

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**PROPUESTA DE UNA METODOLOGÍA REVISADA PARA DETERMINAR EL
VOLUMEN DE FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA MEJORADO DE ASIGNACIÓN
BASADA EN EL DESEMPEÑO (SMABD)**

22 de enero de 2021

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	NECESIDAD DE DEFINIR UN MECANISMO PARA DETERMINAR EL VOLUMEN DE FINANCIAMIENTO DEL SMABD.....	1
III.	PROPUESTA	9
IV.	RECOMENDACIÓN	16

APÉNDICES

Proyecto de resolución

ANEXOS

Anexo I	Asignaciones a los países y volumen del SMABD
Anexo II	Indicadores propuestos
Anexo III	Consideraciones sobre la capacidad de absorción
Anexo IV	Modelo del Banco Asiático de Desarrollo para el volumen de la asignación basada en el desempeño

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BDC	Banco de Desarrollo del Caribe
CAF	Corporación Andina de Fomento
FAsD	Fondo Asiático de Desarrollo
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
INB	ingreso nacional bruto
LTFP	proyecciones financieras a largo plazo
MSD	Marco de Sostenibilidad de la Deuda
PIB	producto interno bruto
SMABD	sistema mejorado de asignación basada en el desempeño
ULB	saldos no desembolsados de préstamos o de financiamiento no reembolsable

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 **El propósito de este documento es presentar la propuesta de la Administración de una metodología revisada para determinar el volumen de financiamiento del Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño (SMABD) que se usará en la asignación bienal de recursos concesionales.** En la reunión del Comité de Programación del Directorio Ejecutivo para considerar la Propuesta para la Asignación de Recursos Concesionales, 2019-2020 (documento GN-2442-57), “el Comité expresó su interés por revisar la metodología y los indicadores utilizados para la determinación del volumen de financiamiento del sistema mejorado de asignación basada en el desempeño (SMABD) antes de la preparación de la próxima propuesta para la asignación de recursos concesionales para 2021-2022”¹.
- 1.2 **Esta propuesta se preparó en respuesta al interés expresado por los miembros del Comité de Programación del Directorio y tiene el propósito de abordar una inquietud con respecto a la metodología aplicada después de 2016 para determinar el volumen del SMABD:** la metodología se centra demasiado en la capacidad de suministro financiero del Banco (que es sensible a variables externas) y no se orienta lo suficiente a la demanda y la capacidad de absorción de los países elegibles para recibir recursos concesionales. Por consiguiente, la metodología actual puede dar lugar a un volumen de financiamiento del SMABD demasiado alto o demasiado bajo con respecto a consideraciones de sostenibilidad de la deuda y capacidad de absorción de los países elegibles.
- 1.3 **La propuesta se limita únicamente a la determinación del volumen de financiamiento.** No afectaría el mecanismo del SMABD en sí, en lo concerniente a la fórmula o los componentes de esta. Tampoco afectaría los criterios de elegibilidad de los países para recibir recursos concesionales. El marco del Banco en materia de recursos concesionales puede concebirse como cuatro bloques principales: (i) **elegibilidad** de los países para recibir recursos concesionales; (ii) **determinación del volumen de financiamiento del SMABD**; (iii) el mecanismo del **SMABD**; y (iv) el marco de sostenibilidad de la deuda (**MSD**). Esta propuesta se enfoca en el segundo bloque.

II. NECESIDAD DE DEFINIR UN MECANISMO PARA DETERMINAR EL VOLUMEN DE FINANCIAMIENTO DEL SMABD

- 2.1 **A principios de la década de 2000, muchos países de bajos ingresos —entre ellos Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua— estaban muy endeudados.** Una acumulación previa de deuda no había generado un aumento proporcional de la capacidad de endeudamiento, en términos de PIB, exportaciones e ingresos públicos. El elevado porcentaje de recursos públicos destinados al servicio de la deuda desplazaba los recursos necesarios para salud, educación e inversión en infraestructura. Se juzgó que el sobreendeudamiento y la falta de sostenibilidad macroeconómica impedían la inversión privada y el crecimiento.

¹ Propuesta para la Asignación de Recursos Concesionales, 2019-2020. Informe del Presidente del Comité de Programación del Directorio Ejecutivo. Versión revisada (documento GN-2442-62).

- 2.2 **Los procesos de condonación de deuda en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) restauraron la sostenibilidad macroeconómica, ampliaron el margen de maniobra fiscal para el gasto en salud y educación, y dieron a los países beneficiarios la oportunidad de empezar de nuevo.** El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que en 2017 el gasto en reducción de la pobreza (7,3% del PIB) del conjunto de 36 países ubicados en una etapa posterior al punto de culminación casi cuadruplicó los pagos en servicio de la deuda (1,9% del PIB)².
- 2.3 **Cuando se lanzaron las iniciativas de alivio de la deuda, la comunidad internacional y el BID reconocieron que el alivio de la deuda implicaba temas de desfase en el tiempo, beneficiarios gratuitos y riesgo moral³.** El desfase en el tiempo podía ocurrir porque los países deudores y los organismos acreedores tendrían fuertes incentivos para comprometerse, antes del alivio de la deuda, a seguir prácticas responsables de endeudamiento y financiamiento, pero esos incentivos cambiarían una vez que se ejecutara el alivio de la deuda. El tema de los beneficiarios gratuitos podría surgir en la medida en que los acreedores no concesionales pudieran beneficiarse indirectamente del alivio de la deuda o de la asistencia concesional subsiguiente sin pagar por ello. Evitar los beneficiarios gratuitos sería difícil por los problemas de acción colectiva. Por último, el riesgo moral podría presentarse porque el alivio de la deuda o la asistencia concesional podrían verse como un premio a las políticas deficientes, en particular el sobreendeudamiento, y generar la expectativa de que el nuevo endeudamiento también podría condonarse en algún momento en el futuro.
- 2.4 **Algunos observadores concluyeron que, a la larga, los temas mencionados podrían debilitar el efecto y la sostenibilidad del alivio de la deuda.** Pronosticaron que, tras el alivio de la deuda, los países simplemente se volverían a endeudar por el mismo monto de alivio de la deuda y los niveles de deuda externa volverían a ser los mismos de antes⁴.
- 2.5 **Para ayudar a asegurar que los procesos de alivio de la deuda internacional fueran una solución “definitiva” y que el terreno ganado en sostenibilidad de la deuda se hiciera permanente, la comunidad internacional acudió al marco de sostenibilidad de la deuda elaborado por el Banco Mundial y el FMI para los países de bajos ingresos⁵.** La Asociación Internacional de Fomento (AIF) adoptó la sostenibilidad de la deuda como la base para establecer sus condiciones para el período de su decimocuarta reposición de recursos, que abarcó del 1 de julio de 2005 al 30 de junio de 2008⁶. En lo sucesivo, el marco de asignación de donaciones de la AIF, mejor conocido como “sistema de semáforo”, “traduciría” el riesgo de sobreendeudamiento de un país en las condiciones financieras establecidas para brindarle asistencia concesional. El elemento de donación

² FMI (julio de 2019), *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI): Statistical Update*.

³ Recursos Concesionales y Alivio de la Deuda en el Banco Interamericano de Desarrollo. Documento Informativo Preparado a Solicitud del Presidente de la Asamblea de Gobernadores (documento CA-474), junio de 2006.

⁴ Por ejemplo, W. Easterly (julio de 2002), *How Did Heavily Indebted Poor Countries Become Heavily Indebted? Reviewing Two Decades of Debt Relief*, World Development, 2002.

⁵ FMI y AIF (febrero de 2004), *Debt Sustainability in Low-Income Countries: Proposal for an Operational Framework and Policy Implications*, Washington, D.C.; FMI y AIF (septiembre de 2004), *Debt Sustainability in Low-Income Countries: Further Considerations on an Operational Framework and Policy Implications*, Washington, D.C.

⁶ AIF (noviembre de 2004), *Debt Sustainability and Financing Terms in IDA14: Further Considerations on Issues and Options*, Washington, D.C.

o concesionalidad aumentaba a la par del riesgo de sobreendeudamiento y, en el límite, llegaba a ser un 100% de donaciones para los países considerados en “alto riesgo de sobreendeudamiento”.

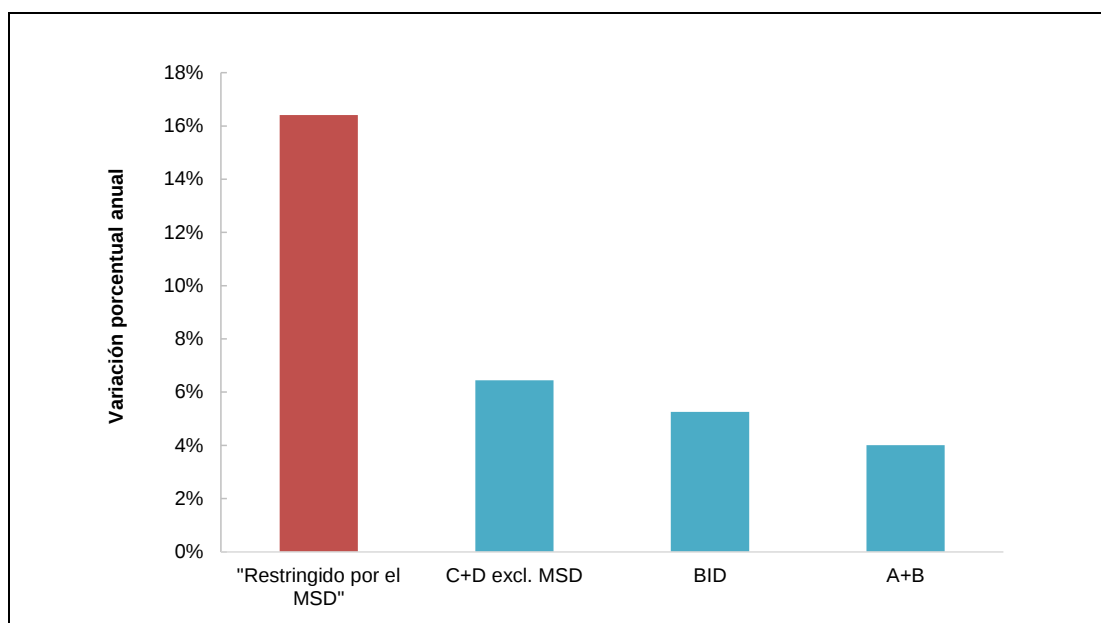
- 2.6 **El Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), el BID y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) armonizaron su enfoque con el del marco de sostenibilidad de la deuda para los países de bajos ingresos y su sistema de semáforo.** El 21 de febrero de 2007, el Directorio Ejecutivo 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, que conjuntaba el marco de sostenibilidad de la deuda y la asignación basada en el desempeño en un marco integrado SMABD/MSD.
- 2.7 **Se tenía previsto que la metodología SMABD/MSD regulara los niveles de financiamiento concesional de conformidad con la absorción del país y la sostenibilidad de la deuda.** En el documento GN-2442 se expuso que, aplicando esta metodología a su financiamiento, el BID apoyaría políticas de endeudamiento prudentes que contribuirían a preservar los beneficios del alivio de la deuda a mediano plazo y a mantener flujos financieros positivos netos para respaldar proyectos de inversión social y de infraestructura. Según ese mismo documento, también se preveía que mediante la metodología SMABD/MSD se identificarían los flujos de recursos del Banco y las condiciones financieras que permitirían a los países mantener una relación deuda con el BID/PIB estable o en disminución.
- 2.8 **El documento GN-2442 no establecía un mecanismo para determinar el volumen que se usaría para la metodología SMABD/MSD ni proporcionaba orientación al respecto (más allá de proponer asignaciones específicas para el período 2007-2008).** Por otra parte, hay una desconexión entre el MSD —conforme al cual el análisis de sostenibilidad de la deuda necesariamente abarca toda la economía— y las decisiones de financiamiento del BID. Si bien el MSD es una herramienta útil para analizar el riesgo de sobreendeudamiento de un país e indicar un nivel adecuado de concesionalidad, no se puede usar para determinar con precisión un volumen apropiado de financiamiento de un solo acreedor para una economía en su conjunto.
- 2.9 **Con base en revisiones sucesivas de las asignaciones concesionales bienales en del período 2007-2018, la Administración ha concluido que la metodología SMABD/MSD ha dado buenos resultados en términos generales⁷.** El SMABD ha funcionado bien en lo concerniente a la efectividad en el desarrollo al asignar los escasos recursos concesionales en función de las necesidades y el desempeño de los países. Por su parte, el MSD ha sido útil para determinar un nivel apropiado de concesionalidad y permitir que Bolivia transitara sin tropiezos del financiamiento concesional a la graduación. Sin embargo, para el período de asignación 2017-2018 resultaba evidente que el MSD no había restringido lo suficiente el financiamiento, ni había cumplido las expectativas de “evitar la acumulación indebida de deuda” y permitir a los países una

⁷ Por ejemplo, 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) y 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).

relación deuda con el BID/PIB estable o en disminución, como se contemplaba en el documento GN-2442.

- 2.10 **El financiamiento otorgado por el BID a países supuestamente sujetos a restricciones por el MSD ha crecido a una velocidad mucho mayor que el financiamiento a países que no tienen restricciones en virtud del MSD.** En el período 2007-2018, los préstamos activos del BID para países “con restricciones según el MSD⁸” crecieron al doble de la velocidad que los préstamos pendientes para países “pequeños y vulnerables” no sujetos a ninguna restricción según el MSD (Gráfico 1).

