

PÚBLICO

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**REVISIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO DE SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA
Y SISTEMA MEJORADO DE ASIGNACIÓN BASADA EN EL DESEMPEÑO 2019-2020**

10 DE MARZO DE 2021

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	1
II.	ASIGNACIONES DE RECURSOS CONCESIONALES EN 2019-2020.....	3
III.	REVISIÓN DEL SISTEMA MEJORADO DE ASIGNACIÓN BASADA EN EL DESEMPEÑO	6
IV.	REVISIÓN DEL MARCO DE SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA	8
V.	CONCLUSIONES.....	11

ANEXOS

ANEXO I	Evolución de los Indicadores de País del Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño
ANEXO II	Desempeño de la Cartera, 2008-2019
ANEXO III	Costo Estimado del Suministro de Asistencia Concesional

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
CO	Capital Ordinario
COC	Capital Ordinario concesional
CPIA	Evaluación de las Políticas e Instituciones Nacionales (Banco Mundial)
EPIN	Evaluación de Políticas e Instituciones Nacionales (BID)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
INB	ingreso nacional bruto
MSD	Marco de Sostenibilidad de la Deuda
PIB	producto interno bruto
SMABD	Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño
SPD	Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo

I. INTRODUCCIÓN

A. Objetivo

- 1.1 **El 15 de marzo de 2007, la Asamblea de Gobernadores aprobó la Resolución AG-03/07, en virtud de la cual se estipula que cada dos años se evaluará la implementación del Marco de Sostenibilidad de la Deuda y Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño (MSD/SMABD).** Desde entonces, la Administración ha presentado seis revisiones para consideración del Directorio Ejecutivo y su posterior distribución a la Asamblea de Gobernadores para información durante la Reunión Anual del BID: (i) en 2009 (documentos GN-2442-17 y AB-2646), (ii) en 2011 (documentos GN-2442-34 y AB-2646-1), (iii) en 2013 (documentos GN-2442-44 y AB-2646-2), (iv) en 2015 (documentos GN-2442-48 y AB-2646-3), (v) en 2017 (documentos GN-2442-55 y AB-2646-4) y (vi) en 2019 (documentos GN-2442-68 y AB-2646-5).
- 1.2 **El propósito de este documento es presentar para consideración del Directorio Ejecutivo la séptima revisión de la implementación del MSD/SMABD por parte de la Administración.** Además, la Administración también solicita que el Directorio autorice la transmisión de este informe a la Asamblea de Gobernadores para información.

B. Marco de Sostenibilidad de la Deuda y Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño

- 1.3 **El 21 de febrero de 2007, el Directorio aprobó el documento GN-2442, titulado Implementación del Alivio de la Deuda Multilateral y Reforma del Financiamiento Concesional en el BID. Propuesta para la Implementación de un Marco de Sostenibilidad de la Deuda y un Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño,** en el cual se presenta un sistema mejorado de asignación basada en el desempeño (SMABD) para distribuir los recursos del Fondo para Operaciones Especiales (FOE) [ahora Capital Ordinario concesional] en una estructura que combina los recursos del Capital Ordinario concesional y el Capital Ordinario (estructura combinada), con base en los criterios del MSD/SMABD. La asignación total de recursos concesionales en virtud del MSD/SMABD está determinada por una combinación de las necesidades y el desempeño del país, que establece la asignación de recursos concesionales (primer paso), y el riesgo de sobreendeudamiento, que define la combinación adecuada de recursos del Capital Ordinario (segundo paso). El MSD/SMABD tiene por objeto asegurar la existencia de un nexo entre la asignación de recursos concesionales y la capacidad de absorción, al tiempo que se preserva la sostenibilidad de la deuda.
- 1.4 **El Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño para recursos concesionales tiene tres elementos principales:** (i) el tamaño de la población, (ii) el ingreso nacional bruto (INB) per cápita¹ y (iii) el desempeño del país, calculado como el promedio ponderado del desempeño de la cartera (30%) y la calidad del marco institucional y normativo (70%), según las mediciones en la Evaluación de Políticas e Instituciones Nacionales (EPIN)². Cada una de estas variables de la fórmula de asignación

¹ Los datos sobre población e INB per cápita se extraen de los Indicadores del Desarrollo Mundial (Banco Mundial).

² En el párrafo 3.2 de la Sección III.B se explica el contenido de la EPIN.

tiene un exponente definido para el cálculo del coeficiente de distribución, según se determina en el documento GN-2442³.

- 1.5 **El Marco de Sostenibilidad de la Deuda define el riesgo de sobreendeudamiento** (clasificado como bajo, moderado, alto o en situación de sobreendeudamiento), que a su vez determina el nivel apropiado de concesionalidad para cada país por medio de la estructura combinada⁴.
- 1.6 **Esta revisión del SMABD/MSD mantiene el análisis tradicional de ambos instrumentos (Secciones II, III y IV)**. También da seguimiento a temas planteados en la revisión bienal más reciente⁵, que se incluyeron como parte de un amplio diálogo sobre recursos concesionales con el Directorio a lo largo de 2020⁶. En cumplimiento de una solicitud formulada por el Directorio en 2016, esta revisión incluye un cuadro que hace un seguimiento del costo del suministro de la asistencia concesional (Anexo III)⁷.
- 1.7 **Colaboración con otras instituciones financieras multilaterales**. El Banco ha seguido colaborando e intercambiando información con todas las instituciones financieras multilaterales que utilizan un sistema de asignación basada en el desempeño y están armonizadas con el marco de sostenibilidad de la deuda. En 2019 y 2020, el BID participó nuevamente en la reunión técnica anual de los bancos multilaterales de desarrollo e instituciones financieras multilaterales sobre los sistemas de asignación basada en el desempeño, así como en la reunión anual de los bancos multilaterales de desarrollo sobre temas de deuda de los países de bajos ingresos⁸.

