

Evaluación Intermedia de los Compromisos del IDB-9

Desempeño Operativo y Presupuesto

Informe Detallado

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



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



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



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



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

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

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2013**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/evaluacion

SÍNTESIS

En BID-9, la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, o el Banco) encomendó la adopción de un proceso de presupuesto basado en resultados (PbR) cuyo diseño se encuentre alineado a y ayude a cumplir los objetivos clave de desempeño del Marco de Resultados Corporativos (MRC), así como para mejorar la transparencia y rendición de cuentas. Además, los Gobernadores dispusieron la utilización de un Sistema de Gestión de Desempeño basado en un Cuadro de Mando Balanceado (BSC, por sus siglas en inglés) para incorporar los resultados de un Sistema de Retroalimentación Externa (EFS, por sus siglas en inglés). Asimismo, los Gobernadores también solicitaron que el Banco continúe mejorando su eficiencia organizacional.

El BID ha progresado de manera significativa en mejorar la calidad y la disponibilidad de la información relacionada con el presupuesto y el programa de trabajo, así como en el desarrollo y el perfeccionamiento de los sistemas que respaldan el proceso de monitoreo y planificación presupuestaria. Muchas de las medidas definidas en el documento Marco del PbR pueden considerarse cumplidas desde una perspectiva técnica, pero el PbR aún se encuentra en desarrollo. Un área importante que los planificadores del PbR subestimaron fue el esfuerzo y el tiempo que llevaría crear una organización que utilice información la gestión por resultados. Este esfuerzo debe involucrar a todos los niveles de la Administración y debe ir acompañado de incentivos apropiados. El trabajo sobre este cambio cultural ya comenzó, aunque se extenderá más allá del período planificado de implementación del PbR, estipulado en tres años. En contraste, los esfuerzos asociados al BSC fueron abandonados, por lo cual no cumplió su objetivo. A pesar de resultar en una importante experiencia de aprendizaje para el Banco y en la generación de un número de indicadores de desempeño, el Banco no implementó un sistema de planeamiento y administración estratégica que ayude a alinear las actividades del negocio con su estrategia desde una perspectiva enfocada e integral del desempeño organizacional. Por otro lado, el proyecto de EFS se está reanudando y los resultados preliminares se esperan para comienzos de 2013. El trabajo para mejorar la eficiencia operativa se encuentra en marcha, pero el apoyo brindado por los datos del PbR para desarrollar esta actividad es limitado ya que la mayoría de los indicadores de eficiencia están relacionados con los tiempos del ciclo y no con el presupuesto.

A raíz de estas conclusiones, OVE brinda varias sugerencias para el trabajo a futuro: i) incrementar el foco, la atención y los recursos destinados al proceso de gestión de cambio del PbR para lograr la reforma cultural requerida a fin de crear una organización que "gestione para resultados"; ii) planificar la participación de todos los niveles de Administración y recurrir a expertos internos y externos en el proceso, reconociendo que el proceso tomará tiempo; iii) crear e implementar incentivos efectivos, junto con el Departamento de Recursos Humanos, para reconocer y recompensar la buena conducta y las buenas prácticas que puedan cambiar la cultura del Banco; iv) contemplar la posibilidad de aumentar el nivel de patrocinio del PbR, y su posible combinación con la estructura de gobernanza del Programa Óptima; v) concentrarse en la creación de un conjunto reducido de indicadores de desempeño que guíen las actividades del Banco y estén en sintonía con su estrategia, objetivos y prioridades y vi) revisar el proceso

presupuestario para identificar las restricciones principales —por ejemplo, el número máximo de empleados— y reconsiderar los plazos para la diseminación de la información sobre desempeño y las asignaciones/reasignaciones presupuestarias para asegurar la alineación.

PREFACIO

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

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

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

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS

RESUMEN EJECUTIVO

I.	INTRODUCCIÓN	1
A.	Antecedentes: el presupuesto del BID antes de BID-9.....	1
B.	Objetivo, alcance y metodología de la evaluación	3
II.	HALLAZGOS	4
A.	Implementación completa.....	4
1.	Implementación de un Presupuesto basado en resultados	4
2.	Implementación de un Sistema de Cuadro de Mando Balanceado.....	15
3.	Continuación de la eficiencia operativa.....	18
B.	Implementación efectiva.....	19
1.	La cultura de la gestión para resultados.....	19
2.	Responsabilidad organizacional y apropiación del PbR.....	20
3.	Uso del PbR en la toma de decisiones	21
4.	Atención centrada en una serie limitada de indicadores clave	21
III.	CONCLUSIONES.....	23

LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

ANEXO A: [MEDIDAS BID-9 PARA EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS](#)

ANEXO B: [PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DEL PBR](#)

ANEXO C: [INDICADORES DE CUADRO DE MANDO BALANCEADO \(MRC\)](#)

Este documento de referencia ha sido preparado por George West y Marco Velarde bajo la dirección de Alejandro Soriano. Todos los documentos de referencia han sido revisados y discutidos dentro de OVE y circulados a la Administración para comentarios. Los demás documentos de referencia y la evaluación completa del BID-9 pueden ser encontrados en la página web: www.iadb.org/evaluacion

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BDA	Departamento de Presupuesto y Servicios Administrativos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BUFIPOL	Comité de Presupuesto y Políticas Financieras
BSC	Cuadro de mando balanceado
CAN	Departamento de Países del Grupo Andino
CRF	Marco de resultado corporativo
CPC	Consola de desempeño corporativo
DEF	Marco de Efectividad en el Desarrollo
DEO	Panorama de la Efectividad en el Desarrollo
EFS	Sistema de Retroalimentación Externa
EVP	Oficina del Vicepresidente Ejecutivo
BID-9	Noveno Aumento General de Capital
MRC	Marco de resultados corporativo
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
RBB	Presupuesto basado en resultados
SPD	Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo
VPC	Vicepresidencia de Países
VPF	Vicepresidencia de Finanzas y Administración
VPP	Vicepresidencia del Sector Privado y Operaciones sin Garantía Soberana

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento informa sobre la evaluación de la implementación intermedia del sistema de presupuesto basado en resultados (PbR) en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, o Banco). El objetivo de esta revisión consistía en evaluar el progreso logrado por la Administración del BID en la implementación de las reformas requeridas por la Asamblea de Gobernadores en el contexto del Noveno Aumento General de Recursos (BID-9). El mandato del PbR se dividió en tres partes: i) la adopción de un proceso de PbR en consonancia con las prioridades del Marco de Resultados Corporativos (MRC); ii) la implementación de un sistema de Cuadro de Mando Balanceado (BSC) con el fin de mejorar la gestión para resultados en el Banco, a través de la alineación de las actividades del negocio con la misión corporativa y el monitoreo de los resultados corporativos y (iii) continuar el perfeccionamiento de la eficiencia y efectividad organizacional del Banco.

En 2010 el Banco organizó cuatro equipos (Grupo de Trabajo de PbR) para crear el documento Marco del PbR, aprobado por el Directorio Ejecutivo en diciembre de 2010. El Marco contenía un plan de implementación que definía los pasos a seguir por la Administración para implementar el PbR en los próximos tres años. Los equipos reconocieron y declararon en el documento Marco que el PbR exige un cambio en la cultura del Banco hacia una cultura orientada a establecer objetivos y gestionar para resultados, afirmando que ello requeriría decisiones difíciles, priorización, incentivos claros y rendición de cuentas, acompañados por cambios en la conducta.

El Grupo de Trabajo reconoció que el Informe BID-9 exigía la adopción de medidas que no serían posibles en un sistema de PbR—por ejemplo, la vinculación de la asignación de recursos presupuestarios para alcanzar los objetivos del MRC implicaría establecer una relación directa entre las inversiones presupuestadas y los productos, lo cual es imposible para un sistema presupuestario. Se decidió que este objetivo se notificaría a través del Panorama de la Efectividad en el Desarrollo (DEO). Así, una de las principales tareas del PbR fue el vincular las inversiones del Banco con productos, así como realizar otras modificaciones en las cinco fases del ciclo presupuestario y de esta forma alcanzar los objetivos del PbR. El PbR fue considerado un mandato y no se aprovechó esta oportunidad para realizar una revisión fundamental del proceso presupuestario existente para identificar procesos u otros problemas—por ejemplo, rigidez o deficiencias, los cuales podrían haberse abordado para mejorar la forma en que el Banco toma decisiones sobre la asignación de recursos.

La mayor parte del trabajo para implementar el PbR implicó modificar las cinco etapas del ciclo presupuestario. Se realizaron mejoras en la calidad y exhaustividad de los datos/información y la emisión de informes, incluyendo el acceso en línea a datos de los programas de trabajo y presupuesto. que pretende mejorar el seguimiento de los recursos planificados y utilizados para obtener productos específicos. También se realizaron una serie de mejoras en los sistemas de planificación y diseminación presupuestaria. Aún resta resolver algunos problemas con respecto al registro del tiempo y la posibilidad de realizar cambios en los contratos de los consultores para reflejar de forma precisa los proyectos sobre los que estos trabajan. En cuanto a los sistemas que respaldan el proceso presupuestario, hay una variedad de distintos sistemas, y los vínculos existentes entre

ellos no son constantes. Se espera que el Programa Optima resuelva la mayoría de estos problemas en los sistemas, pero aún no están claros los plazos de este trabajo ni los detalles para la consecución de los objetivos. Otro asunto que aún no se ha resuelto es el de la creación o identificación de un conjunto reducido de indicadores clave que ayudarían a la Administración y al Directorio Ejecutivo a concentrarse en los objetivos y las prioridades cruciales y a realizar asignaciones o cambios en los recursos.

Uno de los objetivos principales era crear en el Banco una cultura que gestione por resultados. La implementación del PbR incluía un componente de gestión de cambio. Si bien se dedicó considerable tiempo y esfuerzo para capacitar a los funcionarios e instruirlos acerca del PbR, no fue sino hasta hace poco que, con la ayuda de expertos de la Universidad de Chile, el Banco tomó conciencia del alcance y la profundidad del cambio organizacional que el PbR requiere. El abordaje del cambio cultural y conductual se extenderá mucho más allá del período de implementación estimado en el Marco del PbR de tres años.

Debido al tipo de cambios requeridos para alcanzar un PbR exitoso, el nivel de patrocinio del proyecto resulta importante. Este proyecto se encomendó a una división del Departamento de Servicios Administrativos y Presupuestarios— un nivel bajo para lograr la adherencia organizacional requerida para captar la atención de los gerentes y funcionarios y modificar la conducta. Esta tarea se dificultó aun más al no haber incentivos lo suficientemente efectivos como para alentar y recompensar el cambio conductual. Esta es una tarea aún pendiente, el Departamento de Recursos Humanos debe hacerse cargo de este aspecto del PbR y trabajar en conjunto con la Administración para crear incentivos efectivos. La Administración necesita desempeñar un rol central en la implementación del PbR si el Banco pretende garantizar la rendición de cuentas y transparencia, los cuales son cruciales para el éxito del PbR.

El Banco atraviesa el segundo año del período de implementación de tres años previsto para el PbR. Se ha realizado un gran esfuerzo para lograr cambios y se han producido avances importantes en algunos frentes—pero la implementación del PbR todavía se encuentra en curso. Queda por conocer la medida en que el PbR ha mejorado la toma de decisiones. A pesar de que algunos de los componentes del esfuerzo del PbR pueden haberse cumplido, el PbR no ha sido implementado completamente; por ende, no se alcanzaron los objetivos de efectividad y logro de posibles beneficios, y se estima que estos no se concretarán hacia el final del período de implementación de tres años previsto por la Administración. Esto se debe en parte a la complejidad que implica un cambio conductual importante en el tiempo y los grandes esfuerzos necesarios para hacer efectivo estos cambios, así como los incentivos necesarios para que el Banco pueda crear una organización que “gestione para resultados.” El apoyo a futuro debe comprender la predisposición para experimentar, adaptarse continuamente y aprender de los errores, lo cual no siempre es fácil de lograr en una organización jerárquica como la del Banco.

Con respecto a la implementación del BSC, se abandonó el intento después de más de dos años de esfuerzos y de aproximadamente USD 2,5 millones de dólares en gastos. A pesar de haber resultado en una importante experiencia de aprendizaje, estos esfuerzos no alcanzaron el objetivo del proyecto; implementar un BSC que pueda proporcionar al

Banco un sistema de planeamiento y administración estratégico para asegurar la alineación entre las actividades del negocio con la estrategia organizacional y así proporcionar una perspectiva enfocada y completa del desempeño organizacional del Banco. La imposibilidad de implementar el BSC se debió a procesos internos ineficaces, deficiencias en la gestión y a la falta de apropiación. Las vicepresidencias han implementado “tableros” (dashboards), pero estos no brindan la perspectiva de enfoque integral que aporta un BSC, la cual proporciona un sistema estratégico de planeamiento y administrativo a nivel corporativo para la Administración y el Directorio Ejecutivo del Banco. Este objetivo no se alcanzó y una porción del presupuesto de este proyecto fue destinado a la compra de un sistema operativo que no se encuentra en uso actualmente.

El trabajo sobre el Sistema de Retroalimentación Externa se reanudó recientemente. Se desarrolló un proceso, estructura de gobernanza y un plan de implementación que se encuentran en las etapas iniciales de implementación. Las expectativas que se tienen con respecto a este trabajo son altas y deberán ser manejadas debido a la complejidad en diseñar y realizar entrevistas longitudinales exitosas.

