 2008.

- Los desembolsos en préstamos para inversión llegaron a US\$8,7 mil millones, un aumento de 50% respecto de los US\$5,7 mil millones de 2008.

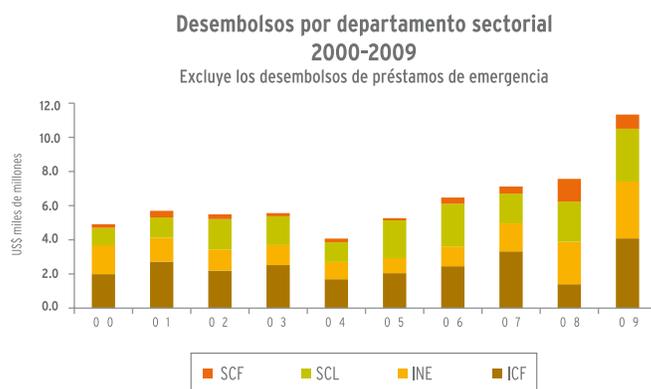
- Los desembolsos en préstamos PBL alcanzaron a US\$2,7 mil millones, un incremento de 50% respecto de los US\$1,8 mil millones de 2008.

- Los préstamos para el Programa de Liquidez para Crecimiento Sostenible (LPDS, por sus siglas en inglés) desembolsaron 200 mil millones de dólares, un incremento de más del 100% respecto de los 37 millones de dólares de 2008. Los préstamos para Emergencia Fiscal desembolsaron 300 mil millones de dólares.

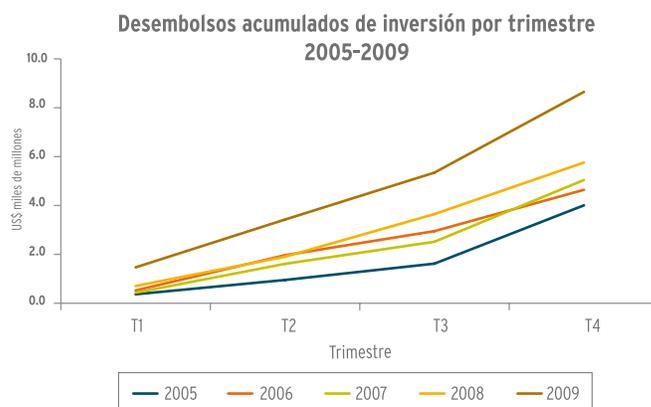


⁶ Incluye los desembolsos de préstamos de emergencia (LPGSs y Fiscales) por US\$37 millones en 2008 y US\$548 millones en 2009.

- Los desembolsos a los países del **CAN** llegó a US\$2,1 mil millones, una declinación de 9% respecto de los US\$2,3 mil millones de 2008; para los países del **CCB** alcanzaron a US\$300 mil millones, una disminución de 14% respecto de los US\$400 mil millones de 2008; en los países del **CID** fueron de 4,1 mil millones de dólares, un aumento de más del 100% respecto de los 1,8 mil millones de 2008; y en los países del **CSC** llegaron a US\$4,8 mil millones, un aumento de 60% respecto de los US\$3 mil millones de 2008.



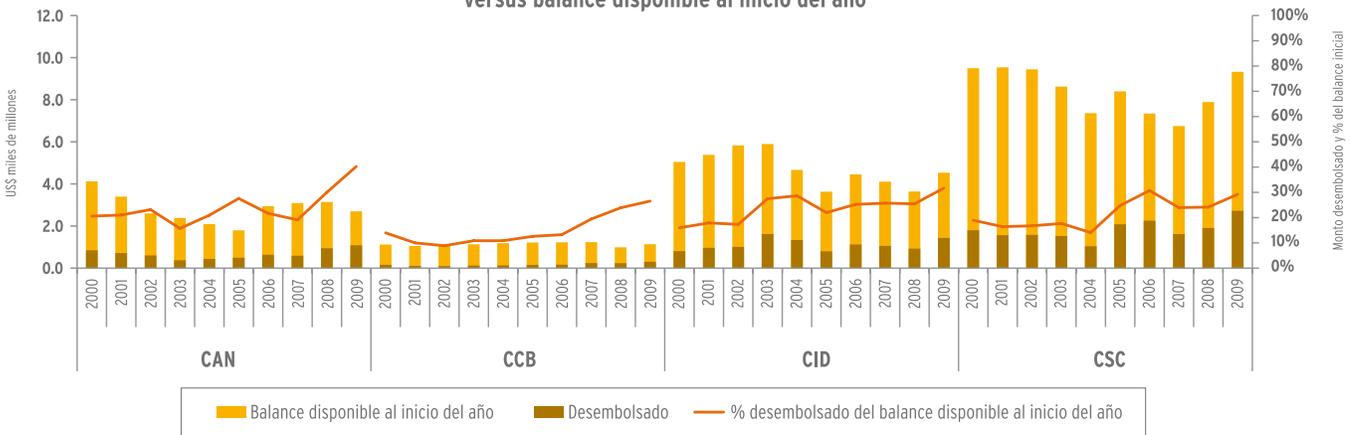
- Los desembolsos del **ICF** llegaron a US\$4,1 mil millones, un aumento de más de 100% respecto de los US\$1,4 mil millones de 2008; los desembolsos del **INE** fueron de US\$3,3 mil millones, un aumento de 32% respecto de los US\$2,5 mil millones de 2008; los desembolsos del **SCL** alcanzaron a US\$3,1 mil millones, un incremento de 29% respecto de los US\$2,4 mil millones de 2008; y los desembolsos del **SCF** fueron de US\$800 millones, una disminución de 38% respecto de los US\$1,3 mil millones en 2008.



- En el último trimestre, los desembolsos en préstamos para inversión llegaron a US\$3,3 mil millones, un incremento de 57% respecto de los US\$2.1 mil millones de 2008.

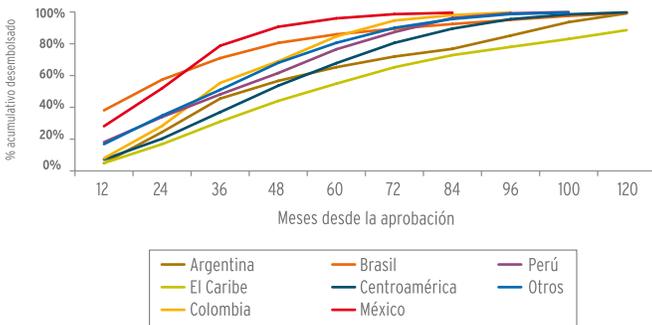
- Los desembolsos para préstamos de inversión en el último trimestre representaron el 38% del desembolso total en inversiones. En 2008, para este tipo de préstamos, la concentración del desembolso fue de 36% en el último trimestre.

Desembolsos para inversión SG versus balance disponible al inicio del año



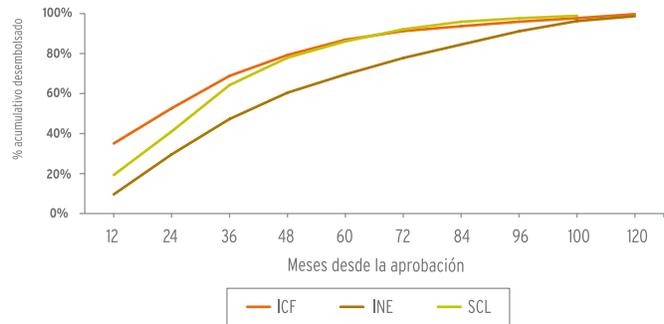
- Las tendencias de desembolsos -como porcentaje del balance de inicio del año para proyectos elegibles de inversión- son similares entre los departamentos de países en los años recientes. Para 2009, CAN, CID y CCB alcanzaron niveles récord desde 2000.

Desembolsos acumulados de inversión SG por país como % del total del volumen aprobado



- Los perfiles de desembolso por país⁷ revelan que México desembolsó 91% de sus balances en cuatro años después de la aprobación, mientras Brasil y Colombia desembolsaron 81% y 69% respectivamente. Todos los otros países promedian 57% de sus balances disponibles desembolsados hacia el final del cuarto años.

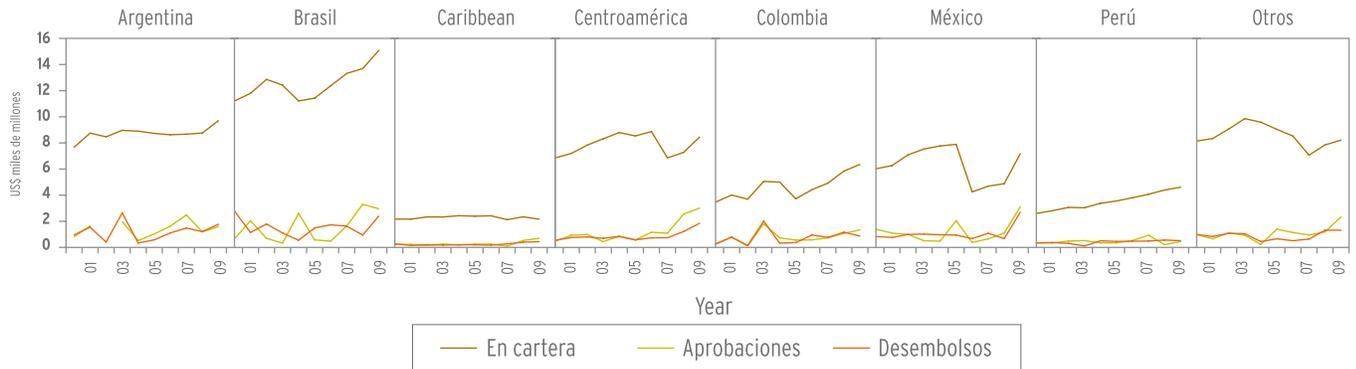
Desembolsos acumulados de inversión por sector como % del total del volumen aprobado



- Los perfiles de desembolso por sector revela que las operaciones bajo la responsabilidad de **ICF** y **SCL** promedian 78% de desembolsos acumulados al final del cuarto año de ejecución (medido desde la aprobación). **INE** e **INT** promedian 60% y 56%, respectivamente.

⁷ El perfil de capacidad de desembolso de un país está basado en el promedio del monto desembolsado por proyecto en la cartera. El número de meses se calcula desde la fecha de aprobación. El universo de proyectos del perfil mostrado son las operaciones con inversión de Garantía Soberana cerrados entre el año 2000 y 2009.

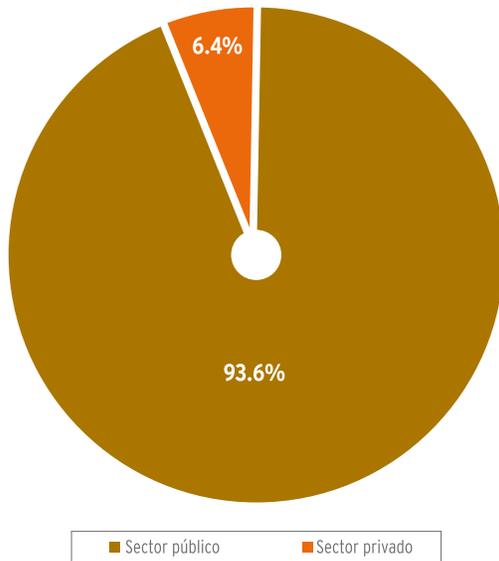
Aprobaciones y desembolsos por país en la cartera del BID



• Los saldos en cartera de los países prestatarios del Banco muestran una tendencia creciente, particularmente desde 2006, con excepción de el Caribe, que se mantiene constante.

* México está recuperando su cartera pendiente y sus aprobaciones tras los pagos hechos en 2006. En 2009, Argentina, Brasil, Colombia y Perú alcanzaron sus más altos niveles de saldos en cartera desde el año 2000.

Préstamos en cartera ORC y el costo de la garantía por pagar

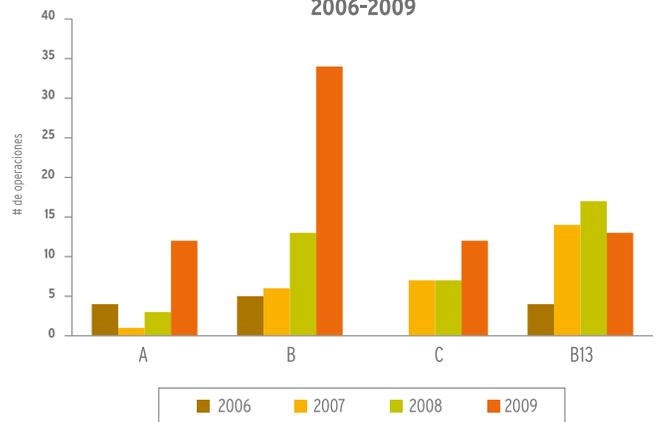


• A fines de 2009, el total de préstamos ORC pendientes y el costo de la garantía por pagar alcanzó a 58,5 mil millones de dólares (excluyendo los préstamos de emergencia).

• Los NSG representaron el 6,4% del total de préstamos en cartera ORC y el costo de la garantía por pagar (por debajo del techo de 10%).