³ $(POB^{0.5} \times INBpc^{-1} \times [0,7*EPIN + 0,3 PPI]^2)$. Aunque en otros bancos multilaterales de desarrollo las fórmulas para la asignación de recursos concesionales en función del desempeño también incluyen estos dos componentes, cada institución asigna ponderaciones específicas a las variables y los exponentes.

⁴ El BID es uno de los cinco organismos multilaterales de desarrollo que utiliza el Marco de Sostenibilidad de la Deuda para los países de bajos ingresos con el fin de determinar las condiciones de financiamiento/elemento no reembolsable de asistencia concesional. Los otros son (i) la Asociación Internacional de Fomento (AIF), (ii) el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), (iii) el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y el (iv) Banco Asiático de Desarrollo (BASeD).

⁵ [“Revisión de la Implementación del Marco de Sostenibilidad de la Deuda y Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño 2017-2018. Versión final”](#) (documento GN-2442-68).

⁶ (i) Reseña General sobre el Marco de Recursos Concesionales del BID (documento PP-1027), (ii) Reglas sobre Elegibilidad de los Países para Recibir Recursos Concesionales (documento PP-1036), (iii) Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño (SMABD) (documento PP-1075) y (iv) Concesionalidad y Marco de Sostenibilidad de la Deuda (MSD) (documento PP-1094).

⁷ Actas CGA/16/15 y DEA/16/17.

⁸ Nota sobre la colaboración entre el FMI, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo para realizar los análisis de sostenibilidad de la deuda de los países de bajos ingresos, diciembre de 2007. La Administración informó sobre el proceso de elaboración de este Memorando de Entendimiento en la Actualización de la Implementación del Alivio de la Deuda Multilateral y Reforma del Financiamiento Concesional en el BID (documento GN-2442-14), julio de 2007.

II. ASIGNACIONES DE RECURSOS CONCESIONALES EN 2019-2020

A. Asignaciones de recursos concesionales en el marco del SMABD/MSD en 2019-2020

- 2.1 Tres países (Guyana, Honduras y Nicaragua) fueron elegibles para recibir una asignación de recursos concesionales en el marco del SMABD/MSD en 2019 y 2020⁹. Inicialmente se aprobó un monto del SMABD de US\$203,1 millones por año (documento GN-2442-57). Después de que el Directorio aprobara un aumento del volumen de financiamiento no concesional con garantía soberana para el bienio 2019-2020, que pasó de un nivel aprobado originalmente de US\$20.400 millones a un nivel revisado de US\$23.800 millones, se aprobó una asignación revisada de recursos concesionales con un monto del SMABD de US\$230,92 millones (documento GN-2442-64) (Cuadro 1).

Cuadro 1. Asignaciones anuales a países elegibles, 2019-2020 (en millones de US\$)

	(1)	(2)		(3)	(4)	(5)	
	Asignación en el marco del SMABD	MSD	Combinación		CO	= (1) + (3)	= (4) * 2
	COC	Riesgo de sobreendeudamiento	COC	CO		Asignación anual	Asignación bienal
Guyana	13,03	Bajo	30%	70%	30,40	43,43	86,86
Honduras	124,02	Moderado (limitado)	65%	35%	66,78	190,81	381,61
Nicaragua	93,87	Moderado (limitado)	65%	35%	50,55	144,42	288,83
Total	230,92				147,73	378,65	757,31

Fuente: Asignación Revisada de los Recursos Concesionales para el Período 2019-2020 (documento GN-2442-64), Cuadro 3.

- 2.2 **El riesgo de sobreendeudamiento, según se determina en los análisis de sostenibilidad de la deuda elaborados con base en el MSD, cambió para todos los países con respecto a la asignación de recursos concesionales para el período 2017-2018.** Por primera vez se clasificó a Guyana como un país con un riesgo “bajo” de sobreendeudamiento y, por consiguiente, su combinación de financiamiento cambió a 30% del Capital Ordinario concesional (COC)/70% del Capital Ordinario (CO). Se clasificó a Honduras y Nicaragua como países con un riesgo “moderado” de sobreendeudamiento y un margen limitado para absorber conmociones. La combinación de recursos del Capital Ordinario concesional y el Capital Ordinario aplicable a Honduras y Nicaragua cambió a 65% COC/35% CO para 2019-2020.

B. Operaciones aprobadas en el marco del SMABD/MSD en 2019-2020

- 2.3 **En el período 2019-2020 se aprobaron 15 operaciones con recursos combinados por un monto de US\$546 millones, de los cuales US\$324,7 millones provinieron del Capital Ordinario concesional (Cuadro 2).** La utilización total representó el 72% de los

⁹ De conformidad con el Informe sobre el Noveno Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (documento AB-2764), se ha mantenido a Haití fuera del marco del SMABD/MSD hasta 2021 y únicamente ha recibido apoyo en forma de recursos no reembolsables.

recursos en la asignación bienal para 2019-2020. La flexibilidad de poder concentrar los recursos al principio o al final del período de asignación bienal se ve reflejada en el hecho de que un tercio del total de las aprobaciones se produjo en 2019 y dos tercios en 2020. En esos dos años, los préstamos en apoyo de reformas de política aprobados representaron el 31% de la asignación bienal y el 43% de los recursos aprobados para préstamos. La Resolución AG-9/11 establece un límite para la aprobación de préstamos en apoyo de reformas de política financiados con recursos del Capital Ordinario concesional hasta el equivalente del 30% del total de los recursos asignados para el Capital Ordinario concesional en cada período de asignación, empezando por la asignación bienal 2011-2012¹⁰. En 2020 la Asamblea de Gobernadores aumentó el límite al 40% para las aprobaciones de préstamos en apoyo de reformas de política financiados con recursos del Capital Ordinario concesional y el Capital Ordinario hasta el 31 de diciembre de 2022, para que el Banco pueda brindar un mejor apoyo a sus países miembros en desarrollo en su capacidad de respuesta frente a la COVID-19¹¹.