Gráfico 1: Crecimiento anual de los préstamos con garantía soberana activos, 2007-2018

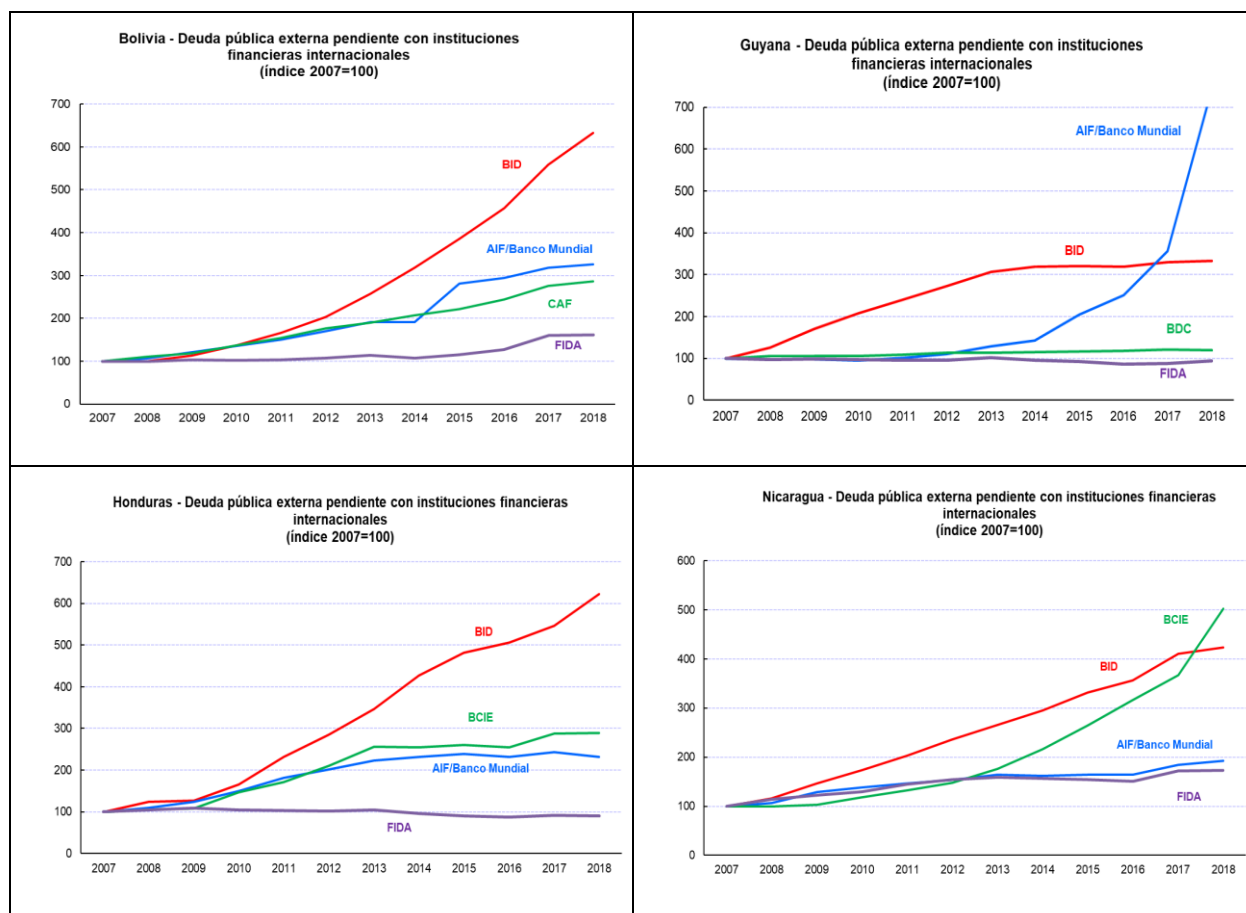


Fuente: Informes anuales del BID, 2007 y 2018, estados de préstamos.

- 2.11 **Además, aunque el MSD ha sido útil para coordinar los niveles de concesionalidad entre los bancos multilaterales de desarrollo armonizados según ese enfoque, los resultados de financiamiento de las distintas instituciones que usan la metodología difieren considerablemente (Gráfico 2).**

⁸ Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua.

Gráfico 2: Deuda pública externa pendiente con instituciones financieras internacionales (2017-2018)



Fuentes: Banco Mundial, *International Debt Statistics 2020*; comunicado del FIDA; Banco Central de Bolivia; Ministerio de Hacienda de Guyana, *Guyana Public Debt Annual Report 2016 y Budget Speech 2019*; Secretaría de Finanzas, Gobierno de Honduras; Banco Central de Nicaragua.

Nota: El BID y el FIDA están armonizados con el marco de sostenibilidad de la deuda elaborado por el Banco Mundial y el FMI para los países de bajo ingreso, mientras que el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) no lo están.

- 2.12 **Los datos anteriores indican que, a diferencia de lo que se preveía en el documento GN-2442, el financiamiento concesional de la banca multilateral de desarrollo se ha visto limitado por restricciones financieras del lado de la oferta y no por el MSD.** A su vez, eso implica que el volumen de financiamiento del SMABD adquiere una importancia relativamente mayor para ayudar a mantener la sostenibilidad de la deuda.
- 2.13 **La variable de desempeño de la cartera en el SMABD tampoco ha sido suficiente para alinear los volúmenes de financiamiento con la capacidad de absorción.** La principal función de la variable de desempeño de la cartera es ayudar —en el margen— a encaminar los escasos recursos concesionales a los países que están en mejor capacidad de aprovecharlos de manera expedita y productiva. Sin embargo, esta variable afecta las asignaciones relativas entre países, pues no incide en el volumen global de financiamiento del SMABD ni puede compensar un desajuste en dicho volumen (Anexo I).

- 2.14 **Para establecer un volumen de financiamiento adecuado del SMABD, se tiene que lograr un equilibrio entre el apoyo a las actividades de desarrollo de los países elegibles y la capacidad para absorber los recursos de una manera sostenible y productiva.** Las estimaciones sobre la demanda deben tomar en cuenta las graduaciones proyectadas y las consideraciones sobre elegibilidad del país en cuestión. Además, el volumen de financiamiento del SMABD también debe guardar relación con los recursos disponibles. En el modelo de asistencia concesional tradicional de la banca multilateral de desarrollo, los donantes reponen periódicamente los recursos de la ventanilla concesional de un banco multilateral de desarrollo y el volumen de la reposición determina el volumen de la asignación basada en el desempeño. Por consiguiente, la mayoría de los bancos multilaterales de desarrollo no enfrenta el desafío de necesitar un mecanismo para determinar su monto global de asignación basada en el desempeño, porque sus montos globales concesionales ya están anclados en sus ciclos de reposición, cuya magnitud se establece en términos generales de conformidad con las proyecciones de demanda de los países.
- 2.15 **En el BID, antes de 2017 el volumen de las asignaciones concesionales se anclaba en función de la capacidad financiera proyectada del Fondo para Operaciones Especiales (FOE).** La última reposición de recursos del FOE ocurrió en 2009 y como la asistencia concesional otorgada por el BID dejó de basarse en reposiciones periódicas, el Banco no dispone del sistema de anclaje de las reposiciones para determinar el monto global del SMABD⁹.
- 2.16 **Reconociendo la falta de un sistema de anclaje, en la Propuesta para Conferir Sostenibilidad a la Asistencia Concesional mediante la Optimización de los Balances del BID (documento AB-3066-2) se planteó una metodología para vincular el volumen del SMABD con el monto global de financiamiento no concesional con garantía soberana¹⁰.** En concreto, la base para determinar el volumen del SMABD cambió a un porcentaje del programa de financiamiento no concesional con garantía soberana, según se proyectara para los dos años siguientes en las Proyecciones Financieras de Largo Plazo más recientes del Banco. Se consideró que esa metodología resultaba beneficiosa por (i) incorporar el volumen del SMABD en las decisiones más generales de financiamiento del Banco, lo cual asegura la coherencia entre el financiamiento con recursos concesionales y no concesionales del Capital Ordinario; (ii) anclar el crecimiento del financiamiento concesional al del financiamiento global del Capital Ordinario; y (iii) evitar que se confíe el volumen del SMABD a una trayectoria basada en las proyecciones macroeconómicas a largo plazo.

⁹ El FOE ha recibido contribuciones de capital en 10 ocasiones, lo que incluye las contribuciones originales de 1959 y nueve reposiciones ulteriores.

¹⁰ Propuesta para Conferir Sostenibilidad a la Asistencia Concesional mediante la Optimización de los Balances del BID (documento AB-3066-2), Recomendación III de la Resolución AG-9/16, aprobada por la Asamblea de Gobernadores el 1 de septiembre de 2016.

- 2.17 **No obstante, la revisión efectuada por la Administración¹¹ de la experiencia inicial con el nuevo mecanismo para determinar el volumen del SMABD coincide con las inquietudes** expresadas por el Comité de Programación del Directorio cuando se consideró la Propuesta para la Asignación de Recursos Concesionales, 2019-2020¹², en cuanto a que el mecanismo no guarda una relación suficiente con las necesidades y la capacidad de absorción de los países y se centra exclusivamente en la capacidad del Banco para suministrar financiamiento, lo cual es sensible a cambios en las variables externas.
- 2.18 **La metodología del programa de financiamiento no concesional basada en un coeficiente incluye consideraciones relacionadas con la elegibilidad del país, pero por lo demás no tiene en cuenta ni la demanda ni las capacidades de los países para absorber recursos concesionales de una manera sostenible y productiva.** En consecuencia, al determinarlo de esta forma, el volumen del SMABD podría ser demasiado reducido para las necesidades de desarrollo de los países y su capacidad para absorber recursos, adecuado o demasiado grande.
- 2.19 **La experiencia inicial con la nueva metodología era que determinaba un volumen del SMABD demasiado grande desde la perspectiva de la capacidad de absorción y la sostenibilidad de la deuda.** En el documento AB-3066-2, el volumen del SMABD se fijó inicialmente en el 3,18% del programa de financiamiento del Capital Ordinario no concesional con garantía soberana, que había sido el coeficiente del período de asignación anterior (2015-2016). En aquel momento, la Administración hizo notar que el 3,18% representaba una proporción históricamente elevada; de hecho, era aproximadamente un tercio más elevada que el volumen promedio del SMABD para un período desde el documento GN-2442. En tal sentido, la Administración añadió que, a su parecer, ***“la proporción del 3,18% constituye el límite superior para la proporción inicial desde una perspectiva prudencial y de capacidad de absorción, en vista de que la deuda con el BID representa una proporción alta y creciente de la deuda de los países FOE-IV con instituciones multilaterales¹³”.***
- 2.20 **Además, el coeficiente del 3,18% se calibró en función del nivel sostenible de financiamiento de US\$9.000 millones presentado en el caso básico del documento final de las proyecciones financieras a largo plazo (LTFP) del Capital Ordinario de 2016, calculado en diciembre de 2015.** Sin embargo, tras las medidas proactivas implementadas por la Administración que han mejorado la posición de capital del Banco (optimización de los balances, transacciones de intercambio de exposición crediticia) y las modificaciones en las metodologías de las agencias de calificación crediticia, el nivel sostenible de financiamiento del Banco aumentó y la aplicación del coeficiente inicial del SMABD de un 3,18% a ese nivel más alto de financiamiento no concesional con garantía soberana aumentó considerablemente el volumen del SMABD en términos de dólares.

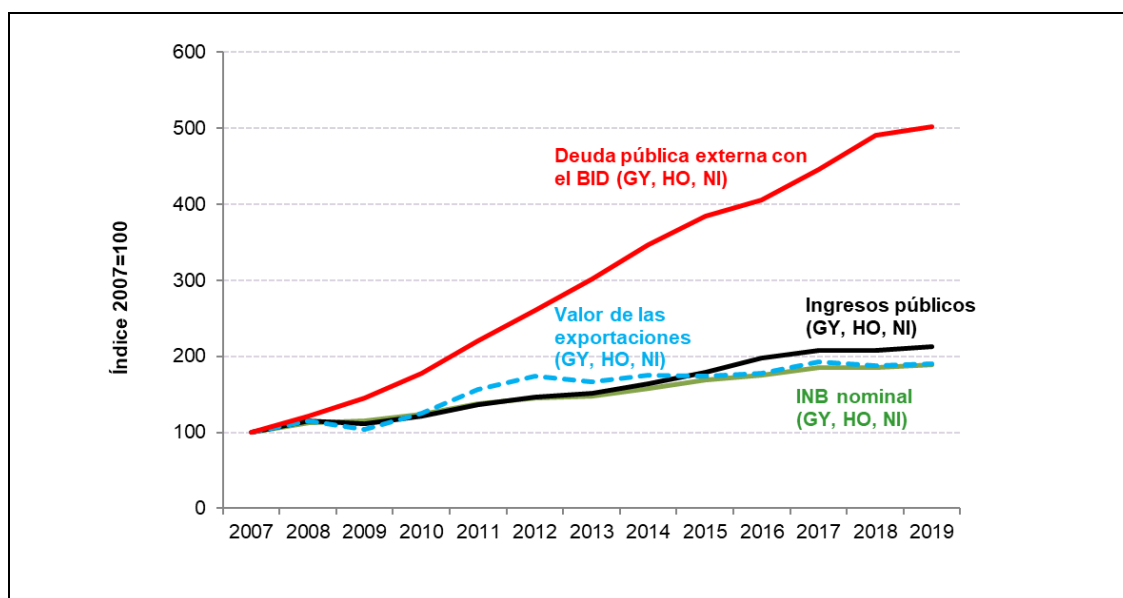
¹¹ Revisión de la Implementación del Marco de Sostenibilidad de la Deuda y Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño 2017-2018 (documento GN-2442-68). Aunque en la revisión se identificaron algunos temas con respecto al nuevo mecanismo para determinar el volumen del SMABD, también se concluyó que la gran mayoría de las reformas y los cambios contemplados en el documento AB-3066-2 se habían implementado sin dificultades.

