



Evaluación de Proyectos

Lecciones de los proyectos problemáticos sin garantía del Grupo BID

Copyright © [2019] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento - No Comercial - Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2019**

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-32-1
Enero 2019

Evaluación Corporativa

Lecciones de los proyectos problemáticos sin garantía goberana del Grupo BID

Oficina de Evaluación y Supervisión



Índice

Reconocimientos	vi
Siglas y abreviaturas	vii
Resumen Ejecutivo	viii
Contexto de la Evaluación.....	01
A. La importancia de los proyectos problemáticos	01
B. Alcance y metodología de la evaluación.....	03
Cartera de proyectos problemáticos	08
A. Estado de los proyectos problemáticos	10
Riesgos que causaron los problemas	16
A. Mercado	19
B. Entorno.....	22
C. Socios.....	24
D. Rigideces	26
E. Incentivos.....	29
Lecciones sobre la gestión de proyectos problemáticos	36
A. Identificación	37
B. Resolución.....	41
C. Aprendizaje	45
Conclusiones y recomendaciones	48
A. Conclusiones	49
B. Recomendaciones.....	50

[Anexo I](#)

[Anexo II](#)

Reconocimientos

Este documento fue preparado bajo la supervisión general de Cheryl Gray (exdirectora de OVE) y de Ivory Yong-Prötzel (directora de OVE) por un equipo compuesto por Alejandro Soriano, Roland Michelitsch, Roni Szwedzki, Juan Felipe García, Patricia Oliveira y Melanie Putic.

OVE desea agradecer los más de 30 expertos en proyectos problemáticos, tanto del Grupo BID como de organizaciones comparables, que generosamente compartieron su conocimiento y experiencia. Sus contribuciones ayudaron a mejorar significativamente este estudio comparativo y destacaron la utilidad de extraer lecciones de una amplia variedad de instituciones de desarrollo que trabajan directamente con el sector privado.

Siglas y abreviaturas

ALC	América Latina y Caribe
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMD	Banco Multilateral de Desarrollo
CAN	Departamento de Países del Grupo Andino
CCB	Departamento de Países del Grupo Caribe
CID	Departamento de Países de Centroamérica, Haití, México, Panamá y República Dominicana
CSC	Departamento de Países del Cono Sur
DEG	Sociedad Alemana de Inversión y Desarrollo
DIAS	Sistema de Medición del Aporte al Desarrollo y la Adicionalidad (por sus siglas en inglés)
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
IFC	Corporación Financiera Internacional (por sus siglas en inglés)
LGD	Pérdidas dado el incumplimiento (por sus siglas en inglés)
MdC	Iniciativa Montaña de Conocimientos
NSG	Sin Garantía Soberana (por sus siglas en inglés)
OI	Oficial de Inversiones
OMJ	Oportunidades para la Mayoría
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PD	Probabilidad de Incumplimiento (por sus siglas en inglés)
PTM	Unidad de Gestión de Cartera (BID Invest)
REG	Regional
SAT	Equipo de Activos Especiales de BID Invest
SAU	Unidad de Activos Especiales
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo
TM-RAC	Criterios de aceptación del riesgo para mercados objetivo (por sus siglas en inglés)

Resumen Ejecutivo

En el cumplimiento de su misión, los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) asumen el riesgo de incurrir en pérdidas financieras, lo que puede afectar su sostenibilidad a largo plazo y enviar señales negativas a los actores interesados. En los proyectos sin garantía soberana, además de asumir el riesgo de no alcanzar los objetivos de desarrollo, los BMD también se arriesgan a absorber pérdidas financieras. Si no se controla, esto puede en última instancia socavar su sostenibilidad. Además de estos efectos directos, las pérdidas pueden afectar la reputación de estas instituciones financieras frente a contrapartes clave como las agencias de calificación crediticia o clientes actuales y potenciales.

Esta evaluación se centra en los proyectos problemáticos, definidos como aquellos con una “minoración financiera” porque podrían dar lugar a pérdidas. Los problemas se pueden definir como cualquier desviación de los resultados previstos, pero cuando esta desviación se vincula a potenciales pérdidas financieras, las normas contables requieren que se tomen disposiciones específicas. A solicitud del Directorio, el objetivo de esta evaluación es aprender de pasados proyectos problemáticos del Grupo BID -aquellos con disposiciones contables específicas- y de las prácticas de BMD comparables para evitar y resolver problemas. Los BMD comparables incluyeron la Corporación Financiera Internacional (IFC), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo y la Sociedad Alemana de Inversión y Desarrollo (DEG).

En el Grupo BID, los proyectos problemáticos constituyeron una minoría dentro de una cartera predominantemente sana. La evaluación abarcó todos los proyectos de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), el Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) y la Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría (OMJ) “minorados financieramente” en algún momento entre 2007 y 2016. En promedio, el 2,4% de los montos pendientes de pago de los proyectos sin garantía soberana (NSG), sufrieron una minoración financiera al final de cada año. Gracias a la paciencia y determinación del Grupo BID para obtener los reintegros, las pérdidas reales del Grupo BID fueron mucho menores: del 0,2%, en consonancia con las registradas por las organizaciones comparables, y casi diez veces más bajas que las pérdidas de los bancos comerciales de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, sigue siendo importante aprender de los errores del pasado, especialmente en la medida en que BID Invest procura crecer en ámbitos tales como la infraestructura, que anteriormente tuvieron una probabilidad de incumplimiento (PD) significativamente más alta. La incidencia y el manejo de los proyectos problemáticos también podrían tener importantes efectos de reputación para actores interesados como las agencias de calificación, los cofinanciadores y los clientes. La evaluación encontró que, en el caso del Grupo BID, la recuperación no surtió efectos adversos importantes en la reputación de la institución y que las compañías vinculadas a los proyectos fueron preservadas: alrededor de dos tercios de estas siguen funcionando.

La evaluación usó un enfoque cualitativo prospectivo. Los desafíos metodológicos, incluido el tamaño relativamente reducido del número de proyectos problemáticos, impidieron el diseño de un modelo predictivo viable sobre las causas de los problemas. En cambio, en la evaluación se formularon hipótesis de trabajo sobre las causas de los problemas y prácticas potencialmente prometedoras. Se aplicaron tres métodos complementarios: el análisis de la cartera (usando la base de datos del Grupo BID), el análisis de los proyectos (al total de la población de proyectos problemáticos) y entrevistas estructuradas (a unas 40 personas del Grupo BID y expertos externos de organizaciones comparables, instituciones financieras multilaterales y bilaterales con experiencia trabajando en el sector privado). En general, OVE abordó los proyectos problemáticos como oportunidades de aprendizaje, en lugar de considerarlos fracasos, y creó algunas herramientas (una base de datos de proyectos problemáticos y una plantilla de análisis de riesgos) que son potencialmente útiles para la Administración en el futuro.

La minoración de proyectos ocurrió en promedio luego de alrededor de tres años de ser aprobados, pero en torno al año y medio de la aprobación OVE identificó un primer evento problemático lo bastante importante como para causar preocupación. Según el análisis de OVE, los proyectos problemáticos de este antiguo portafolio experimentaron en promedio un primer evento problemático casi a los 18 meses desde la aprobación, fueron marcados como potencialmente problemáticos unos diez meses después y se declararon minorados financieramente unos siete meses después de dicha alerta. De entre ellos, el 41% se declaró minorado casi inmediatamente después de la alerta. La evaluación también encontró que los proyectos problemáticos no tuvieron mayores impactos esperados en el desarrollo que los no minorados.

Las recuperaciones del Grupo BID fueron elevadas y en línea con otras organizaciones comparables, pero esto varió según las características del proyecto. Proyectos grandes, que representaron la vasta mayoría del monto total minorado, tuvieron una

recuperación mucho más alta, casi el doble que los proyectos más pequeños. Aparte del tamaño, las recuperaciones fueron mejores con la aparición más tardía de un primer evento problemático, la mayor firmeza del apoyo del patrocinador y el uso más intensivo de activos de los sectores. Las compañías que siguieron funcionando también obtuvieron mejores recuperaciones. La resolución más lenta no produjo una mejor recuperación, al margen del tamaño del proyecto. A futuro, BID Invest planea reducir su inversión directa en empresas pequeñas y medianas, que en el pasado dieron cuenta de la mayoría de los proyectos problemáticos, lo que probablemente cambie el futuro perfil de los proyectos problemáticos y sus recuperaciones esperadas.