- 2.4 **Además de la asignación bienal ordinaria, en 2020 se aprobó un préstamo especial para el desarrollo (SDL) para Honduras.** El préstamo, cifrado en US\$76,2 millones, se compone de US\$49,5 millones del Capital Ordinario concesional y US\$26,7 millones del Capital Ordinario, conforme a los términos del financiamiento especial para el desarrollo¹². Además, se aprobó financiamiento concesional adicional para Honduras por US\$57,1 millones en 2019-2020¹³.

¹⁰ Revisión del Nuevo Marco de Financiamiento (documento AB-2791). La Recomendación 4 fue “[e]stablecer un límite para la aprobación de préstamos en apoyo de reformas de política con recursos del FOE, para períodos bienales consecutivos, del equivalente del 30% del **monto total asignado** al FOE **para un período de dos años** por el Directorio Ejecutivo de acuerdo con el documento GN-2442, el primero de los cuales comenzaría con la asignación para 2011-2012 (documento GN-2442-32)”. La Asamblea de Gobernadores aprobó el límite (Resolución [AG-9/11](#)).

¹¹ Resolución [AG-8/20](#).

¹² Los US\$26,7 millones de recursos del Capital Ordinario, conforme a los términos del financiamiento especial para el desarrollo, se sufragaron mediante la capacidad de financiamiento ampliada del Banco.

¹³ Este financiamiento incluyó (i) US\$30 millones de cofinanciamiento de la operación HO-L1207 provenientes de la Facilidad de Corea de Cofinanciamiento para el Desarrollo de Infraestructura para América Latina y el Caribe (KIF), (ii) US\$16,4 millones de cofinanciamiento de la operación HO-L1203 provenientes del Fondo para una Tecnología Limpia (CTF) y (iii) US\$10,7 millones de financiamiento de la operación HO-L1200 provenientes del Fondo Verde para el Clima (GRN).

Cuadro 2. Operaciones con garantía soberana aprobadas por país, 2019-2020
(en millones de US\$)

	2019			2020			2019-2020
	COC	CO	Total	COC	CO	Total	Total
Guyana	0,0	0,0	0,0	25,9	60,5	86,4	86,4
<i>Préstamos de inversión</i>	0,0	0,0	0,0	15,7	36,7	52,4	52,4
<i>Préstamos en apoyo de reformas de política</i>	0,0	0,0	0,0	10,2	23,8	34,0	34,0
Honduras	123,0	66,2	189,2	125,1	67,3	192,4	381,6
<i>Préstamos de inversión</i>	64,8	34,9	99,7	52,5	28,3	80,8	180,5
<i>Préstamos en apoyo de reformas de política</i>	58,2	31,3	89,5	72,6	39,1	111,7	201,2
Nicaragua	0,0	0,0	0,0	50,7	27,3	78,0	78,0
<i>Préstamos de inversión</i>	0,0	0,0	0,0	50,7	27,3	78,0	78,0
<i>Préstamos en apoyo de reformas de política</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total general	123,0	66,2	189,2	201,7	155,1	356,8	546,0
<i>Préstamos de inversión</i>	64,8	34,9	99,7	118,9	92,2	211,2	310,9
<i>Préstamos en apoyo de reformas de política</i>	58,2	31,3	89,5	82,8	62,9	145,7	235,2
<i>Préstamos en apoyo de reformas de política como porcentaje del total</i>	47%	47%	47%	41%	41%	41%	43%
<i>SDL para Honduras</i>	0,0	0,0	0,0	49,5	26,7	76,2	76,2
<i>Cofinanciamiento</i>			40,7			16,4	57,1

Fuente: VPC, con base en Convergencia.

2.5 **En lo que se refiere a la distribución por sector en el período bienal, según su valor, el 46% de las operaciones aprobadas para 2019-2020 correspondieron al sector de instituciones para el desarrollo (IFD), el 31% al sector social y el 23% al sector de infraestructura y medio ambiente (Cuadro 3).** Esta distribución difiere notablemente de las tres asignaciones bienales del período 2013-2018, cuando infraestructura y medio ambiente fue el sector más amplio. Según el valor, una cuarta parte de la asignación se destinó a apoyar la respuesta frente a la pandemia de COVID-19 y casi el 6% a responder a los huracanes Eta e Iota.

Cuadro 3. Operaciones aprobadas por sector, 2019-2020
(en millones de US\$)

	2019-2020				
	Sector			Respuesta de emergencia	
	*Instituciones para el desarrollo	**Infraestructura y medio ambiente	Sector social	COVID-19	Huracanes
Guyana	56,0	0,0	30,4	86,4	
Honduras	195,9	143,3	118,7	20,0	
Nicaragua	35,0	0,0	43,0	43,0	35,0
Total	286,9	143,3	192,1	149,4	35,0
% total	46,1%	23,0%	30,9%	24,0%	5,6%
% en 2017-2018	13,0%	45,7%	41,3%	n.a.	n.a.

*Incluye comercio e integración.

**Incluye el Sector de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible (CSD).

El cuadro incluye el financiamiento especial para el desarrollo para Honduras.

Fuente: VPC, con base en Convergencia.

III. REVISIÓN DEL SISTEMA MEJORADO DE ASIGNACIÓN BASADA EN EL DESEMPEÑO

A. El Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño (SMABD)

- 3.1 **Aunque el SMABD funcionó bien para la asignación bienal 2019-2020, en febrero de 2021, con miras al futuro, el Directorio Ejecutivo aprobó dos modificaciones a este instrumento.** Una de ellas tiene que ver con la forma en que se calcula el indicador de desempeño de la cartera para las asignaciones de recursos concesionales (véase el apartado III.C) y la otra cambia un exponente en la fórmula del SMABD, a fin de dar cabida a la reintegración de Haití al marco SMABD/MSD¹⁴.