¹² Propuesta para la Asignación de Recursos Concesionales, 2019-2020 (documento GN-2442-57).

¹³ Propuesta para Conferir Sostenibilidad a la Asistencia Concesional mediante la Optimización de los Balances del BID (documento AB-3066-2), aprobado el 1 de septiembre de 2016, párrafo 3.27.

- 2.21 **El gran volumen del SMABD para el período 2017-2018 ocasionó dos formas de desequilibrio que mostraron que la capacidad de suministro de financiamiento del Banco excedía en ese momento la capacidad de absorción de los países elegibles (en términos tanto de sostenibilidad de la deuda como de capacidad de implementación)**¹⁴. En primer lugar, hizo que la deuda pendiente de los países elegibles con el BID creciera rápidamente y, en segundo lugar, causó una acumulación del saldo no desembolsado de los préstamos¹⁵. El crecimiento de la deuda con el BID, en sí, no habría sido preocupante si la capacidad para el servicio de la deuda (en particular el PIB, las exportaciones y la renta pública) hubieran crecido de manera acorde. No obstante, la deuda con el BID creció a mucho mayor velocidad que la capacidad subyacente para el servicio de la deuda, según lo reflejan la creciente relación deuda con el BID/PIB (Gráfico 3)¹⁶. A raíz de estos hechos y del riesgo creciente de sobreendeudamiento de dos países elegibles, la Administración propuso reducir el coeficiente del SMABD a 1,62% para el período bienal 2019-2020.

Gráfico 3. Deuda pública externa con el BID frente a indicadores de capacidad de endeudamiento (2007-2019)



Fuente: VPC, con base en los informes anuales del BID; Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial; Ministerio de Hacienda de Guyana, *Guyana Public Debt Annual Report 2016* y *Budget Speech 2019*; Secretaría de Finanzas, Gobierno de Honduras; Banco Central de Nicaragua.

- ¹⁴ Este cambio en la restricción vinculante obedeció sobre todo a la capacidad de financiamiento mucho mayor para asistencia concesional en virtud de la transferencia del balance del FOE. Sin embargo, también se debió en parte al debilitamiento de la sostenibilidad de la deuda en dos países.
- ¹⁵ Ambos desequilibrios se analizaron ampliamente en la Propuesta para la Asignación de Recursos Concesionales, 2019-2020 (documento GN-2442-57), febrero de 2019.
- ¹⁶ Además de la importancia de definir adecuadamente el volumen del SMABD, el hecho de que la deuda pública externa con el BID haya crecido más rápidamente que el PIB deja ver la necesidad de seguir fortaleciendo la efectividad en el desarrollo y la contribución de los programas del Banco al crecimiento económico de sus países miembros elegibles para recibir financiamiento concesional.

- 2.22 **Aunque la experiencia inicial fue un pronunciado crecimiento del volumen del SMABD, cabe destacar que el riesgo de ligar el volumen del SMABD al monto global de financiamiento no concesional con garantía soberana es simétrico.** Las conmociones exógenas que no están relacionadas con la capacidad de absorción de los países elegibles para recibir financiamiento concesional también podría originar un marcado ajuste a la baja en las proyecciones de financiamiento con garantía soberana y, a su vez, en el volumen del SMABD. Por otro lado, un mecanismo para abonar o cargar futuros volúmenes del SMABD en caso de que se proyecte un monto de financiamiento con garantía soberana insuficiente o excesivo, aunque bien intencionado, al parecer es procíclico y acentúa la volatilidad del volumen del SMABD.
- 2.23 **En síntesis, ligar el volumen del SMABD al monto global de financiamiento no concesional del Banco con garantía soberana ha demostrado que es excesivamente determinista en términos financieros y no guarda una relación suficiente con las necesidades y la capacidad de absorción de los países.** La metodología podría arrojar volúmenes del SMABD demasiado grandes o reducidos en relación con las necesidades de financiamiento para el desarrollo y la capacidad de absorción sostenible de los países en desarrollo, en razón de factores financieros que no se relacionan con los países afectados.
- 2.24 **Otra cuestión que plantea la actual metodología para determinar el volumen del SMABD** es que hablar de un porcentaje del monto global de financiamiento no concesional con garantía soberana y no de una cifra en dólares resulta indirecto y complicado.
- 2.25 **El reajuste del coeficiente del SMABD al 1,62% para la asignación de recursos concesionales 2019-2020 resolvió la dificultad de que la asignación fuera acorde con la capacidad de absorción para ese caso en concreto.** No obstante, debido a que el volumen del SMABD sigue expresándose como un porcentaje del monto global de financiamiento no concesional con garantía soberana, no resuelve el tema de la volatilidad y la incertidumbre ocasionadas por cambios en las variables macroeconómicas y financieras que pueden afectar la capacidad global de financiamiento del Banco¹⁷.
- 2.26 **La propuesta que la Administración presenta a continuación aborda los temas señalados y proporciona un marco y una herramienta para dimensionar adecuadamente el volumen del SMABD en futuras propuestas de asignación de recursos concesionales.**

III. PROPUESTA

A. Objetivo

- 3.1 **El principal objetivo de la propuesta es ayudar a que en futuras asignaciones de recursos concesionales se tenga la certeza de que los países elegibles dispongan siempre de una asignación suficiente para promover el avance en el desarrollo y se eviten problemas de asignación excesiva de recursos** (según lo reflejen los indicadores operativos y de la cartera o un posible deterioro de la sostenibilidad de la deuda). La propuesta salvaguarda el deseo de los países miembros de favorecer a los

¹⁷ Asignación Revisada de los Recursos Concesionales para el Período 2019-2020 (documento GN-2442-64), mayo de 2019.

países miembros más pobres y vulnerables. De igual forma, se mantiene la vigilancia especial de los países que recibieron alivio de la deuda multilateral y se asegura que las propuestas de asignación de recursos concesionales sean acordes con la asequibilidad financiera. La propuesta permitiría a la Administración y al Directorio Ejecutivo tomar decisiones sobre el volumen del SMABD con base en proyecciones claras sobre las implicaciones operativas y de deuda de diferentes hipótesis respecto al volumen. Así pues, el volumen del SMABD se dimensionará con más fundamentos y la metodología propuesta dará claridad con respecto a los pros y contras.

- 3.2 **La propuesta refuerza los objetivos del documento GN-2442 de apoyar políticas de endeudamiento prudentes para ayudar a sostener los beneficios del alivio de la deuda, al tiempo que se fortalece el aporte al desarrollo del apoyo brindando por el BID.** Consiste en un marco práctico y con abundante información para orientar las propuestas de asignación de recursos concesionales hacia la aspiración del documento GN-2442, es decir, apoyar flujos financieros netos positivos para los países elegibles, permitiendo a la vez mantener una relación deuda con el BID/PIB estable y en descenso.
- 3.3 **Otros objetivos de la propuesta son** (i) restaurar la estabilidad y la previsibilidad del proceso de asignación de recursos concesionales; y (ii) agilizar la coordinación entre la preparación de las LTFP y las asignaciones de recursos concesionales.
- 3.4 **La Administración considera que el marco tiene una tendencia inherente a la estabilidad y de regresión a la media a mediano plazo.** No obstante, se trata de un marco muy flexible y, por ejemplo, podría permitir a la Administración y al Directorio Ejecutivo contrarrestar conmociones negativas temporales.
- B. Consideración más amplia de la capacidad de absorción y la sostenibilidad de la deuda de los países**
- 3.5 **De conformidad con lo que se propone en este documento, el volumen del SMABD para cada propuesta bienal se guiará por seis indicadores sobre capacidad de absorción y sostenibilidad de la deuda de los países, así como su pertinencia para el BID.** El uso de estos indicadores permitirá a la Administración presentar al Directorio Ejecutivo proyecciones claras sobre las implicaciones operativas y de deuda de las diferentes hipótesis del volumen del SMABD.
- 3.6 **Los seis indicadores que se exponen a continuación servirán de guía para determinar el volumen propuesto del SMABD** (el Anexo II contiene más especificaciones técnicas sobre cada indicador¹⁸). Estos indicadores se basan en el documento GN-2442, en el que se establecían cuatro de ellos, aunque más como objetivos que como componentes de una metodología¹⁹.

¹⁸ El Anexo II se adjunta al presente documento exclusivamente para fines informativos.

¹⁹ Los indicadores 3 y 4 se mencionan en el documento GN-2442 (párrafos 30, 47 y 48). El indicador 5 informa sobre uno de los objetivos principales del documento GN-2442: evitar una rápida acumulación de deuda tras el alivio de la deuda. El indicador 6 responde al llamado del documento GN-2442 de considerar “la importancia del BID como proveedor de financiamiento multilateral” y “la existencia de fuentes adicionales de financiamiento”. Los indicadores 1 y 2 no se consideraron explícitamente en el documento GN-2442, pero de conformidad con la Propuesta para la Asignación de Recursos Concesionales, 2019-2020, a juicio de la Administración se trata de indicadores operativos pertinentes y que se deben tomar en cuenta al considerar el volumen adecuado del SMABD para las asignaciones de recursos concesionales.

A. Indicadores operativos

1. Asignación con respecto a los desembolsos (%)
2. Saldos no desembolsados de préstamos o de financiamiento no reembolsable (ULB) con respecto al PIB (%)

B. Indicadores de sostenibilidad de la deuda

3. Flujo neto de préstamos como porcentaje del PIB
4. Cambio en la relación deuda con garantía soberana con el BID/PIB (puntos porcentuales)
5. Proporción de deuda con el BID frente a la proporción antes del alivio de la deuda (%)

C. Indicador de pertinencia del BID

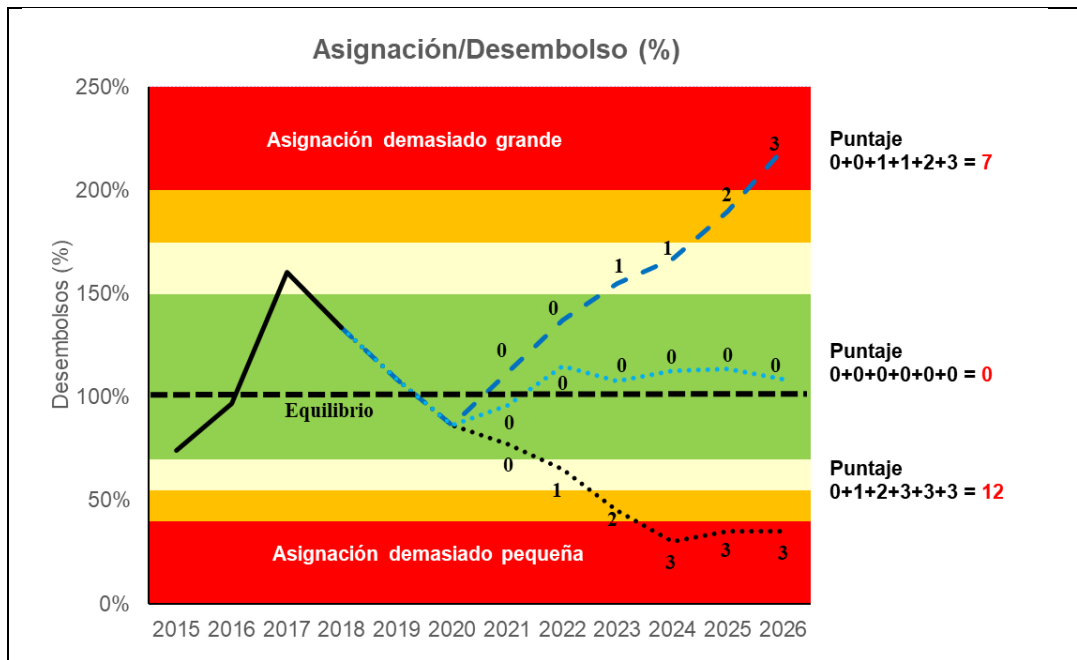
6. Cambio en la deuda externa con el BID como porcentaje del total de deuda pública externa (puntos porcentuales)

- 3.7 **El uso de estos seis indicadores ofrece una solución óptima que asegura que la proyección de las implicaciones operativas y de sostenibilidad de la deuda de los diferentes volúmenes del SMABD sea lo suficientemente amplia y robusta, sin volverse difícil de manejar.** Se dispone de datos sobre los seis indicadores para todos los países con posibilidades de ser elegibles para recibir asistencia concesional. Podrían agregarse otros indicadores, modificarse o eliminarse en el futuro, con sujeción a la aprobación del Directorio Ejecutivo.
- 3.8 **La “escala” de los indicadores se ha ligado al PIB o a otro denominador pertinente para ajustarlo al tamaño del país.** Podría preverse que los países que reciben asistencia concesional y los pequeños países tengan valores más altos en algunos indicadores que los países que tienen un acceso más diversificado a financiamiento o cuando los indicadores contemplan algunas economías de escala. Sin embargo, en otros indicadores no hay ninguna razón fundamental por la que países elegibles para recibir recursos concesionales tengan valores considerablemente distintos a los de otros países miembros del Banco. Por ejemplo, los tres países miembros prestatarios con poblaciones de menos de 500.000 habitantes (las Bahamas, Barbados y Belize) y los tres países de Centroamérica que no son elegibles para recibir recursos concesionales normalmente tienen un menor saldo no desembolsado promedio como porcentaje del PIB que los cuatro países que sí son elegibles (Anexo II, indicador 2).
- 3.9 **Período de proyección.** En vista del tiempo que las asignaciones demoran en convertirse en aprobaciones de préstamos y luego en desembolsos, los indicadores se proyectarán para un período de seis años, que abarcará el período respectivo de asignación bienal y dos períodos subsiguientes de asignación bienal²⁰.