Los indicadores de eficiencia en el MRC están relacionados en gran parte con la medición de mejoras en el ciclo del tiempo y con el adición de datos sobre costos en los gastos operacionales y administrativos. El PbR respalda el aspecto de datos sobre costos, pero el vínculo es débil y el reporte es anual a través del MRC. El impacto de estos indicadores en la toma de decisiones y reasignación de recursos parece ser muy limitado.

Sugerencias con miras al futuro

Mirando hacia el futuro, existen algunas medidas que pueden ayudar a alcanzar los beneficios que se esperan de las iniciativas mencionadas anteriormente.

1. Incrementar el enfoque en el proceso de gestión de cambios.

- El tipo de cambio que el PbR requiere es más conductual que técnico. Por eso es importante revisar el proceso de gestión de cambio del PbR con la ayuda de consultores externos para diseñar un plan que ayude a los gerentes y funcionarios a comprender lo que realmente se necesita para lograr una organización que "gestione por resultados".
- Es necesario que los tipos de cambio previstos en los mandatos BID-9 se produzcan en los múltiples niveles del Banco, donde se podrá encontrar resistencia. Se requerirá tiempo y recursos para realizar un cambio cultural, el compromiso y apoyo de la administración serán indispensables. Como resultado de una comprensión clara de lo que el PbR implica, la Administración debería reconsiderar su nivel de patrocinio y conducirlo posiblemente hacia un lugar organizacional más alto, posiblemente combinándolo con la estructura de gobernanza del Programa Optima, lo cual traería consigo la adherencia organizacional requerida.

2. *Utilizar incentivos para cambiar la cultura*

- El uso de incentivos apropiados es clave para alentar y recompensar el esfuerzo de los administradores y funcionarios que demuestren estar “gestionando por resultados”. Es importante que el Departamento de Recursos Humanos lidere el aspecto de los incentivos de este esfuerzo y que junto con expertos externos, trabaje en la creación de los incentivos apropiados y efectivos relacionados con el PbR, asegurando que estén incluidos entre los medios que el Banco dispone para recompensar a sus administradores y funcionarios.

3. *Utilizar los indicadores de desempeño clave en la toma de decisiones, rendición de cuentas y en la construcción de la transparencia.*

- Concentrarse en la creación y uso de un conjunto reducido de indicadores de desempeño que impulsan las actividades del Banco. Los indicadores deben estar vinculados a la estrategia, los objetivos y las prioridades del Banco. Este esfuerzo también debe ser extendido al Directorio Ejecutivo para demostrar que un número reducido de indicadores de desempeño ayudará tanto a la Administración como al Directorio en el futuro.
- Hacer uso de estos indicadores cuando se tomen decisiones con respecto a la asignación de recursos.
- Recurrir a consultores externos para educar al Banco asimilar de forma apropiada su experiencia interna — por ejemplo, las prácticas de PbR de CAN.
- La Administración debe continuar con sus esfuerzos para asegurar que el vínculo existente entre los planes de trabajo por unidad y las prioridades, objetivos y estrategias sea claros y transparentes. También debe ser clara la rendición de cuentas respecto al cumplimiento y deben reconocerse los resultados positivos y negativos.

4. *Asegurar que el proceso presupuestario sea compatible con las actividades del Banco.*

- Revisar el proceso presupuestario e identificar sus limitaciones principales y las formas de flexibilizarlo para respaldar las necesidades cambiantes del Banco.
- Revisar la necesidad de limitaciones presupuestarias en materia de fondos y cantidad de personal. La combinación de un tope de empleados y un presupuesto anual fijo limita la flexibilidad de la Administración para afrontar un ambiente externo altamente dinámico.

- Investigar las ventajas y desventajas que pueda brindar el desarrollo de presupuesto bianuales, de forma similar como se realizan en algunas instituciones de las Naciones Unidas. Por ejemplo, estos programas bianuales podrían proporcionar un incremento en la flexibilidad y ayudar al Banco en sus procesos de planeamiento, presupuesto y administración de sus programas de trabajo, especialmente con proyectos que se extienden más allá de un año fiscal específico.
- Desarrollar un proceso que permita que los contratos de consultores sean modificados para acomodar nuevas labores o cambios en las mismas. Concentrarse en las unidades no contempladas por la normativa del Banco sobre el registro de horarios.
- Continuar la simplificación de la estructura de codificación del Banco y eliminar superposiciones y códigos duplicados. Revisar la estructura de codificación general que forma parte del Programa Optima.

I. INTRODUCCIÓN

1.1 En el Noveno Aumento General de Recursos (BID-9) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, o el Banco), la Asamblea de Gobernadores incluyó como una de las condiciones para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del Banco, la adopción del presupuesto basado en resultados (PbR). Este documento es una de las 20 hojas informativas que confeccionó la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) como parte de la evaluación intermedia general de los requerimientos BID-9, y analiza la implementación completa y efectiva del requisito del PbR.

A. Antecedentes: el presupuesto del BID antes de BID-9

1.2 Los primeros avances del BID hacia un presupuesto basado en resultados comenzó en el 2002 con la implementación del Nuevo Marco de Préstamos¹, en el que la Administración dio a conocer su objetivo de encaminarse hacia una cultura basada en los resultados. Sin embargo, el Banco carecía de herramientas analíticas para informar sobre evaluaciones de presupuesto y guiar decisiones con respecto a la asignación de recursos. El manejo del presupuesto anual siguió siendo incremental: las unidades contaban con programas sólidos de trabajo, y recibían incrementos de presupuesto basados en una combinación de factores de costo externos, incluyendo el costo de vida y los costos del mercado de trabajo.

1.3 La necesidad de un proceso de presupuesto basado en resultados comenzó a tomar forma en el 2007. En octubre de ese año, OVE brindó una nota de supervisión² que analizaba los principios del PbR y la forma en que estos fueron adoptados por el Banco en el 2007 (ver Cuadro 1). OVE desarrolló cinco recomendaciones para mejorar el proceso de presupuesto basado en el desempeño. Todas las recomendaciones fueron “aceptadas por completo por la Administración del Banco y aprobadas por los miembros del Comité [de Políticas y Evaluación]”³.

1.4 Sin embargo, la tendencia del Banco hacia un presupuesto basado en resultados se limitó a la retórica, ya que el presupuesto basado en el desempeño no constituía un objetivo explícito en el Documento de Presupuesto de 2008, hecho por la Administración. El avance hacia los objetivos corporativos se supervisaría a través de un conjunto específico de indicadores de desempeño en el Marco de Desempeño Corporativo (CPF), presentado por la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD) ante la Junta Directiva en mayo de ese año.

¹ The New Lending Framework, 2002 (AG-7/09).

² “An Oversight Note on Budgeting for Results at the IDB” (RE-344), octubre de 2007.

³ Informe del Presidente sobre el Comité de Políticas y Evaluación (RE-344-1), diciembre de 2007.

Cuadro 1: Principios de PbR del OVE

Cambio Cultural
"...el proceso de presupuesto [basado en resultados] consiste fundamentalmente e acercar información sobre los resultados al proceso de toma de decisiones sobre la asignación de recursos..."
Incentivos
"La vinculación de la información sobre el desempeño con el presupuesto brinda un gran potencial para mejorar el debate presupuestario a través del cambio de los tipos de preguntas e información disponible para quienes toman las decisiones. Sin embargo, la información sobre el desempeño no brindará respuestas mecánicas en pos de las decisiones sobre presupuesto; más aun, los datos sobre desempeño no pueden eliminar la necesidad de una decisión fundada y elección política".
Foco en los Factores Principales
"...La utilidad del sistema puede verse fácilmente avasallada por demasiados indicadores y mucha información...debido a que [el PbR] es una herramienta para mejorar la calidad de las decisiones gerenciales...precisa enfocarse en una cantidad relativamente pequeña de objetivos institucionales clave..."
Toma de Decisiones
"... [El PbR] requiere mecanismos de retroalimentación para asegurar que la información sobre el desempeño anterior se brinde al mismo tiempo que se toman las decisiones respecto de la futura asignación de recursos..."
Rendición de cuentas y Transparencia
"...La rendición de cuentas requiere una clara especificación de los recursos requeridos para lograr determinados objetivos y las unidades organizacionales encargadas de la entrega de recursos y el cumplimiento de los resultados".
Compatibilidad con el Negocio
"Las instituciones que se han comprometido a un proceso de presupuesto basado en resultados descubrieron que desarrollar sistemas que funcionen bien en distintos contextos institucionales demanda tiempo y diligencia. Es probable que el Banco también requiera tiempo y experimentación para determinar una estructura que sea compatible con el nuevo Banco realineado".

Fuente: "An Oversight Note on Budgeting for Results at the IDB" (RE-344), octubre de 2007

- 1.5 Al momento de la Asamblea Anual de 2010 en Cancún, México, los accionistas ya manifestaban una creciente preocupación por el hecho de que los procesos de asignación de recursos del Banco no eran lo suficientemente transparentes y de que la realineación del BID del 2007 no había abordado el redimensionamiento de las unidades funcionales del Banco a través de la adopción de un enfoque de presupuesto base cero. En consecuencia, el PbR se incorporó al texto de la declaración de la Asamblea de Gobernadores del BID⁴ y al informe de la Administración⁵ en respuesta a sus requerimientos (Informe BID-9)⁶.

⁴ "Declaración de Cancún", 21 de marzo de 2010 (AB-2728).

⁵ "Report on the Ninth General Increase in the Resources of the Inter-American Development Bank," 21 de mayo de 2012 (AB-2764).

⁶ Ver Anexo A: Medidas para el Presupuesto Basado en Resultados BID-9

- 1.6 El Informe BID-9 dividió el mandato del PbR en tres partes: i) la adopción de un proceso del PbR en sintonía con las prioridades del Marco de Resultados Corporativo (MRC); ii) la implementación de un sistema de Cuadro de Mando Balanceado (BSC) a fin de mejorar la gestión para resultados dentro del Banco, a través de la alineación de las actividades del Banco a la misión corporativa y el monitoreo de los resultados corporativos; y iii) la continuidad de las mejoras en la efectividad y eficiencia organizacional del Banco.

B. Objetivo, alcance y metodología de la evaluación

- 1.7 El objetivo de este informe es evaluar los avances en la implementación de los mandatos relacionados con el PbR de la Declaración de Cancún y el Informe BID-9. Este informe plantea dos interrogantes: i) ¿Qué tan completa ha sido la implementación de los requerimientos BID-9 para el PbR en comparación con las expectativas? y ii) ¿Qué tan efectiva ha sido esta implementación para alcanzar los objetivos más importantes solicitados por los Gobernadores?
- 1.8 Esta evaluación revisa las actividades de implementación del PbR, incluyendo el trabajo hecho por el Grupo de Trabajo del PbR y su rol, responsabilidades, y productos; y el Documento Marco del PbR (GA-245-12) y su Plan de Implementación⁷. Dado que la implementación del PbR está en curso, el foco se centra en evaluar lo planificado, lo que se ha hecho y lo que resta por hacer. El período de implementación comprendido en esta revisión se extiende desde mediados de 2010 hasta agosto de 2012.
- 1.9 Para evaluar la completa y efectiva implementación de las reformas, se las comparó con i) los requerimientos BID-9 descritos en el Informe BID-9 y en el plan Marco del PbR, y ii) los principales objetivos de los requerimientos BID-9, tomando en cuenta el nivel de detalle del plan del PbR, las políticas del BID, y la conducta de los funcionarios/los administradores en la planificación y gestión para resultados. Dada la disponibilidad limitada de información fáctica, los resultados de esta evaluación se basan en gran medida en entrevistas realizadas a los funcionarios y reseñas de documentos.

⁷ Ver Anexo B: Plan de Implementación del PbR.

II. HALLAZGOS

A. Implementación completa

2.1 Al evaluar la implementación completa de los requerimientos del PbR BID-9, el equipo de OVE examinó los tres mandatos del Informe BID-9 relacionados con el PbR: Presupuesto Basado en Resultados, Cuadro de Mando Balanceado y Efectividad y Eficiencia Operativas. Esta sección intenta responder las siguientes preguntas: i) ¿Qué medidas ha tomado el BID para abordar los requerimientos BID-9 para el PbR?; ii) ¿Estas medidas son apropiadas para abordar los requerimientos?; iii) ¿Se tomaron oportunamente?; iv) ¿Se incluyeron en una secuencia adecuada?; v) ¿Se emprendieron de forma eficiente? y vi) ¿Qué resta por hacer?

1. Implementación de un Presupuesto basado en resultados

2.2 El Informe BID-9 estableció los siguientes objetivos para la Administración con respecto a la implementación de los requerimientos del PbR, que fueron incluidos en el Plan Marco del PbR: i) ajustar los procedimientos presupuestarios a fin de que los resultados se consideren en forma oportuna dentro del proceso de toma de decisiones; ii) asignar los recursos para cumplir con los principales objetivos de desempeño del marco de resultados y alinear el PbR a las prioridades del marco de resultados; iii) medir los costos del logro de resultados (precisión de los datos); iv) adaptar las clasificaciones presupuestarias para vincular en forma clara recursos y productos (estructuras de codificación); v) asignar responsabilidad institucional para el uso de los recursos y la entrega de resultados; vi) modificar los sistemas de información del Banco para reflejar y efectuar los resultados del PbR; vii) notificar regularmente a la Junta sobre los resultados logrados, los recursos utilizados, y la distribución porcentual del presupuesto administrativo entre los programas operacionales y de apoyo del Banco y viii) revisar las alternativas contempladas por el Grupo de Trabajo del PbR y las primeras notificaciones.