B. Evaluación de Políticas e Instituciones Nacionales (EPIN)

- 3.2 **La Evaluación de Políticas e Instituciones Nacionales (EPIN) mide la calidad del marco institucional y normativo actual de un país.** Los criterios o las variables de la EPIN se agrupan en cuatro grandes categorías de políticas, cada una de las cuales tiene una ponderación específica en la calificación total de la EPIN: (i) gestión económica (15%), (ii) políticas estructurales (20%), (iii) políticas de inclusión y equidad sociales (35%) y (iv) administración e instituciones del sector público (30%). Las ponderaciones atribuidas a cada categoría de políticas fueron aprobadas por el Directorio cuando se introdujo la EPIN en 2002 (documento GN-1856-31).

- 3.3 **La EPIN se reformó en 2010 (documento GN-2442-32) y 2012 (documento GN-2442-42)** para (i) actualizar las variables y la guía de calificación respectiva; (ii) introducir indicadores cuantitativos para dar más objetividad a la evaluación, según la recomendación de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) (documentos RE-279 y RE-376); y (iii) armonizar las metodologías con otros bancos multilaterales de desarrollo¹⁵. Siete de las 16 variables de la EPIN tienen indicadores cuantitativos, cuya ponderación es del 25% en las variables respectivas. En conjunto, los indicadores cuantitativos tienen una ponderación de alrededor del 10% de la calificación global de la EPIN. En la práctica, las calificaciones globales de los países en la EPIN con y sin los indicadores cuantitativos han sido similares, lo que indica que la introducción de estos indicadores no las ha modificado considerablemente. Las variables y ponderaciones de la EPIN no han cambiado desde 2012. En el Anexo I se muestra la evolución de las calificaciones totales de la EPIN por país.

C. Desempeño de la cartera

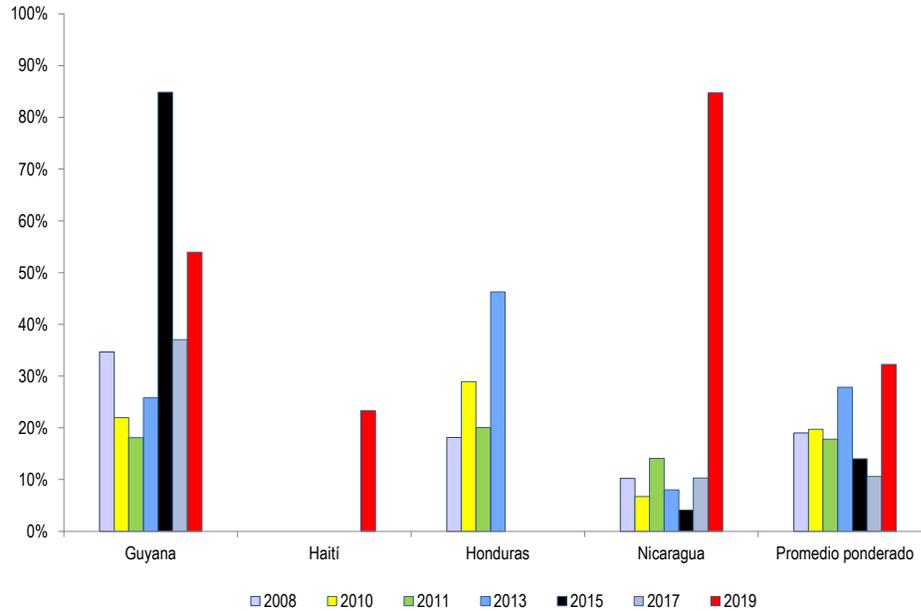
- 3.4 **En el marco del SMABD, la evaluación del desempeño de la cartera se ha basado en el porcentaje de saldos no desembolsados de préstamos correspondientes a proyectos clasificados como “problemáticos” y “en situación de alerta”.** A nivel agregado para los países elegibles para recibir financiamiento concesional, la proporción de saldos no desembolsados de préstamos en proyectos “insatisfactorios” (es decir, “en situación de alerta” o “problemáticos”) pasó del 11% del total de saldos no desembolsados al 31 de diciembre de 2017 al 32% al 31 de diciembre de 2019 (Gráfico 1). El 62% del

¹⁴ [Propuesta para Ajustar el Marco de Sostenibilidad de la Deuda y el Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño](#) (documento GN-2442-71).

¹⁵ Desde 2004, la mayoría de los bancos multilaterales de desarrollo han armonizado sus metodologías con la Evaluación de las Políticas e Instituciones Nacionales (CPIA) del Banco Mundial, siguiendo la recomendación de un panel independiente que revisó la CPIA y concluyó que había poco valor agregado en que los bancos multilaterales de desarrollo tuvieran metodologías similares y muy correlacionadas. La armonización también era congruente con el objetivo del marco de gestión para el logro de resultados de desarrollo de minimizar la duplicación de esfuerzos en las metodologías de evaluación multilateral. Véase también [una breve historia de la EPIN en el BID](#).

aumento en el porcentaje promedio ponderado de saldos no desembolsados de préstamos “insatisfactorios” se debió al marcado crecimiento de saldos no desembolsados de préstamos “insatisfactorios” de Nicaragua¹⁶.

Gráfico 1. Clasificación de proyectos como “insatisfactorios” para el SMABD (como % de saldos no desembolsados)



Fuente: VPC, con base en los documentos GN-2442-57, GN-2442-53, GN-2442-46, GN-2442-41, GN-2442-32 y GN-2442-16.