OVE agrupó las causas de la minoración en cinco categorías principales, no excluyentes: mercado, entorno, socios, rigideces e incentivos. El mercado está ligado a una volatilidad del sector mayor a la esperada y a factores macroeconómicos. El entorno hace alusión a causas sociopolíticas, regulatorias y ambientales específicas de la localización del proyecto. Los socios están vinculados a las deficiencias relacionadas con el carácter y las capacidades de los actores principales. Rigideces se refiere a limitaciones operativas o financieras que limitan la adaptación del proyecto. Los incentivos hacen referencia a una alineación indebida de los intereses de las partes interesadas. Cada categoría se asocia con un tema mitigante principal: mercado con previsión, entorno con prevención, socios con selección, rigideces con planificación de contingencia, e incentivos con alineación. Las categorías difirieron en su prevalencia y gravedad para el Grupo BID.

- **Las condiciones del mercado causaron problemas en más de tres cuartas partes de los proyectos.** Casi la mitad de los proyectos problemáticos sufrieron reducciones, de cantidad o precio, en la demanda de sus productos o servicios. Otra cuarta parte de ellos enfrentaron cambios macroeconómicos más extensos de lo previsto. Entre las medidas de mitigación se cuentan trabajar donde el Grupo BID había acumulado un profundo conocimiento del sector, cerciorándose de que los supuestos fueran compatibles con la volatilidad histórica a más largo plazo y mitigando la concentración excesiva de clientes.
- **Los riesgos del entorno, que incluyen tanto consideraciones sociopolíticas y regulatorias como eventos climáticos y desastres naturales, figuraron en cerca de la mitad de los proyectos minorados.** Los proyectos de infraestructura y los que generaron una gran cuota de empleo en una determinada localidad se vieron particularmente expuestos a efectos negativos de ajustes regulatorios y a oposición de organizaciones de la sociedad civil. El deterioro de la seguridad ciudadana, que sólo se dio en pocos casos,

produjo altas barreras para el éxito de los proyectos y para la valuación justa de los activos liquidados. El cambio climático y los desastres naturales también tuvieron efecto en unos pocos proyectos que dependían de recursos naturales, aunque son preocupaciones que se están intensificando y por tanto requieren ser monitoreadas y aseguradas. Algunas medidas de mitigación pueden abarcar el involucramiento de las partes que pudieran verse afectadas, aun cuando no sea estrictamente imprescindible, y crear índices de exposición a los riesgos climáticos y de seguridad ciudadana para tratar de anticipar problemas.

- **Las deficiencias que exhibieron los socios fueron la causa principal de la minoración en aproximadamente la mitad de los proyectos problemáticos.** En uno de cada seis proyectos problemáticos, el carácter de por lo menos uno de los socios resultó perjudicial, o sus capacidades, entre otras la solidez financiera, eran inadecuadas. La capacidad deficiente de los socios se vinculó con mejores recuperaciones, pero los problemas de carácter llevaron a una baja recuperación. Los conflictos de carácter pocas veces se pudieron salvar por lo cual su evaluación es esencial. Los mitigantes incluyen el asegurar la existencia de una memoria institucional con respecto al carácter observado en los socios, ampliar su supervisión a fin de incluir entidades relacionadas con ellos, vigilar indicios externos de problemas como, por ejemplo, una caída en los precios de las acciones de compañías que cotizan en bolsa, y asegurar que se impongan medidas correctivas con celeridad y determinación.
- **Las rigideces, operacionales o financieras, fueron una causa de la minoración de cerca de la mitad de los proyectos problemáticos.** Aproximadamente la tercera parte de los proyectos se vio afectada por decisiones operacionales difíciles de adaptar a nuevas circunstancias. Por ejemplo, algunas de ellas fueron la selección de tecnología clave, la escala de las instalaciones y el equipo, la dependencia de proveedores indispensables o la exposición a insumos de producción de mala calidad. Uno de cada cinco proyectos adoleció de rigideces ligadas a compromisos de capital subóptimos o restricciones incorporadas por accionistas iniciales que más adelante no estuvieron dispuestos a aumentar sus aportes o a ver su participación diluida. Los factores de mitigación incluyen una experiencia profunda del sector para identificar previamente las señales de alerta y poder evaluar opciones clave en materia tecnológica, analizar la dinámica del mercado para obtener insumos clave y aprovechar el poder de negociación del Grupo BID en el momento de la

aprobación para tratar de incluir de antemano activadores que permitan exigir a los patrocinadores que aporten más capital si es necesario o su dilución.

- **Los problemas de incentivos fueron considerables en cerca de la tercera parte de los proyectos problemáticos, pero en raras ocasiones se atribuyeron como la causa primaria de los problemas.** Aproximadamente, en uno de cada cinco proyectos hubo una alineación precaria creciente de los intereses de las partes, como el decaimiento de los incentivos de algunos patrocinadores, generalmente financieros, la gobernanza débil que permite las transacciones no equitativas relacionadas con partes preferentes, el propio interés de las partes que reducen la confiabilidad las estimaciones ex ante (particularmente en categorías difíciles de detectar cuando los proyectos terminan funcionando bien, por ejemplo, el carácter del socio, debilidades del entorno regulatorio o rigideces operativas) y las garantías comprometidas insuficientes para fortalecer incentivos de pago. Las medidas de mitigación son, entre otras, el establecimiento de reglas claras para mantener el alineamiento a largo plazo, evaluar de manera proactiva el gobierno corporativo, mejorar las previsiones de personal y consultores mediante el seguimiento de su precisión *ex post*, y asegurar que las garantías recaigan sobre activos que son críticos para el cliente, así como que el valor estimado sea realista y no esté correlacionado con el éxito del proyecto.

Para lidiar con los proyectos problemáticos, las organizaciones comparables subrayan la importancia de criterios definidos para transferir proyectos oportunamente a la Unidad de Activos Especiales (SAT, en BID Invest). El decidir cuándo transferir proyectos en supervisión a SAT puede ser un tema delicado debido a los incentivos internos, pero resulta fundamental para el éxito de los procesos de recuperación. Además, es importante contemplar la posibilidad de una reversión, que también se dio en BID Invest, destinada a fomentar la confianza y la colaboración con SAT. Fijar una estrategia anticipada es trascendental para obtener mejores resultados. Las estrategias, incluyendo si tiene sentido que SAT lidere los esfuerzos, deberán tener en cuenta los costos de recuperación en el pasado. En las organizaciones comparables, y ahora en BID Invest, SAT también desempeñan una función consultiva antes de la transferencia.

Las organizaciones comparables empoderan a sus SAT otorgándoles una amplia delegación de poderes y recursos. El Directorio de BID Invest ha delegado a la Administración la toma de algunas decisiones referentes a proyectos problemáticos sujetos a umbrales específicos. Algunas instituciones también tienen cuentas de reserva para riesgo con objeto de cubrir costos urgentes relacionados con la recuperación, lo cual aparentemente mejora la efectividad de

SAT. En cuanto a la dotación de personal, SAT necesita satisfacer una demanda generalmente cíclica a la vez que mantiene la más alta reputación profesional. Algunos comparadores reportan que en ocasiones SAT era considerado “el lugar para estar” en términos de crecimiento profesional, sirviendo como un campo de entrenamiento invaluable para el personal. Algunos BMD han establecido programas de rotación de personal.

Retroalimentar lecciones y medir el desempeño de SAT es indispensable para comprender qué funciona, pero la mayoría de los BMD todavía enfrentan desafíos. Los BMD tienen que encontrar modos de aprender de los proyectos problemáticos, trabajando tanto en la producción como en el uso de las lecciones extraídas. Algunas organizaciones comparables estimulan el uso midiendo el desempeño a largo plazo de los departamentos o los individuos. La producción no solo depende de SAT, sino de que también el resto de la organización sea medida por la utilidad de las lecciones contribuidas. BID Invest ha progresado en intensificar la participación de SAT —y del Departamento de Riesgo del que ahora depende— en el intercambio de lecciones durante la elegibilidad de proyectos futuros y mediante un repositorio de lecciones (“montaña de conocimiento”, o MdC). La mayoría de los BMD ven a las SAT como centros de costo y confían de medidas de eficiencia relativamente simples centradas en la eficacia de la recuperación. Idealmente, SAT debería poder informar no solo sobre proyectos individuales, sino sobre su impacto actual y previsto sobre los resultados del BMD, tanto desde el punto de vista financiero como de desarrollo. A muchas SAT, incluso a la de BID Invest, actualmente les faltan sistemas adecuados de información de gestión para preparar estos informes y análisis.

Puesto que no se encontró una fórmula infalible para evitar o resolver los proyectos problemáticos, OVE sugiere que el Grupo BID aproveche el progreso que ha logrado para continuar promoviendo una cultura organizacional que vea los problemas como oportunidades de aprendizaje. Los hallazgos señalan la necesidad de continuar mejorando todas las etapas del ciclo de vida de los proyectos a partir de un sistema de aprendizaje que efectivamente informe a proyectos futuros, y de proseguir con los testeos en curso de posibles mejoras en la estructuración y supervisión de todos los proyectos, así como en la resolución de problemas. Sobre esta base, OVE ofrece dos recomendaciones sobre aprendizaje y procesos.