3.2 SALVAGUARDIAS MEDIOAMBIENTALES Y SOCIALES

Participación de ESG en operaciones aprobadas por categoría 2006-2009



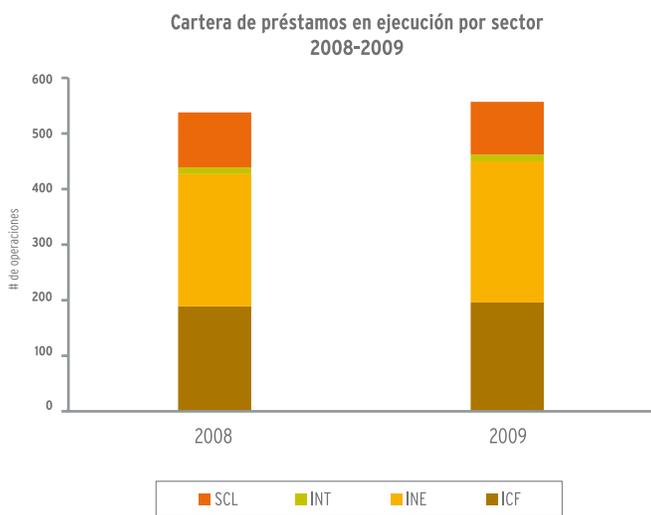
• La cantidad de operaciones que contaron con asistencia de un especialista en Salvaguardias Ambientales y Sociales (ESG, por su sigla en inglés) llegaron a 370 en 2009,⁸ un incremento de más de 100% respecto de las 167 de 2008.

⁸ Incluyendo operaciones del TFFP.

3.3 GESTIÓN DE CARTERA

• Los siguientes párrafos analizan la distribución de la cartera entre los diferentes departamentos sectoriales y las medidas seleccionadas para estimar el tiempo transcurrido desde la aprobación al primer y último desembolsos. Los indicadores miden también instrumentos de gestión de cartera como los Estados Financieros Auditados (AFS, por sus siglas en inglés) y los Informes de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés).

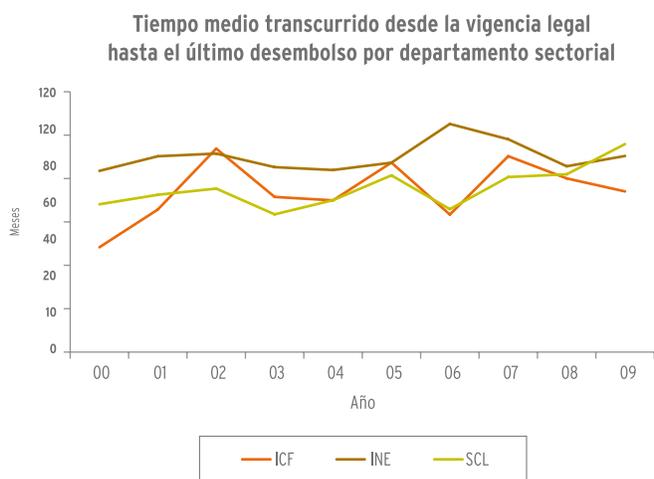
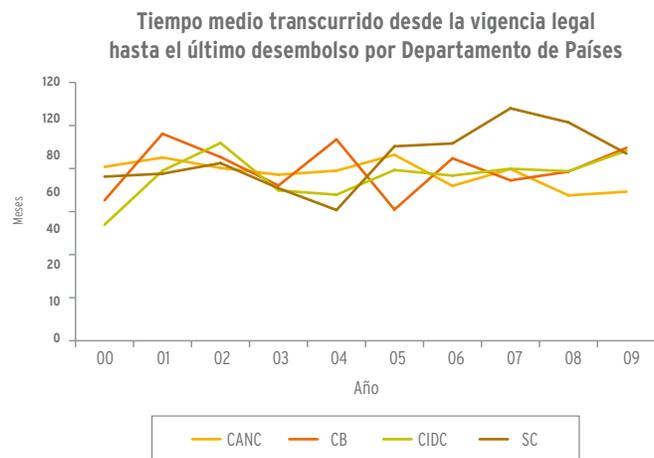
3.3.1 DISTRIBUCIÓN POR SECTOR



• El número de operaciones de la cartera bajo la responsabilidad de la **VPS** fue de 557 proyectos, un aumento de 4% respecto de las 538 en 2008.

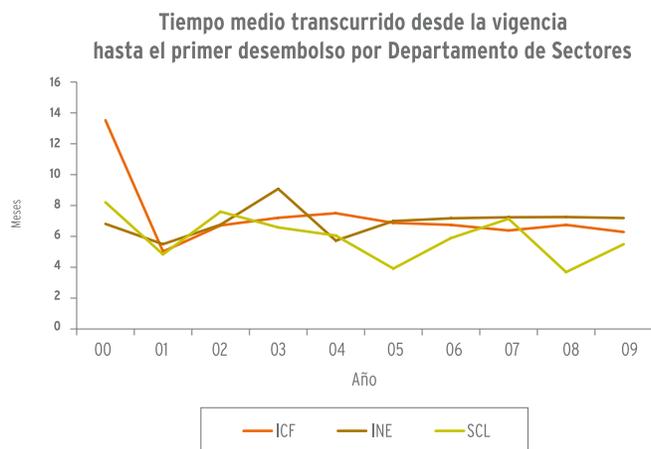
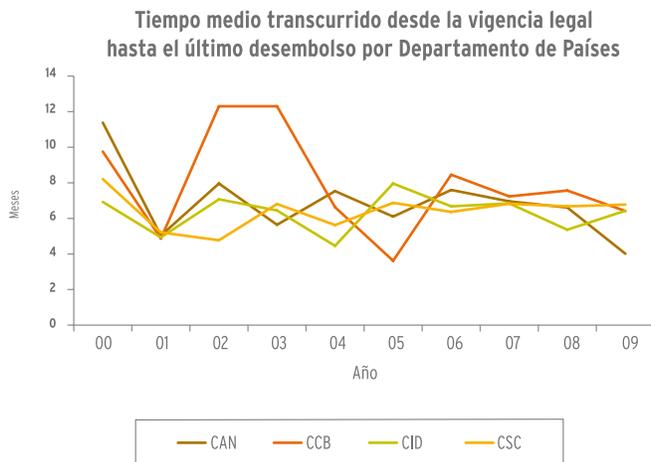
• La cartera del **ICF** llegó a 196 operaciones, un incremento de 4% respecto de las 189 de 2008; el **INE** alcanzó a 254 operaciones, un aumento de 7% respecto de las 238 de 2008; y el **SCL** llegó a 95 operaciones, una disminución de 4% respecto de las 99 de 2008.

3.3.2 TIEMPO TRANSCURRIDO DESDE LA APROBACIÓN HASTA EL PRIMER Y ÚLTIMO DESEMBOLSOS



• El tiempo medio transcurrido desde la vigencia legal⁹ hasta el último desembolso en los préstamos SG para inversión alcanzó a 7,3 años para los préstamos completados en 2009, un ligero incremento de 5 meses más respecto de los 6,9 años en 2008.

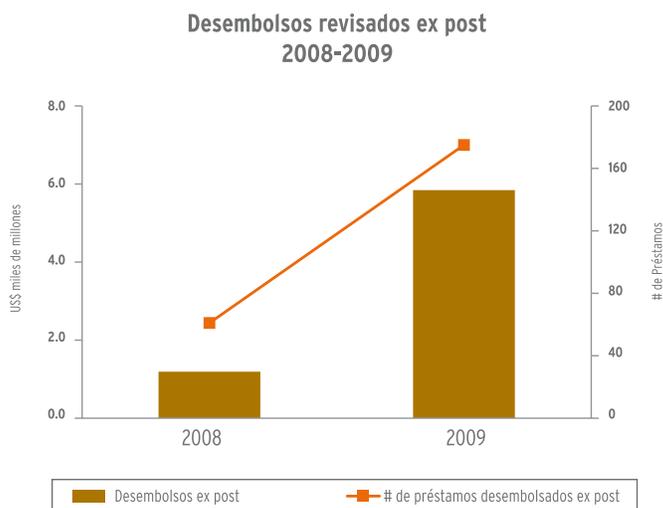
⁹ La vigencia legal es cuando el contrato ha sido firmado entre el Banco y el prestatario.



• El tiempo medio¹⁰ transcurrido entre la vigencia legal al primer desembolso fue de 7,1 meses, una disminución de 30% respecto de los 10,1 de 2008.

¹⁰ Cinco préstamos para Haití (2 en ICF, 1 en INE y 2 en SCL) promediaron cinco meses en llegar a su primer desembolso. Esto causó los peaks en los años 2000 y 2003, y que fueron excluidos del cálculo.

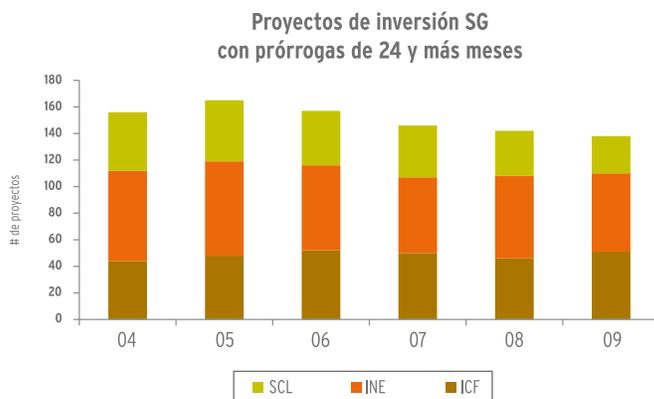
3.3.3 REVISIÓN EX POST DE DESEMBOLSOS



• El monto de los desembolsos revisados *ex post* de las operaciones de inversión SG llegó a US\$5,8 mil millones, un incremento de más de 100% respecto de los US\$1,2 mil millones de 2008.

• La cantidad de préstamos que se desembolsaron con revisión *ex post* fue de 175 en 2009, un aumento de más de 100% respecto de los 61 en 2008.

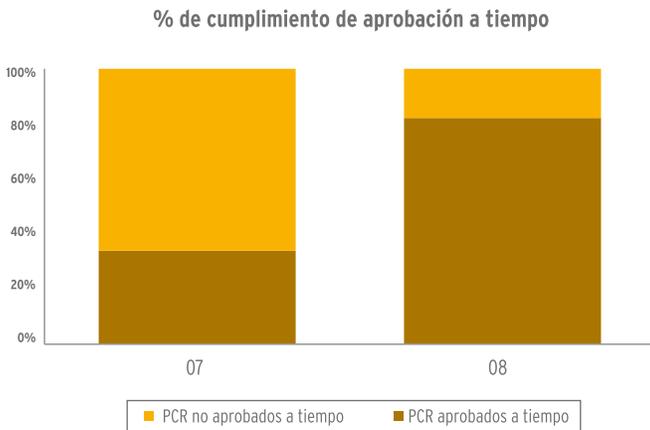
3.3.4 PRÓRROGAS DE ÚLTIMOS DESEMBOLSOS



• El número de proyectos de inversión SG con prórrogas de 24 y más meses -en relación con su fecha original del último desembolso- llegó a 139, una baja de 3% respecto de los 144 de 2008.

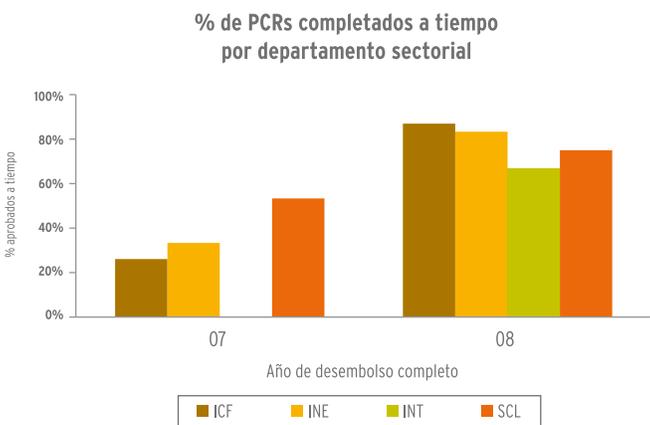
- El balance disponible de US\$1,4 mil millones en estas operaciones representa el 7% de la cartera. En 2008, el balance disponible de US\$1,6 mil millones representó el 10,2% de la cartera.

3.3.5 INFORMES DE TERMINACIÓN DE PROYECTO (PCRS)



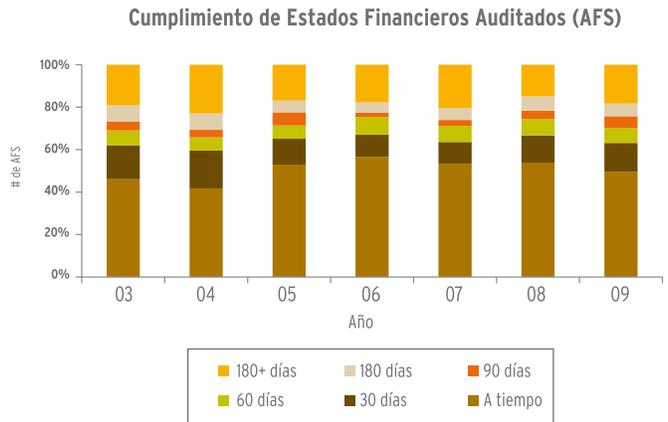
- El número de PCRs aprobados a tiempo¹¹ fue de 46, un incremento de más de 100% respecto de los 18 en 2008.

- El cumplimiento en aquellos PCRs que se esperaba fueran aprobados en 2009 alcanzó al 82%, en comparación con 34% en 2008.

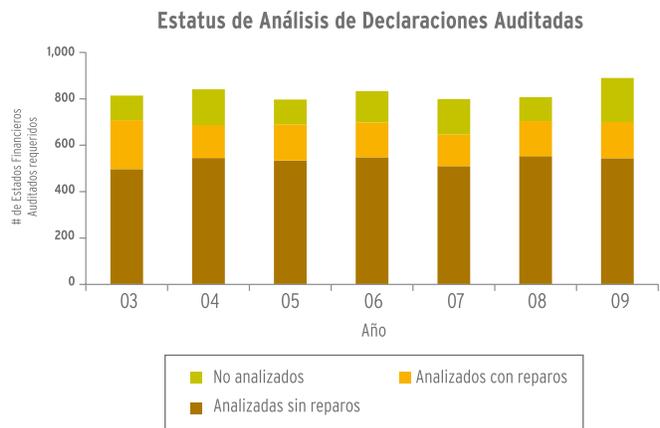


- **ICF** completó 20 de 23 PCRs [87%], comparados con 6 de 23 [26%] en 2008; **INE** completó 15 de 18 [83%] comparado con 4 de 12 [33%] en 2008; **SCL** completó 9 de 12 [75%] comparado con 8 de 15 [53%] en 2008.