Nota: No hay columna para Honduras en 2015, 2017 y 2019 porque su porcentaje de saldos no desembolsados de préstamos insatisfactorios fue del 0%.

3.5 **En febrero de 2021, el Directorio Ejecutivo aprobó la [Propuesta de Modificación del Indicador de Desempeño de la Cartera del Sistema Mejorada de Asignación Basada en el Desempeño](#) (documento GN-2442-69),** que modifica la forma en que se calcula el indicador de desempeño de la cartera para las asignaciones de recursos concesionales. En la propuesta se reconoce que el indicador de desempeño de la cartera (PPI) ha funcionado como se tenía previsto en lo que respecta a su papel en las asignaciones y ha representado un incentivo para mejorar el desempeño de la cartera. No obstante, el PPI estaba demasiado enfocado en la velocidad de los desembolsos (en vez de hacerlo de manera más general en la efectividad en el desarrollo) y era excesivamente sensible a grandes proyectos individuales. Por consiguiente, de acuerdo con la propuesta, ahora se considerarán las calificaciones de cada uno de los países en los informes de terminación de proyecto (PCR), que se publican anualmente en el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo del Banco, como complemento de las calificaciones en los informes de seguimiento del avance (PMR).

¹⁶ La inclusión de Haití representa el 34% del aumento en el porcentaje promedio ponderado de saldos no desembolsados de préstamos “insatisfactorios”. El incremento en la proporción de saldos no desembolsados de préstamos insatisfactorios de Guyana representó el 4% del aumento en el promedio ponderado. Honduras no representa ningún porcentaje en el incremento de saldos no desembolsados de préstamos insatisfactorios.

IV. REVISIÓN DEL MARCO DE SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

A. El Marco de Sostenibilidad de la Deuda (MSD)

4.1 **A finales de 2017, el Banco Mundial y el FMI concluyeron la cuarta revisión del MSD para países de bajos ingresos y el marco entró en funcionamiento en el segundo semestre de 2018**¹⁷. El Banco utilizó el MSD revisado para la Propuesta para la Asignación de Recursos Concesionales 2019-2020 (documento GN-2442-57), incluido el nuevo desglose del “riesgo moderado de sobreendeudamiento” en tres subcategorías: “margen sustancial” para absorber conmociones, “margen relativo” y “margen limitado”. Este nuevo enfoque aporta una indicación sobre qué tan cerca se encuentra un país de pasar a la categoría de riesgo alto de sobreendeudamiento¹⁸.

4.2 **Un aspecto importante del MSD revisado era que su aplicación fuera paulatina, lo que posiblemente tendría un efecto en las asignaciones de recursos concesionales del BID después de la asignación de 2019-2020.** En el MSD revisado, la base para clasificar a los países en grupos con capacidad de endeudamiento sólida, mediana o deficiente (lo cual determina qué umbrales se usarán para evaluar la trayectoria que se proyecta para los indicadores de carga de la deuda) cambió de la Evaluación de las Políticas e Instituciones Nacionales (CPIA) del Banco Mundial a un indicador compuesto, que incluye cobertura de reservas, remesas y crecimiento económico. La revisión bienal más reciente puso de manifiesto que este cambio en la metodología del MSD, si bien había mejorado la precisión estadística del modelo subyacente¹⁹, tenía implicaciones operativas para los bancos multilaterales de desarrollo que se habían armonizado con el MSD, como el BID²⁰. En particular, en el documento GN-2442-68 se advertía que la pauta observada en el período 2008-2018 —que los países más pobres y frágiles tendían a recibir mayores niveles de concesionalidad en sus recursos concesionales— podría llegar a su fin tras la introducción del nuevo indicador compuesto. Así pues, en dicho documento se menciona lo siguiente:

“existe el riesgo, nada desdeñable, de que seguir dependiendo a mediano plazo del riesgo de sobreendeudamiento como el único factor determinante de la concesionalidad podría llevar a una situación en la que el grado de concesionalidad esté positivamente correlacionado con el ingreso per cápita e inversamente correlacionado con variables como la fragilidad percibida”.

4.3 **Esta revisión de la metodología para determinar los grupos de capacidad de endeudamiento ha tenido un impacto desigual en los análisis de sostenibilidad de la deuda de países de bajos ingresos realizados por el BID.** Guyana y Nicaragua se vieron relativamente poco afectados por la modificación de la metodología y su

¹⁷ FMI, [Review of the Debt Sustainability Framework for Low Income Countries: Proposed Reforms](#), octubre de 2017.

¹⁸ “Margen” se refiere a qué tan cerca están los indicadores de la carga de la deuda del país de rebasar los umbrales de deuda en la hipótesis de base. Dicho incumplimiento llevaría a calificar el riesgo de sobreendeudamiento como “alto”.

¹⁹ La mejora en la precisión se refiere a una reducción en la tasa de “crisis perdidas” y “falsas alarmas”. FMI, [Review of the Debt Sustainability Framework for Low Income Countries: Proposed Reforms](#), octubre de 2017.

²⁰ [Revisión de la Implementación del Marco de Sostenibilidad de la Deuda y Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño 2017-2018. Versión final.](#) (documento GN-2442-68).

clasificación de capacidad de endeudamiento se mantuvo como “*mediana*” en 2020²¹. A finales de 2020, ambos países tenían el mismo riesgo de sobreendeudamiento que a finales de 2018²². En cambio, Honduras y Haití pasaron a una nueva clasificación, más alta, de capacidad de endeudamiento. La capacidad de endeudamiento evaluada de Honduras mejoró de “*mediana*” a “*sólida*”²³. El uso de umbrales más altos compensa los efectos adversos en el análisis de sostenibilidad de la deuda derivados de los impactos macroeconómicos de la COVID-19 y los huracanes Eta e Iota²⁴. Debido en parte a sus altos niveles de remesas, la capacidad de endeudamiento evaluada de Haití mejoró de “*deficiente*” a “*mediana*”, de tal modo que, por vez primera, los indicadores proyectados para la carga de la deuda del país se comparan con los mismos umbrales aplicables a Guyana y Nicaragua²⁵. En el análisis de sostenibilidad de la deuda de 2020 preparado por el BID sobre Haití, se clasifica al país como de riesgo “bajo” de sobreendeudamiento externo, lo que contrasta con la clasificación de riesgo “alto” que Haití mantuvo de 2007 a 2018.