²⁰ Además de la necesidad de dar al Directorio Ejecutivo un período de proyección suficientemente amplio, la estabilidad conferida al marco y la adopción de un período de proyección de seis años facilitarían la programación plurianual al brindar una indicación de los montos globales de financiamiento para los años 3 a 6. Tales proyecciones serían meramente indicativas y tendrían el propósito de servir para fines prácticos, no serían vinculantes. Una analogía podrían ser los marcos fiscales de mediano plazo que muchos países han adoptado, en los que solo el presupuesto nacional para el primer año es vinculante y las proyecciones de años posteriores son indicativas. No obstante, las proyecciones indicativas para años futuros revisten un considerable valor.

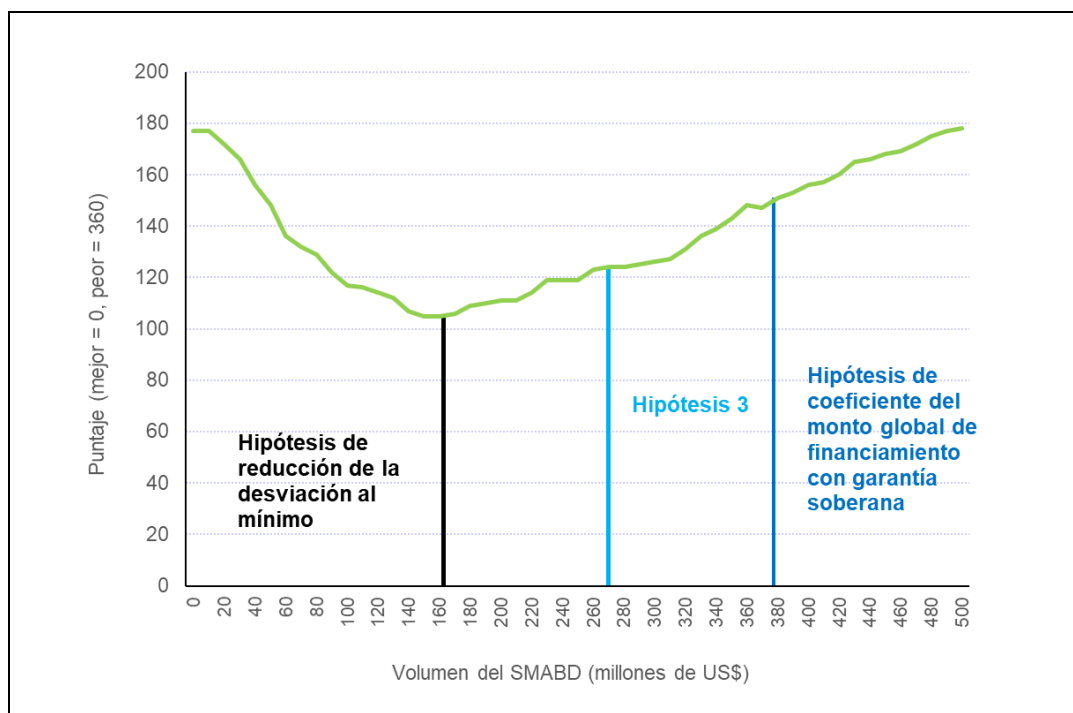
- 3.10 **El período proyectado de seis años de los seis indicadores se presentará para cada país en forma gráfica (véase en el Anexo II un ejemplo meramente ilustrativo de los gráficos).** Además, a semejanza de las presentaciones gráficas incluidas en las LTFP, las zonas tendrán un color para facilitar la comprensión. Sin embargo, a diferencia de las LTFP, el propósito principal de las zonas de color es orientar al lector y no se asocian automáticamente con posibles consecuencias operativas. En el Anexo II se explica en qué se basa la selección de las zonas.
- 3.11 **Marco de Sostenibilidad de la Deuda.** Los indicadores sobre sostenibilidad mencionados se centran en la deuda con el BID, que es la variable de deuda en la que influyen directamente las decisiones sobre el volumen del SMABD. No obstante, el riesgo de sobreendeudamiento y los análisis de sostenibilidad de la deuda realizados para las propuestas de asignación de recursos concesionales seguirán utilizándose como elementos de información y orientación para evaluar un volumen del SMABD adecuado de una manera cualitativa. Los análisis de sostenibilidad de la deuda darán el contexto para los tres indicadores de sostenibilidad de la deuda específicos del BID.
- C. Metodología de agregación y puntaje**
- 3.12 **El uso de varios indicadores en vez de uno solo plantea la cuestión de cómo agregar las señales de los distintos indicadores.** Como parte de la metodología, se usará un mecanismo de puntaje para agregar las señales de los diversos indicadores en varios países. Se trata de un método transparente, cuantificado y congruente para comparar varios posibles volúmenes de SMABD dentro de una amplia gama. El puntaje cuenta el número y la distancia de las desviaciones con respecto a las “zonas verdes” en un período de seis años para cada uno de los países elegibles para recibir recursos concesionales. Esto se determina asignando un puntaje de cero a una observación en una zona verde, 1 en una zona amarilla, 2 en una zona anaranjada y 3 en una zona roja. Los puntajes para cada escenario se suman para los seis años de la proyección, como se ilustra en el Gráfico 4. Los puntajes más bajos reflejan una menor desviación con respecto a las zonas verdes, por lo que son superiores.

Gráfico 4: Ejemplo de puntaje



- 3.13 **El Gráfico 4 muestra los puntajes de tres diferentes volúmenes del SMABD para un indicador correspondiente a un país.** Esta metodología permite agregar fácilmente los puntajes para todos los países y todos los indicadores. La agregación arroja un puntaje total que refleja el número y la distancia de las desviaciones con respecto a las zonas verdes para cualquier volumen dado del SMABD. Si hay cuatro países elegibles para la asignación de recursos concesionales, con seis indicadores y seis años de proyección, se tendría un total de 144 observaciones. Un puntaje perfecto, en el que todos los indicadores de todos los años de todos los países se encuentren en una zona verde, sería de cero. Un volumen del SMABD completamente “imperfecto”, en el que todos los indicadores de todos los años de todos los países se encuentren en una zona roja, recibiría un puntaje de 432.
- 3.14 **Además, la agregación de los puntajes puede reproducirse para muchos posibles volúmenes del SMABD, lo que permite comparar fácilmente entre ellos (línea verde en el Gráfico 5).** Reflejando los riesgos de dos extremos, es probable que la comparación entre todos los volúmenes posibles del SMABD siga una trayectoria en “U”. Los volúmenes pequeños del SMABD tienen puntajes altos (es decir, son subóptimos). Después los puntajes bajan (es decir, mejoran) conforme aumenta el volumen del SMABD. En un momento dado, cuando se traspasa cierto punto, los puntajes empiezan a aumentar de nuevo. Los volúmenes del SMABD pueden ser demasiado pequeños, bien equilibrados o demasiado grandes.

Gráfico 5: Ejemplo de un puntaje global de desviación para diferentes volúmenes del SMABD



Fuente: Con base en las hipótesis indicativas que se presentan en el Anexo II.

- 3.15 **Las propuestas para la asignación de recursos concesionales incluirá un gráfico similar al Gráfico 5, que “otorga un puntaje” a diferentes volúmenes del SMABD,** para proporcionar al Directorio Ejecutivo un resumen transparente de los puntajes de desviación en toda la gama posible de volúmenes del SMABD. Por otro lado, dentro de ese gráfico, la Administración puede indicar la ubicación de tres posibles volúmenes del SMABD: (i) la propuesta de volumen del SMABD para la asignación de recursos concesionales, (ii) la “hipótesis de reducción de la desviación al mínimo” y (iii) la “hipótesis de coeficiente del monto global de financiamiento con garantía soberana”. Estas tres hipótesis de volumen del SMABD también pueden mostrarse por indicador y país, como se ilustra en el ejemplo que figura en el Anexo II.

Hipótesis de reducción de la desviación al mínimo

- 3.16 **La hipótesis de reducción de la desviación al mínimo es el volumen del SMABD en términos de dólares que reduce al mínimo el número y la distancia de las observaciones fuera de las zonas verdes.** Este es el volumen del SMABD que llevaría a la trayectoria óptima entre volúmenes demasiado pequeños y demasiado grandes. Como se señala anteriormente, las propuestas bienales para la asignación de recursos concesionales incluirán la “hipótesis de reducción de la desviación al mínimo” y mostrarán las implicaciones en materia operativa y de deuda de ese volumen del SMABD en lo que respecta a los indicadores y su ubicación en el gráfico resumido.

Hipótesis de coeficiente del monto global de financiamiento con garantía soberana

- 3.17 **En esta propuesta, la asignación de recursos para financiamiento concesional se seguirá determinando de conformidad con la metodología contemplada en el documento GN-2442. Sin embargo, esa determinación ya no estará sujeta al monto global de financiamiento con garantía soberana proyectado en las LTFP, según se establece en la Resolución AG-9/16, aprobada por la Asamblea de Gobernadores el 1 de septiembre de 2016.** De cualquier modo, exclusivamente como referencia y cuando la Administración así lo determine, las propuestas bienales para la asignación de recursos concesionales puede indicar la ubicación del volumen del SMABD correspondiente a una “hipótesis de coeficiente del monto global de financiamiento con garantía soberana” en el gráfico resumido del puntaje del volumen del SMABD (Gráfico 5).

D. Fin de la vinculación con el programa del Capital Ordinario regular del Banco

- 3.18 **En esta propuesta, el vínculo entre el volumen del SMABD y el monto global de financiamiento no concesional del Banco con garantía soberana, conforme se proyecta en las LTFP, dejaría de existir.** El volumen del SMABD se especificará en términos de dólares y no como un porcentaje del monto global de financiamiento no concesional del Banco con garantía soberana proyectado en las LTFP, como ocurría antes del 1 de enero de 2017. Una vez aprobados por el Directorio Ejecutivo, el volumen del SMABD y las asignaciones bienales no se modificarán como consecuencia de cambios posteriores en las proyecciones del programa de financiamiento no concesional del Banco con garantía soberana en circunstancias normales²¹. Idealmente, el Directorio Ejecutivo considerará la propuesta de asignación bienal de recursos concesionales entre la presentación del Documento Preliminar de LTFP y el Documento Final de LTFP del año que corresponda. Por consiguiente, representará un insumo para el Documento Final de LTFP en vez de estar determinada conjuntamente con este. Eliminar la vinculación entre el volumen del SMABD y el monto global de financiamiento no concesional con garantía soberana proyectado permitirá que se recobre la previsibilidad y la estabilidad que prevalecían en las asignaciones concesionales antes de 2017, lo cual facilitará la programación por país.
- 3.19 Asimismo, eliminar la vinculación entre el volumen del SMABD y el monto global de financiamiento no concesional con garantía soberana dará como resultado la **desaparición del mecanismo de ajuste para abonar o cargar los volúmenes del SMABD** si el financiamiento no concesional con garantía soberana **se desvía** de los niveles proyectados.

E. Mantenimiento de la asequibilidad financiera como requisito sine qua non

- 3.20 **Asegurar que el volumen del SMABD sea congruente con la capacidad financiera a largo plazo del Banco seguirá siendo un requisito sine qua non.** Por lo tanto, la determinación del volumen del SMABD se coordinará con el Departamento de Finanzas en una etapa temprana del proceso de preparación de las LTFP. El Banco también continuará informando ex post sobre el costo del suministro de asistencia concesional en los análisis bienales del SMABD/MSD (Revisión de la Implementación del Marco de

²¹ Esto haría que las asignaciones concesionales volvieran a la situación anterior a 2017: las asignaciones no cambiaron en el período 2011-2016, pero el Directorio Ejecutivo tuvo siempre la prerrogativa de modificar las asignaciones, por ejemplo bajo las circunstancias excepcionales del período 2009-2010.

Sostenibilidad de la Deuda y Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño, 2017-2018 [documento GN-2442-68], Anexo III).

F. La propuesta no afecta otros aspectos del SMABD/MSD

- 3.21 **Esta propuesta no modifica la fórmula del SMABD ni sus variables.** El SMABD es un proceso único cuya fórmula se aplica a un solo volumen de financiamiento del SMABD para derivar de ahí las asignaciones a los países (Anexo I). Esta realidad fundamental no cambiará.
- 3.22 **Esta propuesta fortalece la metodología para determinar el volumen del SMABD y no implica un proceso aparte o especial.** El volumen propuesto del SMABD seguirá siendo parte integral de las propuestas de asignación bienal de recursos concesionales. Las proyecciones de los indicadores que se proponen se incluirán en los anexos de las propuestas de asignación bienal de recursos concesionales. Esta propuesta consiste en un marco rico en información para dimensionar el volumen del SMABD; el volumen que proponga la Administración seguirá sujetándose —como el resto de las partes de las propuestas de asignación de recursos concesionales— a la consideración y aprobación del Directorio Ejecutivo. De haber futuros cambios en la metodología para determinar el volumen del SMABD, también se sujetarían a la consideración y aprobación del Directorio Ejecutivo.