Recomendación 1 - Aprendizaje: optimizar lo aprendido de los proyectos problemáticos mediante la promoción de la producción y uso de lecciones aprendidas. BID Invest debería seguir enriqueciendo su recientemente creado repositorio de conocimientos (MdC) y sus presentaciones *ad hoc*, reforzando los incentivos para asegurar la producción y el uso de lecciones. Con respecto a la producción de lecciones, BID Invest debería

continuar dedicando una parte del tiempo de los funcionarios de alto nivel de SAT a extraer lecciones relevantes para la cartera de BID Invest, tomando esto en consideración en las evaluaciones de desempeño. Asimismo, podría hacer una captura más sistemática de las lecciones generadas por la Unidad de Gestión de Cartera (PTM) y por los departamentos de riesgo y originación en la MdC, de forma que se recojan todas las lecciones en una base de datos central. BID Invest debería continuar fomentando la colaboración con las organizaciones comparables que manejen una mayor cantidad de proyectos. Respecto al uso de las lecciones, BID Invest debería encontrar formas de continuar fortaleciendo el esquema de incentivos. Las prácticas de los comparadores podrían ser útil en la medida en que encajen en la cultura organizacional de BID Invest. Por ejemplo, algunos comparadores aprovechan el SAT como campo de entrenamiento mediante el fortalecimiento de los programas de rotación del personal con los departamentos PTM y de originación, así como mejorando el aprendizaje gracias a una mayor participación de SAT y PTM en los equipos de proyectos complejos. DEG está considerando generar mediciones de ganancias y pérdidas para motivar a las áreas de originación a hallar lecciones. IFC introdujo un componente de desempeño a largo plazo en la remuneración del personal y los gerentes que tiene en cuenta todos los proyectos a lo largo de su carrera. La mayoría de los comparadores enfatizan la importancia de capacitar a todas las partes involucradas—incluido el Directorio—en las lecciones aprendidas.

Recomendación 2 - Procesos: explorar y probar las hipótesis de trabajo más prometedoras sobre cómo mejorar las prácticas a lo largo del ciclo de los proyectos.

- **Estructuración: explorar el potencial de estandarizar las herramientas de estructuración del proyecto y los criterios basados en el desempeño anterior.** BID Invest podría contemplar una mayor estandarización de estas percepciones de los criterios de aceptación del riesgo para mercados objetivo (TM-RAC), al menos para las principales líneas de negocio—de modo que pudiera basar las aprobaciones futuras en la justificación de la lógica de cualquier desviación con respecto a ellas. Esta evaluación sugiere incrementar el foco en factores como la concentración del mercado, el carácter de los socios, las rigideces operacionales y los aspectos de gobernanza, que a pesar de ya ser parte de la debida diligencia de BID Invest, aun aparecieron como causas frecuentes de problemas. Además, BID Invest podría institucionalizar la participación de SAT en la primera reunión del comité de aprobación de conceptos para operaciones nuevas, como mínimo en áreas en las que se ha registrado una minoración alta en el pasado. Algo más que podría mejorar la estructuración es acumular un historial de la calidad de las proyecciones internas y externas, por ejemplo,

con la intervención de consultores especializados. Con el transcurso del tiempo esto debería ayudar a reducir errores de estimación y asegurar la consistencia de las estimaciones de las mismas variables en todos los proyectos.

- **Supervisión: apoyar más intensamente la función de supervisión mediante una definición clara de los criterios de desempeño de proyecto y robustecer la colaboración con SAT y los departamentos de originación.** OVE sugiere que BID Invest brinde más apoyo a PTM en la detección de problemas dándole una definición más clara de los indicadores de desempeño cruciales por sector. Estos indicadores son más amplios de lo que requieren los contratos financieros y se concentran en la empresa o en el proyecto, permitiéndole al profesional saber si hay indicios de deterioro. Por ejemplo, en la industria hotelera, el promedio de los índices de ocupación y los ingresos por habitación servirían a tal propósito. Estos indicadores clave de desempeño se podrían aplicar periódicamente a toda la cartera con el fin de detectar advertencias tempranas sobre potenciales problemas y ayudar a reducir la discreción en la transferencia de proyectos a SAT. También SAT podría continuar participando en una función de asesoría inicial para proyectos específicos, así como en la elaboración proactiva de medidas de mitigación en sectores o países. Finalmente, BID Invest debería continuar haciendo pruebas de estrés de la cartera para resaltar la concentración de proyectos problemáticos y los patrones específicos de cada cliente.
- **Resolución: continuar desarrollando capacidades de resolución de proyectos mediante un mayor empoderamiento de SAT y la evaluación periódica de su desempeño.** A medida que BID Invest crece, es probable que haya una presión sobre los recursos de SAT. Para reforzar la capacidad de la unidad de realizar su misión, BID Invest podría contemplar otorgarle una mayor autoridad delegada de acuerdo con el nuevo perfil de las operaciones. A cambio, la unidad debería informar periódicamente sobre mediciones críticas, que incluyen los costos de recuperación de los proyectos problemáticos, sus efectos financieros y en el desarrollo y las implicaciones proyectadas para la cartera completa. SAT, por su lado, debería ser capaz de explicar sus estrategias de recuperación en términos de principios de resolución definidos, para que se puedan justificar las aprobaciones internas y del Directorio con respecto a cualquier divergencia de estos principios que se necesite.



01

Contexto de la Evaluación

A. La importancia de los proyectos problemáticos

- 1.1 En el cumplimiento de su misión, los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) asumen el riesgo de incurrir en pérdidas financieras, lo que puede afectar su sostenibilidad a largo plazo y enviar señales negativas a los actores interesados. En los proyectos sin garantía soberana, además de asumir el riesgo de no alcanzar los objetivos de desarrollo, los BMD también se arriesgan a absorber pérdidas financieras. Si no se controla, esto puede en última instancia socavar su sostenibilidad. Además de estos efectos directos, las pérdidas pueden afectar la reputación de estas instituciones financieras frente a contrapartes clave como las agencias de calificación crediticia o clientes actuales y potenciales.
- 1.2 Esta evaluación se centra en los proyectos problemáticos, definidos como aquellos que sufrieron una “minoración financiera” porque podían dar lugar a pérdidas financieras. Los problemas se pueden definir como cualquier desviación de los resultados previstos. No obstante, cuando esta desviación se vincula a pérdidas financieras, hay principios de gestión del riesgo de crédito generalmente aceptados que permiten a un BMD controlar el grado de exposición a dichas pérdidas¹. Estos principios recalcan el intercambio básico entre el apetito por el riesgo y las pérdidas de una organización, la importancia de la gobernanza apropiada del Directorio y el papel que desempeñan los procesos sólidos para asegurar resultados coherentes. A solicitud del Directorio, el objetivo de esta evaluación es aprender de los proyectos problemáticos y las prácticas de BMD comparables.
- 1.3 Dada su visión de largo plazo y su misión de desarrollo, el peso de los proyectos problemáticos en las carteras de los BMD, aproximadamente un 8%, casi cuadruplicó el de los bancos comerciales de América Latina y el Caribe (ALC)². A diferencia de la situación de estos bancos, los activos con alto desempeño de los BMD a menudo se prepagan una vez que concluyen las fases de alto riesgo, como la construcción, o se eliminan las limitaciones temporales de acceso a financiamiento de los mercados. En contraste, los préstamos problemáticos rara vez

1 En septiembre de 2000, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea expidió los Principios para la Administración del Riesgo de Crédito que exigen (i) definir el apetito de riesgo de las organizaciones, (ii) establecer un ambiente apropiado del riesgo de crédito; (iii) operar bajo un proceso sólido de concesión de crédito; (iv) mantener un proceso apropiado de administración, medición y monitoreo del crédito y (v) asegurar controles adecuados sobre el riesgo de crédito. Ver <https://www.bis.org/publ/bcbs75.pdf>.

2 Por ejemplo, en 2016 los préstamos NSG del BID tenían un índice del 8,3% e IFC, del 7,4%. Fuentes: estados financieros del BID, la CII e IFC e Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial (2016). Los datos correspondientes a IFC son un promedio de todo el mundo y, por ende, pueden diferir del promedio para América Latina y el Caribe.

se prepagan y tienden a permanecer en las carteras de los BMD durante largos períodos de resolución. Los bancos comerciales normalmente quieren deshacerse rápidamente de los proyectos problemáticos, mientras que los BMD se ven a sí mismos como socios de desarrollo a largo plazo y enfrentan menos presión de reguladores o inversionistas.