4.4 **El Banco ha abordado las implicaciones operativas de esta revisión metodológica en el MSD adaptando su marco de recursos concesionales** para que el INB per cápita y la vulnerabilidad se consideren, junto con el riesgo de sobreendeudamiento, al determinar la concesionalidad en las asignaciones bienales de recursos concesionales²⁶.

B. La sostenibilidad de la deuda de los países de bajos ingresos del BID va en contra de la tendencia mundial

4.5 **En las dos revisiones bienales más recientes se señaló que se observaba, a nivel mundial, un claro deterioro en la sostenibilidad de la deuda de los países de bajos ingresos desde 2013**²⁷. En la revisión de la asignación para 2015-2016 también se proyectó que la tendencia de deterioro probablemente continuaría y se señaló que el

²¹ Los umbrales de carga de la deuda externa para un país con un capacidad de endeudamiento “*mediana*” son (i) un valor actual de la deuda externa pública o con garantía pública del 40% del PIB, (ii) un valor actual de la deuda externa pública o con garantía pública equivalente al 180% de las exportaciones, (iii) un servicio de la deuda externa pública o con garantía pública del 15% de las exportaciones y (iv) un servicio de la deuda externa pública o con garantía pública del 18% de los ingresos públicos.

²² Riesgo de sobreendeudamiento “bajo” para Guyana y “moderado, con margen limitado” para Nicaragua ([Propuesta para la Asignación de Recursos Concesionales 2019-2020](#), documento GN-2442-57).

²³ Los umbrales de carga de la deuda externa para una capacidad de sobreendeudamiento “*sólida*” son (i) un valor actual de la deuda externa pública o con garantía pública del 55% del PIB, (ii) un valor actual de la deuda externa pública o con garantía pública equivalente al 240% de las exportaciones, (iii) un servicio de la deuda del 21% de las exportaciones y (iv) un servicio de la deuda del 23% de los ingresos públicos.

²⁴ Honduras tuvo un riesgo “moderado” de sobreendeudamiento con un **margen limitado** para absorber conmociones en 2018 ([Propuesta para la Asignación de Recursos Concesionales 2019-2020](#), documento GN-2442-57) y un riesgo “moderado” de sobreendeudamiento con un **margen relativo** para absorber conmociones en 2020.

²⁵ De 2007 a 2018, se evaluó que Haití tenía una capacidad de endeudamiento “*deficiente*”. Los umbrales de carga de la deuda externa para un país con un capacidad de endeudamiento “*deficiente*” son (i) un valor actual de la deuda externa pública o con garantía pública del 30% del PIB, (ii) un valor actual de la deuda externa pública o con garantía pública equivalente al 140% de las exportaciones, (iii) un servicio de la deuda externa pública o con garantía pública del 10% de las exportaciones y (iv) un servicio de la deuda externa pública o con garantía pública del 14% de los ingresos públicos.

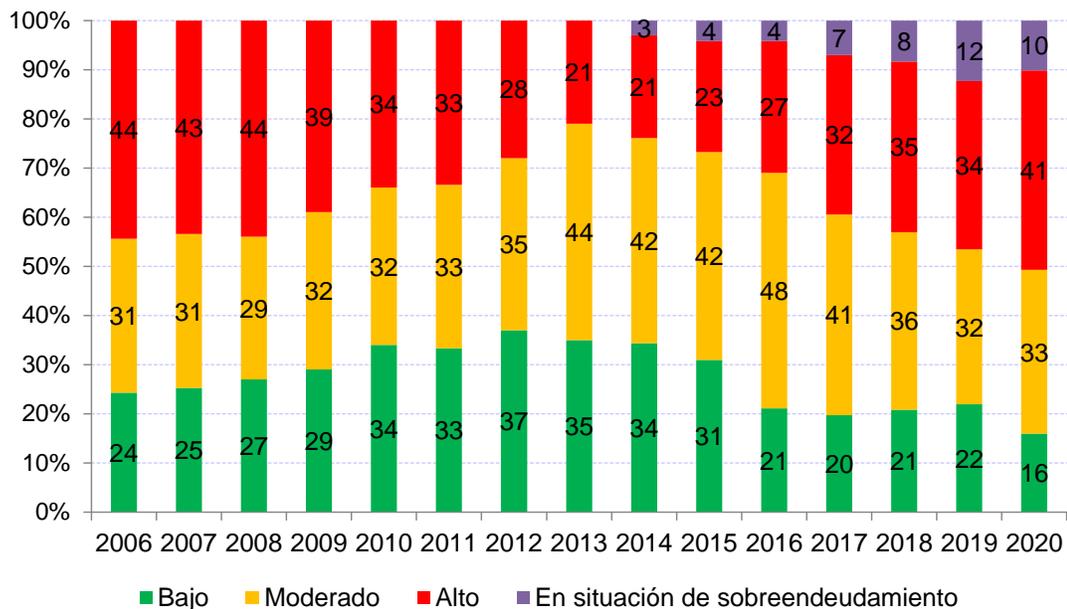
²⁶ [Propuesta para Ajustar el Marco de Sostenibilidad de la Deuda y el Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño](#) (documento GN-2442-71).