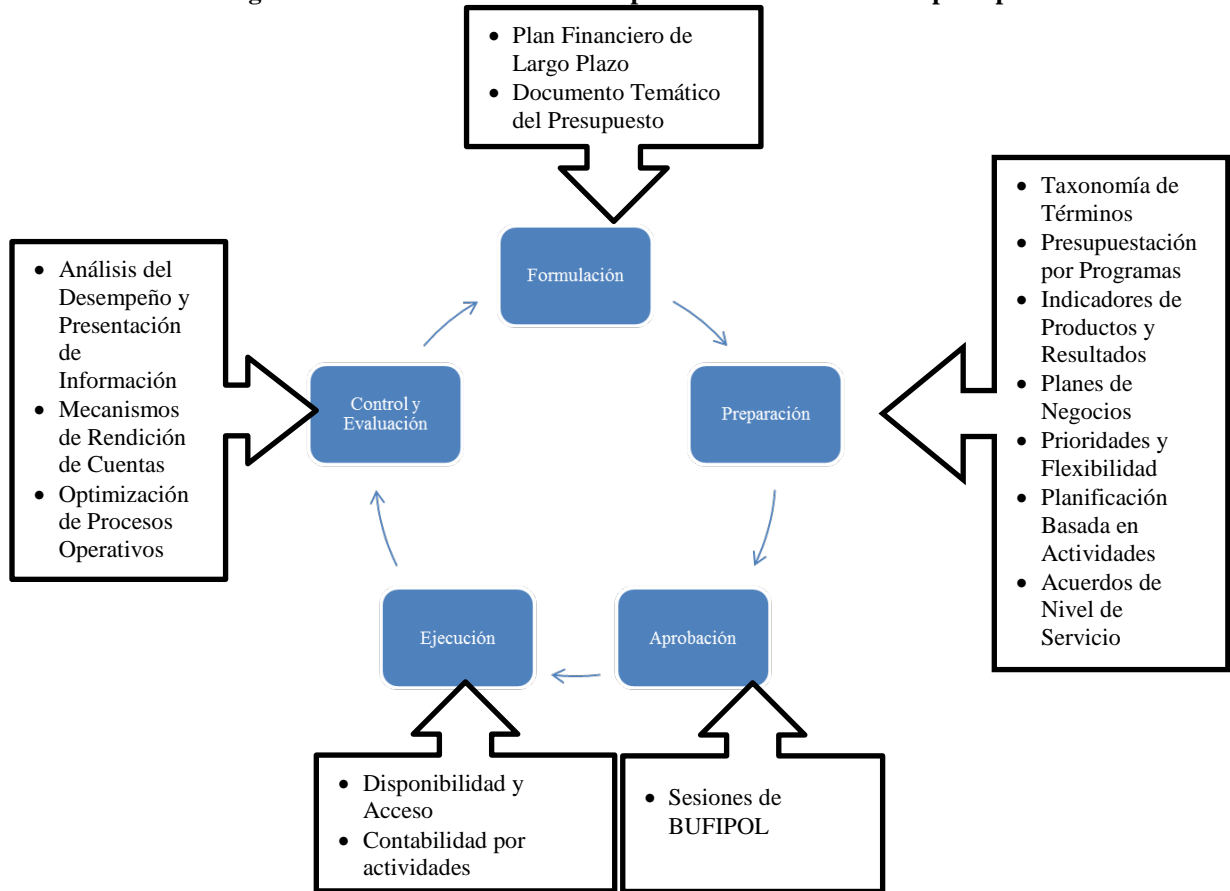
a) Ajustar los procedimientos presupuestarios.

2.3 La Administración comenzó desarrollando el Marco del PbR (GA-245-12), que se centraba en gran medida en la integración de los elementos clave de un PbR al ciclo presupuestario del Banco a través de la consolidación de sus cinco etapas (ver Figura 1). Este marco define- aunque sin brindar un diagnóstico claro sobre el proceso presupuestario actual o sus limitaciones- las medidas que se tomarán durante un periodo de tres años para cumplir los objetivos del PbR.

2.4 Si bien las cinco etapas del ciclo presupuestario no se modificaron, las medidas detalladas planificadas y llevadas a cabo en la implementación del PbR pueden haber cambiado el proceso presupuestario de modo que haya cumplido o pueda

cumplir con los objetivos del BID-9. Esta sección analiza los cambios específicos atribuidos a cada una de las medidas planificadas.

Figura 1. Acciones del PbR a ser implementadas en el ciclo de presupuesto



i. Formulación del presupuesto

2.5 **Introducir un Plan Financiero de Largo Plazo (LTFP) al ciclo presupuestario**, a través de la vinculación entre los ingresos y los gastos del Banco, la medición del presupuesto general, y la presentación de una descripción del panorama financiero pro forma más clara ante la Asamblea. Esta medida se ha cumplido, y el vínculo se encuentra establecido.

2.6 **Revisar el Documento de Temas Programáticos y Presupuestarios** para servir como un documento estratégico de mediano plazo con un foco temático más amplio. Una comparación entre los Documentos de Temas Programáticos y Presupuestarios del 2011, 2012 y 2013 muestran una estructura similar entre ellos, y cada uno incluye una gran cantidad de información sobre proyecciones de presupuesto y planes para los próximos años, con vinculaciones a las prioridades del Banco. El documento de 2013 muestra, por primera vez, los avances hacia el cumplimiento de los mandatos BID-9. Sin embargo, no posee un foco temático

amplio o proporciona información requerida en el tiempo necesario para administrar con una visión a futuro. En las secciones relacionadas con el PbR, el foco está en la descripción de los logros del PbR, lo cual indica que este informe sirve como un documento que informa principalmente sobre los logros de PbR; no incluye un breve análisis sobre los problemas ocurridos, las lecciones aprendidas o modificaciones hechas a los planes de la implementación. Por ejemplo, se capacitó a los funcionarios sobre el PbR pero el informe no detalla los resultados de esa capacitación y, en especial, cómo afectó la toma de decisiones.

ii. Preparación del presupuesto

- 2.7 **Crear un glosario con la terminología del PbR del BID** para clarificar el significado de *insumos, productos, resultados* y otros términos empleados en el marco. Se confeccionó un glosario del PbR, que se incluyó en el documento Marco. La Taxonomía del Presupuesto del PbR, incluida como anexo, agrupa las actividades del Banco en Productos y Servicios. A pesar de que esta tarea se completó, la actualización y modificación del glosario y taxonomía deberían continuar trabajándose para reflejar los cambios en los productos, servicios y necesidades del Banco.
- 2.8 **Presupuesto Programático.** Durante la preparación del presupuesto debió hacerse énfasis en la realización de un presupuesto y ejecución programático, facilitada por la actualización de la estructura programática matricial de presupuesto. Se ha creado una estructura programática matricial, pero se debe recordar que esta no garantiza una adecuada utilización del presupuesto. Desafortunadamente, no es posible determinar con precisión si existe un mayor énfasis en la realización de un presupuesto o ejecución programático, debido a que no existe referencia o línea de base para juzgar la medida del cambio.
- 2.9 **Desarrollar indicadores de desempeño para todas las unidades,** para medir la cantidad de sus productos, eficiencia y efectividad. Las unidades del Banco han tenido indicadores de desempeño para medir la cantidad de productos desde antes de BID-9. Sin embargo, esos indicadores se limitaron a brindar medidas simples, como la cantidad de productos operacionales (por ejemplo, préstamos, becas, y documentos de Estrategias de Países) y, más recientemente, con el PbR, a calcular los costos para crear ciertos productos (un ejercicio relativamente simple, excepto por algunas brechas en los datos incluidos en este informe). La tarea ha sido compleja y difícil y el progreso de diseñar indicadores de desempeño significativos para medir la eficiencia y efectividad de todas las unidades ha sido lento. Los indicadores de efectividad y eficiencia en el marco de resultados no forman parte del PbR, ni pueden calcularse fácilmente a partir de información del PbR. Así es que la medición del costo y cantidad de productos específicos se convirtió en el foco y prioridad del PbR. Aún queda por ver cómo se crearán e incorporarían al sistema del PbR estos nuevos indicadores de efectividad y eficiencia de todas las unidades.

- 2.10 **Generar planes de negocios de dos años.** Cada agosto, el documento del llamado del presupuesto, preparado por el Departamento de Presupuesto y Servicios Administrativos (BDA), contiene una plantilla que solicita un plan de negocio que contemple un período de dos años e incluya inversiones (recursos personales y no personales) así como también la cantidad de productos a producirse a nivel agregado. Sin embargo, esta plantilla no muestra la relación directa existente entre los recursos, los productos y los resultados- por ejemplo, contribuciones a las prioridades de los programas de préstamos, por lo que no cumple con lo que se había planeado inicialmente en el BID-9 para la implementación del PbR. Una revisión de un limitado número de los planes de negocios enviados el FY12 sugiere que su calidad es variada y que, por lo tanto, no son completamente útiles como herramientas de gestión de resultados. Se entiende que el Presupuesto del año 2013 contiene varias mejoras en comparación con los documentos de años anteriores, pero estos no fueron parte de este análisis por el tiempo en que fueron publicados.
- 2.11 **Priorizar los recursos presupuestarios** teniendo en cuenta los mandatos institucionales y las prioridades y los objetivos de las VP. Lograr esta tarea es responsabilidad de la Administración; un sistema del PbR únicamente puede facilitar la agregación y la visualización de los planes que ya han sido aprobados por la Administración. Por lo tanto, la Administración debe decidir si los recursos han sido asignados conforme a los mandatos y las prioridades institucionales y de las vicepresidencias. En el Documento de Temas Programáticos y Presupuestarios del 2013 (Tabla 6.1), BDA reconoce que se trata de una difícil tarea y que aún no ha sido implementada en su totalidad⁸.
- 2.12 **Fortalecer la planificación basada en actividades** como una herramienta para estimar los costos de los productos. Entre los cambios realizados para mejorar los sistemas de soporte de la planificación de presupuesto se encuentra el fortalecimiento del sistema de planificación basada en actividades. Sin embargo, este tipo de planificación requiere una mejora en la calidad de la información utilizada constantemente como base de la planificación. Uno de los cambios implementados por el Banco para otorgar información de mejor calidad para la planificación es el cálculo de los coeficientes de costo. El número de coeficientes de costo ha aumentado y la información está siendo perfeccionada. Debe ser mencionado que en una comparación de los coeficientes de costos sobre la preparación de préstamos entre el BID y la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial muestra la existencia de una alta correlación entre las dos organizaciones. En este sentido esta tarea ha sido completada y las mejoras han sido implementadas, sin embargo no existe información cuantitativa para realizar una comparación sobre el uso de esta información, por lo que es difícil evaluar si estas medidas han mejorado la planificación presupuestaria del Banco al no contar con medidas de línea de base.

⁸

Ver Anexo B.

- 2.13 ***Introducir acuerdos de nivel de servicios*** (hoy llamados *ofertas de nivel de servicios*) como herramienta para lograr la excelencia mediante puntos de referencia y el establecimiento de estándares de desempeño. Aunque se ha trabajado sobre esto, el progreso ha sido limitado. El plan original de incluir en todas las unidades acuerdos de nivel de servicios fue claramente demasiado ambicioso y no predijo las dificultades que implica la creación y negociación de este tipo de acuerdos. Como consecuencia, este requisito no fue implementado completamente, y es poco probable que pueda implementarse en el corto plazo. El desarrollo de acuerdos de nivel de servicios apoyados por un grupo reducido de indicadores que puedan utilizarse para guiar el desempeño continúa siendo una tarea difícil y aun por ser implementada⁹.

iii. Aprobación del Presupuesto

- 2.14 ***Sesiones del BUFIPOL.*** Las presentaciones realizadas ante el Comité de Presupuesto y Políticas Financieras (BUFIPOL) deben centrarse en los resultados y las lecciones aprendidas de años anteriores; informar acerca de las estrategias y los planes para el año entrante, incluyendo los insumos, los productos y los resultados a obtenerse; e informar acerca de los progresos, en formato de plantilla. Aunque las presentaciones ante el BUFIPOL incluyen esta información y, técnicamente esta tarea está cumplida, sin información cuantitativa es difícil determinar la medida en que la información contenida en el PbR influye en la asignación presupuestaria o la modifica.

iv. Ejecución del Presupuesto

- 2.15 ***Mejorar la disponibilidad y el acceso a la información presupuestaria.*** Se han realizado mejoras tanto en la disponibilidad como en la calidad de la información presupuestaria y los sistemas, pero no se ha podido crear un grupo más reducido de indicadores de desempeño, como se explica en la Sección B. Esta tarea podría considerarse técnicamente completa, debido a que no hay una definición de “mejorado”. Sin embargo, la Administración sigue trabajando en esta tarea y aun hay tareas pendientes.
- 2.16 ***Mejorar el sistema de costos basado en actividades del Banco*** para que sirva para el ingreso de coeficientes de producción y distribución de recursos en el ciclo siguiente. Las mejoras sobre los coeficientes de costos aún se están llevando a cabo.