3.3.6 ESTADOS FINANCIEROS AUDITADOS (AFS)



- Los AFS emitidas dentro de plazo como porcentaje de los AFS requeridos llegaron a 50%, una disminución respecto del 54% de 2008.



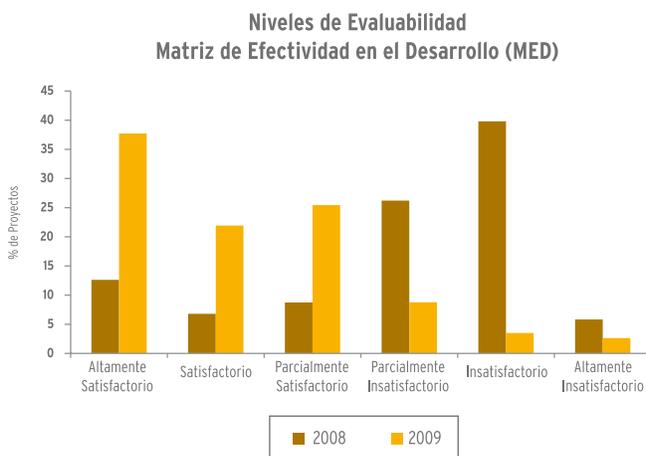
- En 2009, 700 (79%) de los 890 AFS esperados fueron analizadas por auditores. Este análisis se tradujo en 544 (78%) AFS sin reparos, el mismo nivel de 2008.

¹¹ Dentro de plazo, es decir, antes del 30 de junio del año siguiente de haber sido completamente desembolsado.

3.4 EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO

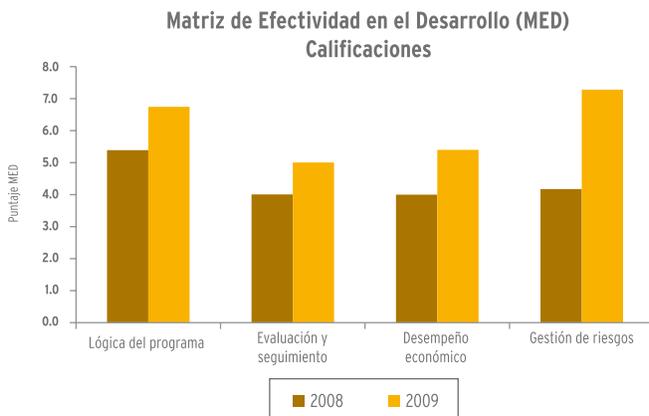
Esta sección presenta indicadores de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (MED) y la implementación del Informe de seguimiento de progreso (PMR, por sus siglas en inglés).

3.4.1 MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO



- La cantidad de operaciones que, en las dimensiones de evaluabilidad, se desempeñaron satisfactoriamente o más que satisfactoriamente llegó a 68 (60% de los proyectos analizados), un aumento de 71% sobre las 20 (20% de los proyectos examinados) en 2008

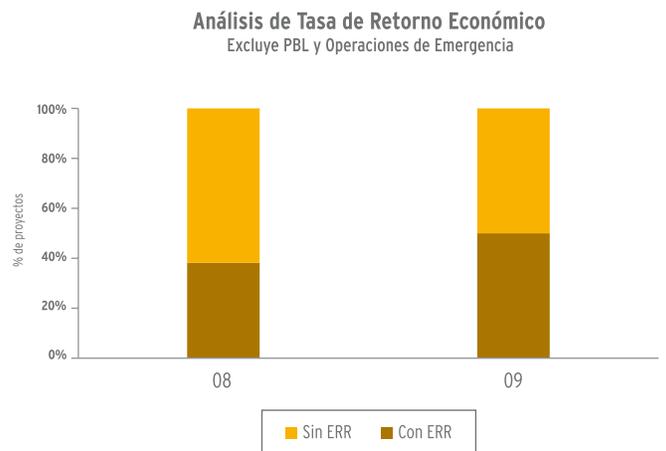
- La cantidad de operaciones que se desempeñaron satisfactoriamente o más que satisfactoriamente en las dimensiones de evaluabilidad como porcentaje del total de proyectos analizados fue de 60%, comparada al 20% en 2008.



- Las calificaciones de la MED promedio de inicio mejoraron en todas las dimensiones de 2008 a 2009. Lo Lógica del programa marcó 6,7, una mejoría de 24% respecto del 5,4 en 2008; la Evaluación y seguimiento registró 5, una mejora de 25% respecto del 4 en 2008; el Desempeño económico anotó 5,4, 35% mejor en relación con el 4 en 2008; Gestión de riesgos registró 7,3, una mejora de 74% respecto del 4,2 de 2008.

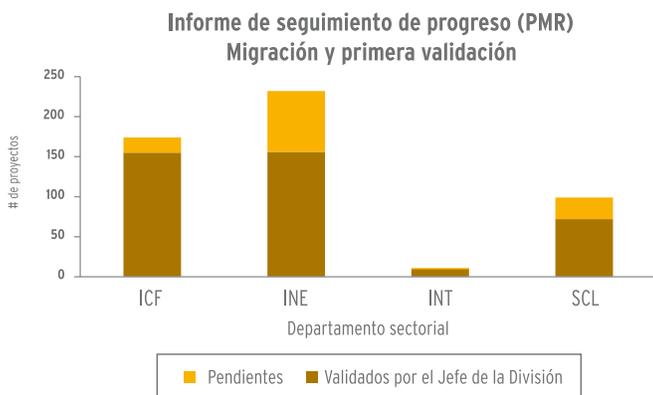


- La cantidad de operaciones SG analizadas en 2009 con evaluación de impacto planificada fue de 13, un aumento de 63% respecto de las 8 de 2008.



- La cantidad de operaciones SG examinadas en 2009 (excluyendo PBL y Emergencia), que tuvieron un Análisis de Tasa de Retorno Económico llegó a 48, un incremento de 41% respecto de las 34 de 2008.

3.4.2 INFORMES DE SEGUIMIENTO DE PROGRESO (PMR)

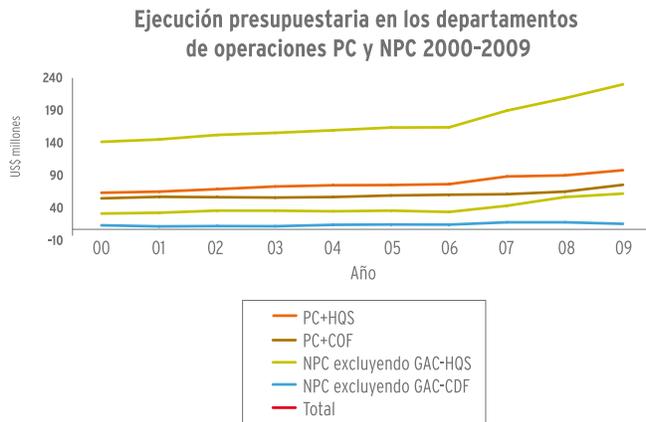


- El Informe de seguimiento de Progreso (PMR, por sus siglas en inglés) está reemplazando al Informe de Seguimiento de Ejecución de Proyectos (PMMR, por sus siglas en inglés). El PMR brindará datos mejorados sobre el desempeño de la cartera. Durante esta transición, la información fue migrada al nuevo sistema. Hacia fines de 2009, el 76% de las operaciones migradas había sido validado por los Jefes de División.

IV. Eficacia operacional

Los siguientes indicadores miden la ejecución del presupuesto operacional, así como la forma en que son asignados y usados los recursos en las actividades operacionales, en particular la preparación y ejecución de los proyectos de préstamos.

4.1 EJECUCIÓN DE PRESUPUESTO OPERACIONAL



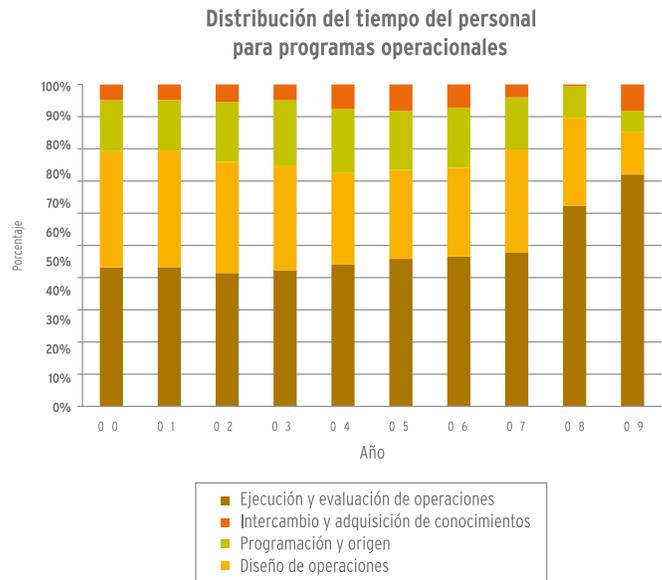
- Los gastos en costos de Personal (PC) para los departamentos operacionales alcanzaron a US\$164,4 millones, un aumento de 13% respecto de los US\$145,4 millones de 2008.
- Los gastos en costos ajenos al Personal (NPC)¹² para los departamentos operacionales llegaron a US\$65,5 millones, un incremento de 5% respecto de los US\$62,5 millones en 2008.



- Los presupuestos ejecutados de los departamentos operacionales llegaron a US\$246 millones, un aumento de 32% respecto de los US\$186 millones de 2008.
- La ejecución presupuestaria de los departamentos operacionales, como porcentaje del presupuesto administrativo total, llegó a 59% comparados con 47% en 2008.

¹² Excluye los costos administrativos general.

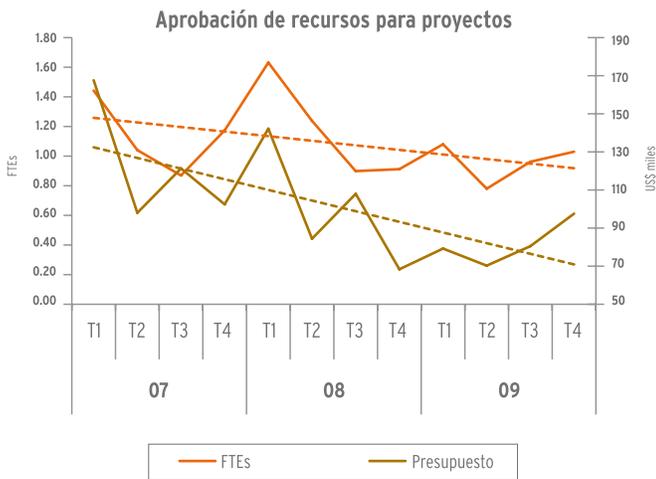
4.2 TIEMPO INFORMADO POR GRUPO DE PROGRAMAS



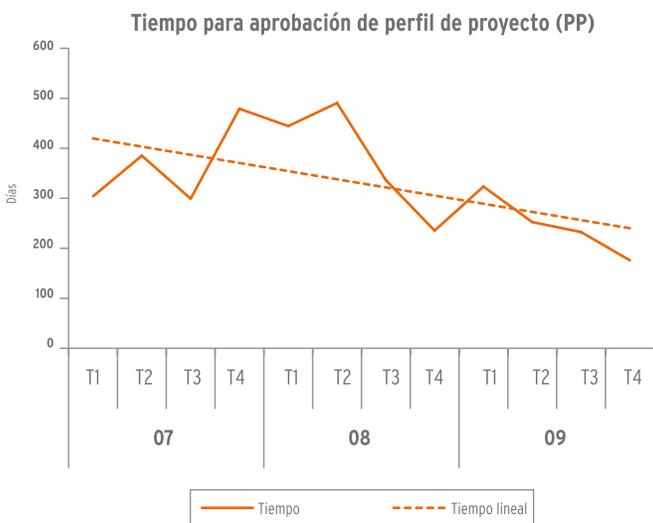
- El tiempo de los funcionarios informado para los programas operacionales,¹³ llegó a 632 FTEs, un incremento de 12% respecto de 564 en 2008
- El tiempo de los funcionarios para la ejecución y evaluación de las operaciones fue de 354 FTEs, un aumento de 26% respecto de 280 en 2008.
- El tiempo de los funcionarios para el diseño de operación y programación y origen, alcanzó 98 FTEs, una disminución de 41% respecto de 167 en 2008.

¹³ (Programación y origen, diseño de operaciones, ejecución y evaluación e intercambio de conocimientos operativos y actividades de divulgación).

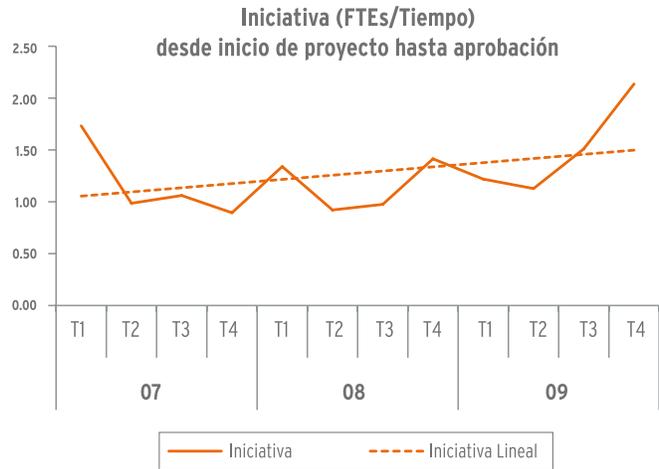
4.3 EFICIENCIA DE PROYECTOS



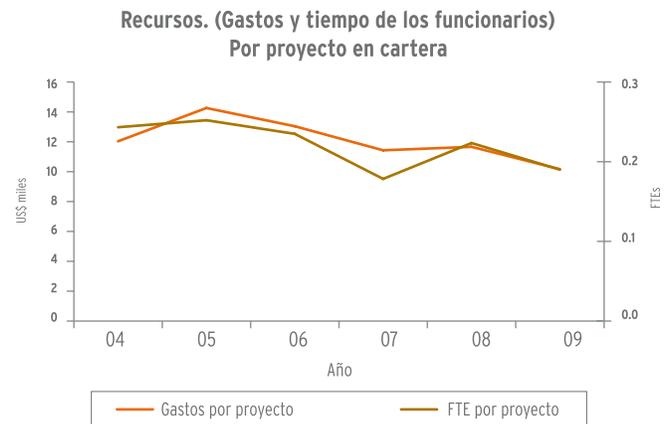
- El costo ajeno a Personal por proyecto aprobado llegó a 90.000 dólares, el mismo nivel de 2008.
- El tiempo de los funcionarios informado por proyecto aprobado alcanzó 1,08 FTEs, un aumento de 10% respecto del 0,98 en 2008.