IV. RECOMENDACIÓN

- 4.1 Con base en el análisis presentado y la propuesta que se expone en el Capítulo III, la Administración recomienda al Directorio Ejecutivo que apruebe el proyecto de resolución adjunto a este documento como Apéndice I, en el que se autoriza que el proyecto de resolución adjunto como Apéndice II se eleve a la Asamblea de Gobernadores con una recomendación para que se apruebe por procedimiento de votación sin convocar a reunión. La aprobación del proyecto de resolución que se adjunta a este documento como Apéndice II por la Asamblea de Gobernadores representará la adopción de las siguientes recomendaciones:
- 4.2 **Recomendación I:** Reemplazar la metodología para determinar el monto total de recursos del Capital Ordinario concesional que haya de destinarse a la asignación bienal establecida en la Propuesta para Conferir Sostenibilidad a la Asistencia Concesional mediante la Optimización de los Balances del BID (documento AB-3066-2) y en el párrafo 3 de la Resolución AG-9/16 por la metodología descrita en el Capítulo III del presente documento.
- 4.3 **Recomendación II:** Delegar en el Directorio Ejecutivo la autoridad para aprobar cualquier actualización o modificación posterior de los criterios y la metodología para determinar el monto total de recursos del Capital Ordinario concesional que haya de destinarse a la asignación bienal descritos en el Capítulo III del presente documento.

ANEXO I

ASIGNACIONES A LOS PAÍSES Y VOLUMEN DEL SMABD

De conformidad con el documento GN-2442, la asignación bienal de recursos concesionales a un país se deriva de la aplicación del Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño (SMABD):

Asignación al país (SMABD i) = porcentaje del SMABD para el país x volumen del SMABD

$$\text{SMABD } i = \frac{(\text{población } i)^{0.5} \times (\text{INB/cap } i)^{-1} \times (\text{desempeño } i)^2}{\sum_{i=1-n} [(\text{población } i)^{0.5} \times (\text{INB/cap } i)^{-1} \times (\text{desempeño } i)^2]} \times \text{volumen del SMABD}$$

En que:

$$\text{Desempeño } i = (0,7 \times \text{EPIN } i + 0,3 \times \text{PPI } i)$$

EPIN = Evaluación de Políticas e Instituciones Nacionales

PPI = indicador de desempeño de la cartera

n = número de países elegibles para recibir recursos concesionales

ANEXO II

INDICADORES PROPUESTOS

A. Indicadores operativos

1. Asignación con respecto a los desembolsos (%)

El indicador más básico y obvio es la relación entre el nivel de asignación de un país y sus niveles recientes de desembolso. Los niveles de desembolso no son fijos, pero tienden a ser rígidos y a revertirse a la media, en particular en el caso de los préstamos de inversión. Por consiguiente, los niveles históricos de desembolso son un elemento predictivo razonable sobre la futura capacidad de desembolso. En equilibrio, cuando las asignaciones y las aprobaciones de préstamos son iguales a los niveles de desembolso, los saldos no desembolsados de préstamos no aumentarán ni disminuirán. Este indicador podría expresarse como el valor recíproco “desembolsos como porcentaje de la asignación”, pero se consideró que su expresión como “asignación/desembolsos” permite la interpretación más intuitiva.

El indicador es un promedio móvil de dos años para reducir la volatilidad y tener en cuenta que los países tienen la flexibilidad de concentrar sus asignaciones al inicio o al final del período de asignación bienal, ya sea en el primer año o en el segundo. Cada punto de datos consiste en un primer año y un segundo año en una asignación. Los puntos de datos para años pares resumen la situación para ese período de asignación. Por ejemplo, en 2020 el indicador refleja la posición promedio para el período de asignación 2019-2020.

2. Saldos no desembolsados de préstamos o de financiamiento no reembolsable (ULB) con respecto al PIB (%)

Las variaciones anuales en el monto de saldos no desembolsados son iguales a las aprobaciones de préstamos o de financiamiento no reembolsable menos los desembolsos efectuados en ese año. Un ULB abultado y creciente implica que las asignaciones son demasiado grandes frente a la capacidad de absorción (Anexo III). Las zonas de color indican cuando los valores de un país para el indicador se relacionan con toda la distribución de los 26 países miembros prestatarios para el período 2010-2018. Los cortes de nivel se dan en los percentiles 70, 85 y 95.

B. Indicadores de sostenibilidad de la deuda

3. Flujo neto de préstamos como porcentaje del PIB

Este indicador mide el flujo neto de préstamos (desembolsos menos reembolsos) como porcentaje del PIB y tiene su origen en el documento GN-2442, en el que se aspiraba a que el SMABD/MSD permitiera flujos netos positivos para los países elegibles²². Un flujo neto positivo puede ser compatible con una relación deuda/PIB (indicador 4) estable o en descenso si el PIB nominal está creciendo con suficiente rapidez. Los flujos netos más grandes aumentan el riesgo de que el crecimiento del PIB nominal sea insuficiente para compensar la mayor deuda. Para una relación deuda con el BID/PIB del 12,76% (el promedio para Guyana, Honduras y Nicaragua en 2018), el crecimiento del PIB nominal en el período 2000-2018 habría sido suficiente para compensar flujos netos de hasta 0,51% del PIB dos terceras partes del tiempo. Mientras que el indicador 4 es de mayor interés como resultado final, el indicador 3 es una variable intermedia

²² 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 (documento GN-2442), párrafos 47 y 48.

útil porque se relaciona de manera más directa con las decisiones del BID en cuanto a asignación y aprobación de préstamos.

4. Cambio en la relación deuda con garantía soberana con el BID/PIB (puntos porcentuales)

Este indicador es la deuda pública actual de un país con el BID como porcentaje del PIB menos su deuda pública con el BID como porcentaje del PIB el año previo. Se relaciona estrechamente con el indicador anterior, pero también tiene en cuenta el crecimiento económico (cuando la relación deuda/PIB crece con más lentitud que los flujos netos de préstamos, significa que el PIB nominal está creciendo). El indicador mide la contribución del BID al crecimiento de la deuda pública de un país. También se origina en el documento GN-2442, que aspiraba a que el SMABD/MSD permitiera a los países mantener una relación deuda con el BID/PIB estable o en disminución²³.

5. Proporción de deuda con el BID frente a la proporción antes del alivio de la deuda (%)

Este indicador es la deuda pública actual de un país con el BID como porcentaje del PIB dividida por la deuda pública del país con el BID como porcentaje del PIB al 31 de diciembre de 2006, el momento en el que el Banco otorgó un alivio de gran escala de la deuda multilateral. Así pues, la proporción es del 100% en 2006, el año de referencia. Tras el alivio de la deuda otorgado por el BID, la proporción fue de entre 20% y 28% en Guyana, Honduras y Nicaragua para el cierre de 2007, y del 0% en Haití para 2011. El indicador mide qué tan cerca está la deuda del BID de volver al nivel que, en 2007, se consideró ameritaba un alivio de la deuda de gran escala y debe interpretarse junto con el análisis de sostenibilidad de la deuda: un valor elevado y creciente sería menos preocupante en un país con una calificación de “bajo riesgo de endeudamiento” que en un país de “alto riesgo”.

C. Indicador de pertinencia del BID

En el documento GN-2442 se sostenía que también debía considerarse la importancia del BID como proveedor de financiamiento multilateral al determinar los flujos financieros adecuados del Banco que ayudarían a enfrentar los desafíos de desarrollo siendo consecuentes con el alivio de la deuda²⁴. Hay dos parámetros de referencia pertinentes: la deuda pública externa con el BID como proporción de la deuda total con organismos multilaterales y la deuda pública externa con el BID como proporción del total de deuda pública externa. En el caso de los países elegibles para recibir recursos concesionales, es normal, y de hecho deseable, que estos porcentajes sean elevados. También es inevitable que los coeficientes de concentración sean mayores en los países pequeños que tienen acceso a menos bancos multilaterales de desarrollo. La Administración propone incluir el indicador más amplio (deuda pública externa con el BID como proporción del total de deuda pública externa) como indicador 6, pues es de mayor alcance y más robusto y puede proyectarse con más confianza que la participación del Banco en la deuda multilateral. Para definir las zonas de color, el indicador se basa en la distribución de frecuencia en el período 2010-2018 para todos los países miembros prestatarios del BID sobre los que hay datos disponibles en las Estadísticas de la Deuda Internacional del Banco Mundial. Se aplicaron a este indicador los mismos cortes por percentil que en las zonas de color usadas para el indicador ULB (indicador 2).

²³ Ibid., párrafo 30.

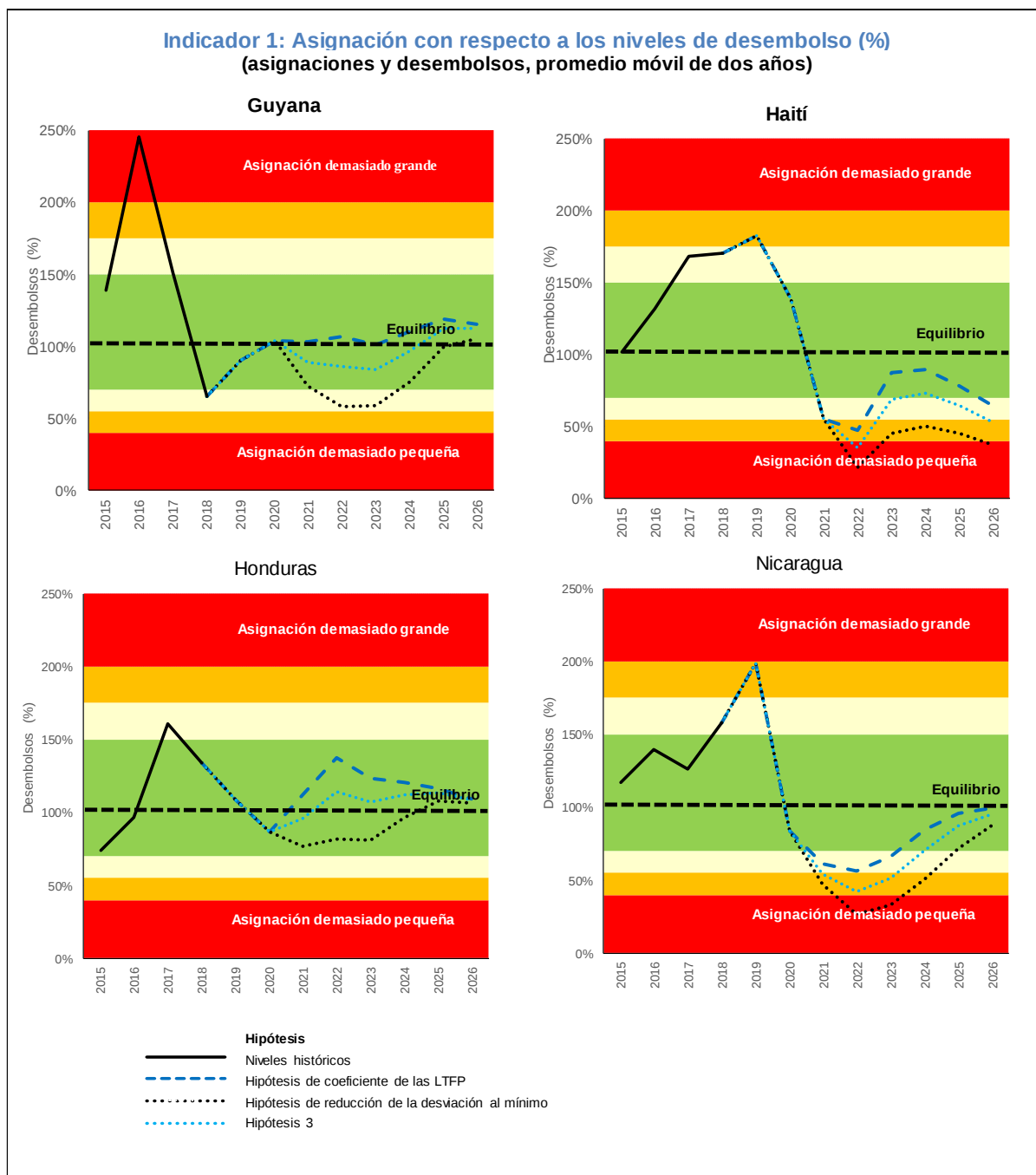
²⁴ Ibid., párrafo 30.

Possible interpretation of different hypothetical cases of the indicators

Indicadores operativos	Indicadores de sostenibilidad de la deuda	Indicadores de pertinencia	Posible interpretación
La asignación a todos los países es mucho menor que los niveles de desembolso recientes y se proyecta una drástica disminución del ULB.	El flujo neto de préstamos como porcentaje del PIB es negativo y la relación deuda con el BID/PIB está disminuyendo de manera drástica y sostenida.	La participación del BID en la deuda multilateral y la deuda pública externa está reduciéndose considerablemente.	El volumen del SMABD es demasiado pequeño para que la contribución del BID al desarrollo sea óptima.
En términos generales, la asignación a todos los países está en consonancia con los niveles de desembolso en años recientes y el ULB es estable.	El flujo neto de préstamos como porcentaje del PIB es parcialmente positivo y la relación deuda con el BID/PIB es estable.	La participación del BID en la deuda multilateral y la deuda pública externa está reduciéndose.	En términos generales, el volumen del SMABD es adecuado, pero los gobiernos están diversificando sus empréstitos con instituciones distintas del BID.
	El flujo neto de préstamos como porcentaje del PIB es parcialmente positivo, pero la relación deuda con el BID/PIB está disminuyendo.		El PIB registra un fuerte crecimiento.
		En términos generales, la participación del BID en la deuda multilateral es estable, pero está disminuyendo su participación en la deuda pública externa.	Como un proceso normal del desarrollo, con el paso del tiempo los gobiernos dependerán menos del financiamiento multilateral y más de la deuda interna y la deuda externa no oficial.
En términos generales, la asignación a todos los países está en consonancia con los niveles de desembolso recientes y el ULB es estable y se ubica en niveles razonables.	El flujo neto de préstamos como porcentaje del PIB es parcialmente positivo y la relación deuda con el BID/PIB es estable o está disminuyendo moderadamente.	En términos generales, la participación del BID en la deuda multilateral y la deuda pública externa es estable.	Hipótesis de "Ricitos de Oro". En términos generales, el volumen del SMABD es adecuado y el BID está apoyando el desarrollo de los países en un nivel sostenible.
Las asignaciones son considerablemente superiores a los niveles de desembolso recientes y se proyecta que el ULB aumente o se mantenga en niveles elevados.	El flujo neto de préstamos como porcentaje del PIB es parcialmente positivo y la relación deuda con el BID/PIB es estable o está aumentando ligeramente.	En términos generales, la participación del BID en la deuda multilateral y la deuda pública externa es estable.	En términos generales, el volumen del SMABD es adecuado desde la perspectiva de sostenibilidad de la deuda, pero demasiado grande en el plano operativo. Los indicadores de deuda se mantienen en un nivel razonable, pero se observan desequilibrios en los indicadores operativos. La restricción vinculante es la capacidad administrativa o el margen de maniobra fiscal.