- 1.4 Sin embargo, las pérdidas efectivas registradas por los BMD –del 0,2% para el Grupo BID, el 0,3% para la Corporación Financiera Internacional (IFC por sus siglas en inglés) y del 0,2% para el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)³ – fueron cerca de 10 veces menores que las de los bancos comerciales de ALC⁴. Los BMD tienden a tener una aversión a los riesgos y tratan de mitigarlos aplicando procesos bastante exhaustivos de concesión de crédito. También suelen tener una perspectiva de recuperación a largo plazo, esperando a que haya reversiones en los ciclos económicos. A diferencia de los bancos regulados, los BMD se enfrentan a menos restricciones y tienen más flexibilidad para deshacerse de sus carteras de proyectos problemáticos. Pueden preservar a sus clientes en calidad de “negocios operativos” o “empresas en funcionamiento”, con lo cual logran obtener una recuperación a menudo mayor que con las liquidaciones. Por último, los clientes con operaciones grandes frecuentemente prefieren conservar el acceso a los BMD, incluso a costa de apoyar ocasionalmente un proyecto con pérdidas.
- 1.5 A pesar de las bajas pérdidas, los proyectos problemáticos son señales importantes para los actores clave de los BMD. El historial en materia de reintegro de deudas de un BMD constituye un criterio clave que utilizan las agencias de calificación crediticia y que podría afectar el costo del financiamiento en el futuro. La trayectoria de un BMD en cuanto a hacer cumplir las obligaciones contractuales envía un mensaje claro sobre su reputación a los clientes del sector privado actuales y futuros. Los problemas también afectan la manera en que las entidades cofinanciadoras juzgan la reputación de un BMD como agente organizador para estructurar operaciones sólidas. Por último, hacer cumplir las obligaciones contractuales un mensaje claro al personal y los accionistas del banco: todas las operaciones deben ser financieramente sólidas.
- 1.6 Es especialmente importante que el Grupo BID aprenda de los proyectos problemáticos a medida que aumenta su financiamiento sin garantía soberana (NSG). En 2008, el BID creó el Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo

3 Pérdidas (cancelaciones contables) promedio de las operaciones NSG de 2007 a 2016 (datos disponibles del BERD hasta 2015).

4 Sobre la base de las estimaciones de Standard & Poor's (agosto de 2017) y cálculos de OVE.

(SCF) para que se enfocara en proyectos grandes en el área de infraestructura y con intermediarios financieros. Paralelamente, la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y la Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría (OMJ) se concentraron en proyectos más pequeños. En 2016, estas ventanillas se consolidaron en BID Invest con el objetivo de aumentar las aprobaciones anuales de proyectos NSG hasta US\$3.700 millones y duplicar la movilización de recursos a US\$8.500 millones para 2025. BID Invest planea incrementar su trabajo en proyectos de gran envergadura, incrementando considerablemente su participación en proyectos de infraestructura al tiempo que reduce el porcentaje de proyectos con intermediarios financieros⁵.

B. Alcance y metodología de la evaluación

- 1.7 La evaluación analizó los proyectos problemáticos del Grupo BID y la experiencia de instituciones financieras comparables con objeto de identificar posibles lecciones para BID Invest. Analizó las causas principales de los problemas para ver si surgían patrones; revisó qué características de los procesos del Grupo BID parecían estar asociadas a resultados más positivos luego del incumplimiento de pago y examinó las prácticas de ciertas instituciones financieras comparables para ver si ofrecen alguna lección que pudiera ser útil a BID Invest en el futuro (Recuadro 1.1). Los comparadores seleccionados incluyeron al IFC, BERD, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo y la Corporación Alemana de Inversiones (DEG).
- 1.8 Se usó una definición contable y objetiva de “proyectos problemáticos”. La FAS 114 del Consejo de Normas de Contabilidad Financiera (FASB) estipula que se minoren los proyectos que pudieran generar pérdidas o cuyas pérdidas ya se hayan materializado. El Grupo BID se adhiere a estas reglas contables minorando financieramente los proyectos y estableciendo cuentas de reserva específicas como complemento de cualquier reserva general que se haya previsto en función de la categoría de riesgo general del proyecto. Estos proyectos minorados (todos NSG) fueron los “proyectos problemáticos” que se usaron para esta evaluación. Como es natural, hubo otros proyectos con “problemas”, pero el enfoque de la evaluación consistió en aprender de proyectos en los que los problemas fueron tan graves como para invocar el requisito contable de proceder a su minoración.

5 Plan de Negocios 2016-2019. BID Invest planea ahora reducir su inversión directa en pequeñas y medianas empresas (a excepción de financiamiento ocasional a áreas estratégicas para cumplir su mandato).

Recuadro 1.1. Preguntas de la evaluación

- **¿Cuáles son las principales causas de los problemas observados en los proyectos NSG?**
 - ¿Qué características tenían los proyectos problemáticos?
 - ¿Hay razones en común por la que se volvieron problemáticos?
 - ¿Se identificaron los riesgos en estos proyectos al momento de su aprobación y se fundamentaron con una fuerte justificación con base en el desarrollo?
- **¿Qué características de los proyectos o procesos del Grupo BID parecen estar asociados a resultados más positivos después del incumplimiento de pago?**
 - ¿Alguna característica particular de los proyectos se relaciona con resultados relativamente más positivos tras el incumplimiento de pago?
 - ¿Es posible identificar procedimientos aplicados después del incumplimiento de pago que parezcan haber producido mejores resultados?
- **¿Las experiencias de las instituciones financieras comparables ofrecen alguna lección para el Grupo BID sobre la gestión de proyectos problemáticos?**

1.9 La evaluación abarcó todos los proyectos de CII, SCF y OMJ que sufrieron una “minoración financiera”⁶ en algún momento entre 2007 y 2016. Algunos de estos proyectos problemáticos se recuperaron más tarde, mientras que otros se deterioraron cada vez más. El período relativamente prolongado de 10 años fue escogido por cubrir un lapso de tiempo suficiente para la resolución de los proyectos, ensayar los efectos de diferentes etapas del ciclo económico y aumentar el conjunto de casos para el estudio.

1.10 A pesar de algunos retos metodológicos (Recuadro 1.2), la evaluación permitió desarrollar una hipótesis de trabajo sobre las causas de los problemas y sobre prácticas con un potencial prometedor para resolverlos, promoviendo así el aprendizaje sobre cómo prevenir y manejar los proyectos problemáticos. Como se anticipaba en el Documento de Enfoque (CII/RE-32), la evaluación utilizó un análisis con un enfoque cualitativo de proyectos problemáticos, en lugar de tratar de desarrollar

6 Además de estos proyectos problemáticos, se excluyeron del análisis otros proyectos minorados: algunos se aprobaron antes de 1996 (aunque estaban minorados aún en el período 2007-2016) y se consideraron demasiado antiguos para brindar lecciones útiles sobre prácticas actuales, otros eran inversiones de capital o garantías (ambas son diferentes a los préstamos en cuanto a la probabilidad de pérdidas). También se excluyeron las inversiones del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).

un modelo predictivo basado en la comparación de dichos proyectos con el resto de la cartera NSG. De igual manera, no se pretendió que la revisión de prácticas externas fuera exhaustiva, sino que su objetivo fue recoger lecciones aplicables de instituciones comparables relevantes.

Recuadro 1.2. El "problema" con los proyectos problemáticos

¿Son los proyectos problemáticos distintos de los no problemáticos?

No siempre. De hecho, a dos proyectos idénticos puede no irles igual: uno puede convertirse en problemático y el otro nunca ser clasificado como minorado. Los proyectos pueden enfrentar condiciones externas diferentes o producir reacciones diferentes en partes críticas, por ejemplo, patrocinadores igualmente solventes que deciden rescatar uno de los proyectos, pero no el otro.

¿Se podrían predecir los problemas inminentes? No, dado el tamaño de la cartera del Grupo BID. Hace años IFC, que tenía una cartera mucho más grande, comparó los proyectos NSG "buenos" y "malos" en un esfuerzo por encontrar "características explicativas" de los problemas, pero el análisis fue inconcluso y estaba plagado de dificultades en la identificación. Inclusive un modelo predictivo exigiría ver no solo toda la cartera de proyectos NSG aprobados (para tener la certeza de que no se colara algún proyecto "malo") sino también los no aprobados, para tener la certeza de que no se había rechazado ningún proyecto "bueno".

¿Qué pasaría si el Grupo BID acumulara evidencia durante mucho tiempo? Tampoco sería factible. Para subsanar el escollo del tamaño de la muestra, el Grupo BID podría acumular proyectos por décadas, pero en el ínterin necesita hacer algo de inmediato con los proyectos problemáticos e incorporar lecciones viables en el proceso, con la posibilidad de alterar los resultados. En otras palabras, el Grupo BID no puede permanecer inmóvil para probar hipótesis causales cualitativamente. En las industrias como la aviación se encaran desafíos similares, donde la mayoría de los vuelos llegan seguros a su destino y los pocos que se estrellan lo hacen por causas difíciles de anticipar con precisión.