²⁷ [Revisión de la Implementación del Marco de Sostenibilidad de la Deuda y Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño 2015-2016](#) (documento GN-2442-55) y [Revisión de la Implementación del Marco de Sostenibilidad de la Deuda y Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño 2017-2018. Versión final.](#) (documento GN-2442-68).

Banco “realizará un seguimiento para determinar si los países de bajos ingresos empiezan a seguir la tendencia mundial durante los próximos dos años”.

4.6 **Desafortunadamente, la previsión de que la tendencia de deterioro continuaría ha resultado correcta.** A nivel mundial, el riesgo de sobreendeudamiento, medido por el MSD de los países de bajos ingresos, ha seguido aumentando, debido en parte al efecto retardado de las acumulaciones de deuda no concesional en algunos países durante el último decenio²⁸ y los impactos macroeconómicos de la COVID-19 en 2020. La proporción de países de bajos ingresos en situación de sobreendeudamiento o con alto riesgo de sobreendeudamiento ha aumentado a un ritmo constante del 21% en 2013 al 51% en noviembre de 2020 (Gráfico 2). La proporción de países con bajo riesgo alcanzó su punto máximo del 37% en 2012 y disminuyó a solo el 16% en noviembre de 2020. Para finales de 2020, las calificaciones de riesgo de deuda a nivel mundial eran peores que en el momento de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM).

Gráfico 2. Evolución global del riesgo de sobreendeudamiento, 2006-2020
(porcentaje del número total de países de bajos ingresos con análisis de sostenibilidad de la deuda)



Fuente: VPC, con base en *List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries*, IMF.org.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/lic.aspx>

Nota: La categoría “en situación de sobreendeudamiento” se incluye en la de “riesgo alto” para los años 2006-2013.

4.7 **En contraste con la tendencia mundial,** desde la última revisión el riesgo de sobreendeudamiento se ha mantenido estable para dos países miembros prestatarios del BID (Guyana y Nicaragua) y a finales de 2020 era menor que dos años antes para Haití y Honduras, como se señaló anteriormente.

²⁸ FMI, *Macroeconomic Developments and Prospects in LIDCs: 2018*, marzo de 2018.

C. Política de financiamiento no concesional

- 4.8 **En el documento GN-2442-68 se menciona que la Administración continuará supervisando el riesgo moral y el tema de los “beneficiarios gratuitos”, en cumplimiento con la resolución AG-3/07, y se mantendrá al tanto de los acontecimientos relacionados con la política de préstamos no concesionales en otras instituciones financieras multilaterales.**
- 4.9 **En 2019 la AIF concluyó la revisión de su política de financiamiento no concesional, que había estado vigente desde 2007, y decidió eliminarla a partir del 1 de julio de 2020.** La política anterior se reemplazó por la [Política de Financiamiento Sostenible para el Desarrollo de la Asociación Internacional de Fomento](#). Esta política tiene dos pilares: (i) el Programa de Mejora de la Sostenibilidad de la Deuda y (ii) el Programa de Interacción con los Acreedores. A diferencia de la anterior política de financiamiento no concesional, la Política de Financiamiento Sostenible para el Desarrollo será aplicable a todos los países que pueden recibir recursos de la AIF. En el marco del Programa de Mejora de la Sostenibilidad de la Deuda, la AIF analizará anualmente a todos sus países clientes a fin de determinar para cuáles será necesario definir e implementar un plan de acción de políticas y desempeño orientado a un financiamiento transparente y sostenible. El avance en la implementación de estos planes se evaluará cada año. A los países que no implementen satisfactoriamente su plan en un año se les reservará el 10% (si su riesgo de sobreendeudamiento es mediano) o el 20% (si su riesgo de sobreendeudamiento es alto) de su asignación para el año. Si la implementación del plan de acción de políticas y desempeño de un país presenta un retraso por dos años consecutivos, el monto de la asignación reservado en el año 1 se pierde automáticamente. A través del Programa de Interacción con los Acreedores, la AIF tiene el propósito de fomentar una acción conjunta más vigorosa, una mayor transparencia de la deuda y una coordinación más estrecha entre prestatarios y acreedores a fin de mitigar los riesgos relacionados con la deuda. En el marco de este programa, la AIF ha definido [principios básicos de financiamiento sostenible](#), que constituyen principios para las instituciones financieras internacionales con respecto a (i) la consideración de la vulnerabilidad relacionada con la deuda en las decisiones sobre asignación de recursos, (ii) la coordinación entre los acreedores, (iii) el intercambio de información y la transparencia, y (iv) la innovación financiera. El BID ha respaldado la mayor parte de los principios básicos del financiamiento sostenible desde 2007, se ha armonizado con ellos y seguirá haciéndolo. El Banco abordará el aspecto fiduciario del financiamiento no concesional mediante un mecanismo simple y de bajo costo que se ha incorporado en el proceso habitual de las propuestas de asignación bienal²⁹.

V. CONCLUSIONES

- 5.1 **Asignación.** Tres países (Guyana, Honduras y Nicaragua) fueron elegibles para recibir una asignación de recursos concesionales en el marco del SMABD/MSD en 2019 y 2020. En ese período se aprobó un total de 15 operaciones con recursos combinados por un monto de US\$546 millones, de los cuales US\$324,7 millones correspondieron a recursos concesionales del Capital Ordinario.

²⁹ [Propuesta para Ajustar el Marco de Sostenibilidad de la Deuda y el Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño](#) (documento GN-2442-71).