⁹ Los acuerdos de nivel de servicios son acuerdos contractuales entre unidades operacionales y no operacionales del Banco, en los que una unidad se constituye como proveedor de servicios y la otra como consumidor de dichos servicios. Se sostiene que tres acuerdos pueden ayudar a asegurar un nivel excelente de servicios mediante la comparación, el establecimiento de estándares de desempeño, y el establecimiento de costos claros de los servicios básicos y los adicionales, en caso de que los hubiera. Para que esto sea posible es necesario que exista un acuerdo en cuanto a la definición de servicios estándares, estándares de nivel de servicios, y sobre el costo de estos servicios.

v. *Control y evaluación*

- 2.17 ***Desarrollar un marco de gestión de desempeño*** que otorgue información oportuna, confiable y útil al Banco y a la unidad de gestión y que permita el mejoramiento de la priorización de recursos, el logro de los resultados y el monitoreo y la evaluación de los compromisos del plan presupuestario; así como también el entrecruzamiento de los Informes de Negocios Trimestrales y los Informes de Ejecución de Presupuesto. La gestión del desempeño puede mejorar si se utiliza un grupo limitado de indicadores al momento de tomar decisiones. Sin embargo, actualmente la gestión de desempeño en el Banco se realiza a través de una estructura de gestión, basada en información sobre el desempeño. El PbR debería incluir información oportuna, confiable y útil para ser utilizada por los gerentes al tomar decisiones acerca de la asignación de recursos que aseguren el envío de productos asociados con los planes de negocios aprobados. En la actualidad existe mayor información de PbR disponible para los gerentes a través de los diferentes sistemas del Banco que en años atrás. Sin embargo, el tema central no es la cantidad de información, sino su utilidad a la hora de ayudar a los gerentes a tomar decisiones acerca de la prioridad y la asignación de recursos. Las pruebas disponibles no son suficientes y tampoco existe información cuantitativa para evaluar hasta qué punto esta información puede ser o está siendo utilizada efectivamente en el proceso de toma de decisiones.
- 2.18 Un grupo integral de indicadores se encuentra a disposición de los funcionarios del Banco, pero no hay evidencia de que los gerentes los utilicen y seleccionen de manera conciente para tomar decisiones. Al mismo tiempo, se sabe que la información disponible para los gerentes es sobreabundante, lo que puede ser un problema. La consola de desempeño corporativo (CPC) recientemente introducida en el Banco, muestra cuales son los recursos utilizados y los productos prometidos y ejecutados, así como también otros indicadores cuantitativos. La CPC tiene la ventaja que su formato es similar al informe anterior (el llamado informe Anexo H), así que la mayor parte de los gerentes ya tienen un nivel de familiarización con el informe y su contenido. Pero aún hace falta seleccionar un grupo más limitado de indicadores de desempeño que permita a los gerentes identificar las áreas críticas y concentrarse en ellas. Este es un caso en el donde “menos información es mejor”, por que hace que la atención se enfoque solamente en las áreas críticas.
- 2.19 Aunque los informes de ejecución del presupuesto son elaborados y discutidos en el Directorio, su tiempo de elaboración y revisión dentro del proceso presupuestal limita su utilidad para influir sobre los ajustes en las prioridades y los objetivos. Aunque técnicamente se podría decir que esta tarea está casi completa (es decir, que se han mejorado los informes de la gerencia sobre el desempeño), no está claro cuánto ha mejorado el proceso de toma de decisiones sobre el presupuesto.
- 2.20 ***Establecer un mecanismo de responsabilidad*** para ayudar a las unidades a cumplir con sus compromisos presupuestarios y a gestionar los recursos de manera adecuada. Esta área fue la principal tarea llevada adelante por uno de los

equipos de Grupo de Trabajo que diseñó el marco del PbR. Responsabilizar a los gerentes y a los funcionarios requiere de la existencia de definiciones claras acerca de lo que se debe producir, cuándo se debe producir, qué recursos se necesitan, y quién es el responsable. Esto debe acompañarse por un gran involucramiento de todas las partes y por capacitación en la utilización de información de desempeño. Actualmente no se puede decir que estos cambios han sido implementados completamente y asimilados a la cultura del Banco. Este tema también se relaciona con los incentivos que hacen que los gerentes se centren en la gestión basada en resultados, otro tema tratado por uno de los Grupos de Trabajo originales. En esta área se ha evidenciado poco progreso, por lo que en este momento no se puede considerar que la tarea fue completada.

- 2.21 ***Introducir informes de optimización del proceso de elaboración presupuestaria*** para asegurar mejoras permanentes y mayor eficiencia en el Banco. Este trabajo se encuentra en proceso hace varios años y es parte integral del Programa Optima. Aunque se ha realizado un mapeo de los procesos de negocios, aún no se han implementado cambios en los procesos y en los sistemas de soporte a los efectos de lograr aumentar la eficiencia esperada (a excepción de algunos proyectos tácticos del Programa Optima que sí fueron implementados). Esto requerirá no sólo de recursos, sino también de tiempo y esfuerzo para lograr los beneficios anticipados. Los antecedentes del Programa Optima son irregulares, con múltiples comienzos y recesos. En la actualidad SPD es responsable por el programa, el cual se encuentra activamente administrado funcionando hasta el 2015/2016, por lo que aún no se encuentra implementado completamente¹⁰.

b) Asignación de recursos para lograr los objetivos principales de desempeño.

- 2.22 No existe relación alguna entre las prioridades del Marco de Resultados Corporativo (MRC)/los objetivos principales de desempeño y el PbR, especialmente en los niveles más bajos de efectividad y eficiencia. El logro de los objetivos del programa de financiamiento —por ejemplo, los porcentajes para las cuatro áreas identificadas— puede derivarse en parte por el número de proyectos ya concluidos. No obstante, la mayoría de los demás indicadores no puede derivarse de la información o de los datos incluidos en el PbR. Este tipo de información es recogida en otros sistemas/informes operativos y está disponible al concluir los proyectos. La asignación de recursos para lograr los objetivos de desempeño es una función gerencial que puede facilitarse con un PbR. Sin embargo, tal como se señaló anteriormente, esta vinculación con los objetivos del MRC es, en el mejor de los casos, limitada.
- 2.23 Dada esta falta de una conexión directa con las prioridades del MRC, el enfoque para el PbR resultó mucho más modesto de lo que se indicó en los documentos BID-9. Se decidió que el PbR se centraría en los siguientes objetivos de carácter amplio fijados para el 2013: (i) establecer métricas relevantes para información

¹⁰

Ver el Documento de referencia del Programa Optima BID 9 de OVE.

sobre el desempeño; (ii) aplicar estas métricas dentro del ciclo presupuestario; (iii) crear incentivos para el logro de resultados; y (iv) garantizar la capacidad gerencial para ejecutar los objetivos planeados. Estos objetivos se lograrían fundamentalmente mediante modificaciones a las cinco etapas de la planificación y del ciclo presupuestarios, y también mediante el seguimiento de los costos asociados con prestaciones específicas

- 2.24 El documento BID-9 pone énfasis en el logro de estos resultados y en la vinculación entre insumos y efectos directos. Sin embargo, estos efectos no forman parte del PbR, por lo contrario su seguimiento se realiza a través del Panorama de la Efectividad en el Desarrollo (DEO). Así, el vincular insumos con resultados se convirtió en un objetivo fundamental para el PbR. A esta altura, este objetivo ha sido alcanzado para los productos operativos fundamentales desde el punto de vista cuantitativo —con la posible excepción de la cooperación técnica, para lo cual el seguimiento de las prestaciones resulta en cierto modo problemático. No se han materializado los vínculos del PbR con las prioridades del programa de financiamiento, ni las mejoras en la eficiencia corporativa ni en los indicadores de efectividad, ni los aportes del Banco para el logro de los objetivos de desarrollo a nivel regional, por lo que estos no han sido implementados en su totalidad. Esta información se suministra mediante otros mecanismos y se incluye en el informe anual del DEO. La Administración ha indicado que en el 2013 se incrementará el enfoque en incorporar indicadores de efectividad y eficiencia de PbR para las vicepresidencias operativas y para VPF.

c) Medición de los costos del logro de resultados —exactitud de los datos.

- 2.25 Los costos de los productos son inexactos debido al registro de horas de trabajo de los consultores y la falta de informes exactos en materia de horas de trabajo por parte de algunas unidades operativas. Estos problemas pueden afectar en forma directa la utilidad de los coeficientes de costos como herramientas de planificación. Los consultores constituyen una parte significativa de la fuerza de trabajo del Banco y suelen desempeñar funciones similares a las de los funcionarios. La dotación de consultores en el año 2011 superaba los 2.700. Los contratos de trabajo especifican las actividades y los proyectos en los que trabajarán los individuos. De existir un cambio de planes y de requerírsele a un consultor que desempeñe nuevas tareas, deberá modificarse el contrato de consultoría a efectos de reflejar con precisión las horas de trabajo que demandará el nuevo proyecto. Este es un proceso manual bastante engorroso que demanda un tiempo considerable, por lo que puede no llevarse a cabo. Ello no afecta las labores efectivas ni la remuneración del consultor, pero representa una cuestión potencialmente significativa en materia de exactitud de datos, dado el elevado número de consultores y la certeza de que los planes de trabajo sufrirán ulteriores modificaciones. Sin embargo, al mismo tiempo, el proceso de suministro de información sobre las horas de trabajo de los funcionarios ha mejorado alrededor de un 98 por ciento, aunque aún existen algunas unidades que no cumplen con los tiempos estipulados por las normas organizacionales, lo que afecta la exactitud de

los costos de sus productos específicas. En términos generales existe un avance sustancial en el mejoramiento del tiempo reportado, sin embargo, existe aún una serie de cuestiones en materia de exactitud de datos que requiere atención.

d) Adaptar las Clasificaciones Presupuestarias.

- 2.26 El Marco del PbR comprendió una revisión de la estructura de codificación de la Matriz del Programa Presupuestario. Se han producido varios esfuerzos para revisar la estructura de codificación, como por ejemplo al reducir el número de códigos de actividad de 600 a 400 en el 2012. Estos esfuerzos aún deben de continuar ya que la estructura de codificación del presupuesto sigue siendo compleja y engorrosa. Asimismo, la estructura de codificación presupuestaria del Banco no ha sido reexaminada a fondo. La Matriz del Programa Presupuestario ha evolucionado. En la actualidad consta de 25 categorías de Programa Presupuestario —un número elevado si se lo compara con las 14 categorías que existían en 2007. Estas categorías se agrupan a su vez en siete áreas amplias¹¹ que se utilizan principalmente en documentos a nivel directivo. Además de los códigos de la Matriz del Programa Presupuestario, existen 12 códigos de Tipo Operativo (OPUS) y alrededor de 200 códigos de sub-tipo OPUS. Asimismo, existen miles de "códigos de actividad/producto" que identifican tareas específicas. La relación entre los Códigos de la Matriz del Programa Presupuestario y los códigos de tipo OPUS no es clara: los códigos se superponen en por lo menos dos áreas¹². Como se menciona anteriormente, la reducción de códigos redundantes y superpuestos es una tarea continua, y el Banco necesita simplificar y racionalizar su sistema de clasificación presupuestaria toda vez que pueda hacerlo. El Programa Optima debería comprender una revisión total de la estructura de codificación del Banco.

e) Asignación de responsabilidad institucional.

- 2.27 La responsabilidad institucional para el uso de recursos y la entrega de resultados —aunque está comprendida en el plan de implementación del PbR— no es un producto del PbR, sino una función de carácter organizacional de la Administración. El PbR puede facilitar la toma de decisiones relativa a la asignación de recursos y al seguimiento de la entrega de las prestaciones/los

¹¹ Generación y Difusión de Conocimiento, Efectividad y Evaluación del Desarrollo, Programación y Estrategia Operativas, Gestión de Operaciones (Diseño, Implementación y Administración), Gestión Empresarial, Asistencia Empresarial y otros programas (que comprenden a la Asamblea de Gobernadores, a los Directores Ejecutivos, el Plan de Retiro del Personal y otros).

¹² Uno de estos se relaciona con los Productos de Conocimiento y Fortalecimiento de Capacidad —Código OPUS "KCP" y código de Matriz de Programación Presupuestaria "KCA". Asimismo, existe en la Matriz de Programación Presupuestaria otro código relativo a conocimiento, KNX, que es para uso interno y que se refiere específicamente a la formación y al desarrollo del personal, que lógicamente debería encuadrarse dentro del código "Desarrollo de Recursos Humanos", o "HRM". Además, el código "LON" de tipo OPUS, incluye todas las Operaciones de Préstamo, mientras que el código de mayor nivel dentro de la Matriz de Programación Presupuestaria "OPD", se refiere solamente a las actividades de preparación, análisis y aprobación de los instrumentos de crédito del Banco.

resultados y al mismo tiempo ayudar a promover la transparencia y rendición de cuentas del Banco. Sin embargo, no es el PbR sino la Administración la responsable de que ello ocurra. El PbR sólo puede reunir los recursos asignados/utilizados para producir prestaciones y dar cuenta de ellos. Son los administradores del Banco quienes deben garantizar un adecuado nivel de recursos, asignar responsabilidades y roles claros, y posteriormente exigir a los responsables que rindan cuentas por los resultados. Estas son las cuestiones por las que deben responder los administradores, y sobre estas cuestiones se juzgará su desempeño.

f) Modificación de los sistemas de información del Banco.

2.28 Los sistemas de información del Banco capturan y efectúan un seguimiento de las asignaciones y los resultados del PbR, pero esta operación es aún compleja. Los sistemas presupuestarios del Banco vinculan insumos con productos. Sin embargo, numerosos sistemas brindan soporte a los procesos de planificación y presupuestación del Banco (más de 13 sistemas diferentes aparecen enumerados en el sitio web de los BDA, y ello podría no ser la totalidad del inventario). Estos sistemas han sufrido modificaciones a lo largo del tiempo con el objetivo de dar solución a problemas específicos y contemplar cambios de necesidades y prioridades.. No están totalmente integrados y sus vínculos no están exentos de problemas. Si bien funcionan, su facilidad de uso es un tema discutible. Y si bien pueden identificar si un proyecto o una tarea ha sufrido atrasos o si utiliza más recursos de los planificados, es la Administración la que debe actuar sobre la base de esta información para producir los cambios necesarios. Será necesario que el Programa Optima aborde esta tarea en el futuro.

g) Presentación periódica de información al Directorio sobre los resultados alcanzados y los recursos utilizados.