- El tiempo transcurrido para preparar un proyecto aprobado en 2009 (desde el perfil de proyecto hasta su aprobación) fue de 7 meses, al igual que en 2008.



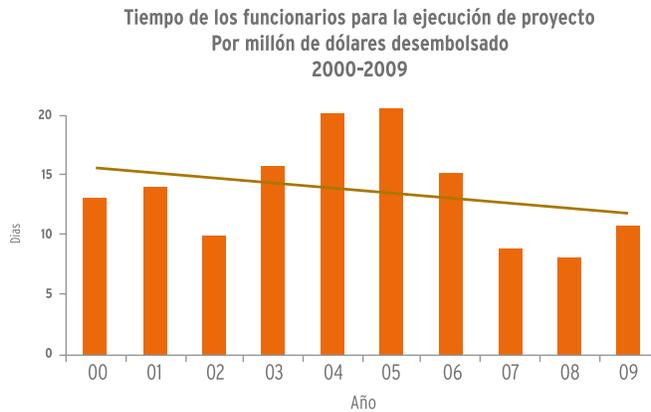
- La relación entre tiempo de los funcionarios y el tiempo transcurrido de preparación (iniciativa) llegó a 1,7 en 2009, un incremento de 40% respecto del 1,2 en 2008.



- El tiempo de los funcionarios por proyecto de cartera en ejecución fue de 0,19 FTEs, una disminución de 15% respecto del 0,22 en 2008.
- Los gastos por proyecto de cartera en ejecución alcanzaron a US\$10,2 mil, una disminución de 13% respecto de los US\$11,7 mil en 2008.

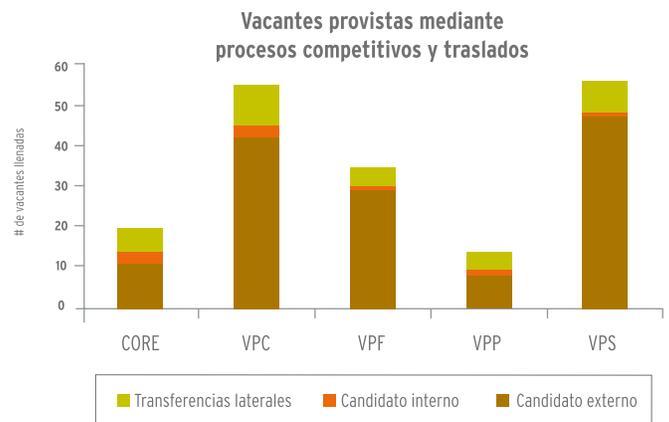
V. Reclutamiento y Cultura

En esta sección se analiza el proceso de contratación de personal, el fortalecimiento de las Representaciones (COFs, por sus siglas en inglés), la colaboración transversal al interior de las Vicepresidencias (VPS) y las actividades de aprendizaje.



- El tiempo de los funcionarios para la ejecución de proyectos por millón de dólares desembolsados llegó a 9,4 días, un aumento de 32% respecto de los 7,1 en 2008. Se mantiene la tendencia declinante del período 2000-2009.

5.1 VACANCIES AND NEW HIRES



- Los puestos llenados fueron 180, 125 (69%) de los cuales fueron para operaciones (VPS, VPC, VPP). En 2008, se proveyeron 292 puestos, 216 (74%) para operaciones.
- Los puestos llenados con candidatos externos fueron 137 (76%) de los cuales 67 (49%) fueron mujeres. En 2008, se proveyeron 221 cargos (76%) con candidatos externos, con 94 (43%) mujeres.
- Los otros 43 cargos (24%) fueron llenados internamente, 33 por transferencias laterales. En 2008, se llenaron internamente 71 puestos (24%), 37 por transferencias laterales.
- De las 46 contrataciones para las Representaciones en 2009, 24 (52%) fueron mujeres; para la sede central, de 91 contrataciones 45 (45%) fueron mujeres. En 2008, 29 (35%) de las 84 contrataciones para las Representaciones fueron mujeres; para la sede central, 65 (47%) de las 137 contrataciones.

5.2 FORTALECIMIENTO DE LAS REPRESENTACIONES (COF)

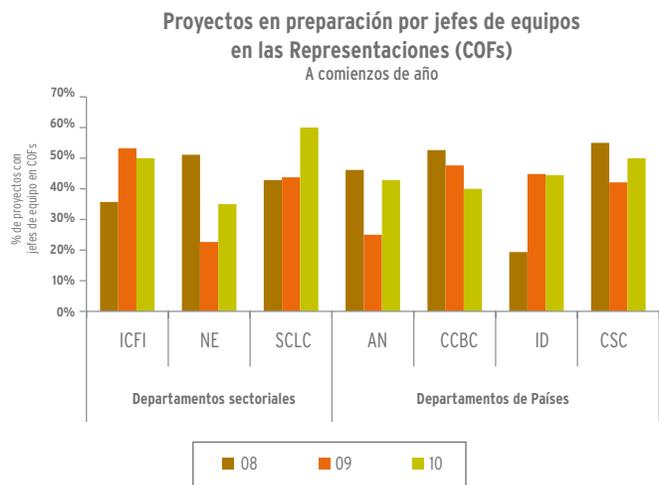
Flujo de personal profesional en las Representaciones (COF)	
Trabajando al 31 diciembre 2008	382
Finiquitos	-29
Traslados netos	8
Contrataciones externas	40
Promociones de planta administrativa a profesional	4
Trabajando al 31 diciembre 2009	405
Cambio neto	23
Vacantes	41

- El cambio neto en el personal profesional de las Representaciones tuvo, al 31 de diciembre de 2009, un incremento de 23 (6% respecto del inicio del año). En 2008, el cambio neto aumentó 67 (21% respecto del inicio del año).

- De las contrataciones de profesionales externos, 40 (30%) fueron para las Representaciones, de los cuales 32 (78%) fueron profesionales nacionales y 9 (22%) internacionales. En 2008, de las 221 contrataciones de profesionales externos, 82 (37%) fueron para Representaciones, de los cuales 42 (51%) fueron nacionales y 40 internacionales.

- Al finalizar 2009, el personal profesional de la VCP contratado en COF aumentó en 17 respecto de 2008, en VPS aumentó en 1, VPP en 2, y VPF en 3. A fines de 2008, VPC creció con respecto de 2007 en 28, VPS en 27 y VPP en 12.

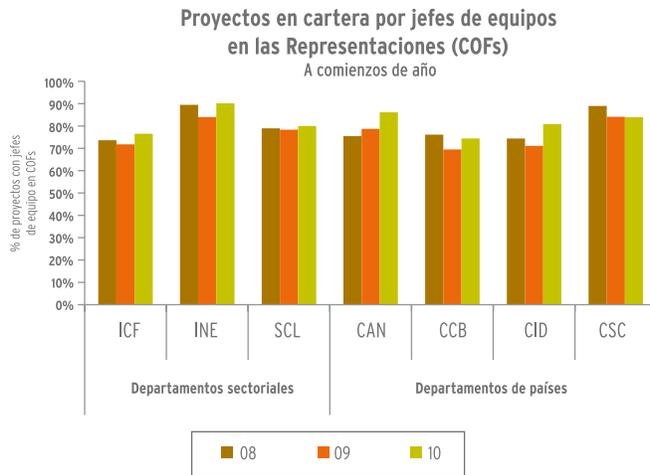
5.2.1 JEFES DE EQUIPOS EN LAS REPRESENTACIONES (COFS)



- En 2009, las operaciones SG preparadas por jefes de equipos en las Representaciones fueron 53, un incremento de 20% respecto de las 44 de 2008.

- El número de operaciones SG preparadas en 2009 por jefes de equipos en las Representaciones, como porcentaje de la cantidad total de SG aprobados, llegó a 40%, una disminución de 3% respecto del 43% de 2008.

- Dos divisiones tienen 50% o más de sus operaciones en preparación por jefes de equipos en las Representaciones (EDU y FFM) y 9 países tienen 50% o más de las operaciones en preparación por los jefes de equipos en las COFs.

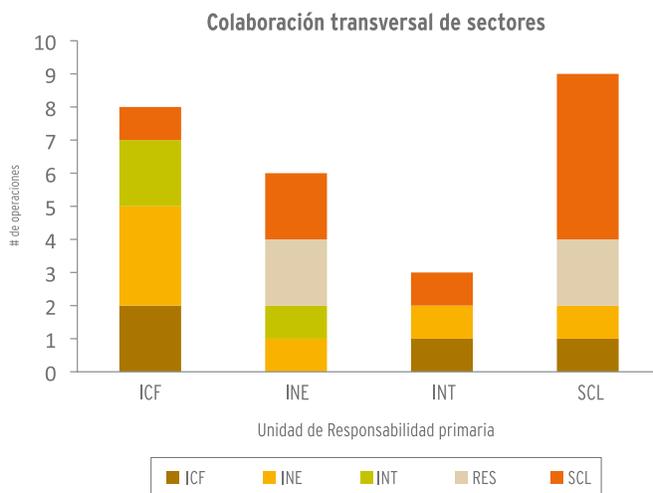


- El porcentaje de proyectos en ejecución con jefes de equipos en las COFs pasó de 77% al inicio de 2009 a 82% al comenzar 2010.

- El porcentaje del total de tiempo de los funcionarios de las Representaciones en la ejecución de las operaciones fue de 55%, un aumento de 6% respecto del 49% en 2008.

- El tiempo de los funcionarios de las Representaciones a las estrategias de país y otros productos y servicios en programación llegó a 14,7 FTEs, un incremento de 11% respecto de 13,2 en 2008.

5.3 COLABORACIÓN TRANSVERSAL

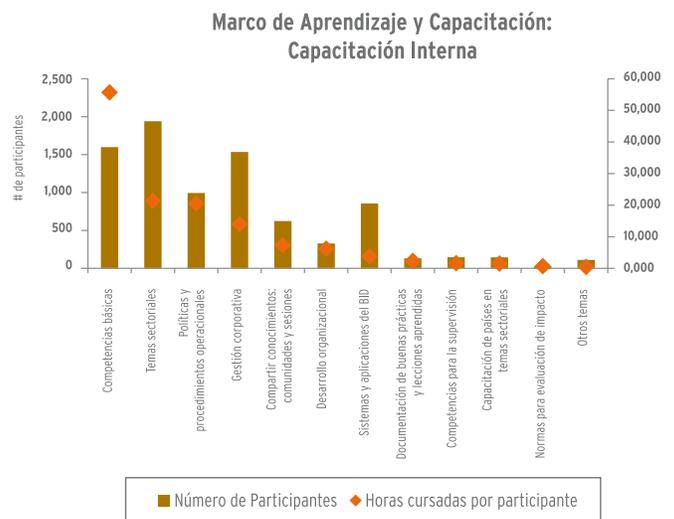


- ICF tiene la primera responsabilidad sobre 4 operaciones con colaboración externa, de las cuales 2 provienen de otras divisiones del ICF y 2 vienen de otros departamentos.

- INE tiene responsabilidad directa por 6 operaciones con colaboración externa, de las cuales 1 viene de otra división de ICF y 2 de otros departamentos.

- SCL tiene la responsabilidad principal por 9 operaciones con colaboración externa, de las cuales 5 provienen de otras divisiones de SCL y 4 de otros departamentos.

5.4 CONOCIMIENTOS Y APRENDIZAJE



- Los funcionarios recibieron un promedio de 9,9 días de entrenamiento por FTE en 2009, un incremento de 14% respecto de los 8 de 2008.

- Se capacitó a 8.438 participantes del Banco por 78,5 FTEs. En 2008, se entregó capacitación a 7.470 participantes del Banco por 51,4 FTEs.

- El 71% de participantes fueron funcionarios profesionales y el 26% recibió entrenamiento en las Representaciones. En 2008, 70% de los participantes fueron funcionarios profesionales y 29% recibió capacitación en las Representaciones.





II
Anexo



Marco de resultados del
Banco para 2012-2015

CUADRO 1

Estimaciones sobre el programa de financiamiento que se ha de alcanzar para fines de 2015 para operaciones con y sin garantía soberana

Indicadores del programa de financiamiento	Porcentaje del total del Financiamiento	
	Valor básico de referencia 2006-2009	Estimaciones 2015
1.1 Financiamiento para los países pequeños y vulnerables	27%	30%
1.2 Financiamiento para reducción de la pobreza y aumento de la equidad	40%	50%
1.3 Financiamiento para respaldar iniciativas sobre cambio climático, energía sostenible y sostenibilidad ambiental	5%	25%
1.4 Financiamiento para respaldar la cooperación e integración regionales	10%	15%

Nota: Como los proyectos pueden calificarse para más de una categoría de financiamiento, la suma de los porcentajes estimados no equivale al 100%.