Entonces, ¿cuál sería un enfoque útil? Cualitativo, en lugar de cuantitativo; exploratorio, en lugar de definitivo; y dirigido a mejorar procesos, en lugar de proyectos específicos. Los aportes útiles –que orientan esta evaluación– serían identificar sistemáticamente las características de los proyectos problemáticos que pudieran estar vinculados a los problemas, priorizarlos sobre la base de que pueden existir múltiples causas y factores confusos no observables, y recoger las prácticas prometedoras de instituciones financieras comparables para que el Grupo BID considere aplicarlas.

- 1.11 Para efectuar la evaluación se usaron tres métodos complementarios: análisis de la cartera, análisis de los proyectos y entrevistas estructuradas. OVE extrajo información de todos los proyectos NSG en las bases de datos del Grupo BID con la intención de comparar los proyectos problemáticos con proyectos no problemáticos parecidos, al menos en este nivel agregado. Este análisis a nivel de cartera se presenta en el Capítulo II, con la salvedad de que la información de las bases de datos del Grupo BID se limita más que nada a las variables financieras y temporales. Para obtener una mejor perspectiva de las causas que llevaron a los problemas, OVE analizó en mayor detalle estos proyectos problemáticos aplicando formatos normalizados (véase el Anexo I). El Capítulo III contiene un resumen de las causas de los problemas, priorizadas tanto por la incidencia como por gravedad. Por último, para destilar lecciones sobre la forma de prevenir problemas futuros y resolverlos mejor una vez surgen, OVE condujo casi 40 entrevistas estructuradas con personal clave del Grupo BID y expertos en organizaciones comparables que tienen fama de administrar bien los proyectos problemáticos⁷. El Capítulo IV proporciona impresiones a partir de esas entrevistas, junto con hallazgos clave de la bibliografía sobre proyectos problemáticos y bases de datos sobre lecciones. El Capítulo V presenta las conclusiones y recomendaciones.
- 1.12 Para realizar esta evaluación OVE creó algunas herramientas que son potencialmente útiles para la Administración en el futuro. Como no existe una definición única de proyecto problemático, OVE utilizó información financiera para crear una base de datos de proyectos minorados. Luego agregó información de otras fuentes, incluyendo la clasificación de proyectos por sector y tipo, fechas, importes minorados originalmente y montos recuperados, puntajes de riesgo y efectividad en el desarrollo, miembros del equipo del proyecto, préstamos B y otra información relevante acerca de los proyectos. Con esta base de datos, el Grupo BID tiene los medios para compilar datos de proyectos problemáticos a nivel de cartera y derivar regularmente ratios como PD o sobre pérdidas dadas tras el incumplimiento (LGD). Del mismo modo, OVE creó una plantilla estándar para evaluar sistemáticamente la materialización de los riesgos en proyectos problemáticos. La plantilla utilizada por OVE podría ser reutilizada por la Administración para continuar capturando las causas de los problemas en un formato estandarizado y poder identificarlos, actuar y reportarlos a nivel de cartera.

⁷ OVE también contrastó la información interna con fuentes externas, aunque para evitar cualquier posible responsabilidad legal OVE no contactó directamente a ningún cliente para esta evaluación.

1.13 La evaluación está orientada hacia el futuro, viendo el escaso número de proyectos problemáticos dentro del sólido portafolio NSG del BID como una oportunidad para aprender en lugar de como fracasos. Durante el período de análisis, el Grupo BID aprobó aproximadamente 800 proyectos NSG, la gran mayoría de ellos sin problemas. Dado que el análisis se centró en la minoría de proyectos problemáticos, la evaluación no es representativa del trabajo NSG del Grupo BID en general. Más bien, usa los proyectos problemáticos como base de un ejercicio de aprendizaje que la Administración podría replicar y extender en el futuro. Para aumentar aún más su utilidad, se centra en las lecciones relacionadas con posibles mejoras en los procesos, y en arreglos organizacionales, que podrían reducir la probabilidad futura de incumplimiento y las pérdidas dadas por incumplimiento.



02

Cartera de
proyectos
problemáticos

- 2.1 Los proyectos problemáticos NSG del Grupo BID arrojaron una minoración total de US\$1.160 millones. De esta cantidad, la gran mayoría correspondió a menos de un tercio de los proyectos que eran grandes (cada uno aprobado por más de US\$20 millones y originados por SCF) en los sectores de servicios públicos y concesiones, energía limpia y renovable, y petróleo, gas y minería⁸. El resto, proyectos pequeños (cada uno aprobado por menos de US\$20 millones y originados principalmente por la CII y OMJ) correspondieron solo a una pequeña fracción de la minoración total. La cartera de proyectos minorados estaba muy concentrada, con unos pocos proyectos acumulando alrededor de la mitad de la suma minorada.
- 2.2 En proporción con la cartera total de proyectos NSG, el 2,4% de los montos pendientes de pago se minoraron financieramente al final de cada año. Las mayores minoraciones se registraron en 2008 y 2009, durante la crisis financiera mundial, cuando el 8,7% de las cantidades adeudadas por préstamos NSG del Grupo BID fueron minoradas, y en 2012 y 2014, cuando el Grupo BID incrementó los préstamos NSG tras su reorganización. En promedio, el 4,1% de los proyectos NSG se vieron perjudicados al final de cada año entre 2007 y 2016: el 3,8% de los proyectos de la CII, el 2,8% de los proyectos de SCF y el 4,6% de los de OMJ.
- 2.3 Por sector, los proyectos de infraestructura —un nuevo interés de BID Invest— generalmente tenían una probabilidad de incumplimiento (PD) más alta, pero un nivel mucho más bajo de pérdidas luego del incumplimiento (LGD)⁹. En comparación, los proyectos corporativos, que BID Invest también planea aumentar, tuvieron PD más bajas, pero generalmente mayores LGD¹⁰. La excepción fueron los sectores de la energía limpia y renovables, que reportaron las pérdidas más altas¹¹. Por último, los proyectos con intermediarios financieros —en los que BID Invest planea poner menos énfasis— tuvieron PD más bajas.
- 2.4 Por país y región, los proyectos regionales y del Cono Sur (CSC) tuvieron las PD más altas, mientras que los países C y D y el Caribe (CCB) tuvieron las LGD más altas. Los grupos de

8 Los proyectos grandes fueron apenas un poco más grandes que los proyectos grandes NSG no minorados (1,2 dos veces más grandes), mientras que los proyectos problemáticos pequeños fueron mucho más pequeños (de un tamaño del 60% de los no minorados).

9 Este hecho podría ser consecuencia del apoyo del Grupo BID a proyectos o etapas de los proyectos más riesgosos (por ejemplo, la construcción), compensados con el respaldo de una buena garantía y el interés del cliente en preservar la relación y el acceso al Grupo BID.

10 Este hecho podría estar relacionado con el carácter conservador del Grupo BID en la selección de estos proyectos, pero en caso de dar malos resultados la garantía estuvo altamente correlacionada con la compañía del proyecto, salvo por el sector de ventas al por menor y los servicios, que usualmente tenían bienes inmuebles.

11 Podría existir una relación con los patrocinadores que se excedieron, precios más bajos del petróleo y la obsolescencia tecnológica de la garantía.

países con predominio de proyectos grandes (CSC) tuvieron una PD relativamente más alta y menos LGD, a excepción de los proyectos regionales, donde tanto las PD como las LGD fueron altas. Por otra parte, los países y las regiones con predominio de proyectos pequeños, como los países C y D y la región del Caribe, registraron la PD más baja, pero las LGD más altas.

- 2.5 Las expectativas *ex ante* de unos ambiciosos resultados en el desarrollo —posiblemente relacionados con un nivel más elevado de riesgo— no se correlacionaron con niveles de minoración *ex post*. La antigua CII es la ventanilla de operaciones NSG del Grupo BID con el historial más largo de estimación de resultados previstos en el desarrollo. En 2008, la CII comenzó a aplicar el Sistema de Medición del Aporte al Desarrollo y la Adicionalidad (DIAS). OVE utilizó el subconjunto de proyectos de la CII que cuentan con una nota DIAS para ensayar la correlación entre los resultados en el desarrollo previstos y la minoración y halló que existía la misma probabilidad de que los proyectos tuvieran una minoración más alta independientemente de si su calificación DIAS era alta o baja.