2.29 La Administración presenta informes en forma periódica sobre los resultados alcanzados y los recursos utilizados. Sin embargo, la oportunidad y la forma en que se presenta esta información afectan su utilidad para el proceso de asignación de recursos. Los informes sobre planes presupuestarios y resultados por lo general suelen enviarse al Directorio a fines de agosto para el informe de mitad de ejercicio y en marzo/abril para el informe de cierre de ejercicio. Debido a que se reciben en forma tardía durante el proceso presupuestario, sólo sirven como tema de debate en las reuniones de Directorio y no como una herramienta para evaluar los resultados y brindar soporte a las decisiones en materia de futuras asignaciones de recursos. El proceso decisorio en materia de asignación de recursos presupuestarios para el próximo ejercicio concluye en la última parte del año. El Libro Anual de Programas y Presupuestos Aprobados, elaborado sobre la base de las reuniones y los debates celebrados entre los meses de octubre y diciembre, se distribuye a los directores en febrero. La información sobre la distribución del presupuesto administrativo entre los programas operativos y de soporte se suministra al Directorio una vez al año, en el mes de marzo, en el DEO. No queda claro cómo estos informes afectan a las prioridades y presupuestos

futuros. Así, el Banco necesita reexaminar su ciclo presupuestario para garantizar que la información del PbR esté disponible para el proceso de toma de decisiones en forma efectiva y oportuna.

h) Grupos de Trabajo para el PbR, alternativas y presentación de información anticipada.

- 2.30 A principios de 2010, se formaron cuatro Grupos de Trabajo para el PbR a efectos de que se abocaran al desarrollo del Marco del PbR¹³. Estos grupos se conformaron con representantes de la oficina de SPD, de la Vicepresidencia de Países (VPC), de la Vicepresidencia del Sector Privado y Operaciones sin Garantía Soberana (VPP) y de la Oficina del Vicepresidente Ejecutivo (EVP). También se les encomendó discutir potenciales enfoques para el PbR. Debían presentar el Marco del PbR y algunas alternativas ante lo que hoy es el Comité de Presupuesto Estratégico. Durante varios meses, estos grupos pulieron su enfoque para implementar el PbR y elaboraron el documento definitivo del Marco del PbR, que fue aprobado por el Directorio en diciembre de 2010. Aunque es posible que se hayan debatido otras alternativas, la revisión de los borradores iniciales y del documento que finalmente se aprobó no indica que se haya analizado otros enfoques alternativos, ni tampoco surgen los fundamentos que justificaron la elección del enfoque adoptado.
- 2.31 El Marco del PbR incluía un plan de implementación detallado que constituía una hoja de ruta para las decisiones de la Administración. Sin embargo, el componente de gestión del cambio de este plan apenas ha comenzado a abordar cuestiones fundamentales en materia de estructura y cambio. Si bien se dedicó tiempo y esfuerzo considerable a la capacitación y a explicar el PbR a los funcionarios, recién actualmente —con la ayuda de consultores externos de la Universidad de Chile— se ha comprendido cabalmente el alcance y la profundidad del cambio organizacional que el PbR implica. Hasta ahora, el elemento de cambio cultural y conductual no había sido abordado en profundidad.

¹³ Cada grupo era responsable de una de las siguientes áreas: (i) Incentivos para la gestión por resultados; (ii) Información, herramientas y flexibilidad gerencial; (iii) Utilización de información sobre desempeño en el proceso de toma de decisiones en materia presupuestaria; y (iv) Taxonomía.

2. Implementación de un Sistema de Cuadro de Mando Balanceado

a) Cuadro de Mando Balanceado

- 2.32 El mandato del BID-9 incluye el requisito de crear un Sistema de Gestión de Desempeño del tipo BSC que incorporara resultados a partir de un Sistema de Retroinformación Externa (EFS)¹⁴. El informe señalaba específicamente lo siguiente: “[utilizar] el cuadro de mando balanceado (BSC) [como] un sistema de desempeño de la Administración para alinear las actividades de negocios con la misión del Banco y realizar el seguimiento de los resultados institucionales, para alcanzar los objetivos estratégicos institucionales del BID”. Por otra parte, el BSC incorporaría los resultados del EFS, que “recogerá información a través de una encuesta de la sociedad civil y los sectores público y privado, acerca de su percepción sobre los servicios y las ventajas comparativas del Banco”.
- 2.33 La BSC había sido incluida en el CPF del Banco del año 2008 y en el Marco de Efectividad en el Desarrollo (DEF) antes del GCI-9. En mayo de 2008, SPD presentó al Directorio una propuesta para el CPF que “permitiría a los accionistas efectuar un seguimiento del desempeño general a través de la articulación de metas y medidas”. La BSC, a través del uso de sus indicadores específicos, fue la metodología que se utilizó para estructurar las dimensiones del CPF. El Banco efectuaría un seguimiento del desempeño utilizando cuatro dimensiones estratégicas y 14 indicadores corporativos para evaluar el progreso en el logro de su misión¹⁵. En agosto de 2008, la Administración elaboró el DEF para brindar apoyo al enfoque del Banco sobre la efectividad en el desarrollo y el impacto de sus intervenciones. El DEF se basó en el CPF como marco a partir del cual se podría efectuar un seguimiento trimestral de los logros de los objetivos estratégicos a través de los indicadores de desempeño de la BSC¹⁶.
- 2.34 El proyecto BSC comenzó en abril de 2008 y la capacitación estuvo a cargo de SPD. SPD estaba a cargo de la administración del proyecto y reportaba a la EVP en su calidad de patrocinante. Ellos coordinaron la capacitación de otros funcionarios de la VPP, la VPS, la VPC y la VPF, las que contarían con sus propias BSC al concluir el proyecto. Una vez concluidas la capacitación y la firma de los contratos de licencia de los programas informáticos en 2009, SPD trabajó con la VPP en calidad piloto para desarrollar la arquitectura de la BSC para la EVP.

¹⁴ Ver Anexo A para mayor información sobre los mandatos específicos sobre la BSC y el EFS.

¹⁵ Ver Anexo C para mayor información sobre las dimensiones y los indicadores de la BSC.

¹⁶ La bibliografía define a la BSC como el conjunto de medidas cuantificables que se derivan de la estrategia de una organización y que sus líderes utilizan para comunicar al personal y a terceros interesados los elementos impulsores de los resultados y del desempeño a través de los cuales la organización logrará su misión y sus objetivos. Esta visión de la organización requiere considerar el desempeño desde una perspectiva más amplia, no sólo a través de la medición de resultados económicos o de la producción de prestaciones, sino también mediante la consideración de los procesos, la cultura y las percepciones, tanto internas como externas.

- 2.35 En diciembre de 2009, el sistema piloto de la BSC para la VPP cambió a un estado de “producción”, aunque no estaban implementados los vínculos con otros sistemas que proporcionaban datos de entrada. Por lo tanto, para que el sistema funcionara, los datos debían ingresarse de forma manual. Por su parte, los objetivos aún estaban pendientes. En 2010, SPD continuó trabajando con EVP en la BSC, En el 2010, el proyecto de la BSC fue descontinuado.
- 2.36 La Administración ha pasado por un importante proceso de aprendizaje durante la implementación de una BSC, pero su discontinuación en VPP (y en el todo el Banco) significó que el proyecto no concretó su objetivo principal de proporcionar al Banco un sistema de planeamiento y administración estratégico que ayude a alinear las actividades de negocio con la estrategia organizacional y así reforzar el Banco con una perspectiva enfocada y completa de su desempeño organizacional. A pesar que el concepto de una BSC, como fue desarrollada por el Centro Estratégico fue en la dirección correcta, implementar su estructura se tornó “demasiado complicado”, “engorroso” y “[con] datos con demasiado nivel de detalle”¹⁷. En total, el proyecto demandó un gasto de alrededor de US\$ 2,5 millones —US\$ 1,6 millones en costos de funcionarios y el resto en programas de capacitación e informáticos que no se encuentran en actividad actualmente. En ausencia de la BSC, hoy en día la EVP y las VP se valen de “tableros” diseñados a medida, el CPC, los planes de negocio, Informes Mejorados del Anexo H y demás elementos. Muchos de los indicadores de la BSC se encuentran dentro de estos instrumentos. Sin embargo, ninguno proporciona en un solo lugar un panorama integral del desempeño organizacional, que es justamente el propósito de la BSC.
- 2.37 De acuerdo con el informe que el Auditor General elaboró sobre este proyecto y a raíz del análisis que OVE llevó a cabo, la falla en la implementación de la BSC se debió a la debilidad de los procesos internos, a las deficiencias de gestión y a la ausencia de apropiación del proyecto¹⁸. Otro indicio de la escasa planificación del proyecto fue que los fondos provinieron de fuentes diversas —en primer lugar, del presupuesto administrativo; luego, de los fondos tácticos del proyecto Programa Optima; y por último, del presupuesto de inversión en bienes de capital. También faltó una adecuada rendición de cuentas y claridad con respecto a los roles y responsabilidades. La apropiación del proyecto no estaba en cabeza del principal beneficiario (la VPP), por lo que faltaba un elemento crucial para el éxito del proyecto. En la actualidad, la deficiencia institucional en materia de gestión de proyectos ha sido subsanada en gran medida con la implementación de procesos, procedimientos y controles más robustos.

¹⁷ Información recabada a partir de entrevistas con el personal de la VPP.

¹⁸ Auditoría del proceso de implementación de la tarjeta de puntaje equilibrado, 18 de julio de 2011 (GN-2480 CPF).

b) Sistema de Retroinformación Externa (EFS)

2.38 La BSC tenía como propósito incluir el EFS. Si bien el Banco ha llevado a cabo numerosos intentos (Cuadro 2), el EFS aún se encuentra en su etapa de planificación/implementación inicial. Los estudios del EFS se llevarían a cabo mediante una combinación de métodos de recolección de información: estudios en línea, entrevistas con ejecutivos y consultas públicas. Los indicadores básicos serían (i) porcentaje de socios externos satisfechos con la prestación de servicios por parte del Banco para Estrategias de Países, (ii) porcentaje de socios externos satisfechos con la prestación de servicios por parte del Banco para operaciones de préstamo y (iii) porcentaje de socios externos satisfechos con la prestación de servicios por parte del Banco para operaciones de cooperación técnica. Para que resulten útiles, los datos de los estudios deben ser longitudinales, a efectos de permitir apreciar tendencias, y deben analizarse en profundidad, a efectos de poder determinarse los motivos de satisfacción e insatisfacción, con el propósito de informar el curso de acción más apropiado a seguir. Si bien ha resultado útiles, el trabajo llevado a cabo previamente obedeció a una diversidad de propósitos. A esta altura, los trabajos sobre el EFS están recomenzando.

Cuadro 2. Ejercicios de retroalimentación anteriores para socios del BID

Año	Descripción	Objetivo
2007	¿Qué opina del BID?: Conclusiones de un estudio de opinión de líderes latinoamericanos sobre los organismos multilaterales	Proceso de realineación institucional
2009	Proceso de consulta pública como parte de los preparativos BID-9: Estudio de terceros interesados	Aumento general de capital (BID-9)
2010	Sistema de Retroinformación Externa (EFS): Pruebas y diseño de estudios metodológicos	Desarrollo de metodología para el EFS e instrumentos de estudios
2007-2011	Ejercicios de retroalimentación para socios llevados a cabo por representaciones nacionales (En particular las de CAN).	Alinear mejor las acciones del Banco con las necesidades de los Socios
2012	Revisión de la descentralización en el Banco Interamericano de Desarrollo: Satisfacción con el BID	Informe de diagnóstico sobre el proceso de descentralización

2.39 Durante el último año, SPD ha trabajado con otras unidades con miras a diseñar un proceso, una estructura de gobernanza y un plan de implementación que permitan lograr lo que BID-9 solicitó en el EFS. Este trabajo será coordinado entre la VPS, la VPC, la VPP, SPD y la Oficina de Relaciones Externas. El proceso de planificación se extenderá aproximadamente desde septiembre de 2012 hasta febrero de 2013, con un piloto que comprenderá a todos los países miembros (desde septiembre hasta noviembre). El lanzamiento del EFS se efectuará en marzo de 2013. En total se entrevistarán un total de entre 900 y 1.100 socios por año con un piloto inicial que se realizó en Noviembre del 2012 que obtuvo 644 respuestas. Estos números han sido revisados ya que en los planes iniciales se contaban con números más altos, lo que indica mayor realismo en los planes del proyecto. Se prevé que la información recabada servirá de respaldo para la información corporativa (esto es, el Marco de Resultados), se utilizará para el desarrollo de las metas y los planes de negocio de los departamentos y también

se reflejará en” Career Point”. A su vez, se espera que ello conlleve intervenciones dirigidas al mejoramiento de proyectos, procesos y estrategias, como así también el desarrollo de productos/servicios mejorados y diseñados a medida para satisfacer mejor las necesidades de los socios.