CUADRO 2

Metas de desarrollo regionales

Meta	Valor básico de referencia	Año
1 - Política social favorable a la equidad y la productividad		
2.1.1 Índice de pobreza extrema	11.9	2007
2.1.2 Coeficiente de Gini de desigualdad per cápita de ingresos de los hogares	0.55	1999-2004
2.1.3 Proporción de jóvenes de 15 a 19 años de edad que completan el noveno grado	0.47	2000-2007
2.1.4 Tasa de mortalidad materna	130	2005
2.1.5 Tasa de mortalidad de lactantes	21	2007
2.1.6 Proporción del empleo formal dentro del empleo total	46.3	2007
2 - Infraestructura para la competitividad y el bienestar social		
2.2.1 Incidencia de enfermedades transmitidas por el agua (por cada 100.000 habitantes)	19	2002

2.2.2 Cobertura de caminos pavimentados (km/km2)	0.038	2006
2.2.3 Porcentaje de hogares con servicio de electricidad	93	2007
2.2.4 Proporción de población urbana que habita viviendas con pisos afirmados	30	2008
3 - Instituciones de promoción del crecimiento y el bienestar social		
2.3.1 Porcentaje de empresas que utilizan servicios bancarios para financiar inversiones	19.6	2006
2.3.2 Relación entre el ingreso tributario real y el potencial	78	2007
2.3.3 Porcentaje de menores de 5 años cuyo nacimiento se registró	90.6	2008
2.3.4 Gasto público administrado al nivel descentralizado como porcentaje del gasto público total	20	2007
2.3.5 Homicidios por cada 100.000 habitantes	27.5	2008
4 - Integración competitiva internacional a niveles regional y mundial		
2.4.1 Apertura comercial (comercio como porcentaje del PIB)	84.9	2004-2007
2.4.2 Comercio intrarregional en América Latina y el Caribe como porcentaje del total del comercio de mercaderías	24.2 exports 33.1 imports	2004-2007
2.4.3 Ingreso de flujos netos de inversión extranjera directa como porcentaje del PIB	4.2	2004-2007
5 - Protección del medio ambiente, respuesta frente al cambio climático, promoción de la energía renovable y aumento de la seguridad alimentaria		
2.5.1 Estabilización de las emisiones de equivalentes de CO2 (toneladas métricas por habitante)	2.4	2004
2.5.2 Países con capacidad de planificación en mitigación y adaptación al cambio climático	3	2009
2.5.3 Daños económicos provocados por desastres naturales, declarados anualmente	US\$7.700 millones	2007
2.5.4 Zonas terrestres y marinas protegidas como proporción de la superficie territorial total (%)	21	2009
2.5.5 Tasa de crecimiento anual del PIB agrícola (%)	3.5	2007

CUADRO 3

Contribución del Banco mediante productos a las metas de desarrollo regional, 2012-2015

Resultados previstos	Valor básico de referencia ¹	Productos estimados
	2005-2008	
1 - Política social favorable a la equidad y la productividad		
3.1.1 Estudiantes (niñas, varones) que se benefician de proyectos educativos (a) niñas (b) varones	3,200,000	8,500,000
3.1.2 Docentes capacitados	175,000	530,000
3.1.3 Personas (todas, indígenas, afrodescendientes) que se benefician de un paquete básico de servicios de salud (a) indígenas; (b) afrodescendientes	2,000,000	23,000,000
3.1.4 Personas (todas, indígenas, afrodescendientes) que se benefician de un programa destinado a combatir la pobreza (a) indígenas; (b) afrodescendientes	n/a	16,000,000
3.1.5 Personas (todas, hombres, mujeres, jóvenes) que se benefician de programas que promueven una mayor productividad en el mercado de trabajo (a) hombres; (b) mujeres	n/a	600,000
2 - Infraestructura para la competitividad y el bienestar social		
3.2.1 Hogares con sistemas de suministro de agua nuevos o mejorados 3.2.1.1 Porcentaje de hogares con sistemas de suministro de agua nuevos o mejorados que son: (a) indígenas; (b) afrodescendientes	1,500,000	2,770,000
3.2.2 Hogares con conexiones sanitarias nuevas o mejoradas 3.2.1.1 Porcentaje de hogares con sistemas de suministro de agua nuevos o mejorados que son: (a) indígenas; (b) afrodescendientes	680,000	3,600,000
3.2.3 Kilómetros de vías interurbanas construidas o mantenidas /mejoradas	22,000	53,000
3.2.4 Kilómetros de líneas de transmisión y distribución eléctrica instaladas o mejoradas	2,000	1,000
3.2.5 Número de hogares con viviendas nuevas o mejoradas 3.2.5.1 Porcentaje de hogares que son: (a) indígenas; (b) afrodescendientes	n/a	25,000
3 - Instituciones de promoción del crecimiento y el bienestar social		
3.3.1 Micro, pequeñas y medianas empresas productivas financiadas	220,000	120,000

3.3.2 Sistemas financieros públicos implementados o mejorados (presupuesto, tesoro, contabilidad, deuda e ingreso)	24	28
3.3.3 Personas inscritas en un registro civil o de identificación 3.3.3.1 Porcentaje que son (a) mujeres; (b) hombres; (c) indígenas; (d) afrodescendientes	n/a	3,000,000
3.3.4 Gobiernos municipales y otros gobiernos subnacionales que reciben apoyo	n/a	1000
3.3.5 Ciudades que se benefician de proyectos de seguridad ciudadana	n/a	32
4 - Integración competitiva internacional a niveles regional y mundial		
3.4.1 Número de funcionarios públicos de comercio y empresarios privados capacitados en comercio e inversión 3.4.1.1 Porcentaje correspondiente a mujeres	n/a	65,000
3.4.2 Acuerdos de integración e iniciativas de cooperación regional y subregional respaldados	n/a	10
3.4.3 Número de proyectos transfronterizos y transnacionales respaldados (infraestructura y aduanas, etc.)	26	22
5 - Protección del medio ambiente, respuesta frente al cambio climático, promoción de la energía renovable y aumento de la seguridad alimentaria		
3.5.1 Porcentaje de capacidad de generación de electricidad de fuentes con bajo carbono en el total de la capacidad de generación financiada por el BID	91	93
3.5.2 Número de personas a las que se da acceso a mejores sistemas de transporte público con bajo carbono 3.5.2.1 Porcentaje de personas que son (a) indígenas; (b) afrodescendientes	n/a	8,500,000
3.5.3 Marcos nacionales de mitigación del cambio climático apoyados	n/a	5
3.5.4 Proyectos piloto sobre cambio climático en agricultura, energía, salud, agua y saneamiento, transporte y vivienda	n/a	10
3.5.5 Número de proyectos con componentes que contribuyen a mejorar la gestión de las zonas terrestres y marinas protegidas	15	30
3.5.6 Agricultores a los que se les ha dado acceso a mejores servicios e inversiones agrícolas 3.5.6.1 Porcentaje que son (a) mujeres; (b) hombres; (c) indígenas; (d) afrodescendientes	n/a	5,000,000
<p>¹ Los valores básicos de referencia se recogen en los sistemas de información correspondientes al período cuatrienal anterior, cuando se dispone de ellos. El Banco se ha comprometido a recoger datos de referencia para indicadores que se desagregarán por género y origen étnico.</p>		

CUADRO 4

Efectividad y eficiencia operacionales

	Valor básico de referencia	
	2006 - 2009 (*)	Estimado, 2015
1- Efectividad – Estrategias de país		
4.1.1 Porcentaje de estrategias de país con puntajes satisfactorios en dimensiones de evaluabilidad	27%	85%
Porcentaje de estrategias de país que a la terminación tienen resultados satisfactorios validados para:		
4.1.2 Efectos directos sectoriales	-	65%
4.1.3 Efectos directos financieros	-	75%
4.1.4 Avances en la construcción y utilización de sistemas nacionales	-	55%
2- Efectividad – Préstamos		
Para operaciones con garantía soberana (aprobaciones)		
4.2.1 Porcentaje de nuevas operaciones con puntajes satisfactorios en dimensiones de evaluabilidad	26%	85%
4.2.2 Porcentaje de proyectos con altos riesgos ambientales y sociales con puntaje satisfactorio en implementación de medidas de mitigación	-	85%
Desempeño de la cartera de proyectos satisfactorio, según los informes de seguimiento (ejecución) – operaciones con garantía soberana		
4.2.3 Porcentaje de proyectos con resultados satisfactorios	-	70%
4.2.4 Porcentaje de proyectos con calificación satisfactoria de resultados de desarrollo al momento de la terminación	-	65%
Para operaciones sin garantía soberana (aprobaciones)		
4.2.5 Porcentaje de nuevas operaciones con puntajes satisfactorios en dimensiones de evaluabilidad	-	85%
4.2.6 Porcentaje de proyectos con altos riesgos ambientales y sociales con puntaje satisfactorio en implementación de medidas de mitigación	-	85%
Desempeño de la cartera de proyectos satisfactorio según los informes de seguimiento (ejecución) – operaciones sin garantía soberana		
4.2.7 Porcentaje de proyectos con resultados satisfactorios	-	80%
4.2.8 Porcentaje de proyectos con calificación satisfactoria de resultados de desarrollo al momento de la terminación	60%	85%

3- Efectividad – Productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad (KCP)		
4.3.1 Porcentaje de KCP completados con resultados que pueden validarse	-	100%
4.3.2 Porcentaje de KCP completados con resultados satisfactorios	-	65%
4- Efectividad – Satisfacción de asociados		
4.4.1 Porcentaje de asociados externos satisfechos con la prestación de servicios del Banco para estrategias de país	-	70%
4.4.2 Porcentaje de asociados externos satisfechos con la prestación de servicios del Banco para operaciones de préstamo	-	70%
4.4.3 Porcentaje de asociados externos satisfechos con la prestación de servicios del Banco para KCP	-	70%
5- Eficiencia	2006 - 2009	Estimado, 2015
4.5.1 Cofinanciamiento (porcentaje del programa regular de financiamiento)	29%	30%
4.5.2 Fondos fiduciarios (porcentaje del programa regular de financiamiento)	2%	3%
4.5.3 Total de los gastos administrativos por cada US\$1.000.000 aprobado	\$41,900	\$34,000
4.5.4 Total de los gastos administrativos por cada US\$1.000.000 desembolsado	\$50,150	\$45,000
4.5.5 Porcentaje de gastos administrativos en programas operativos	61%	68%
4.5.6 Ciclo cronológico: estrategia de país (desde la inauguración hasta la entrega de la estrategia al Gobierno)	20 meses	6 meses
4.5.7 Ciclo cronológico: tiempo de preparación de préstamos con garantía soberana (del perfil hasta la aprobación)	9.5 meses	8 meses
4.5.8 Ciclo cronológico: período de desembolso de préstamos con garantía soberana (desde la elegibilidad hasta el primer desembolso)	19 días	19 días
Recursos humanos	2006 - 2009	Estimado, 2015
4.5.9 Porcentaje de personal profesional y ejecutivo femenino, grado 3 o superiores	28%	35%
4.5.10 Porcentaje de personal profesional que trabaja en las Representaciones	26%	40%
(*) Promedio del período 2006 – 2009, cuando se dispone de información, para todos los años.		



1. POLÍTICAS SOCIALES PARA LA EQUIDAD Y LA PRODUCTIVIDAD

- Arcia, G, G. Castro y V. Castro. (1999). "Evaluación de Medio Término del PAININ I". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Attanasio, O., E. A. Fitzsimmons, D. Gomez, M. Costas López y A. Mesnard. (2006a). "Child Education and Work Choices in the Presence of a Conditional Cash Transfer Programme in Rural Colombia". *IFS Working Paper 06/01*. Institute for Fiscal Studies, Londres: IFS.
- Attanasio, O., E. Battistin, E. Fitzsimmons, A. Mesnard y M. Vera. (2006b) "How Effective are Conditional Cash Transfers? Evidence from Colombia". *IFS Briefing Note 54*. Institute for Fiscal Studies, Londres: IFS.
- CEPAL (2009). *Panorama Social de América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: CEPAL.
- Davis, Benjamin, Sudhanshu Handa, Marta Ruiz Arranz, Marco Stampini y Paul Winters. (2005). "Agricultural Subsidies, Human Capital Development and Poverty Reduction: Evidence from Rural Mexico". *OVE Working Papers 03/05*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Eichler, Rena y Ruth Levine (editores). (2009). *Performance Incentives for Health-Potentials and Pitfalls*. Center for Global Development, Washington, D.C.: CGD.
- Engle, Patrice L., Maureen M. Black et al. (2007). "Child Development in Developing Countries 3: Strategies to Avoid the Loss of Developmental Potential in More than 200 million Children in the Developing World". *The Lancet*, vol. 369, págs. 229-369.
- Fizbein, Ariel y Norbert Schady (editores). (2009). *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*. Banco Mundial. Washington D.C.: BM.
- Francke, Pedro y Edgardo Cruzado. (2009). "Transferencias Monetarias Condicionadas e instrumentos financieros en la lucha contra la pobreza". Proyecto Capital. Lima: Perú.
- García-Guerra, Armando, et al. (2008). "Effect of Three Supplements with Identical Micronutrient Content on Anemia in Mexican Children". *FASEB Journal*, vol. 22, pág. 677.
- Gertler Paul, Sebastian Martinez y Marta Rubio-Codina. (2006). "Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards". *Policy Research Working Paper 3994*. Banco Mundial. Washington D.C.: BM.
- Hoddinott, John y Lucy Bassett. (2008). "Conditional Cash Transfer Programs and Nutrition in Latin America: Assessment of Impacts and Strategies for Improvement". *Hunger-Free Latin America and the Caribbean Initiative*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Santiago: FAO.
- Ibarraran, Pablo, Miguel Sarzosa y Yuri Suarez Dillon Soares. (2008). "The Welfare Impacts of Local Investment Projects: Evidence from the Guatemala FIS," *OVE Working Papers 0208*, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Johannsen, J., L. Tejerina y A. Glassman. (2009) "Conditional Cash Transfer in Latin America: Problems and Opportunities". División de Protección Social y Salud. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Le Roy, Jef. (2009). "The Impact of Daycare Programs on Child Health, Nutrition and Development in Developing Countries". International Initiative for Impact Evaluation (3ie). International Food Policy Research Institute. Washington, D.C.: IFPRI-3ie.
- Levy, Santiago. (2006). *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Levy Santiago, (2008). *Progress against Poverty: Sustaining Mexico's Progreso-Oportunidades Program*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Maluccio, John y R. Flores. "Impact Evaluation of a Conditional Cash Transfers for Grade Progression in Nicaragua". Manuscrito no publicado. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Mancera-Corquera, Carlos, Leslie Serna-Hernández, Alejandra Priede-Schubert. (2009). "Modalidad educativa y organización multigrado como factores asociados con las brechas de aprendizaje de los becarios del Programa Oportunidades (primaria y secundaria, 2007)", en *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*. Secretaría de Desarrollo Social. México, D.F.: SEDESOL.
- Medeiros, Marcelo, Tatiana Britto y Fábio Veras Soares. (2008). "Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Familia". *International Poverty Center Working Paper 46*. International Policy Centre for Inclusive Growth. Brasilia, D.F.: IPC-IG.
- Näslund-Hadley, Emma Marcelo Cabrol y Pablo Ibarrarán. (2009). "Beyond Chalk and Talk: Experimental Math and Science Education in Argentina". Education. Technical Note. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Ribe, H., P. Jones, y A. Vermehren. (2008). "Adjusting Conditional Cash Transfer Programs to Urban Areas". Lecciones del seminario internacional "CCTs in Urban Areas".
- Rupah, Inder J. y Luis T. Marcano. (2007). "A Meta-Impact Evaluation of Social Housing Programs: The Chilean Case". *OVE Working Papers 02/07*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Tejerina, Luis y Glenn Westley. (2007). "Financial Services for the Poor. Household Survey Sources and Gaps in