- 5.2 **Seguimiento y proceso de diálogo.** Después de la última revisión bienal, la Administración emprendió un amplio proceso de diálogo con el Directorio sobre temas relacionados con los recursos concesionales. En el contexto de ese diálogo, y como parte del seguimiento de temas planteados en la Revisión de la Implementación del Marco de Sostenibilidad de la Deuda y Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño, 2017-2018 (documento GN-2442-68), en febrero de 2021 el Directorio aprobó dos propuestas para abordar estos temas y reforzar el SMABD/MSD³⁰.
- 5.3 **Riesgo de sobreendeudamiento.** Desde la última revisión, el riesgo de sobreendeudamiento ha seguido aumentando a nivel mundial entre los países de bajos ingresos. En contraste con la tendencia mundial, el riesgo de sobreendeudamiento se ha reducido en dos países miembros prestatarios del BID (Haití y Honduras) y se mantuvo estable en los otros dos países miembros prestatarios de bajos ingresos (Guyana y Nicaragua).

³⁰ [Propuesta de Modificación del Indicador de Desempeño de la Cartera del Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño](#) (documento GN-2442-69) y [Propuesta para Ajustar el Marco de Sostenibilidad de la Deuda y el Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño](#) (documento GN-2442-71).

ANEXO I

EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE PAÍS DEL SISTEMA MEJORADO DE ASIGNACIÓN BASADA EN EL DESEMPEÑO (POR PERÍODO DE ASIGNACIÓN)

	Asignación 2007-2008	Asignación 2009-2010	Asignación 2011-2012	Asignación 2013-2014	Asignación 2015-2016	Asignación 2017-2018	Asignación 2019-2020
Población							
Bolivia	8.986.396	9.518.000	9.862.860	10.088.108	10.671.200	10.724.705	
Guyana	772.056	739.000	762.498	756.040	799.613	767.085	777.859
Honduras	7.141.464	7.091.000	7.465.998	7.754.687	8.097.688	8.075.060	9.265.067
Nicaragua	5.604.000	5.605.000	5.742.800	5.869.859	6.080.478	6.082.032	6.217.581
INB per cápita (método de Atlas)							
Bolivia	960	1.260	1.620	2.040	2.550	3.080	
Guyana	990	1.300	1.450	2.900	3.750	4.090	4.460
Honduras	1.030	1.600	1.820	1.970	2.180	2.270	2.250
Nicaragua	790	980	1.000	1.170	1.780	1.940	2.130
Desempeño de la cartera (escala de 1 a 6)							
Bolivia	3,27	3,97	4,51	4,63	5,22	4,04	
Guyana	4,95	4,27	4,90	5,09	4,71	1,75	4,15
Honduras	4,95	5,09	4,55	5,00	3,69	6,00	6,00
Nicaragua	5,36	5,49	5,66	5,29	5,60	5,79	5,49
EPIN (escala de 1 a 6)							
Bolivia	3,10	3,23	3,75	3,75	3,68	3,37	
Guyana	2,75	3,39	3,75	3,62	3,30	3,27	3,27
Honduras	3,85	3,95	3,72	3,58	3,38	3,43	3,38
Nicaragua	3,58	3,55	3,53	3,49	3,44	3,39	3,21

Fuente: Documentos GN-2442-57, GN-2442-53, GN-2442-46, GN-2442-42, GN-2442-32 y GN-2442-16.

ANEXO II

DESEMPEÑO DE LA CARTERA, 2008-2019

Evolución del porcentaje de saldos no desembolsados de préstamos correspondientes a proyectos clasificados como “insatisfactorios” (en situación de alerta y problemáticos)

País	2008	2010	2011	2013	2015	2017	2019
Guyana	34,7%	22,0%	18,1%	25,8%	84,9%	37,1%	53,9%
Haití	23,3%
Honduras	18,1%	28,9%	20,1%	46,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Nicaragua	10,2%	6,7%	14,1%	8,0%	4,1%	10,3%	84,8%
Promedio ponderado	19,0%	19,7%	17,8%	27,8%	14,0%	10,6%	32,3%

Fuente: Documentos GN-2442-57, GN-2442-53, GN-2442-46, GN-2442-42, GN-2442-32 y GN-2442-16.

ANEXO III

COSTO ESTIMADO DEL SUMINISTRO DE ASISTENCIA CONCESIONAL

(en millones de US\$, a menos que se indique otra cosa)

	PREVIO A LA TRANSFERENCIA		POSTERIOR A LA TRANSFERENCIA			
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
I. CAPITAL ORDINARIO CONCESIONAL						
Préstamos pendientes del Capital Ordinario concesional al cierre del ejercicio ²	n.a.	n.a.	288	539	752	1.051
Saldo pendiente promedio del Capital Ordinario concesional	n.a.	n.a.	112	373	645	902
Costos						
Costo promedio del financiamiento (%) ¹	n.a.	n.a.	1,38%	2,42%	2,60%	1,22%
Costo del financiamiento (en millones de US\$) ¹	n.a.	n.a.	1,5	9,0	16,8	11,0
Ingresos por concepto de intereses y comisiones de los préstamos pendientes del Capital Ordinario concesional ²	n.a.	n.a.	0,09	0,28	0,47	0,82
Costo neto por concepto de intereses del financiamiento de préstamos del Capital Ordinario concesional	0,0	0,0	1,5	8,7	16,3	10,2
II. PRÉSTAMOS PREEXISTENTES DEL FOE						
Préstamos preexistentes del FOE pendientes ²	4.502	4.510	4.351	4.170	3.991	3.824
Ingresos por concepto de intereses y comisiones de préstamos preexistentes del FOE ²	61,0	60,0	60,7	58,3	54,7	51,7
III. COSTO ESTIMADO NETO DEL SUMINISTRO DE ASISTENCIA CONCESIONAL	-61,0	-60,0	-59,3	-49,6	-38,4	-41,5

¹ Conforme se presenta en el Informe Anual del BID, Discusión y Análisis de la Administración.

² Proporcionado por ACC/FIA.

Fuente: FIN/ACC.