A. Estado de los proyectos problemáticos

- 2.6 A diciembre de 2017, se habían resuelto casi la mitad del monto total minorado originalmente (US\$1.160 millones). Los índices de recuperación y los períodos promedio totales que se presentan en esta sección se basan solo en los proyectos que han llegado a una resolución final. Los proyectos resueltos recuperaron un alto porcentaje de los montos minorados. Asimismo, los proyectos grandes tuvieron más probabilidades de recuperarse por completo y registraron índices de recuperación más altos.
- 2.7 Cada proyecto con problemas tuvo un primer evento problemático que más tarde terminó convirtiéndose en una causa de minoración financiera. OVE intentó reconstruir la línea de tiempo de todos los proyectos problemáticos utilizando fuentes internas y externas, como informaciones periodísticas. Con esa información, OVE identificó la primera vez que había un indicio objetivo de la materialización de un riesgo que finalmente terminó causando el problema. En más de tres cuartas partes de los casos, fueron las fuentes internas del Grupo BID las que sirvieron para identificar estos primeros eventos problemáticos. Triangulando con fuentes externas, OVE pudo identificar las fechas en que comenzaron los eventos que condujeron a los problemas.

- 2.8 La minoración de los proyectos problemáticos ocurrió en promedio en un período de alrededor de tres años, pero como a la mitad del período OVE identificó el primer evento problemático. OVE analizó todos los proyectos problemáticos e identificó sus primeros eventos problemáticos, como pérdidas de clientes clave o cambios drásticos en la regulación. En promedio, los proyectos resueltos habían experimentado un evento de este tipo 18 meses después de su aprobación, pero 25% de ellos tuvieron problemas mucho antes (como en el noveno mes). La mayor parte de estos problemas en una etapa temprana se dieron en proyectos pequeños.
- 2.9 En promedio, los proyectos problemáticos se declararon en alerta para atención especial 10 meses después de este primer evento problemático. La alerta tiene por objeto llamar la atención de la Administración sobre la posibilidad de que surjan problemas y de presentar cuanto antes la información al Directorio en el marco de la presentación periódica de informes¹². La alerta de los proyectos de SCF, y en general los proyectos grandes, tardó más en declararse (13 meses) que la de los proyectos de la CII y OMJ (10 meses). De hecho, el 10% de los proyectos en que más tardó en declararse la alerta (25 meses o más) fueron proyectos grandes de energía de SCF en Brasil. Pese a la falta de alerta, el personal del Grupo BID reporta que se estaba dando un seguimiento muy cercano a estos proyectos y que se estaban tomando medidas¹³.
- 2.10 En promedio, los proyectos problemáticos se declararon minorados siete meses después de entrar en alerta, pero en el 41% de los proyectos la alerta y la minoración se produjeron casi simultáneamente¹⁴. Entre los proyectos que dieron escasas señales previas en toda la organización están los que se pusieron en alerta muy tarde después del primer evento problemático y aquellos que tuvieron problemas poco después de su aprobación. Aproximadamente el 10% de los proyectos minorados se fueron al otro extremo, manteniéndose en alerta más de 20 meses y bajo supervisión de la unidad de la cartera. Fue el caso de dos proyectos de gran envergadura en el sector de la energía limpia con pocas perspectivas de recuperación y cinco proyectos pequeños con un buen pronóstico.

12 En la CII anterior, los proyectos se clasificaban como "redituables", "mencionados", "deficientes", "dudosos" y "pérdida probable". En el BID existía un sistema semejante: "redituables", "en radar", "en lista de observación", "minorados" y "cancelados contablemente". Las etapas posteriores a la de redituable del BID y anteriores a la de "minorados" de la CII se clasificaron como en "alerta".

13 Todos los proyectos pasan periódicamente por una calificación crediticia, y la mayor parte de los proyectos problemáticos habían sufrido rebajas de la calificación crediticia antes de estar en la lista de alerta como proyectos problemáticos en potencia.

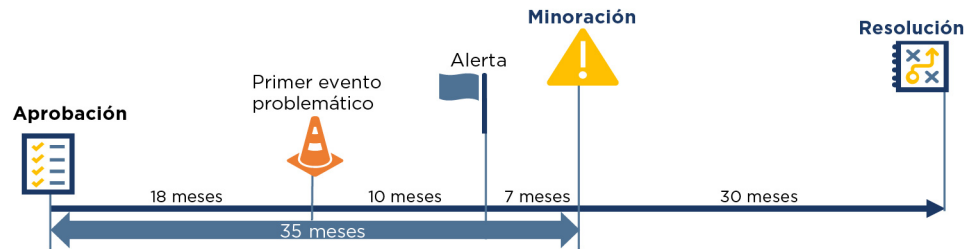
14 El 60% de estos eran FINPYME, OMJ o PYME, que son el tipo de proyectos (inversiones directas a PYME) que BID Invest planea suspender, excepto algunos financiamientos a PYME en áreas estratégicas.

2.11 El proyecto promedio se resolvió en 2,5 años (Gráfico 2.1). Los proyectos más pequeños (de la CII y OMJ) se resolvieron más pronto que los más grandes (de SCF), en 28 meses frente a 37. En todo caso, hubo una alta variabilidad. La cuarta parte de los proyectos se resolvieron en menos de seis meses. Por el otro lado, otra cuarta parte de los proyectos tardó más de cuatro años en resolverse.

Gráfico 2.1

Ciclo de vida promedio de los proyectos minorados del Grupo BID

Fuente: OVE, basado en el análisis de los proyectos.



2.12 En promedio, los proyectos grandes se recuperaron dos veces más que los pequeños, mientras que los tiempos de resolución más largos se asociaron con menos posibilidades de recuperación. Los proyectos grandes recuperaron más que el elevado promedio, mientras que los proyectos pequeños solo recuperaron cerca de la mitad de ese monto. Alrededor de la tercera parte de los proyectos pequeños y casi la mitad de los proyectos grandes se resolvieron rápido. En estos casos, la mayoría de los proyectos pequeños sufrieron pérdidas altas, mientras que sucedió lo opuesto con los proyectos grandes (tres cuartas partes tuvieron una recuperación total). En general, la resolución más lenta no produjo mejores recuperaciones, al margen del tamaño del proyecto.

2.13 Aparte del tamaño, las mejores recuperaciones parecieron estar ligadas a la aparición más tardía de un primer evento problemático, la mayor firmeza del apoyo del patrocinador y el uso más intensivo de activos de los sectores. Los proyectos con una recuperación alta, experimentaron su primer evento problemático después de su segundo año tras su aprobación, mientras que los proyectos con una recuperación lenta, sufrieron problemas mucho antes (13 meses en comparación con 27 meses). Los proyectos con alta y baja recuperación también difieren en la firmeza del apoyo del patrocinador. Además, el sector fue importante: los proyectos grandes con una alta recuperación hicieron un uso intensivo de activos, como los proyectos de servicios públicos y concesiones. En el caso de estos proyectos, o pagaron los patrocinadores o se renegociaron con carácter sostenible.

- 2.14 El análisis de regresión confirma que estos factores explican más del 30% de la variación en las recuperaciones. OVE encontró que el tamaño del proyecto, el tiempo transcurrido antes del primer evento problemático y la alineación de incentivos son variables explicativas significativas de las recuperaciones. El análisis fue congruente con el análisis cualitativo anterior, considerando el tamaño reducido de la población. Los proyectos de un tamaño mayor, con más tiempo antes del primer evento problemático y una alineación más fuerte de incentivos (incluso mediante garantías) afectaron positivamente las recuperaciones¹⁵.
- 2.15 La recuperación parece haberse realizado sin efectos adversos importantes en la reputación del Grupo BID. Las agencias calificadoras ven con buenos ojos el historial de pago de deudas al Grupo BID y la manera como trata los préstamos minorados. Fitch afirma que “los riesgos de la minoración de los préstamos se clasifican como bajos”. Otras agencias realzan la trayectoria del Grupo BID frente a la de otros BMD. Moody’s considera que “el rendimiento de los activos es muy sólido, lo que es notable en el caso de un BMD que presta al sector privado”. De forma similar, S&P declara que “incluso con un historial más corto que IFC, a la cartera de préstamos de la CII le fue mucho mejor entre 2008 y 2016 que durante su último período de tensión entre 2001 y 2002”¹⁶. Pocos de los proyectos minorados tenían recursos de prestamistas B, pero apenas la mitad de ellos se resolvieron hasta la fecha.
- 2.16 Asimismo, alrededor de tres cuartos de las compañías de los proyectos se mantienen activas, lo que a su vez favoreció las recuperaciones. De ellas, un tercio cambió de propietario o administración y reasignó sus activos para seguir en marcha. Las compañías supervivientes reintegraron casi 2,5 veces más que las compañías insolventes. Estas últimas se desmantelaron más rápido (en 21 meses), mientras que la resolución de las minoraciones de las supervivientes tomó más tiempo (33 meses). En casi todas las compañías insolventes hubo problemas con el patrocinio: en la mitad de los casos por motivos de carácter y en la otra mitad, de índole financiero.
- 2.17 Aparte de los proyectos resueltos, algunos proyectos estaban en proceso de renegociación. A diciembre de 2016 (fecha de corte del portafolio evaluado de proyectos problemáticos), algunos proyectos se habían reestructurado y estaban cumpliendo con

15 Hubo otros factores que no fueron estadísticamente significativos, seguramente debido al pequeño tamaño de la población. Sin embargo, variables como riesgo de mercado mostraron la señal esperada (negativa) para las recuperaciones. Véase el Anexo I para obtener los detalles.