- Borrowing and Saving". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Verdisco, Aimee, Emma Näslund-Hadley y Ferdinando Regalia. (2007). "Integrated Childhood Development Services in Nicaragua". *Child Health and Education*, vol. 1(2), págs. 104-111.
- Zúñiga, Carolina. (2001). "Evaluación Final de PAININ I". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- ## 2. INFRAESTRUCTURA PARA LA COMPETITIVIDAD Y EL BIENESTAR SOCIAL
- Ahmed, R. y M. Hossain. (1990). "Development Impact of Rural Infrastructure in Bangladesh". *Research Report 83*. International Food Policy Research Institute, en colaboración con el Bangladesh Institute of Development Studies.
- Asesorías para el Desarrollo. (2002). "Evaluación de Impacto Programa Mejoramiento Urbano". Dirección de Presupuesto. Ministerio de Hacienda. Chile.
- Baltes, M. y D. Hinebaugh. (2003). "Lynx LYMMO Bus Rapid Transit Evaluation". Project BC-137-17. Federal Transit Administration and Florida Department of Transportation.
- Bamberger, Michael y Eleanor Hewitt. (1986). "Monitoring and Evaluating Urban Development Programs, A Handbook for Program Managers and Researchers". *World Bank Technical Paper 53*. Banco Mundial, Washington, D.C.: BM.
- Banco Mundial. (2002a). "Energy Strategy for Rural India: Evidence from Six States". *ESMAP Report 358/02*. Banco Mundial. Washington, D.C.: BM.
- _____. (2002b). "Rural Electrification and Development in the Philippines: Measuring the Social and Economic Benefits". *ESMAP Report 255/02*. Banco Mundial. Washington, D.C.: BM.
- _____. (2003). "Efficient, Sustainable Service for All? An OED Review of the Banco Mundial Assistance to Water Supply and Sanitation". Banco Mundial. Washington, D.C.: BM.
- _____. (2008) "Approach Paper. IEG Evaluation of Bank Group Support for Water". Banco Mundial. Washington, D.C.: BM.
- Barkat, Abdul, M. Rahman, et al. (2002). "Economic and Social Impact Evaluation Study of the Rural Electrification Program in Bangladesh". Report to National Rural Electric Cooperative Association International.
- Barnes, Douglas. (1988). *Electric Power for Rural Growth; How Electricity Affects Rural Life in Developing Countries*. Boulder, CO: Westview Press.
- Barnes, Douglas. (2007). *The Challenge of Rural Electrification: Strategies for Developing Countries*. Londres: Resources for the Future Press (Rffpress).
- Barnes, Douglas y W. Floor. (1996). "Rural Energy in Developing Countries: a Challenge for Economic Development". *Annual Review of Energy and the Environment*, vol. 21, págs. 497-530.
- Barnes, Douglas y Gerald Foley. (2004). "Rural Electrification in the Developing World: A Summary of Lessons from Successful Programs". UNDP/ESMAP. Banco Mundial, Washington, D.C.: BM.
- Barnes, Douglas y Daniel Waddle. (2004). "Power Sector Reform and the Rural Poor in Central America". Banco Mundial. Washington, D.C.: BM.
- BAD (2002). "Impact Evaluation Study on Water Supply and Sanitation Projects in Selected Developing Member Countries". Banco Asiático de Desarrollo. Manila: BAD.
- _____. (2004). "Assessing the Impact of Transport and Energy Infrastructure on Poverty Reduction". Banco Asiático de Desarrollo. Manila: BAD.
- Binswanger, H. P., S. R. Khandke, y M. R. Rosenzweig. (1993). "How Infrastructure and Financial Institutions Affect Agricultural Output and Investment in India". *Journal of Development Economics* vol. 41(2), págs. 337-366.
- Blyde, J. S., E. Fernández-Arias y R. Manuelli. (editores). (2005). *Sources of Growth in Latin America: What is Missing?* Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Campos Tatiana, Mancilia Carvalho y Cristovam Barcellos. (2000). "Mortalidade infantil no Rio de Janeiro, Brasil: areas de risco e trajetoria dos pacientes ate os servicios de saude," *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 8, págs. 164-171.
- Carraso Valencia, Alfonso, Kimmo J. Juvas y Maija Seppo. (1990). *Electrification and Rural Development-Electrification Project in the Rural Areas of Cusco, Peru*. International Development Agency. Helsinki: FINNIDA.
- Cham, L, M. Chang, et al. (2006). *Honolulu BRT Project Evaluation*. Federal Transit Administration Project FTA-26-7226.
- Daude, C. y E. Fernández-Arias. (2009). "On the Role of Productivity and Factor Accumulation for Economic Development in Latin America and the Caribbean" Banco Interamericano de Desarrollo. Documento mimeográfico. Washington, D.C.: BID.
- DIPRES. (2007). "Evaluación de Impacto Programa Chile Barrio". Ministerio de Hacienda, Chile.
- Energy Markets Outlook Report. (2007). "Expected Energy Unserved: A Quantitative Measure of Security of Supply". Enterprise and Regulatory Reform. Department for Business. Londres.
- Escobal, J. y C. Ponce. (2002). "The Benefits of Rural Roads: Enhancing Income Opportunities for the Rural Poor". *GRADE Working Paper*. Grupo de Análisis para el Desarrollo. Lima: Perú.

- ESMAP (2000). "Energy and Development. Report 2000: Energy Services for the World's Poor". Banco Mundial. Washington D.C.: BM.
- Field, Erica. (2005). Property Rights and Investment in Urban Slums, *Journal of the European Economic Association*, vol. 3, págs. 279-290.
- Field, Erica y Máximo Torero. (2004). "Do Property Titles Increase Credit Access among the Urban Poor? Evidence from a Nationwide Titling Program". Harvard University-IFPRI.
- Foster, Vivien. (2000). "Measuring the Impact of Energy Reform-Practical Options". *Public Policy for the Private Sector Note 210*. Banco Mundial. Washington D.C.: BM.
- Galdo V. y B. Briceno. (2005). "Evaluating the Impact on Child Mortality of a Water Supply and Sewage Expansion in Quito: is Water Enough?" *OVE Working Papers 105*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.: BID.
- Galiani, Sebastián, Martín González-Rozada y Ernesto Schargrotsky. (2007). "Water Expansions in Shantytowns: Health and Savings". *RES Working Papers R-527*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Galiani, Sebastián, P. Gertler y E. Schargrotsky. (2002). "Water for Life: The Impact of Privatization of Water Services on Infant Mortality". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Gannon, Colin y Zhi Liu. (1997). "Poverty and Transport". *TWU Discussion Papers 30*. Banco Mundial. Washington D.C.: BM.
- Goddard, Paul, Gustavo Gómez, Polly Harrison y George Hoover. (1981). "The Product is Progress: Rural Electrification in Costa Rica". *AID Project Impact Evaluation 22*. U.S. Agency for International Development. Washington, D.C.: USAID.
- Holveck, John C, et al. (2007). "Prevention, Control, and Elimination of Neglected Diseases in the Americas: Pathways to Integrated, Inter-Programmatic, Inter-Sectorial Action for Health and Development". *BMC Public Health*, vol. 7(6).
- IEG (2008). *The Welfare Impact of Rural Electrification: A Reassessment of the Costs and Benefits*. Grupo de Evaluación Independiente (IEG). Banco Mundial. Washington D.C.: BM.
- Instituto Cuanto (2009) "Encuesta de salida y registros visuales de la primera y segunda convocatoria del componente mejoramiento integral de barrios," *Informe Final. Evaluación de Impacto Programa Mi Barrio, San Isidro*. Lima: Perú.
- Keiser J. y J. Utzinger. (2008). "Efficacy of Current Drugs Against Soil-Transmitted Helminth Infections: Systematic Review and Meta-Analysis". *JAMA*, vol. 299(16), págs. 1937-48.
- Kremer, Michael y Alix Peterson Zwane. (2007). "What Works in Fighting Diarrheal Diseases in Developing Countries? A Critical Review". *NBER Working Paper Series 12987*. National Bureau of Economic Research. Cambridge: NBER.
- Kulkarni, Veena y Douglas Barnes (2004). "The Impact of Electricity on School Participation in Rural Nicaragua," Working Paper, University of Maryland, College Park, MD.
- Levinson, H, S. Zimmerman, J. Clinger y C. S. Rutherford. (2002). "Bus Rapid Transit: An Overview". *Journal of Public Transportation*, vol. 5(2), págs. 1-30.
- Levy, H. (1996). "Kingdom of Morocco. Evaluation Report. Socio-economic Influence of Rural Roads". Banco Mundial. Washington, D.C.: BM.
- Marcano, Luis e Inder Ruprah, (2008). "An Impact Evaluation of Chile's Progressive Housing Program". *OVE Working Papers 06/98*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Ruprah, Inder. (2009). "The Welfare Results of Ten Social Housing Programs in Latin America". *Borrador. OVE*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Soares, Fabio y Yuri Soares. (2005). "The Socio-Economic Impact of Favela-Bairro: What do the data say?" *OVE Working Papers 08/05*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Szwarcwald, Célia et al. (1999). "Desigualdade de renda e situação de saúde: o caso do Rio de Janeiro". *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 15(1), págs. 15-28.
- Targa, F. y D. A. Rodríguez. (2004). "Analysis of Bogotá's Bus Rapid Transit System and its Impact on Land Development". *Carolina Planning Journal, 2003-2004 y TWU-30*, Banco Mundial. Washington, D.C.: BM.
- van de Walle, D. y D. Cratty. (2002). "Impact Evaluation of a Rural Road Rehabilitation Project". Banco Mundial. Washington, D.C.: BM.
- Velez, Eduardo, Carlos Becerra y Alberto Carrasquilla. (1983). "Rural Electrification in Colombia". U.S. Agency for International Development. Washington, D.C.: USAID.
- Waddington, H. B. Snilstveit, H. White y L. Fewtrell. (2009). "Water, Sanitation and Hygiene Interventions to Combat Childhood Diarrhoea in Developing Countries". 3ie.
- Wilder, Margaret y Patricia Romero Lankao, (2006) "Paradoxes of Decentralization: Water Reform and Social Implications in Mexico". *World Development*, vol. 34(1), págs. 1977-1995.