- 2.40 La Administración reconoce los desafíos del proyecto, por ejemplo, el riesgo reputacional de hacer público resultados no favorables, el alcance del proyecto en general, los recursos necesarios y la creación de expectativas sobre la habilidad del Banco para recoger las sugerencias y necesidades de los socios. Asimismo, recientemente ha habido un retraso en la puesta en marcha del proyecto. El trabajo sobre el EFS es continuo, por lo que a esta altura no es posible dar mayores detalles respecto de la eficacia y la completitud de la implementación. No obstante, las expectativas, incluyendo los tiempos, necesitan ser realistas y manejados acorde dada la visibilidad del proyecto y la dificultad de diseñar y llevar a cabo un estudio longitudinal, de analizar los datos que este genera y luego de ejecutar un plan que responda a las respuestas encontradas como resultado del proyecto.

3. Continuación de la eficiencia operativa

- 2.41 BID-9 requirió una mejora continua en la eficiencia organizacional por medio del uso de indicadores de eficiencia que permitan efectuar un seguimiento del compromiso asumido por el Banco en materia de reducción de costos de transacción para la implementación y elaboración de proyectos, reducción de requisitos de documentación y descentralización de la toma de decisiones hacia representaciones nacionales. Los indicadores de eficiencia referentes al presupuesto describen, como porcentaje del total de gastos, (i) los gastos asignados a financiamiento, (ii) los gastos asociados a desembolsos y (iii) los gastos de soporte a las funciones. Los indicadores de eficiencia se basan en ciclos cronológicos para atender el compromiso de dar respuestas a las necesidades de los clientes. (Estos indicadores se incluyen en la Tabla 4 del MRC).
- 2.42 El PbR brinda soporte a la planificación y seguimiento de los programas de trabajo mediante el seguimiento de insumos (costos) asociados con productos, pero estos no son los únicos indicadores necesarios para mejorar la eficiencia organizacional. El PbR proporciona información básica que puede respaldar el cálculo de ciertos indicadores de eficiencia —por ejemplo, los gastos asociados con productos específicos, que, al totalizarse, permiten calcular gastos operativos y administrativos. Sin embargo, estos son solo algunos de los indicadores de eficiencia incluidos en la Tabla 4.5 del MRC. La mayor parte de los demás indicadores están asociados a ciclos cronológicos que provienen de otros sistemas operacionales. Estos indicadores son calculados una vez al año y publicados en el DEO. Así, tal como se señaló anteriormente, la vinculación entre el PbR y la habilidad que los indicadores de CRF brindan una orientación oportuna en materia de desempeño/medidas de eficiencia es débil al momento.

B. Implementación efectiva

2.43 El Banco se encuentra transitando el segundo de los tres años de duración del plan de implementación del PbR actualmente en ejecución y ha hecho esfuerzos considerables para instituir cambios. Ha habido avances en el mejoramiento de la calidad de los datos y en el suministro de información sobre desempeño y planificación, así como también en el acceso a datos en línea; sin embargo, el PbR aún se encuentra en pleno desarrollo. Tomando en cuenta la totalidad de sus componentes, el PbR no está totalmente implementado. Así, la efectividad y la materialización de sus potenciales beneficios aún no se ha logrado, ni se logrará antes de concluido el período de implementación planificado de tres años. Creemos que esto se debe en parte a la complejidad de realizar el cambio cultural y conductual requerido con los tiempos, esfuerzos e incentivos necesarios para lograrlo —esto es, crear una organización que gestione por resultados. Este tipo de cambio requiere un nivel de patrocinio, compromiso y respaldo organizacional que anteriormente no existía. Este respaldo debe comprender la voluntad de experimentar, de hacer ajustes en forma continua, de aprender de los errores — algo no siempre fácil de lograr en una organización jerárquica como el BID.

1. La cultura de la gestión para resultados.

2.44 El objetivo que subyace a la implementación del Marco PbR es cambiar la cultura del Banco hacia el establecimiento de objetivos y la “gestión para resultados”, lo que debería traer consigo la rendición de cuentas y transparencia¹⁹. Esto significa que el presupuesto debe basarse en la producción de los resultados acordados, lo cual exige productos para cada unidad y que estos produzcan los resultados previstos. Los recursos (inputs) se destinan según la asignación de prioridades para producir los productos acordados. La Administración debe asegurar que los administradores y los funcionarios tengan los conocimientos y las capacidades necesarias para actuar de manera efectiva en este nuevo entorno, con incentivos para promover el cambio de comportamiento y lograr los productos acordados. Esto permitirá una evaluación periódica del desempeño al ser comparada con los indicadores de desempeño acordados, y garantizar la rendición de cuentas y transparencia.

2.45 La forma en la que se ha implementado el Marco PbR no es plenamente propicia para alcanzar su objetivo de crear un contexto organizacional y una cultura que “gestione por resultados” con rendición de cuentas y transparencia. La implementación de elementos PbR se ha desglosado en cambios a las cinco fases del ciclo presupuestario. Este enfoque implica seguir una serie de pasos preestablecidos y realizar ajustes graduales a las cinco fases del ciclo presupuestario para proveer a los administradores con más/mejor información e informes. Este plan es mecánico y supone un enfoque sistemático. Se necesita una

¹⁹ “Presupuesto Basado en Resultados en el Banco Interamericano de Desarrollo” (GA-245-12), diciembre de 2010.

perspectiva más integral para crear una cultura que fije objetivos y gestione para resultados.

- 2.46 Un modelo más integral para la implementación del PbR existe en el Banco—en el enfoque adoptado por el Departamento de Países del Grupo Andino (CAN). Según la opinión de los administradores del CAN, la implementación del PbR requiere una cultura de gestión para resultados que contenga los siguientes elementos: (i) acuerdo de liderazgo y apoyo político; (ii) reconocimiento de que los funcionarios necesitan un tiempo considerable para adaptarse a la nueva forma de trabajo; (iii) alineación organizacional coherente con la dinámica basada en resultados; (iv) delegación real de responsabilidades y descentralización del proceso de toma de decisiones así como transparencia e inclusión en dicho proceso; (v) educación/capacitación en gestión de proyectos centrada en la gestión para resultados y disponible a los administradores/funcionarios en todos los niveles de la organización; (vi) proceso de planificación inclusivo y herramientas que permitan traducir las estrategias en objetivos claros, bien definidos y manejables; y (vii) observaciones sobre los resultados efectuadas por todas las partes interesadas, incluidos los socios del Banco. Este modelo reconoce el tiempo, la capacitación y los cambios organizacionales que necesita el PbR. Si bien aún no ha realizado una evaluación formal de los resultados de este enfoque, CAN es una unidad operacional y parece haber tratado un número de temas culturales y conductuales exitosamente. Sería relevante que la Administración contemplara esta experiencia, así como otras similares existentes dentro del Banco, en su planificación.

2. Responsabilidad organizacional y apropiación del PbR

- 2.47 La apropiación y el respaldo de la administración en el nivel adecuado es clave para encaminar al Banco hacia una cultura de gestión para resultados. El PbR está orientado no solo a mejorar los datos/información y los sistemas/procesos sino a, lo que es más importante, cambiar la forma de pensar y de trabajar de la gente. Sin embargo, algo que demande este tipo de cambio ocasiona altos niveles de resistencia individual y organizacional. La resistencia puede no ser obvia pero está presente y debe ser considerada al seleccionar el respaldo del proyecto. Dichos cambios siempre involucran una curva de aprendizaje y, especialmente con el PbR, un cambio cultural muy importante hacia una filosofía de rendición de cuentas, transparencia, delegación/transferencia de responsabilidades, y una evaluación y un aprendizaje continuos.
- 2.48 Ubicar la responsabilidad del PbR en un nivel organizacional muy bajo—con el BDA— no ha proporcionado la tracción organizacional necesaria para lograr una cultura de gestión para resultados y ha obstaculizado el logro efectivo de los objetivos subyacentes al PbR. Los cambios en el BDA en sí mismo durante la implementación también perjudicaron su capacidad de defender completamente esta iniciativa y de proseguir el logro de los objetivos centrales y de romper con el *status quo*. El PbR debería haberse implementado a nivel ejecutivo, que tiene la capacidad no sólo de centrar la atención de la organización sino de educar, crear

los incentivos adecuados para un buen comportamiento, reconocer los logros, y defender un proceso de cambio a largo plazo. Ubicar el PbR en un nivel ejecutivo también brindaría la oportunidad de implementarlo junto con reformas complementarias que podrían respaldar directamente la cultura de gestión por resultados, y ayudaría a garantizar la coordinación organizacional necesaria a la vez que reduciría la resistencia institucional.

3. Uso del PbR en la toma de decisiones

2.49 El objetivo del PbR de mejorar la calidad y la disponibilidad de la información ha limitado su capacidad de influir en la toma de decisiones. Si bien contar con información precisa y oportuna es esencial para el PbR, el uso de información en la toma de decisiones es la base de un PbR y se vincula directamente con su objetivo subyacente de gestión para resultados. Si se pretende que el PbR sea plenamente eficaz para el Banco, el uso de información en la toma de decisiones debe hacerse con transparencia y ser utilizado para la rendición de cuentas en los sucesivos niveles de administración, comenzando con la Administración “senior” hasta los líderes de trabajo. En este momento no tenemos pruebas para evaluar si esto se está realizando de forma sistemática y coherente en todos los niveles del Banco.

2.50 Contar con la información adecuada para evaluar los resultados anteriores a fin de decidir las futuras asignaciones presupuestarias es un punto clave. Sin embargo, esto debe complementarse con una capacitación en gestión de proyectos para ayudar a generar una comunicación abierta, transparencia, flexibilidad y rendición de cuentas. El equipo de CAN indica que su experiencia de PbR dio lugar a una mayor delegación a sus oficiales financieros y a una gestión menos jerárquica. Mediante prueba y error, experimentación y continuos ajustes tanto los individuos como la organización aprenden, crecen y se desarrollan; pero esto lleva tiempo. En la etapa de implementación actual, el PbR no puede considerarse eficaz en cuanto a haber tenido un impacto significativo en la toma de decisiones en la etapa de evaluación y control del ciclo presupuestario, aunque se haya realizado un esfuerzo considerable por mejorar la disponibilidad de la información. Esto se comprende cuando consideramos que el cambio central en este caso es de comportamiento, especialmente en el uso sistemático de las evaluaciones administrativas de progreso para informar e impulsar la asignación de recursos.

4. Atención centrada en una serie limitada de indicadores clave

2.51 La medición de desempeño con indicadores clave ha sido un tema de discusión del Directorio y de la Administración desde al menos el 2007. Estos indicadores clave deben considerar cantidad, calidad, eficacia y eficiencia. Para el BID no

falta información detallada²⁰. Como la mayoría de las organizaciones, el Banco enfrenta el problema de reducir la serie de indicadores a un número manejable que refleje de manera sucinta el desempeño y que la Administración pueda utilizar para evaluar el progreso y guíe los cambios necesarios. Hasta ahora BDA ha utilizado una versión mejorada de un modelo de informe (Anexo H) como el principal vehículo para mostrar los planes y el progreso a las unidades de vicepresidencia del Banco. El progreso en la creación de nuevos indicadores compuestos y en la selección de una cantidad de indicadores de desempeño clave ha sido limitado. Además de limitar la utilidad del PbR, la atención no está puesta en los aspectos importantes y se hace un mal uso del tiempo de administración,

²⁰ Gran parte de la información de desempeño se proporciona en informes periódicos así como en el Presupuesto Anual – por ejemplo, “Indicadores de Seguimiento PbR” para la VPS y VPF operativas. Gran parte de esta información también se encuentra disponible online por medio de la CPC. Los Grupos de Trabajo del PbR también reconocen la necesidad de establecer criterios relevantes para la información de desempeño.

III. CONCLUSIONES

- 3.1 ***El Banco necesita un cambio de cultura.*** Va a ser necesario un cambio de cultura para lograr los objetivos del PbR: que el Banco “gestione por resultados”. La cultura de una organización sólo cambia cuando su gente cambia la forma de pensar y de actuar. Este fue un tema de debate reconocido en el Marco del PbR, pero el Plan de tres años del Marco del PbR no tomó en cuenta la cantidad de tiempo, el esfuerzo y las acciones que serían necesarias para realizar este tipo de cambio es decir, influenciar y cambiar el comportamiento de la gente al mismo tiempo que revisar de los sistemas o procesos y la creación de nuevos informes. El proceso de cambio de administración de BDA se centró en capacitar y en otorgar informes a los funcionarios sobre los elementos del PbR y los cambios en las etapas presupuestarias, pero no en qué significaba el PbR desde el punto de vista del comportamiento.
- 3.2 ***No se puede cambiar la cultura sin incentivos***²¹. Un elemento clave faltante en el Plan Marco del PbR era el de los incentivos, aunque este era el centro de uno de los grupos de trabajo iniciales de PbR. No existen estructuras de premios ni de reconocimiento sistemático que proporcionen este elemento fundamental para el cambio de comportamiento y así alcanzar los objetivos del RbR. BDA no podrá ser capaz de realizar esta tarea solo; el Departamento de Recursos Humanos necesita apropiarse de esta parte del PbR y trabajar con el BDA para crear incentivos efectivos.
- 3.3 ***Dar mayor énfasis a los elementos centrales del negocio.*** Sin parámetros relevantes para medir el desempeño en los motores clave del negocio, la Administración puede perder la habilidad de priorizar lo importante. Un peligro que enfrenta el Banco es la sobreabundancia de información — el MRC, el Presupuesto Anual, los informes de ejecución de presupuesto, el CPC, el Anexo H y muchos otros documentos tienen más información y detalle de los que la mayoría de administradores pueden manejar. Uno de los motivos por los cuales la BSC no llegó a alcanzar este objetivo fue la falta de enfoque, la cantidad excesiva de información y el hecho de que no se vinculó al negocio del Banco de manera significativa y transparente. No hace mucho que, con la llegada al Banco de expertos externos, se ha reconocido más ampliamente que la clave consiste en centrar la atención de la Administración y del Directorio Ejecutivo en una serie limitada de indicadores clave que vinculen a lo que orienta el negocio y se relacionen directamente con la estrategia, las prioridades y los objetivos del Banco. El desarrollo de estos tipos de indicadores de desempeño no es una tarea sencilla, pues requiere tiempo, el compromiso y apoyo de la Administración “Senior” y la predisposición a experimentar y ver qué funciona realmente y qué no.