16 Fuentes: *IIC Full Rating Report, Fitch Ratings*, 9 de octubre de 2017; *IIC Annual Credit Analysis, Moody’s*, 23 de marzo de 2017, y *IDB Invest Ratings Direct, S&P Global*, 8 de diciembre de 2017.

los compromisos¹⁷. Otros proyectos se estaban negociando fuera de los tribunales y habían estado minorados por 39 meses en promedio. Finalmente, algunos proyectos estaban en litigio y estuvieron minorados durante 29 meses en promedio.

2.18 En cuanto a costos de recuperación, referencias externas sugieren que los costos podrían alcanzar un promedio del 10%-12% de los montos minorados. El informe *Doing Business* del Banco Mundial compila el promedio de los costos y períodos de recuperación por país¹⁸. Un proyecto promedio en ALC puede costar hasta el 3%-6% de su capital en gastos de recuperación por año. Sin embargo, es importante señalar que estas estimaciones son para un “caso” de proyecto problemático hipotético, que puede no ser comparable con los costos de BID Invest.

17 El Grupo BID redujo desde entonces su exposición a estos proyectos en un 45% en promedio.

18 *Resolving Insolvency, Doing Business*, Banco Mundial (junio de 2017).



03

Riesgos que
causaron los
problemas

- 3.1 OVE determinó los riesgos que se concretaron en cada uno de los proyectos problemáticos utilizando documentos internos del Grupo BID, junto con información externa disponible al público¹⁹. OVE determinó los riesgos que se registraron en cada proyecto. OVE también se fijó en si los documentos preparados para la aprobación indicaban que se habían previsto estos riesgos y si existía un plan para mitigarlos. Para cada proyecto, OVE identificó el riesgo que parecía haber sido la causa principal de la minoración a partir de una evaluación cualitativa. OVE identificó también la causa secundaria de la minoración de cada proyecto, a fin de examinar la interacción entre múltiples causas.
- 3.2 OVE agrupó los riesgos que parecían ser las causas de la minoración en cinco categorías principales: mercado, entorno socios, rigideces e incentivos. Cada categoría se asocia con un tema mitigante principal: mercado con previsión, socios con selección, entorno con prevención, rigideces con planificación de contingencia, e incentivos con alineación. Las categorías se definen de la siguiente manera (ver Anexo I para más detalles):
- **Mercado:** está ligado a la volatilidad del sector y a factores macroeconómicos, entre ellos la exposición monetaria.
 - **Entorno:** se hace alusión a causas sociopolíticas, regulatorias y ambientales específicas de una localización o país.
 - **Socios:** está vinculado a causas relacionadas con su carácter y sus capacidades (se incluye a los patrocinadores del proyecto, los operadores y los contratistas de ingeniería, adquisiciones y construcción).
 - **Rigideces:** se refiere a limitaciones operativas o financieras -tales como costos fijos altos o restricciones al cambio en el accionariado- para adaptarse.
 - **Incentivos:** engloba la posible alineación indebida de los intereses de las partes interesadas, entre ellos los relacionados con la garantía.
- 3.3 Las cinco categorías fueron relevantes bien como causas primarias o secundarias. El Cuadro 3.1 muestra la incidencia de las causas de minoración en los proyectos problemáticos del Grupo BID. El mercado, además de ser la causa primaria más prevalente, fue también la segunda causa secundaria más común de la minoración. En cambio, las rigideces, los incentivos, el entorno y los socios no fueron causas primarias comunes, pero

¹⁹ Para muchos proyectos problemáticos la Administración preparó informes de minoración detallados para documentar las causas de los problemas, junto con el enfoque de recuperación y posibles escenarios del Grupo BID. OVE complementó la información relativa a los proyectos problemáticos con otros documentos del Grupo BID, como informes de aprobación y supervisión, memorandos de transferencia y propuestas de reestructuración.

ocuparon un sitio preeminente entre las causas secundarias. Es más, prevalecieron ciertos emparejamientos de causas, tales como incentivos con rigideces o entorno, indicando un efecto de refuerzo mutuo entre múltiples causas. OVE estudió también la materialización de cada uno de los riesgos incluso cuando no se acabaron convirtiendo en la causa de la minoración financiera del proyecto (véase la incidencia bruta en el Anexo I).

CUADRO 3.1. PROBLEMAS EN LOS PROYECTOS DEL GRUPO BID-INCIDENCIA DE LAS CAUSAS PRIMARIAS Y SECUNDARIAS

Causa primaria		Mercado	Entorno	Socios	Rigideces	Incentivos
Incidencia		44%	19%	16%	14%	6%
Cuando la causa primaria fue		Mercado	Entorno	Socios	Rigideces	Incentivos
La causa secundaria fue	Mercado		42%	45%	33%	20%
	Entorno	21%		27%	25%	20%
	Socios	16%	17%		25%	20%
	Rigideces	34%	8%	27%		40%
	Incentivos	29%	33%	0%	17%	

Fuente: OVE, basado en el análisis de proyectos problemáticos del Grupo BID.

3.4 OVE estudió tanto la incidencia como la severidad de cada causa. Las secciones que siguen se basan en el análisis de OVE de los proyectos problemáticos. Se organizan conforme a las causas principales. En cada sección se informa sobre su frecuencia de aparición (incidencia) y su severidad (pérdidas en los proyectos afectados). Además, cada causa se ilustra con ejemplos de anteriores proyectos problemáticos, lo cual BID Invest puede querer considerar en proyectos futuros. Las secciones ofrecen perspectivas clave de los proyectos del Grupo BID y de las entrevistas con expertos.

CUADRO 3.2. INCIDENCIA DE LAS CAUSAS

Causa	Como causa primaria (A)	Como causa secundaria (B)	Como cualquiera (A o B)
Mercado	44%	37%	81%
Condiciones macroeconómicas	13%	15%	28%
Demanda	32%	21%	53%
Entorno	19%	27%	46%
Entorno sociopolítico y regulatorio	14%	24%	38%
Clima y desastres naturales	5%	3%	8%
Socios	16%	33%	49%
Carácter	0%	16%	16%
Capacidades	16%	17%	33%
Rigideces	14%	32%	46%
Rigideces opcionales	11%	17%	28%
Apropiación y estructura financiera	3%	15%	18%
Incentivos	6%	29%	35%
Alineación de intereses y gobernanza	5%	17%	22%
Garantía	2%	11%	13%

Fuente: OVE, basado en las plantillas de proyectos.

A. Mercado

- 3.5 Las condiciones desfavorables del mercado fueron una causa de la minoración primaria o secundaria en la mayoría los proyectos problemáticos. Cerca de la mitad de estos proyectos se vieron afectados por una caída de la demanda de los productos o los servicios del proyecto, en cantidad o precio, mientras que cerca de un tercio se vieron afectados por contextos macroeconómicos desfavorables. En general, los eventos relacionados con el mercado (de índole macroeconómica o de demanda) pueden no haber sido la única causa de la minoración, pero la tensión producida por dichos eventos influyó en la mayoría de los proyectos problemáticos.
- 3.6 Alrededor de la tercera parte de los proyectos problemáticos se vieron afectados por cambios macroeconómicos mayores de lo previsto. La mayor parte de los proyectos fueron aprobados conforme a supuestos con indicadores macroeconómicos relativamente estables, tales como los tipos de cambio. Sin embargo, su variabilidad histórica ha sido mucho mayor, incluso remontándose a períodos de una duración semejante a la del horizonte de inversión de los proyectos. Las crisis macroeconómicas redujeron la actividad económica (y, por ende, las ganancias de los proyectos), por lo menos a corto plazo. De hecho, en estos proyectos la recuperación fue relativamente baja, dependiendo de si el Grupo BID estaba en condiciones de esperar a que se revirtieran los ciclos. De modo semejante, la volatilidad cambiaria generó desajustes entre las ganancias de los proyectos y el costo de insumos clave, entre ellos el financiamiento.
- 3.7 Alrededor de un cuarto de los proyectos se vieron expuestos a desajustes de divisas. Los proyectos con ingresos en moneda local y pasivos o insumos clave en moneda extranjera, así como las empresas orientadas a la exportación, se vieron afectados frecuentemente por desajustes de divisas. Cuando la volatilidad cambiaria era históricamente alta o había inestabilidad en regímenes de tipo de cambio fijo, los proyectos eran propensos a desajustes, pero en los documentos sometidos a aprobación generalmente se subestimaban los riesgos significativos de estos factores. Algunos proyectos intentaban protegerse contra el riesgo cambiario consiguiendo organismos financieros en moneda local o asegurando contratos de venta a largo plazo con compradores sólidos, particularmente en los sectores de productos básicos.