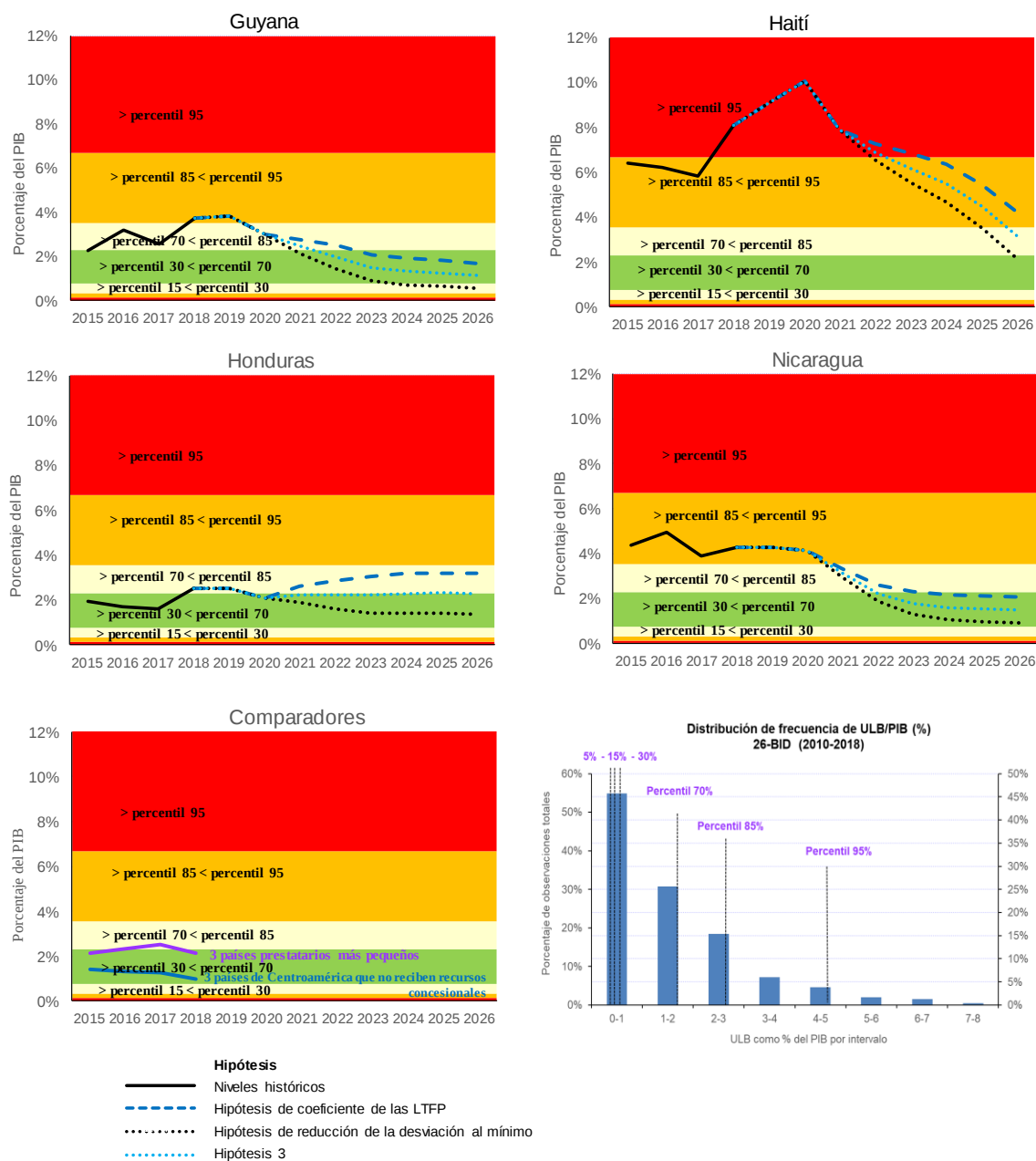
Indicadores operativos	Indicadores de sostenibilidad de la deuda	Indicadores de pertinencia	Posible interpretación
En términos generales, la asignación a todos los países está en consonancia con los niveles de desembolso recientes y el ULB es estable y se ubica en niveles razonables.	El flujo neto de préstamos como porcentaje del PIB es muy positivo y se proyecta que la relación deuda con el BID/PIB aumente de manera considerable y sostenida.	La participación del BID en la deuda multilateral y la deuda pública externa está aumentando.	Los países prestatarios son fuertes en la ejecución de cartera y el margen de maniobra fiscal no es una restricción vinculante. Sin embargo, el volumen del SMABD es demasiado grande desde la perspectiva de sostenibilidad de la deuda y se observan desequilibrios en los indicadores de sostenibilidad de la deuda y concentración.

Presentación indicativa de los indicadores

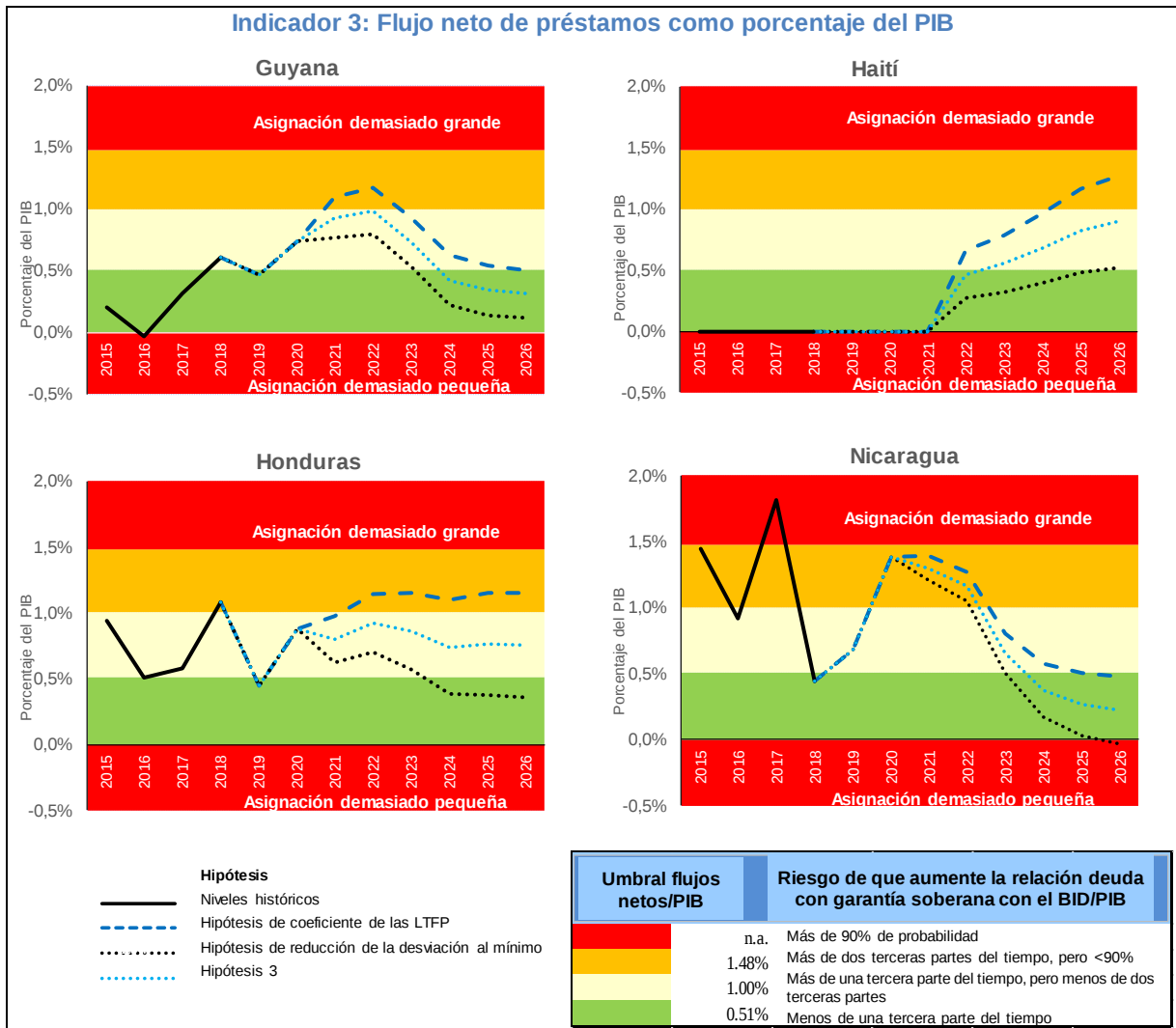


Fuente: VPC, documentos GN-2442-53, GN-2442-57 y GN-2442-64, y proyecciones de desembolso de las Representaciones.

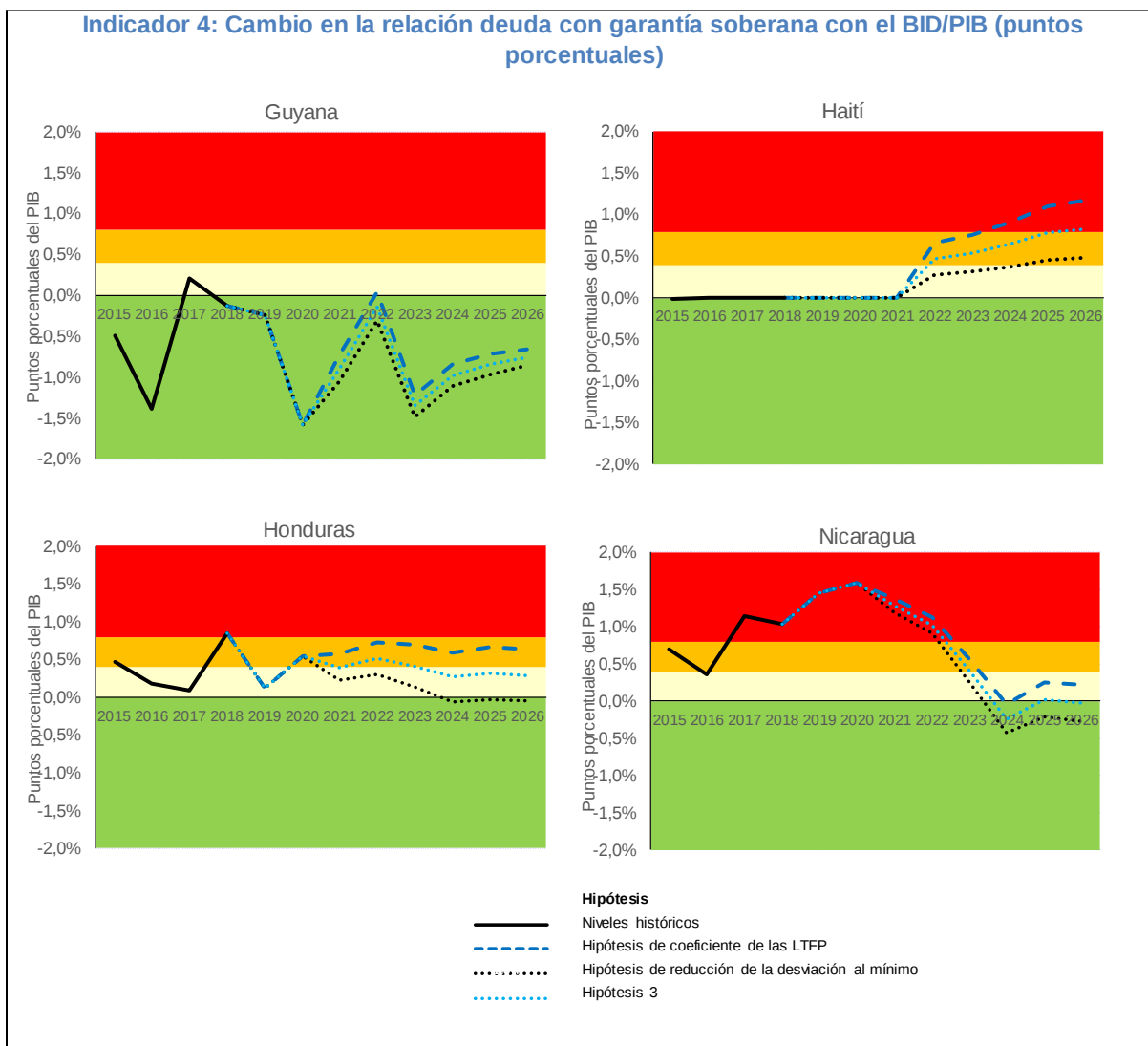
Indicador 2: Saldo no desembolsado de préstamos o financiamiento no reembolsable (ULB) con respecto al PIB (%)
(posición al cierre del ejercicio)



Fuente: VPC, LMS 50 y proyecciones de desembolso de las Representaciones.