²¹ El Banco ha implementado un sistema (“Careerpoint”) para analizar el desempeño del personal, pero este no ha sido directamente alineado con PbR.

- 3.4 ***Utilizar información en la toma de decisiones.*** Todo el esfuerzo realizado en la implementación del PbR será de un valor limitado si dicho presupuesto no lleva a mejores decisiones en cuanto a la asignación de recursos en el proceso presupuestario. Para tomar buenas decisiones, deben existir varios elementos, que, a la vez, deben ser comprendidos en los múltiples niveles de la Administración: la estrategia organizacional, sus prioridades y productos y resultados claramente definidos. El entorno presupuestario en el que trabajará el Banco a medida que avanza estará más restringido que en el pasado, lo que significa que el fundamento y la base para estos tipos de decisiones deberán someterse a un análisis y examen más exhaustivo y se deberán realizar compensaciones. Los administradores toman las decisiones y su responsabilidad y autoridad para tomar una decisión deben ser claras. Para el Banco, más de un nivel de Administración participa en la toma de decisiones y los roles y responsabilidades deben entenderse claramente. La información que respalda una buena toma de decisiones debe ser precisa, oportuna, de buena calidad, de fácil acceso y orientada.
- 3.5 ***La rendición de cuentas y la transparencia son de suma importancia.*** Para que una organización logre las metas de rendición de cuentas y transparencia se deben cumplir varias condiciones. Debe existir una estrategia organizacional que se traduzca en metas, objetivos y prioridades claras. Estos, a su vez, constituyen la base para la elaboración de programas de trabajo por unidad que incluyan productos específicos que, en conjunto, muestren si se han logrado los objetivos o, si aún no se han producido, cuál es su estado. Los programas de trabajo por unidad son prácticamente contratos — especifican lo que ha acordado producir la unidad y sobre esto son responsables el administrador y los funcionarios de la unidad. El administrador asigna tareas específicas que los individuos deben realizar, junto con los recursos necesarios para cumplirlas. En el mundo del PbR, esto significa generar un producto de calidad a tiempo y dentro del presupuesto. En el mundo real, los planes cambian y es aquí donde resulta esencial contar con buenos administradores y administradores de tareas. La gestión para resultados se trata de administrar y desarrollar a las personas y, al mismo tiempo, cumplir con los compromisos asumidos. La rendición de cuentas requiere confianza y canales de comunicación abiertos/bien definidos en todos los niveles, así como individuos que estén dispuestos a escuchar de verdad — pero esto no ocurre de un día para el otro. Una vez que existe una rendición de cuentas real también hay transparencia sobre lo que ocurre y sobre cuándo y dónde existen debilidades y avances.
- 3.6 ***El PbR debe ajustarse al negocio.*** El PbR no puede ser sólo un agregado al proceso presupuestario existente; pero esta es la manera en la que el Banco lo implementó. El proceso debería haber comenzado con una consideración sobre cuáles eran los problemas con el proceso presupuestario existente y dónde y cómo ayudaría o no al Banco a lograr sus objetivos. Tampoco se ha realizado una evaluación de los distintos tipos de trabajo que lleva a cabo el Banco y de cómo su proceso presupuestario respalda el logro de los proyectos estándares (por ejemplo, operaciones de préstamo) a diferencia de las iniciativas únicas. Analizar la forma de superar las rigideces e introducir una mayor flexibilidad en el proceso

presupuestario será un punto fundamental para avanzar. A la fecha, el PbR ha tenido su mayor éxito cuando lo implementaron los gobiernos (por ejemplo, el de Chile) para contribuir en la tarea de presupuestar y controlar programas específicos. Los presupuestos para estos programas son considerablemente diferentes a los del Banco: mientras que el presupuesto del Banco es aproximadamente un 80% para costos de personal y un 20% para costos de no personal, con los programas del gobierno ocurre lo opuesto. Esto significa que el Banco tiene menor flexibilidad que el administrador de un programa gubernamental, porque realizar cambios/reasignaciones significativos en los recursos del personal es más difícil y lleva más tiempo. Por lo tanto, el BID ha asumido una tarea compleja y difícil al introducir el PbR. BDA reconoce que el plazo inicial para su implementación fue por demás optimista. Otro problema para el PbR fue que el proyecto no tenía un financiamiento separado; se implementó utilizando el presupuesto administrativo y fondos de capital. En 2013 se solicitará una asignación de presupuesto independiente para financiar el trabajo restante en el PbR. Asimismo, los planes del 2013 se centran en incrementar el enfoque de la fase de control y ejecución del ciclo presupuestal, particularmente en la evaluación del desempeño para incorporar resultados dentro del proceso de toma de decisiones, mientras se incrementa el monitoreo de la implementación de los planes de negocios y la ejecución del presupuesto para la toma de decisiones. La mayoría de las instituciones financieras internacionales operan utilizando un presupuesto anual con limitada flexibilidad cruzada anual, muchas de las agencias de las Naciones Unidas utilizan un presupuesto bianual. Debido a que las actividades del Banco pueden exceder el año presupuestal, puede ser importante hacer un balance de la necesidad de un ciclo presupuestal bianual para el BID como una forma de reconocer el negocio del Banco y el proceso presupuestal/planeamiento y proporcionar la flexibilidad necesaria para administrar actividades de largo plazo en un ambiente externo de cambio constante.

LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

Banco Interamericano de Desarrollo		
<i>Nombre</i>	<i>Cargo</i>	<i>Departamento</i>
Aleyda Debustamante	Asociado Sr. de RR.HH.	HRD/COB
Ana Molina-Mayorga	Analista Sr. Contable y de Presupuesto	BDA/BGT
Bernarda Romo-Leroux	Asesor Sr. Administrativo y de Planificación de Recursos	CAN/CAN
Brad Basigner	Especialista Sr. de Contabilidad y Presupuesto	BDA/BGT
Carlos Herrera	Asesor Sr. Administrativo y de Planificación de Recursos	VPF/VPF
Cecilia Ruiz-Huidobro	Especialista Principal de Contabilidad y Presupuesto	BDA/BGT
Fernando Regalia	Jefe de División Protección Social y Salud	SCL/SPH
Gonzalo Afcha	Asesor Sr. de Operaciones	PRE/PCY
Jaime Garcia Alba	Asesor Administrativo y de Planificación de Recursos	EVP/EVP
Lori Kerr	Asesor de Operaciones Financieras Privadas	VPP/VPP
Luis F. Díaz	Especialista Principal de Operaciones	SPD/SPD
María del Mar Cole	Especialista Principal de Contabilidad y Presupuesto	PSPD/OPT
Marlene Ray	Especialista Principal de Auditoría de Supervisión y Cumplimiento	AUG/AUG
Nathaniel Jackson	Asesor Sr. de Operaciones Financieras Privadas	VPP/VPP
Nestor Ares	Asesor Sr. Administrativo y de Planificación de Recursos	HRD/HRA
Raul Tuazon	Líder Técnico de Principios de Gestión Administrativa y Planificación de Recursos	SPD/OPT
Susana Sitja	Especialista Principal de Sector	SPD/OPT
Sylvia Gabriela Andrade	Especialista Sr. Económico	VPC/VPC
Tracy Betts	Jefe de División de Monitoreo de Estrategia	SPD/SMO
Veronica Zavala	Gerente General	CAN/CAN
Yeshvanth Edwin	Gerente General	BDA/BDA

ANEXO A. ACCIONES BID-9 PARA PRESUPUESTOS BASADOS EN RESULTADOS

A1. Presupuesto basado en resultados

Acción	Definición
<p><i>Aprobar un proceso de Presupuesto basado en Resultados (PbR)</i></p>	<p>Transición a una estrategia y metodología integrales de Presupuesto basado en Resultados (PbR) que:(a) destina recursos para lograr los objetivos de rendimiento clave del MR; (b) mide los costos de lograr estos resultados; (c) adapta las clasificaciones de presupuesto para vincular claramente los recursos y productos; (d) ajusta los procedimientos presupuestarios para garantizar que los resultados se consideren de manera oportuna en el proceso de toma de decisiones; (e) asigna responsabilidad institucional por el uso de recursos y el logro de resultados; (f) modifica los sistemas de información del Banco para capturar y controlar la asignación y ejecución de presupuestos basados en resultados; e (g) informa regularmente al Directorio los resultados logrados, los recursos utilizados y el porcentaje de distribución del presupuesto administrativo entre los programas operativos y de soporte del Banco. (R4.18)</p> <p>A principios de 2010, se establecerá un Grupo de Trabajo Departamental liderado por el Departamento Presupuestario con participación de las oficinas de SPD, VPC, VPP, VPF y EVP. Analizará los potenciales enfoques al PbR, definirá la clasificación pertinente (por ejemplo, definición de recursos, productos, desempeño, resultados, etc.), y presentará a los miembros PBCM algunas alternativas para implementar el PbR en el Banco para la futura adopción de la más adecuada. Asimismo, ajustará y perfeccionará las actividades del Banco que se encuentran disponibles actualmente en los departamentos para los informes de horarios y el cobro de los gastos ajenos al personal (NPC). Estas actividades capturan los Costos Basados en Actividades y proceden de los Sistemas Operativos. (RRF7.1 y 7.2) Derivan de las mejores prácticas internacionales de implementación del PbR. Presentan la aplicación inicial de la metodología del PbR en la Propuesta de Programa y Presupuesto de 2011 programada para ser presentada ante el Directorio en octubre de 2010. (R4.18)</p>
<p><i>Alinear el PbR con las prioridades del MR</i></p>	<p>El MR permite el establecimiento de un marco de Presupuesto basado en Resultados (PbR), por medio del cual la Administración puede respaldar tanto la planificación como la ejecución presupuestaria para que tanto ella como el Directorio puedan controlar, de forma permanente, el flujo de recursos dentro del Banco y el correspondiente logro de resultados. La asignación de los recursos presupuestarios se basará en las prioridades institucionales que, a su vez, se encuentran alineadas con el MR. Esta alineación le permitirá al Banco desarrollar un marco de PbR durante 2010. (RRF7.1 y 7.2) Una parte fundamental del marco de PbR consiste en la introducción de una serie de parámetros relacionados con los indicadores del MR ajustados para cuantificar la cantidad de productos (volumen de trabajo) y la eficiencia alineada con la administración presupuestaria, así como la responsabilidad de su ejecución basada en metas claramente definidas, y objetivos intermedios. El tamaño del presupuesto operativo se basará en el programa operativo. Se revisará la coherencia entre el programa operativo y el presupuesto anualmente. (RRF7.3) [Usar el MR como base] para un marco efectivo de Presupuesto basado en Resultados (PbR) del Banco. Establece las prioridades para la planificación y ejecución presupuestarias y los parámetros para controlar la relación entre recursos y desempeño. La Administración y el Directorio pueden supervisar, de forma permanente, el flujo de recursos dentro del Banco y la efectividad de su uso en el logro de los resultados acordados. Los objetivos intermedios alineados con el MR, se establecerán en los planes de negocios de las diferentes unidades y su logro será controlado por el Banco y estará sujeto a las evaluaciones de desempeño que este realice. (R3.43)</p>

A2. Tarjeta de Puntaje Equilibrado

Acción	Definición
<i>Aplicar un sistema de gestión de desempeño de Cuadro de Mando Balanceado (BSC)</i>	[Usar] el Cuadro de Mando Balanceado (BSC) [como] un sistema de administración de desempeño empleado para alinear las actividades del negocio con la misión empresarial y controlar los resultados empresariales a fin de cumplir con los objetivos institucionales estratégicos del Banco. La información en el BSC se transmitirá a los niveles más bajos (los VP, Departamentos, Divisiones y Representaciones Nacionales) y se utilizará en el Marco de Administración de Desempeño de Empleados para vincular el desempeño de los empleados con las metas organizacionales y fomentar una mejor alineación del desempeño con las compensaciones. (RRF6.8 y 6.9). Los instrumentos de control para el seguimiento de la efectividad en el desarrollo incluyen el DEM, el PMR y el XPMR y otros instrumentos de administración que incluyen el Cuadro de Mando Balanceado (BSC) y el sistema de retroalimentación externa (EFS). (RRF6.1).
<i>Garantizar que el BSC incorpore resultados del Sistema de Retroalimentación Externa (EFS)</i>	[Una de las dimensiones del BSC será] el EFS que recaba información por medio de una encuesta a la sociedad civil y a los sectores público y privado sobre la [su] percepción[es] de los servicios del Banco y las ventajas comparativas. (RRF6.7)