3. INSTITUCIONES PARA EL CRECIMIENTO Y EL BIENESTAR SOCIAL

- Aivazian, Varouj, Dipak Mazumdar y Eric Santor. (2003). "Financial Constraints and Investment: Assessing the Impact of a World Bank Loan Program on Small and Medium-Sized Enterprises in Sri Lanka". *Bank of Canada Working Paper 2003-37*. Ottawa: Bank of Canada.
- Attanasio O., L. Pellerano y D. Phillips. (2009). "For Peace and Goodwill? Using an experimental Game and a Social Dilemma to Analyse the Effect of the *Desarrollo y Paz* Programmes in Colombia". *IFS Working Paper*. Institute for Fiscal Studies. Londres: IFS.
- Banco Mundial/UNODC. (2007). "Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean". Informe conjunto de la UNODC y el Banco Mundial. Washington D.C.: BM.
- Banerjee, Abhijit y Esther Duflo (2004). "Do Firms Want to Borrow More? Testing Credit Constraints using a Directed Lending Program". *CEPR Discussion Paper 4681*. Centre for Economic Policy Research. Washington, D.C.: CEPR.
- Beck, Thorsten; Asli Demirgüç-Kunt y Ross Levine (2005). "SMEs, Growth and Poverty". *NBER Working Paper 1124*. National Bureau of Economic Research. Cambridge: NBER.
- Berkman, H., C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi. (2008). "Political Institutions, State Capabilities, and Public Policy: An International Dataset". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- BID. (2006). *La política de las políticas públicas*. Progreso económico y social en América Latina, Informe 2006. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- _____. (2009). "Propuesta del Plan de Acción para el apoyo a los países en sus esfuerzos por combatir la corrupción y fomentar la transparencia (PAACT)". Propuesta al Directorio Ejecutivo. División de Capacidad Institucional del Estado. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Bryane, M. (2004). "Explaining Organizational Change in International Development: The Role of Complexity in Anti-Corruption Work". *Journal of International Development*, vol. 16, págs. 1067-1088.
- Butler, M. (2003). "Managing from the Inside Out: Drawing on 'Receptivity' to Explain Variation in Strategy Implementation". *British Journal of Management*, vol. 14(1), págs. 47-60.
- Cohen, M. A. y M. Rubio. (2007). "Solutions Paper Violence and Crime in Latin America". Documento para la Consulta de San José.
- Cotler, Pablo y Christopher Woodruff (2008). "The Impact of Short-term Credit on Microenterprises: Evidence from the Bimbo Program in Mexico". *Economic Development and Cultural Change*, vol. 56, págs. 829-849.
- De Janvry, Alain, Craig McIntosh y Elisabeth Sadoulet (2009). "The Supply- and Demand-Side Impacts of Credit Market Information". (Article in Press) *Journal of Development Economics*.
- DIA. (2010). *La era de la productividad: Cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Ferraz, C. y F. Finan, (2009) "Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments". *NBER Working Paper 14937*. National Bureau of Economic Research. Cambridge: NBER.
- Fjeldstad, O. y J. Isaksen. (2008). "Anti-Corruption Reforms: Challenges, Effects and Limits of World Bank Support". Background Paper to Public Sector Reform. Informe del Grupo de Evaluación Independiente (IEG). Banco Mundial. Washington, D.C. IEG-BM.
- Haines, George, Barbara Orser y Allan Riding. (1999). "Myths and Realities: An Empirical Study of Banks and Gender of Small Business Clients". *Canadian Journal of Administrative Studies*, vol. 16(4).
- Heilbrunn, J. (2004). "Anti-Corruption Commissions, Panama or Real Medicine to Fight Corruption?" World Bank Institute. Washington, D.C.: BM.
- Ibarrarán, Pablo, Alessandro Maffioli y Rodolfo Stucchi (2009). "SME Policy and Firms' Productivity in Latin America". *IZA Discussion Paper 4486*. Institute for the Study of Labor. Bonn: IZA.
- IEG. (2008). "Public Sector Reform: What Works and Why?" Informe del Grupo de Evaluación Independiente (IEG). Banco Mundial. Washington, D.C.: IEG-BM.
- Industry Canada, Small Policy Branch. (2002). "Gaps in SME Financing: An Analytical Framework. SME FDI Financing Data". Ottawa: Gobierno de Canadá.
- Larbi, George, Paul Jackson, Sarah House y Ato Ghartey. (2005). *Evaluation Capacity Development Outcome Evaluation*. Field-testing the Methodology. Agencia Danesa de Desarrollo Internacional. Copenhagen: DANIDA.
- Lelarge, Claire, David Sraer y David Thesmar. (2008). "Entrepreneurship and Credit Constraints Evidence from a French Loan Guarantee Program". *NBER Chapters, en International Differences in Entrepreneurship*. National Bureau of Economic Research. Cambridge: NBER.
- Levine, Ross. (2005). "Should Governments and Aid Agencies Subsidize Small Firms?" Brookings Blum Roundtable: The Private Sector in the Fight against Global Poverty. The Brookings Institution. Washington, D.C.
- Moser, Caroline, Ailsa Winton y Annalise Moser. (2005). "Violence, Fear, and Insecurity among the Urban Poor in Latin America". In Fay, Marianne (editor). *The Urban Poor in Latin America*. Banco Mundial. Washington DC: BM.

- NORAD. (2009). "Anti-Corruption Approaches. A Literature Review". Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD). Estudio encargado por el BASD, DANIDA, DFID, NORAD, SADEV y SIDA. Oslo: Noruega.
- OCDE. (2003). "Synthesis of Lessons Learned of Donor Practices in Fighting Corruption". DAC Network on Governance. París: OCDE.
- _____. (2006). *The SME Financing Gap, Theory and Evidence*, vol. I. París: OCDE Publishing.
- _____. (2008). "Managing Change in OECD Governments: An Introductory Framework". *OECD Working Papers on Public Governance*. París: OCDE.
- Olken, B. (2007). "Monitoring corruption: evidence from a field experiment in Indonesia". *NBER Working Paper 11753*. National Bureau of Economic Research. Cambridge: NBER.
- Ottaviano, G. y F. Souza. (2008). "O efeito do BNDES na produtividade das empresas," en De Negri (editor). *Inovação e Crescimento das empresas*. Brasília: IPEA.
- Parvisini Daniel (2008). "Local Bank Financial Constraints and Firm Access to External Finance". *Journal of Finance*, vol. 63(5), págs. 2161-2193.
- Reinikka, R. y J. Svensson. (2003). "The Power of Information: Evidence from a Newspaper Campaign to Reduce Capture". Institute for International Economic Studies, Universidad de Estocolmo.
- Ribeiro, E. P. y J. A. De Negri. (2009). "Estimating the Causal Effect of Access to Public Credit on Productivity: the Case of Brazil". Documento presentado en la Conferencia LACEA-LAMES.
- Stiglitz, Joseph y Andrew Weiss. (1981). "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information". *The American Economic Review*, vol. 71(3), págs. 393-410
- Soares Yuri y Maria Sviatschi, (2009). "The Impact of Improving the Access to Justice on Conflict Resolution". *OVE Work in Progress*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Tan, Hong (2009). "Evaluating SME Support Programs in Chile Using Panel Firm Data". *Policy Research Working Paper 5082*. Banco Mundial. Washington, D.C.: BM.
- Thoening, Jean-Claude. (2000). "Evaluation as Usable Knowledge for Publics Management Reforms". *Evaluation*, vol. 6, pág. 217.
- Thompson Lightstone & Company Ltd., [1996, 1997, 1998]. *Small and Medium Sized Business in Canada: An Ongoing Perspective of their Needs, Expectations, and Satisfaction with Financial Institutions*. Canadian Bankers Association, Toronto: Canadá.
- Toivanen, Otto y Robert Cressy. (2000). "Lazy Entrepreneurs or Dominant Banks? An Empirical Analysis of the Market for SME Loans in the UK". Jönköping International Business School. Jönköping: Suecia.
- Uesugi, Ichiro, Koji Sakai y Guy Yamashiro. (2006). "Effectiveness of Credit Guarantees in the Japanese Loan Market". *RIETI Discussion Paper Series 06-E-004*. RIETI
- Wynant, Larry y James Hatch. (1991). *Banks and Small Business Borrowers*. Londres: The Western School of Business.
- Zecchini, Salvatore y Marco Ventura. (2006). "Public Credit Guarantees and SME Finance". *IASE Working Paper 73*. Istituto di Studi e Analisi Economica. Roma: IASE.

4. INTEGRACIÓN INTERNACIONAL COMPETITIVA REGIONAL Y GLOBAL

- Agrawal, A. (2001) "University-to-Industry Knowledge Transfer: Literature Review and Unanswered Questions". *International Journal of Management Reviews*, vol. 3(4), págs. 285-302.
- Alesina, A., S. Ardagna, G. Nicoletti y F. Schiantarelli. (2003). "Regulation and Investment" *OECD Economics Department Working Papers 352*. París: OCDE.
- Álvarez. R. (2004). "Sources of Export Success in Small and Medium-Sized Enterprises: The Impact of Public Programs". *International Business Review*, vol. 13(3), págs. 383-400.
- Álvarez R. y G. Crespi. (2000). "Exporter Performance and Promotion Instruments: Chilean Empirical Evidence," Universidad de Chile. *Estudios de Economía*, vol. 27, págs. 225-241.
- Álvarez R. y R. López, (2006). "Is Exporting a Source of Productivity Spillovers?," *CAEPR Working Papers 2006-012*. Indiana University. Center for Applied Economics and Policy Research. Bloomington: Indiana.
- Arora, Ashish, A. David y Alfonso Gambardella. (1998). "Reputation and Competence in Publicly Funded Science". *Les Annales d'Economie et de Statistiques*, vol. 49/50, págs. 163-198.
- Arora, Ashish y Alfonso Gambardella (2006). "The Impact of NSF Support for Basic Research in Economics". *Social Science Research Network*. Disponible en: SSRN: <http://ssrn.com/abstract=163309>.
- Arrow, K. J. (1962). "The Economic Implications of Learning by Doing". *The Review of Economic Studies*, vol. 29(3), págs. 155-173.
- Aschhoff, B. (2009) "The Effect of R&D Project Subsidies on R&D Revisited. The Role of Firm's Subsidy History and Subsidy Size". Presentado en DRUID Summer Conference 2009.
- Bagwell, K. (1990). "Optimal Export Policy for a New-Product Monopoly," *Discussion Papers 898*, Northwestern University, Center for Mathematical Studies in Economics and Management Science.
- Bagwell, K. (1991). "Pricing to Signal Product Line Qua-

- lity," *Discussion Papers 921*, Northwestern University, Center for Mathematical Studies in Economics and Management Science. Chicago: Illinois.
- Bagwell, K. y R. Staiger. (1989). "The Sensitivity of Strategic and Corrective R&D Policy in Oligopolistic Industries". *Discussion Papers 869*. Center for Mathematical Studies in Economics and Management Science. Northwestern University.
- Banco Mundial (2009). "The Impact of Regulatory Reforms. Part I: Impact on Aggregate Economic Outcomes Evidence from Doing Business Data". *The Ease of Doing Business in APEC*. Banco Mundial. Washington, D.C.: BM.
- Benavente, J. M. (2004). "The Impact of Public Financing and Research Groups on Innovative Activities in Chilean Industry". Documento mimeográfico.
- Benavente J. M., G. Crespi y A. Maffioli. (2007a). "The Impact of National Research Funds: An Evaluation of the Chilean FONDECYT" *OVE Working Papers 0307*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Benavente J. M., Crespi G. y A. Maffioli (2007b) "Public Support to Firm Innovation: The Chilean FONTEC Experience". *OVE Working Papers 0507*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- BID (2005). The IDB Business Climate Initiative. 2005 Annual Report. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- BID (2010). *La era de la productividad: Cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Binelli C. y A. Maffioli. (2007). "A Micro-Econometric Analysis of Public Support to Private R&D in Argentina". *International Review of Applied Economics*, vol. 21(3), págs. 339-359.
- Bittlingmayer, G., L. Eathington, A. Hall, y P. Orazem, (2005). "Business Climate Indexes: Which Work, Which Don't, and What Can They Say About the Kansas Economy?" The Center for Applied Economic: Kansas University. Lawrence: Kansas.
- Bruhn, M. (2008). "License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico". *Policy Research Working Paper 4538*. Banco Mundial. Washington, D.C.: BM.
- Coughlin, Joseph V. Terza y Vachira Anomdee. (1987). "State Characteristics and the Location of Foreign Direct Investment within the United States: Minimum Chi-Square Conditional Logit Estimation". *Working Paper 006-8*. Federal Reserve Bank of St. Louis.
- Chudnovsky D., A. López, M. Rossi y D. Ubfal. (2006). "Evaluating a Program of Public Funding of Private Innovation Activities. An Econometric Study of FONTAR in Argentina". *OVE Working Papers 1606*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Chudnovsky D., A. López, M. Rossi y D. Ubfal. (2008). "Money for Science? The Impact of Research Grants on Academic Output" *Fiscal Studies*, vol. 29(1), págs. 75-87.
- Czarnitzki, D. y K. Hussinger. (2004). "The Link between R&D Subsidies, R&D Spending and Technological Performance". *ZEW Discussion Paper 04-56*. ZEW Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH.
- David, P. A., B. H. Hall y A. A. Toole. (2000). "Is Public R&D a Complement or Substitute for Private R&D? A Review of Econometric Evidence". *Research Policy*, vol. 29(4-5), págs. 497-529.
- De Negri, J. A., M. Borges Lemos, y F. De Negri, (2006a). "Impact of P&D Incentive Program on the Performance and Technological Efforts of Brazilian Industrial Firms". *OVE Working Papers 1406*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- De Negri, J. A., M. Borges Lemos y F. De Negri. (2006b). "The Impact of University Enterprise Incentive Program on the Performance and Technological Efforts of Brazilian Industrial Firms". *OVE Working Papers 1306*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Edwards, Sebastián. (1993). "Trade Policy, Exchange Rates and Growth," *NBER Working Papers 4511*. National Bureau of Economic Research. Cambridge, United States: NBER.
- Ellison, G. y E. Glaeser. (1997). "Geographic Concentration in U.S. Manufacturing Industries: A Dartboard Approach". *Journal of Political Economy*, vol. 105(5), págs. 889-927.
- Estevadeordal, A., K. Suominen, J. Harris y M. Shearer. (2009). *Bridging Regional Trade Agreements in the Americas. Special Report on Integration and Trade. (Formando puentes entre los Acuerdos Regionales de Comercio en las Américas)*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Fagerberg, J., M. Srholec y B. Verspagen. (2009). "Innovation and Economic Development". *TIC Working Papers on Innovation Studies 20090723*. Centre for Technology, Innovation and Culture, University of Oslo.
- Falck, O., S. Heblich y S. Kipar. (2008). "The Extension of Clusters: Difference-in-Differences Evidence from the Bavarian State-Wide Cluster Policy". *Jena Economic Research Papers in Economics 2008-073*. Friedrich-Schiller-University Jena, Max-Planck-Institute of Economics. Gena: Alemania.
- Feder, G. (1983). "On Exports and Economic Growth," *Journal of Development Economics*, vol. 12(1-2), págs. 59-73.
- Feldman, M. P. y D. B. Audretsch. (1999). "Innovation in Cities: Science-based Diversity, Specialization, and Localized Competition". *European Economic Review*, vol. 43, págs. 409-429.
- Fier, A. (2002) "Staatliche Förderung Industrieller Forschung in Deutschland". *ZEW Wirtschaftsanalysen*, vol. 62.