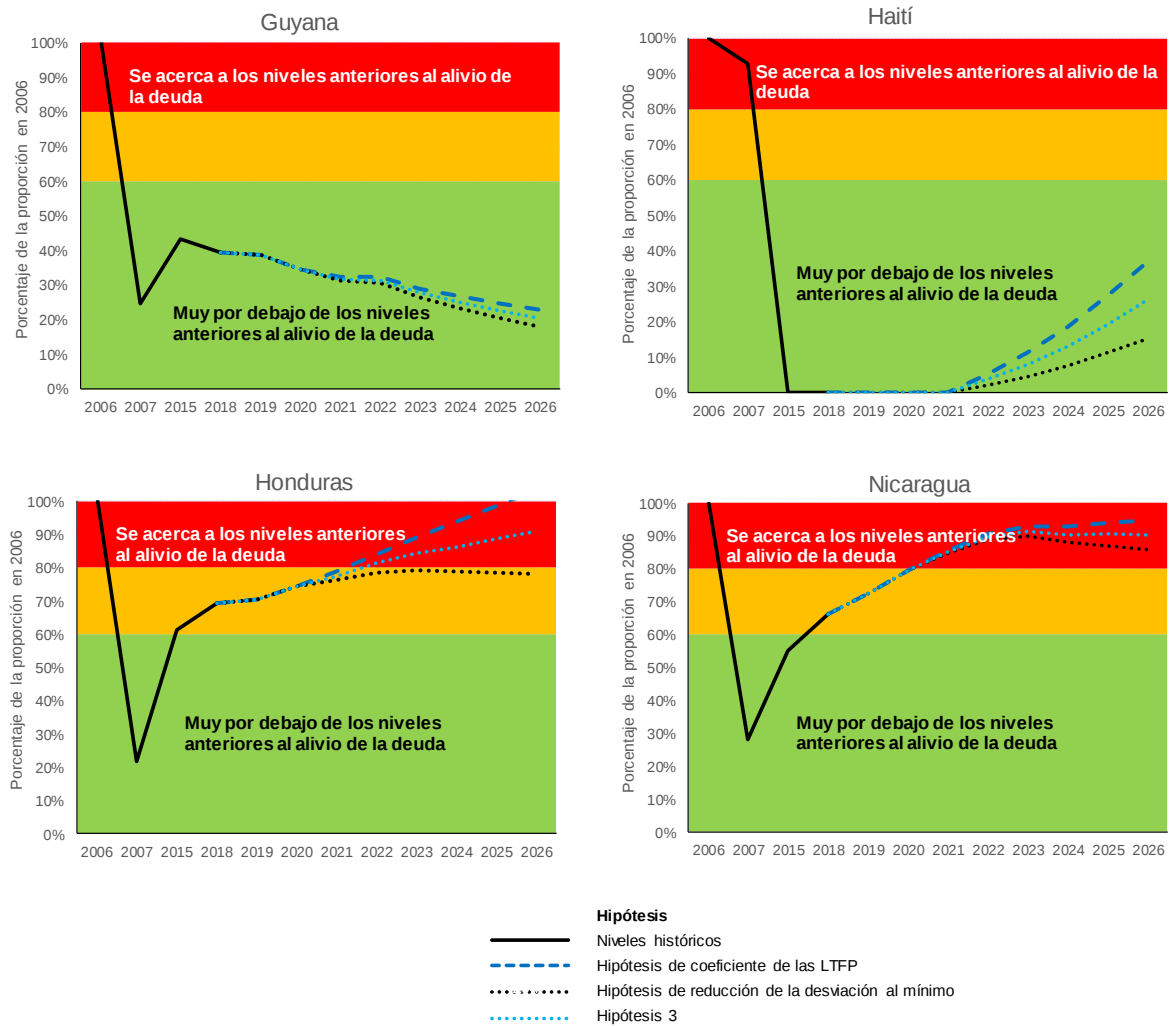


Fuente: VPC, documento GN-2442-64 y proyecciones de desembolso de las Representaciones.



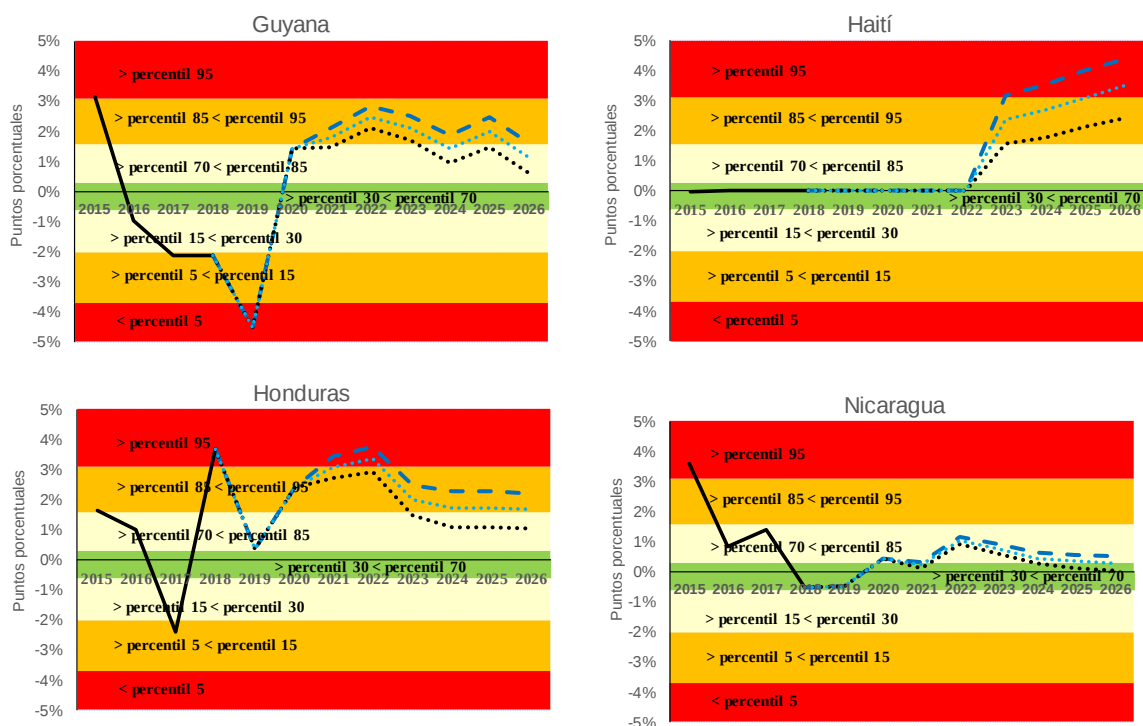
Fuente: VPC, documento GN-2442-64 y proyecciones de desembolso de las Representaciones.

Indicador 5: Proporción de deuda con el BID frente a la proporción antes del alivio de la deuda (%)

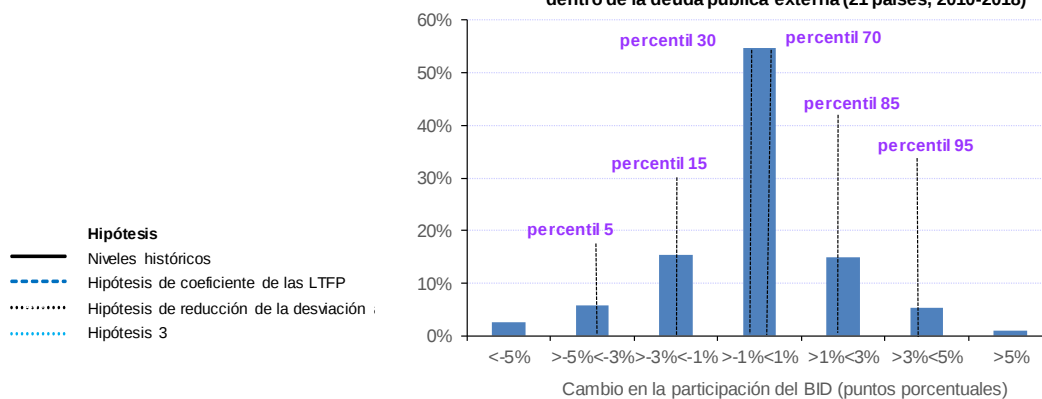


Fuente: VPC, documento GN-2442-64 y proyecciones de desembolso de las Representaciones.

Indicador 6: Cambio en la participación del BID dentro de la deuda pública externa (puntos porcentuales)



Distribución de frecuencia de los cambios en la participación del BID dentro de la deuda pública externa (21 países, 2010-2018)



Fuente: VPC, documento GN-2442-64 y proyecciones de desembolso de las Representaciones; datos sobre el total de deuda pública externa de los economistas de país y los informes del personal técnico del FMI.

ANEXO III

CONSIDERACIONES SOBRE LA CAPACIDAD DE ABSORCIÓN

Demanda

El concepto de “demanda” de recursos concesionales no es sencillo. En vista de que, por definición, las tasas de los recursos concesionales son más bajas que las de los recursos basados en el mercado, en principio la demanda establecida de dichos recursos podría ser infinita. De igual modo, las necesidades de desarrollo son enormes²⁵. No obstante, la demanda efectiva —el volumen de recursos concesionales que razonablemente se pueden absorber y utilizar de manera adecuada— se ve restringida por la capacidad de absorción.

Restricciones relacionadas con la capacidad de absorción

Prácticamente todos los estudios [sobre eficacia de la ayuda] que analizan si disminuyen los rendimientos confirman la existencia de esa relación (con respecto al crecimiento), por lo que aportan sólidas pruebas empíricas de que hay restricciones de capacidad de absorción en los países receptores, Feeny y de Silva (2012)²⁶.

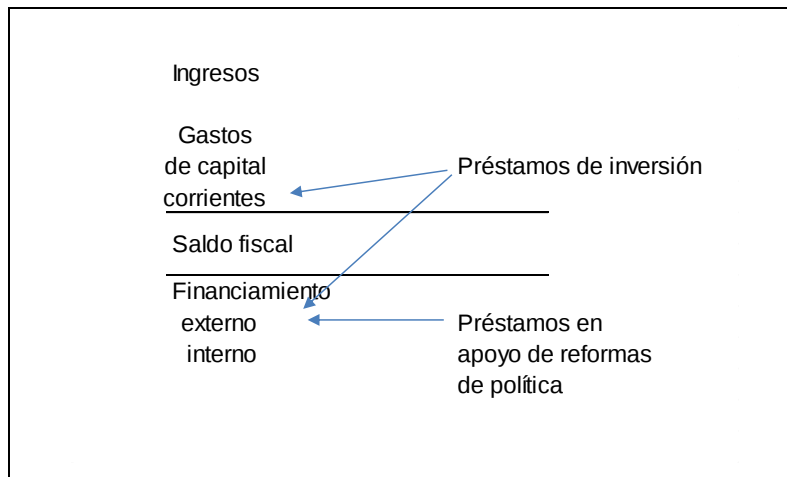
Las restricciones relacionadas con la capacidad de absorción abarcan restricciones (i) en la capacidad administrativa y de ejecución de proyectos, (ii) en el margen de maniobra fiscal y (iii) de sostenibilidad de la deuda. La importancia relativa de estas restricciones varía entre los países y por tipo de proyecto, y también puede variar con el tiempo. Los préstamos en apoyo de reformas de política suelen estar menos restringidos que los proyectos de inversión por aspectos de capacidad administrativa y margen de maniobra fiscal. Por otro lado, en vista de su carácter de desembolso rápido, las aprobaciones de los préstamos en apoyo de reformas de política se traducen velozmente en mayores niveles de deuda.

Como los préstamos de inversión financian gastos de capital de los gobiernos, forman parte del programa de gastos de capital del gobierno y también de su financiamiento externo (Gráfico III.1).

²⁵ Organización de las Naciones Unidas (2015). Documento final de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: Agenda de Acción de Addis Abeba, julio de 2015, Addis Abeba, Etiopía.

²⁶ S. Feeny y A. de Silva (2012), *Measuring Absorptive Capacity Constraints to Foreign Aid*, Economic Modelling 29, 725-733, Elsevier B.V.

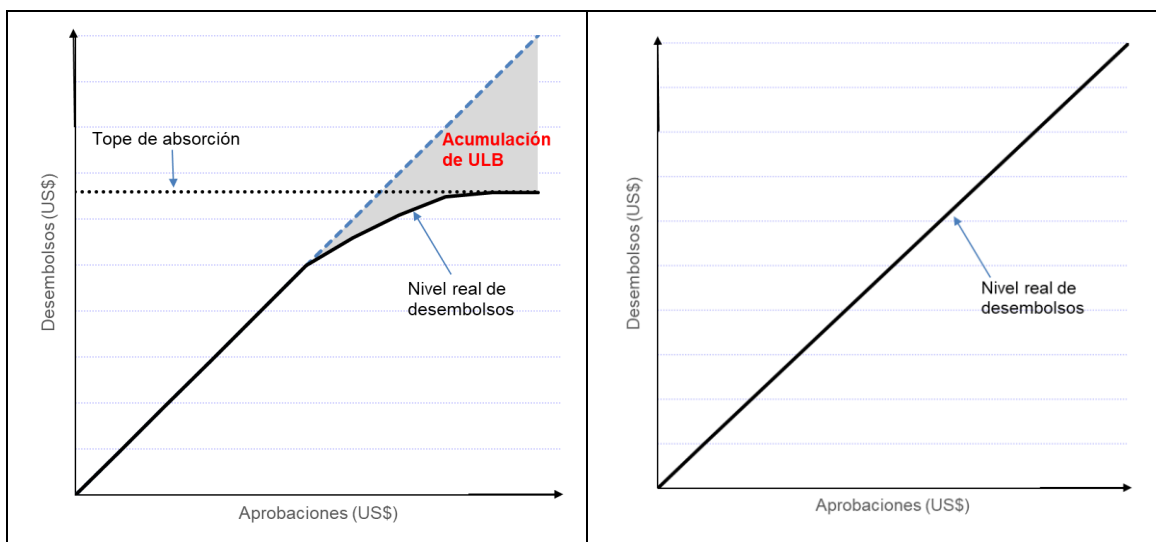
Gráfico III.1: Esquema presupuestario ilustrativo



Incluso cuando los bancos multilaterales de desarrollo financian una elevada proporción del gasto de capital de un gobierno —como suele ocurrir en el caso de los países elegibles para recibir recursos concesionales—, tales gastos son finitos y están limitados por consideraciones de margen de maniobra fiscal.