A3. Efectividad y Eficiencia Operativa

Acción	Definición
<i>Continuar mejorando la efectividad organizacional</i>	Los indicadores de efectividad [organizacional] se basan en el DEF y están destinados a medir el avance en la fijación de estándares y parámetros claros para la evaluación de todas las intervenciones de desarrollo del Banco, el progreso de Productos de Conocimiento y Fortalecimiento de Capacidad (KCP), la satisfacción del cliente a través del Sistema de Retroalimentación Externa, y el avance en las metas establecidas para los cinco principios de la Declaración de París. (R3.42) Los indicadores de efectividad se dividen en tres grupos: (i) estrategias nacionales; (ii) préstamos (SG y NSG); y (iii) Productos de Conocimiento y Fortalecimiento de Capacidad (los KCP). (RRF5.3) La Efectividad Operativa y [las metas de] Eficiencia [se reflejan en la Tabla 4 del RRF]
<i>Continuar mejorando la eficiencia organizacional</i>	Los indicadores de eficiencia [organizacional] controlan el compromiso del Banco en la reducción de los costos de operación para la preparación e implementación de proyectos, la reducción de los requisitos de documentación, y la descentralización de la toma de decisiones a las representaciones nacionales. (R3.42) Los indicadores de [eficiencia] relativos al presupuesto describen, como un porcentaje de las erogaciones totales: (i) las erogaciones asignadas a préstamos; (ii) las erogaciones [relacionadas con desembolsos; (iii) y las erogaciones en funciones de ayuda. (RRF5.5) Los indicadores de eficiencia propuestos se basan en tiempos cíclicos a fin de abordar el compromiso de respuesta a los clientes. (RRF5.6) [Las metas] de efectividad y la eficiencia operativa [se reflejan en la Tabla 4 del RRF]

Etapa presupuestaria	Prácticas y conceptos del PbR que se introducen	Previstas			Finalizadas al 15 de junio de 2012			Total
		2011	2012	2013	2011	2012	2013	Finalizadas a junio de 2012
	Operativas y No Operativas.							
Aprobación	Presentaciones a BUFIPOL para centrarse en los Recursos, Productos, y Resultados que se obtendrán e informarán sobre el progreso del actual.	50%	30%	20%	50%	Finalizado		Finalizado
Ejecución	Disponibilidad y acceso a información presupuestaria y de desempeño para ser mejorada a través de sistemas mejorados, datos de calidad y completos, e informes de eliminación.	100%			Finalizado			Finalizado
	Costeo basado en Actividades como herramienta utilizada para desarrollar los parámetros para el área Operativa y No Operativa para servir como recurso para la etapa de preparación en el ciclo presupuestario.	50%	50%		50%	25%		75%
Control y evaluación	Se mejoran los informes de Gestión de Desempeño.	75%	20%	5%	75%	20%		95%
	Se introducen revisiones de Optimización de Procesos de Negocio para garantizar una mejora continua y ganancias de eficiencia en la institución.		50%	50%		25%		25%

ANEXO C. INDICADORES DE CUADRO DE MANDO BALANCEADO (CPF)

1. Socio con clientes que pueden ejercer un impacto positivo en el desarrollo	
<i>Foco nacional</i>	1. % de estrategias nacionales que poseen puntajes satisfactorios en las dimensiones de evaluabilidad.
	2. % de estrategias nacionales que tienen resultados que pueden ser validados para lo siguiente: <i>(i) áreas de prioridad identificadas</i> <i>(ii) dotación financiera</i> <i>(iii) construcción de capacidad y alineación del sistema nacional.</i>
<i>Resultados de desarrollo</i>	3. % de operaciones nuevas con puntaje satisfactorio en las dimensiones de evaluabilidad.
	4. % de proyectos finalizados con resultados que pueden validarse.
	5. % de proyectos finalizados con resultados positivos demostrados.
	6. % de proyectos con altos riesgos ambientales y sociales que se clasifican como satisfactorios en cuanto a la implementación de medidas de mitigación.
2. Oferta de productos y servicios pertinentes a nuestros clientes	
<i>Satisfacción del cliente</i>	7. Rango del BID con respecto a otros socios de desarrollo en términos de: <i>(i) relevancia de ideas y productos;</i> <i>(ii) respuesta a las necesidades de los clientes;</i> <i>(iii) efectividad como socio de implementación.</i>
<i>Cuota de mercado</i>	8. Cambio del Grupo BID en la cuota de: <i>(i) deuda multilateral pendiente;</i> <i>(ii) cartera activa de operaciones NSG</i> <i>(iii) recursos concesionales (subsidios, co-financiación, Fondos TC) enviados a la Región.</i>
3. Uso de los recursos del Banco de forma eficiente	
<i>Eficiencia</i>	9. Asignación eficiente de los recursos administrativos del Banco: <i>(i) Erogaciones totales en Productos relacionados con el Cliente/Total de Erogaciones</i> <i>(ii) Erogaciones totales en Productos Empresariales/Total de Erogaciones</i> <i>(iii) Erogaciones totales en Funciones de Asistencia/Total de Erogaciones.</i>
	10. Medidas de Eficiencia de Capital que se definirán en el Nuevo Marco Operativo.
4. Promover una cultura institucional que viva de sus valores	
<i>Excelencia gerencial</i>	11. % de supervisores y líderes de equipo con medidas favorables en las competencias de liderazgo.
<i>Trabajo positivo</i>	12. % del equipo que advierte en el Banco (encuesta de compromiso) lo siguiente: <i>(i) un entorno laboral ético;</i> <i>(ii) meritocracia;</i> <i>(iii) oportunidades de crecimiento profesional;</i> <i>(iv) entorno que promueve el trabajo colaborativo.</i>
<i>Grados de diversidad</i>	13. % de mujeres en puestos gerenciales (E,R, grado 1) y Sénior.
	14. % del equipo de origen indígena y afrodescendiente.

Comentarios de la Administración del BID



DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO DE LOS COMPROMISOS DEL BID-9
DOCUMENTO DE REFERENCIA: DESEMPEÑO OPERATIVO Y PRESUPUESTO
RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN**

Evaluación de Medio Término de los Compromisos del BID-9
Documento de Referencia: Desempeño Operativo y Presupuesto
Respuesta de la Administración

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 La Administración recibe con agrado esta evaluación de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) de la implementación del compromiso del Noveno Aumento General de Recursos (BID-9) de adoptar un sistema de Presupuesto Basado en Resultados (RBB). Los hallazgos y conclusiones de la evaluación presentados en este informe contribuirán a los esfuerzos del Banco a alcanzar sus objetivos de desempeño operativo y de presupuesto.
- 1.2 A la Administración le complace ver que muchas de las observaciones detalladas que fueron entregadas a OVE sobre la versión anterior del informe han sido incorporadas en esta versión final.

II. HALLAZGOS Y SUGERENCIAS

- 2.1 La evaluación de OVE ofrece perspectivas interesantes sobre el progreso del Banco en los tres componentes del mandato RBB: i) la adopción de un proceso de Presupuesto Basado en Resultados (RBB); ii) la implementación de un sistema de Cuadro de Mando Balanceado (BSC), y; iii) la mejora de la eficacia y eficiencia organizacional. La Administración quisiera compartir las siguientes observaciones sobre varios de los puntos planteados en la evaluación.
- 2.2 **Presupuesto Basado en Resultados (RBB).** La Administración valora la conclusión de la evaluación que el BID ha realizado un gran esfuerzo para introducir cambios en su proceso presupuestario, logrando avances importantes en varios frentes, y a la vez reconociendo que la implementación de RBB sigue siendo un trabajo en progreso. El informe de evaluación destaca la complejidad inherente, y a veces la imposibilidad, de que cualquier sistema de presupuesto vincule plenamente los insumos del presupuesto administrativo a resultados (en este caso los resultados del Marco de Resultados Corporativos del BID-9). Dentro de este contexto, la Administración reconoce que cambiar hacia una cultura de RBB es, y seguirá siendo, difícil, y que materializar los beneficios de este nuevo enfoque de gestión por resultados llevará más tiempo que el originalmente esperado. En ese sentido, la Administración coincide con el hallazgo de OVE de que “el apoyo de la Alta Administración a futuro debe comprender la predisposición para experimentar, adaptarse continuamente y aprender de los errores, lo cual no siempre es fácil de lograr en una organización jerárquica como la del Banco.”
- 2.3 Las sugerencias ofrecidas en la evaluación validan en gran parte la mayoría de las medidas concretas ya siendo implementadas por la Administración en la ejecución de los mandatos del BID-9 relacionados al desempeño operacional y el presupuesto. Por ejemplo, la Administración coincide con OVE en que la participación de la Alta Administración del Banco es fundamental. Actualmente, la Vicepresidenta Ejecutiva

(EVP) preside el Comité Estratégico del Presupuesto (SBC) cuyos miembros incluyen las 4 vicepresidencias, representantes de la Oficina de la Presidencia, de los departamentos de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD), y de Presupuesto y Servicios Administrativos (BDA). Además, el Gerente de BDA preside el Grupo de Coordinación del Presupuesto (BCG) cuyos miembros incluyen a todos los Gerentes y los Jefes de Unidad del Banco. Tanto el SBC como el BCG son estructuras semejantes a las que sugiere OVE y son entidades de `gobernanza` fundamentales para el proceso presupuestario y la ejecución del RBB.

- 2.4 Adicionalmente, la participación de las oficinas de EVP y VPF en la implementación desde el 2011 ha proporcionado una tracción organizacional adicional al proceso de cambio de RBB. Este esfuerzo continuo para alinear mejor las prioridades institucionales a los planes de trabajo y las evaluaciones del desempeño a nivel de unidades e individuos ha permitido fortalecer la rendición de cuentas y la responsabilidad a todos los niveles de la institución al establecer una colección finita (a pesar de ser extensa) de indicadores de desempeño hasta los planes de trabajo individuales. Con respecto a los Indicadores de Desempeño (PI), los Planes de Negocio del 2013 incorporan lecciones aprendidas de los últimos dos años e incluyen medidas cualitativas y de eficiencia, complementando las medidas cuantitativas ya existentes, para las áreas operativas y corporativas de la institución.
- 2.5 Una nueva aplicación de informática ha sido para automatizar los cálculos para más del 60% de los PI operativos relacionados al RBB, suministrando la información de forma oportuna para la toma de decisiones y la asignación de recursos, como lo sugiere la evaluación de OVE. En el 2013 la Administración continuará enfocando sus esfuerzos en el proceso de gestión de cambio del RBB, con énfasis particular en el entrenamiento de personal a todos los niveles de la institución.
- 2.6 La Administración está de acuerdo con la sugerencia de OVE a favor de un “ciclo presupuestal bianual para el BID como una forma de mejorar la alineación entre el negocio del Banco y el proceso presupuestal/planeamiento” que sería más flexible. Este es uno de los temas por abordar dentro de la discusión del presupuesto del 2014.
- 2.7 Igualmente, la Administración concuerda con la sugerencia de OVE respecto a la necesidad de evaluar el uso de limitaciones presupuestarias y de dotación de personal, apoyando la afirmación que la combinación de un tope de dotación de personal y un presupuesto anual fijo limita la flexibilidad de la Administración para afrontar un ambiente externo altamente dinámico. La propuesta de eliminar el tope de dotación de personal forma también parte de los temas por abordar dentro de la discusión del presupuesto del 2014.
- 2.8 Mientras recibimos con satisfacción las conclusiones y sugerencias de OVE, y coincidimos con muchas, creemos que la evaluación podría haberse beneficiado con un análisis más profundo de los retos enfrentados por las instituciones multilaterales y los gobiernos nacionales en sus esfuerzos respectivos de implementación de RBB. Esto hubiera suministrado información importante para medir y obtener puntos de referencia que permitan evaluar los esfuerzos del Banco hasta la fecha.

- 2.9 En cuanto al intenso cambio de cultura que el RBB representa para el Banco, la Administración valora las sugerencias presentadas en esta evaluación y tomará los pasos necesarios para incorporar, en la medida de lo posible, algunas de las sugerencias presentadas que no están siendo implementadas.
- 2.10 **Sistema de Cuadro de Mando Integral (BSC).** La Administración acoge con satisfacción el hallazgo de OVE que el Banco “ha aprendido mucho de este esfuerzo”. La Administración considera el documento de referencia subestima los impactos positivos que el proceso de desarrollar el Cuadro de Mando Integral (BSC) produjo, tanto en términos de aprendizaje y desarrollo de las herramientas actualmente en uso para la gestión de resultados, como en términos del cambio cultural requerido a través de todas las unidades de negocio del Banco. La Administración quisiera destacar que muchos de los indicadores del BSC forman parte del esfuerzo actual de RBB, Marco de Resultados Corporativos, los distintos “dashboards”, y otras herramientas para reportar desempeño. Por ejemplo, el 70 por ciento de la Tabla 4 del Marco de Resultados Corporativos son indicadores originales del BSC, y aproximadamente 80% de los indicadores RBB de la Vicepresidencia del Sector Privado (VPP) fueron derivados de su BSC.
- 2.11 **Sistema de Retroalimentación Externa (EFS).** Con respecto a la evaluación de OVE sobre el Sistema de Retroalimentación Externa (EFS), la Administración quisiera señalar que la fase piloto del EFS se ha completado con éxito y que el lanzamiento formal del EFS está a tiempo para el primer trimestre de 2013, como originalmente previsto.

III. MIRANDO HACIA ADELANTE

- 3.1 Con el fin de garantizar la implementación exitosa de los mandatos del BID-9 relacionados con el desempeño operativo y presupuesto, la Administración pondrá en acción aquellos elementos planeados para 2013 que coinciden con varias de las sugerencias de OVE, e incorporará algunas de las otras sugerencias presentadas en el documento de referencia, en la medida de lo posible.