- Fujita, M., P. Krugman y A. Venables. (1999). *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. Cambridge: MIT Press.
- Glaeser, E. L., H. D. Kallal, J. A. Scheinkman y A. Shleifer. (1992). "Growth in Cities". *Journal of Political Economy*, vol. 100, págs. 1126-1152.
- Gil, Salvador, Rafael Llorca y José A. Martínez. (2008). "Measuring the Impact of Regional Export promotion: The Spanish Case". *Papers in Regional Science*, vol. 87(1), págs. 139-146.
- Goldfarb, B. (2001). "The Effect of Government Contracting on Academic Research: An Empirical Analysis of Reputation in Research Procurement". *SIEPR Discussion Paper 00-24*, Stanford Institute for Economic Policy Research. Stanford, California: SIEPR.
- González, X., J. Jaumandreu y C. Pazó. (2005). "Barriers to Innovation and Subsidy Effectiveness". *RAND Journal of Economics*, vol. 36(4), págs. 930-950.
- González, X. y C. Pazó. (2008). "Do Public Subsidies Stimulate Private R&D Spending?" *Research Policy*, vol. 37, págs. 371-389.
- Görg, H., V. Lauber, B. Meyer y P. Nunnenkamp. (2008). "Firm Heterogeneity and Choice of Ownership Structure: An Empirical Analysis of German FDI in India," *Kiel Working Papers 1462*, Kiel Institute for the World Economy. Kiel: Alemania.
- Greunz, L. (2004). "Industrial Structure and Innovation -Evidence from European Regions," *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 14(5), págs. 563-592.
- Hall, B. y A. Maffioli, (2008). "Evaluating the Impact of Technology Development Funds in Emerging Economies: Evidence from Latin America". *NBER Working Paper 13835*. National Bureau of Economic Research. Cambridge: NBER.
- Hanson, G. (2001). "Scale Economies and the Geographic Concentration of Industry". *NBER Working Paper 8013*. National Bureau of Economic Research. Cambridge: NBER.
- Henderson, V., A. Kuncoro y M. Turner. (1995). "Industrial Development in Cities". *Journal of Political Economy*, vol. 103, págs. 1067-1090.
- Hoff, K. (2000). "Beyond Rosenstein-Rodan: The Modern Theory of Coordination Problems in Development". En Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics. (Supplement to the *World Bank Economic Review*), Washington, D.C.: BM.
- Hussinger, K. (2008). "R&D and Subsidies at the Firm Level: An Application of Parametric and Semi-Parametric Two-Step Selection Models". *Journal of Applied Econometrics*, vol. 23, págs. 729-747.
- Jacob, B. y L. Lefgren (2007). "The Impact of Research Grant Funding on Scientific Productivity". *NBER Working Paper 13519*. National Bureau of Economic Research. Cambridge: NBER.
- Kaplan, D., E. Piedra y E. Seira. (2007). "Are Burdensome Registration Procedures an Important Barrier on Firm Creation? Evidence from Mexico". *ITAM Discussion Paper 07-01*. Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). México, D.F. México: ITAM.
- Kessing, D. (1967). "The Impact of Research and Development on United States Trade". *Journal of Political Economy*, vol. 75(1), págs. 38-48.
- Klapper, L., L. Laeven y R. Rajan. (2004). "Business Environment and Firm Entry: Evidence from International Data". *CEPR Discussion Papers 4366*. Centre for Economic Policy Research. Washington, D.C.: CEPR.
- Klette, T., J. Møen y Z. Griliches. (2000). "Do Subsidies to Commercial R&D Reduce Market Failures?" *Research Policy*, vol. 29(4-5), págs. 471-495.
- Krugman, Paul. (1991). "Increasing Returns and Economic Geography". *Journal of Political Economy*, vol. 99(3), págs. 483-499.
- Lach, S. (2002). "Do R&D Subsidies Stimulate or Displace Private R&D? Evidence from Israel". *The Journal of Industrial Economics*, vol. 50(4), 369-390.
- Lederman, D., M. Olarreaga y L. Payton. (2006). "Export Promotion Agencies: What Works and What Doesn't," *CEPR Discussion Papers 5810*. Centre for Economic Policy Research Washington, D.C.: CEPR.
- Licht G. y M. Stadler. (2003). "Auswirkungen öffentlicher Forschungsförderung auf die private F&E-Tätigkeit: Eine mikroökonomische Evaluation". en: Franz, W., H. J. Ramser y M. Stadler (editores.). "Empirische Wirtschaftswissenschaftliche Seminar Ottobeuren", vol. 32, págs. 213-239.
- Loayza, N., A. Oviedo y L. Servén. (2005). "The Impact of Regulation on Growth and Informality - Cross-Country Evidence". *Policy Research Working Paper Series 3623*, Banco Mundial. Washington, D.C.: BM.
- Lundvall, B. (editor). (1992). *National System of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Londres: Pinter Publishers.
- Lucas, R. (1988). "On the Mechanics of Economic Development". *Journal of Monetary Economics*, vol. 22(1), págs. 3-42.
- Maffioli, Alessandro. (2005). "The Formation of Network and Public Intervention: Theory and Evidence from the Chilean Experience". *ISLA Working Papers 23*. Centre for Research on Latin American Studies and Transition Economies, Università Bocconi. Milán: ISLA.
- Maffioli, Alessandro y D. Ubfal. (2010). "The Impact of Funding on Research Collaboration: Evidence from a Developing Country". *SPD Working Paper*. (Por publicarse). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.

- Mayer, W. (1984). "The Infant-Export Industry Argument," *Canadian Journal of Economics*, vol. 17(2), págs. 249-69.
- Marshall, A. (1920). *Principles of Economics*. Londres: MacMillan.
- Martin, P., T. Mayer y F. Mayneris. (2008). "Public Support to Clusters: A Firm Level Study of French Local Productive System". *CEPR Discussion Papers 7102*, Centre for Economic Policy Research Washington, D.C.: CEPR.
- Martin, S. y J. T. Scott. (2000). "The Nature of Innovation Market Failure and the Design of Public Support for Private Innovation". *CIE Discussion Papers 1999-02*, University of Copenhagen. Centre for Industrial Economics. Copenhagen: CIE.
- Melo, A. y A. Rodríguez-Clare. (2006). "Productive Development Policies and Supporting Institutions in Latin America and The Caribbean". *RES Working Papers 1005*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.: BID.
- Nelson, R. (1959). "The Simple Economics of Basic Scientific Research". *Journal of Political Economy*, vol. 67(3), págs. 297-306.
- Nicoletti, G. y S. Scarpetta. (2003). "Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence". OECD Economics Department Working Papers 347. París: OCDE.
- Nishimura, J. y H. Okamuro. (2009). "R&D Productivity and the Organization of Cluster Policy: An Empirical Evaluation of the Industrial Cluster Project in Japan". *CCES Discussion Paper Series 4*, Hitotsubashi University. Center for Research on Contemporary Economic Systems. Tokio: Japón.
- Patel, P. y K. Pavitt. (2000). "National Systems of Innovation under Strain: The Internationalisation of Corporate R & D," En R. Barrell, G. Mason y M. O'Mahoney (editores). *Productivity, Innovation and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Pavitt, K. (2005). "Public Policies to Support Basic Research: What Can the Rest of the World Learn from US Theory and Practice? (And what they should not learn)". *Industrial and Corporate Change*, vol. 10(3), págs. 761-779.
- Pienknagura, Karen (2008). "Evaluación de la Iniciativa del Clima de Negocios". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.: BID.
- Porter, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York, United States: Free Press.
- Rodríguez-Clare, A. (2005). "Coordination Failures, Clusters and Microeconomic Interventions" Latin American Research Network. *Working Paper 544*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Romer, P. (1986). "Increasing Returns and Long Run Growth". *Journal of Political Economy*, vol. 94, págs. 1002-1037.
- Rose, A. (2007). "The Foreign Service and Foreign Trade: Embassies as Export Promotion," *The World Economy*, vol. 30(1), págs. 22-38.
- Rosenberg, N. (1992) "Scientific Instrumentation and University Research". *Research Policy*, vol. 21, págs. 381-390.
- Rosenstein-Rodan, P. N. (1943). "Problems of Industrialization of Eastern and South-eastern Europe". *Economics Journal*, vol. 53, págs. 202-211.
- Rosenthal, S. y W. Strange. (2003). "Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economics". Por publicarse en V. Henderson and J. F. Thisse, (editores). *Handbook of Urban and Regional Economics 4*. Amsterdam: North-Holland Publishers.
- Salter, A. y B. Martin. (2001). "The Economic Benefit of Publicly Funded Basic Research: A Critical Review". *Research Policy*, vol. 30, págs. 509-532.
- Sanguinetti, P. (2005). "Innovation and R&D Expenditures in Argentina: Evidence from a Firm Level Survey". Documento mimeográfico.
- Schmalensee, R. (1982). "Product Differentiation Advantages of Pioneering Brands". *The American Economic Review*, vol. 72, págs. 349-365.
- Trindade, V. (2005). "The Big Push, Industrialization and International Trade: The Role of Exports". *Journal of Development Economics*, vol. 78(1), págs. 22-48.
- UNESCO. (2005). Informe de la UNESCO sobre la Ciencia 2005. París: UNESCO.
- Varga, A. (1997). "Regional Economic Effects of University Research: A Survey". Documento mimeográfico. Regional Research Institute, West Virginia University.
- Wallsten, S. (2000). "The Effect of Government-Industry R&D Programs on Private R&D: the Case of the Small Business Innovation Research Program". *RAND Journal of Economics*, vol. 31(1), págs. 82-100.
- Wheeler, C. (2003). "Evidence on Agglomeration Economies, Diseconomies, and Growth". *Journal of Applied Econometrics*, vol. 18(1), págs. 79-104.
- Westphal, L. (1990). "Industrial Policy in an Export-Propelled Economy: Lessons from South Korea's Experience". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4(3), págs. 41-59.

5. PROTEGER EL MEDIOAMBIENTE, RESPONDER AL CAMBIO CLIMÁTICO Y AFIANZAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

- AQUASTAT. (2003). "Bases de Datos Principal". Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. París: FAO.
- Banco Mundial (2009). *The Costs to Developing Countries of Adapting to Climate Change*. Banco Mundial. Washington, D.C.: BM.

- _____. (2009a). "Mainstreaming Adaptation to Climate Change in Agricultural and Natural Resources Management Projects (GN1-GN9)". Banco Mundial. Washington, D.C.: BM.
- _____. (2009b). "Mainstreaming Adaptation to Climate Change in Agriculture and Natural Resources Management Projects: Guidance Note 7 and Guidance Note 8". Banco Mundial. Washington, D.C.: BM.
- _____. (2009c). "Kenya: Adaptation to Climate Change in Arid and Semi-Arid Lands [KCAAL]". Banco Mundial. Washington, D.C.: BM.
- Bravo-Ureta, B., D. Solís, H. Cocchi y R. Quiroga. (2006a). "The Impact of Soil Conservation and Output Diversification on Farm Income in Central American Hillside Farming". *Agricultural Economics*, vol. 35, págs. 267-276.
- Bravo-Ureta, B., D. Solís, H. Cocchi y R. Quiroga. (2006b). "Output Diversification among Small-Scale Hillside Farmers in El Salvador" *OVE Working Papers 17/2006*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Cocchi H. y B. Bravo-Ureta. (2007). "On-site Costs and Benefits of Soil Conservation among Hillside Farmers in El Salvador". *OVE Working Papers 04/2007*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Darghouth, S., C. Ward, G. Gambarelli, E. Styger y J. Roux. (2008). "Watershed Management Approaches, Policies, and Operations: Lessons for Scaling Up". *Water Sector Board Discussion Paper 11*. Banco Mundial. Washington, D.C.: BM.
- Gottret M.A. y D. White. (2001). "Assessing the Impact of Integrated Natural Resource Management: Challenges and Experiences". *Conservation Ecology*, vol. 5(2), pág. 17.
- Hope, R. A. (2007). "Evaluating Social Impacts of Watershed Development in India". *World Development*, vol. 35(8), págs. 1436-1449.
- IPCC (2007a). *Climate Change 2007: Synthesis Report*. Cambridge University Press.
- IPCC (2007b). "Summary for Policymakers". en M. L. Parry, O. F. Canziani, J. P. Palutikof, P. J. van der Linden, y C. E. Hanson. (editores). *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press.
- Kerr, J. (2007). "Watershed Management: Lessons from Common Property Theory". *International Journal of the Commons*, vol. 1(1), págs. 89-109.
- Kerr, J., P. J. George, G. Pangare y V. L. Pangare. (2000). "An Evaluation of Dryland Watershed Development Projects in India". *EPDT Discussion Paper 68*. International Food Policy Research Institute. Washington, D.C.: IFPRI.
- Kerr, John y Kimberly Chung. (2001). "Evaluating Watershed Management Projects". *CAPRI Working Paper 17*. Collective Action and Property Rights. International Food Policy Research Institute. Washington, D.C.: CAPRI.
- Pattanayak, S. K. (2004). "Valuing Watershed Services: Concepts and Empirics from Southeast Asia". *Agriculture, Ecosystems & Environment*, vol. 104(1), págs. 171-184.
- Rosegrant, M. W., X. Cai y S. A. Cline. (2002). "Global Water Outlook to 2025. Averting an Impending Crisis". International Food Policy Research Institute. Washington, D.C.: IFPRI.
- PNUD (2004). Lim, Bo y Erika Sanger-Siegfried (editores). *Adaptation Policy Frameworks for Climate Change: Developing Strategies, Policies and Measures*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. UNDP-Cambridge University Press.
- _____. (2008). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York: PNUD.





Banco Interamericano de Desarrollo