Cuando los niveles de asignación y de aprobación de préstamos son bajos, es probable que las aprobaciones de préstamos se traduzcan, dólar por dólar, en desembolsos para proyectos. Sin embargo, más allá de cierto punto la capacidad de un país para absorber más financiamiento para proyectos de inversión disminuye ya sea por restricciones en la capacidad administrativa o en el margen de maniobra fiscal. Puede incluso haber un tope de absorción o un punto máximo de desembolsos por encima de los cuales estos no pueden aumentar, independientemente de cuánto financiamiento esté disponible. Una vez que las restricciones en la capacidad de absorción se vuelven vinculantes, se abre una brecha entre las aprobaciones de préstamos y los desembolsos, y el saldo no desembolsado de préstamos o financiamiento no reembolsable empieza a crecer (Gráfico III.2). En ese momento, la metáfora de “empujar una cuerda” que se usa comúnmente en el contexto de la política monetaria también se aplicaría a las aprobaciones adicionales.

Gráfico III.2: Conversión de aprobaciones en desembolsos
Préstamos de inversión **Préstamos en apoyo de reformas de política**



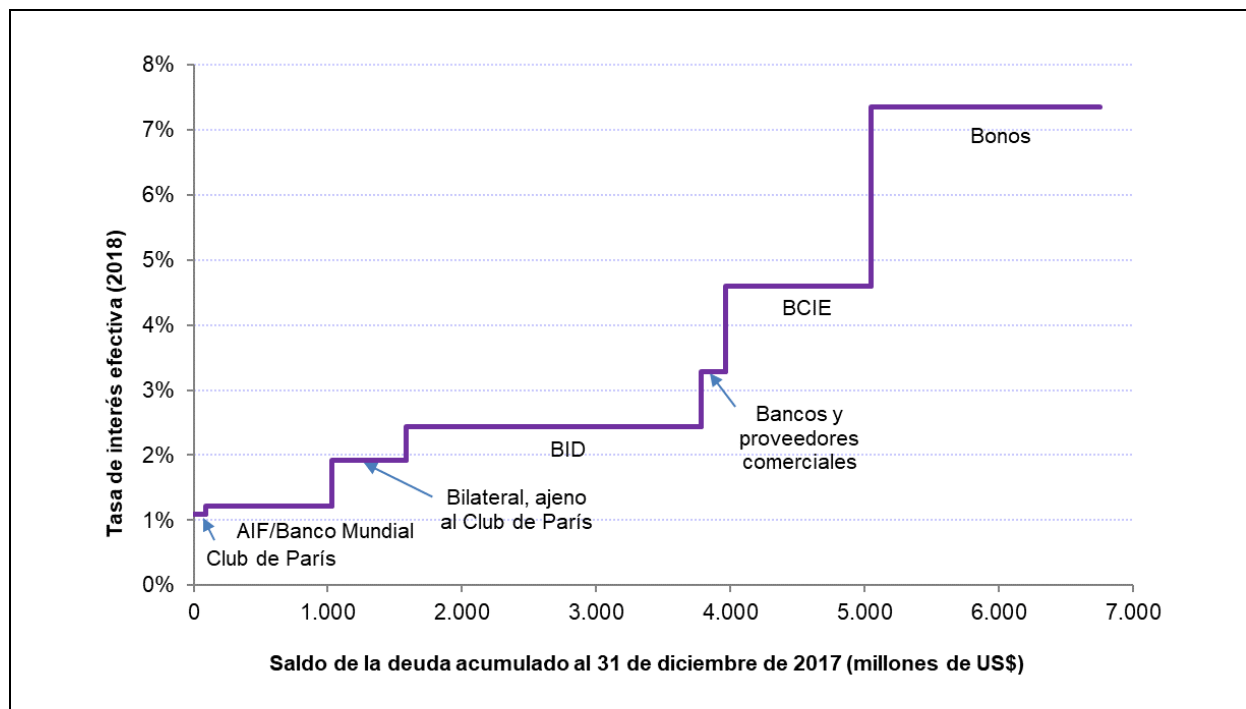
Fuente: VPC.

Sustitución de acreedores

Las limitaciones en el margen de maniobra fiscal y, en su mayor parte, en la capacidad administrativa son restricciones nacionales y de toda la economía aplicables a los acreedores oficiales como un grupo. Por consiguiente, dentro de la restricción general, los gobiernos prestatarios tienen cierta posibilidad, en particular en los márgenes, para sustituir un acreedor por otro. Estos cambios pueden relajar las restricciones en la capacidad de absorción con un acreedor y endurecerlas con otro.

Determinar la combinación óptima de acreedores y socios para el desarrollo según sus prioridades y preferencias no es solo el derecho de un país soberano, sino que también podría contribuir a la sostenibilidad de la deuda en caso de dar como resultado un costo promedio de financiamiento más bajo (Gráfico III.3). No obstante, para determinar un volumen adecuado del SMABD se debe procurar que no se provoque competencia entre acreedores por un margen de maniobra fiscal común limitado.

Gráfico III.3: Honduras: Curva de costo del financiamiento externo (2018)



Fuente: VPC con base en la Secretaría de Finanzas, Gobierno de la República de Honduras, Informe Deuda Pública de la Administración Central, IV 2017 y 2018.

Nota: La tasa de interés efectiva se calcula como el interés y las comisiones pagados en 2018 divididos por el saldo de la deuda al 31 de diciembre de 2017.

ANEXO IV

MODELO DEL BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO PARA EL VOLUMEN DE LA ASIGNACIÓN BASADA EN EL DESEMPEÑO

El Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) ofrece un ejemplo útil para el BID porque es el único banco multilateral de desarrollo, además del BID, en haber transferido la responsabilidad de su financiamiento concesional a su ventanilla de financiamiento basado en el mercado. Antes de la transferencia del 1 de enero de 2017, el Fondo Asiático de Desarrollo (FAsD) otorgaba préstamos concesionales y financiamiento no reembolsable a los países elegibles del BAsD para recibir recursos concesionales. Después de la transferencia de los préstamos concesionales del FAsD a los recursos del Capital Ordinario, efectuada el 1 de enero de 2017, la responsabilidad de los préstamos concesionales (préstamos del Capital Ordinario concesional) pasó del FAsD al Capital Ordinario del BAsD. El FAsD se convirtió en un mecanismo solo para financiamiento no reembolsable —similar a la Facilidad No Reembolsable (GRF) del BID— y retuvo la responsabilidad de suministrar recursos no reembolsables a países elegibles en riesgo alto o moderado de sobreendeudamiento y para varias reservas temáticas (por ejemplo, proyectos regionales, mecanismos de respuesta en caso de desastres, reducción del riesgo de desastres y seguridad sanitaria regional).

El costo de suministrar préstamos del Capital Ordinario concesional ahora recae en el Capital Ordinario, mientras que los recursos no reembolsables del FAsD se financian mediante contribuciones de los donantes provenientes de reposiciones periódicas, transferencias de ingresos netos del Capital Ordinario e ingresos por concepto de inversiones líquidas. Por consiguiente, en la planificación financiera y la evaluación de la carga de los recursos concesionales en el Capital Ordinario se deben tener en cuenta el otorgamiento de préstamos del Capital Ordinario concesional con cargo al balance general del Capital Ordinario y las transferencias de ingresos netos al FAsD.

El BAsD determina el monto de recursos concesionales para un período de reposición de cuatro años con base en varios factores, entre ellos (i) una lista de países elegibles para recibir recursos concesionales durante el período de reposición, (ii) demanda estimada de los países elegibles, (iii) política de asistencia concesional y (iv) capacidad financiera a largo plazo del BAsD. De conformidad con las políticas financieras y de suficiencia de capital del BAsD, una relación capital/préstamos mínima es un parámetro de referencia clave para evaluar la capacidad financiera a largo plazo. Después de considerar posibles graduaciones con respecto a la asistencia concesional, el BAsD habrá de mantener financiamiento concesional en términos reales y dejar abierta la posibilidad de aumentar el volumen de préstamos del Capital Ordinario concesional².

1 BAsD (mayo de 2016), *Concessional Assistance Policy*, Manila, Filipinas.

2 Resolución N.º 372 de la Asamblea de Gobernadores del BAsD.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

RESOLUCIÓN DE-6/21

Propuesta de una Metodología Revisada para Determinar el Volumen de Financiamiento del Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño (SMABD)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Presentar a la Asamblea de Gobernadores el documento AB-3259, titulado “Propuesta de una Metodología Revisada para Determinar el Volumen de Financiamiento del Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño (SMABD)”.
2. Recomendar a la Asamblea de Gobernadores que apruebe el proyecto de resolución que se adjunta como Apéndice II al documento mencionado en el párrafo 1 de esta Resolución, mediante el procedimiento de votación sin convocar a reunión previsto en la Sección 5 del Reglamento General del Banco.
3. Disponer que los Gobernadores podrán emitir sus votos por cualquier medio rápido de comunicación escrita. El proyecto de resolución se considerará aprobado en la fecha en que las respuestas recibidas en la Sede del Banco constituyan quórum, de acuerdo con lo dispuesto en la Sección 2 (e) del Artículo VIII del Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (“el Convenio”), y que el número de votos a favor represente la mayoría de la totalidad de los votos de los países miembros de acuerdo con la Sección 4 (c) del Artículo VIII del Convenio. La votación permanecerá abierta hasta el 4 de marzo de 2021.

(Aprobada el 17 de febrero de 2021)

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

RESOLUCIÓN AG-1/21

Propuesta de una Metodología Revisada para Determinar el Volumen de Financiamiento del Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño (SMABD)

CONSIDERANDO QUE:

Mediante la Resolución AG-9/16 del 1 de septiembre de 2016, la Asamblea de Gobernadores autorizó la transferencia de los activos y pasivos del Fondo para Operaciones Especiales (FOE) a los recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco, y determinó que la combinación de préstamos del FOE y del CO sea reemplazada por una combinación de préstamos con recursos del CO sujeto a términos y condiciones financieras concesionales (“CO Concesional”), y por recursos del CO sujeto a los mismos términos y condiciones financieras aplicables a las operaciones de préstamo individual con Garantía Soberana (GS) financiadas con los recursos del programa regular del CO del Banco;

Mediante la Resolución AG-9/16 y el documento AB-3066-2, titulado “Propuesta para Conferir Sostenibilidad a la Asistencia Concesional mediante la Optimización de los Balances del BID”, la Asamblea de Gobernadores decidió que el monto total de recursos CO Concesional a ser asignado en cualquier ejercicio de asignación bienal será determinado como una proporción del monto de los recursos proyectados para los préstamos con GS a ser financiados con los recursos del programa regular del CO del Banco determinado por las Proyecciones Financieras a Largo Plazo (PFLP);

Durante la reunión del Comité de Programación del Directorio Ejecutivo del Banco en la que consideró la “Propuesta para la Asignación de Recursos Concesionales para el período 2019-2020” (documento GN-2442-57), el “Comité expresó su interés por revisar la metodología y los indicadores utilizados para la determinación del volumen de financiamiento del sistema mejorado de asignación basada en el desempeño (SMABD) antes de la preparación de la próxima propuesta para la asignación de recursos concesionales para el 2021-2022” (documento GN-2442-62 “Propuesta para la Asignación de Recursos Concesionales para el período 2019-2020. Informe del Presidente del Comité de Programación del Directorio Ejecutivo. Versión revisada”);

En respuesta a la solicitud realizada por los miembros del Comité de Programación del Directorio Ejecutivo del Banco, la Administración preparó una propuesta con el objetivo de ayudar a que las asignaciones futuras de recursos concesionales aseguren a que los países elegibles tengan suficientes asignaciones para promover el progreso del desarrollo, evitando a la vez problemas en el exceso de dichas asignaciones;

El Directorio Ejecutivo del Banco ha considerado el documento GN-2442-72, titulado “Propuesta de una Metodología Revisada para Determinar el Volumen de Financiamiento del Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño (SMABD)”, y acordado que, de conformidad con la Resolución DE-6/21, se presente para consideración de la Asamblea de Gobernadores este proyecto de resolución;

La Asamblea de Gobernadores

RESUELVE:

1. Reemplazar la metodología para la determinación del monto total de recursos CO Concesional a ser asignado en cualquier ejercicio de asignación bienal establecida en el documento AB-3066-2 y en el párrafo 3 de la Resolución AG-9/16, por la metodología descrita en el Capítulo III del documento AB-3259.

2. Delegar en el Directorio Ejecutivo del Banco la autoridad para aprobar cualquier actualización o cambio subsiguiente a la metodología para determinar el monto total de recursos CO Concesional a ser asignado en cualquier ejercicio de asignación bienal establecida en el Capítulo III del documento AB-3259.

(Aprobada el 11 de marzo de 2021)