Recuadro 3.1. Perspectivas clave: condiciones macroeconómicas

A los proyectos les iba mejor cuando los supuestos macroeconómicos eran realistas y contemplaban como mínimo la variabilidad histórica, a fin de permitir decisiones oportunas de retirarse o esperar. La tasa de recuperación de los proyectos era más alta en promedio (y por lo regular completa) cuando el Grupo BID y las organizaciones comparables consideraban patrones históricos a lo largo de períodos semejantes e intentaban estimar en qué parte del ciclo se encontraban los proyectos. Esto influía primero en la decisión de emprender el proyecto y luego en si se debía mantener el rumbo.

- 3.8 Los proyectos en sectores cíclicos fueron particularmente sensibles a las fluctuaciones económicas. Sectores como el de la construcción y el portuario —que tienden a requerir inversiones iniciales cuantiosas que exigen largos períodos de amortización—, fueron sumamente sensibles al ciclo macroeconómico. Además, algunas operaciones (en particular las realizadas con intermediarios financieros) fueron aprobadas por el Grupo BID deliberadamente como apoyo contracíclico, lo que las expuso a condiciones macroeconómicas desfavorables desde un principio.
- 3.9 Otros proyectos dependían demasiado de flujos de efectivo futuros, a pesar de haber factores que reducían la certidumbre de tales flujos. Ciertas características identificables de los proyectos —por ejemplo, cuando son emprendimientos totalmente nuevos, suponen altos índices de crecimiento, están probablemente expuestos a una competencia intensa, no logran mantener una diferenciación competitiva o tienen una concentración de clientes— conducen a un mayor riesgo de la demanda. Si los planes de negocios dependían en gran medida de estos ingresos altamente volátiles, se presentaron problemas cuando los prestatarios no lograron tener un acceso rápido a capital adicional.
- 3.10 En otros proyectos, la mayoría de las ventas se concentraba en unos pocos clientes o atendía una clientela cuyo comportamiento estaba altamente correlacionado. Las compañías que dependían de unos cuantos clientes grandes, sufrieron una alta volatilidad. Las compañías que dependían de proyectos, tales como las que ofrecían servicios profesionales, enfrentaron una situación semejante al finalizar los proyectos o cuando estos fueron cancelados inesperadamente por los clientes. Además, estas compañías se vieron perjudicadas por un escaso poder de negociación y márgenes menguantes ante

sus grandes compradores. En algunos casos, estos niveles de concentración (y correlación) no fueron recogidos con claridad en los documentos presentados para la aprobación.

Recuadro 3.2. Perspectivas clave: demanda

Los proyectos expuestos a un riesgo de mercado considerable tenían un mejor rendimiento cuando no dependían demasiado de los flujos futuros de efectivo. La estructura de capital tiene que adaptarse (por ejemplo, con menos apalancamiento, cuentas de reserva más grandes y sólidos supuestos de sensibilidad) a fin de tomar en consideración la mayor volatilidad de la demanda. Este hallazgo también se reconoce en el banco de datos de lecciones de BID Invest denominado “Montaña de Conocimiento” (MdC).

En general, una clave para evitar problemas y permitir la máxima recuperación fue el profundo conocimiento interno del sector que tenía el Grupo BID. Los proyectos más sólidos fueron aquellos en los que el Grupo BID logró verificar a fondo cualquier supuesta ventaja competitiva desde el punto de vista de los clientes de la compañía, tomando en consideración la satisfacción de la clientela y la posibilidad de sustitución. Esto se aplicó tanto a las decisiones de inversión como a las de reestructuración.

Un enfoque más estratégico consiste en establecer criterios de aceptación de riesgos para cada subsector y evaluar los proyectos según su grado de desviación con respecto estos criterios. Algunas organizaciones comparables emplean estos criterios de aceptación del riesgo para mercados objetivo (TM-RAC por sus siglas en inglés) y así determinar lo que serían proyectos “ideales” para la organización, por ejemplo, desde la óptica del tamaño, la especialización mínima del patrocinador en el sector, la cobertura de la garantía y el plazo máximo de la inversión inicial y las subsiguientes. Asimismo, TM-RAC podrían ser una manera efectiva de incorporar lecciones aprendidas en la fase inicial de los proyectos, mediante su revisión periódica en función del desempeño.

- 3.11 En retrospectiva, la mayoría de los proyectos problemáticos carecían de una estrategia empresarial confiable. A menudo los proyectos problemáticos contaban con hipótesis poco realistas sobre las perspectivas en el mercado o decían tener ventajas competitivas que resultaban infundadas. Asimismo, tendían a subestimar la dificultad de introducir nuevos modelos de negocios o productos y la intensidad de la respuesta competitiva de las empresas arraigadas que buscaban defenderse de la competencia de nuevos actores. En otros casos (por lo regular nuevos emprendimientos), suponían equivocadamente que podrían mantener su reciente crecimiento exponencial a lo largo del tiempo.

B. Entorno

3.12 Los riesgos del entorno, que incluyen tanto consideraciones sociopolíticas y regulatorias como eventos climáticos y desastres naturales, fueron también la causa de la minoración en cerca de la mitad de los proyectos problemáticos. Los proyectos de infraestructura y los que generaron una gran cuota de empleo local se vieron particularmente expuestos a la atención del sector público y las organizaciones de la sociedad civil. Ante problemas inminentes, se dio la tendencia de proteger a los usuarios, los consumidores y los trabajadores, cambiando las normas y permitiendo la revisión de las obligaciones contractuales preestablecidas. Algunos proyectos ubicados en zonas de bajos ingresos se vieron expuestos a problemas por el deterioro de la seguridad ciudadana. Por último, los proyectos que dependían de procesos biológicos o con instalaciones en puntos geográficos vulnerables sufrieron los efectos del cambio climático y los desastres naturales.

Recuadro 3.3. Perspectivas clave: entorno sociopolítico y reglamentario

El Grupo BID logró mejores resultados cuando consiguió involucrar a las partes que podrían verse afectadas, incluso aun cuando parecían externas a los proyectos. Los esfuerzos encaminados a alcanzar el consenso y la aceptación deben involucrar proactivamente a los reguladores, las comunidades locales y los trabajadores que podrían verse afectados. Las instituciones comparables tratan de hallar mecanismos (adicionales a las salvaguardas mínimas) para involucrar más a las partes: a las comunidades locales mediante consultas constantes, a los reguladores mediante mesas redondas, o a los trabajadores mediante planes de participación en los beneficios.

Se podría sistematizar la medición del grado de exposición a los riesgos regulatorios, sociales y de seguridad ciudadana, instaurando las medidas de mitigación apropiadas. Los proyectos expuestos a estos riesgos comparten ciertas características, de modo que el Grupo BID podría elaborar (y refinar, a medida que adquiera más experiencia) índices correlacionados con estos riesgos. Por ejemplo, si un proyecto da empleo a un gran número de trabajadores, entraña un riesgo laboral. Asimismo, si los principales activos productivos de un proyecto están situados en una zona de alta criminalidad, su operación debe tomar en consideración costos más elevados descontar el valor de liquidación de sus activos.

3.13 El interés público, aunado a presiones sociales, afectó el entorno sociopolítico y reglamentario de los proyectos, volviéndolos problemáticos. En sectores sensibles tales como el suministro de agua, ha sido muy difícil trabajar sin garantías soberanas, en

especial cuando el marco institucional no conseguía garantizar tarifas sostenibles. Las organizaciones de carácter laboral y ambiental relacionadas con los proyectos pueden cambiar ocasionalmente sus condiciones iniciales, en especial cuando los proyectos son objetivos visibles, como por ejemplo en el caso de un gran empleador de un país o una región. Además, ciertos proyectos de concesión cuyos términos parecían haber asignado inequitativamente los riesgos y los beneficios experimentaron tensiones (tales como disputas legales) hasta que terminaron por renegociarse. En general, los índices de recuperación fueron altos, probablemente porque el Grupo BID logró con frecuencia aprovechar su influencia para ayudar a reequilibrar los aspectos regulatorios.

- 3.14 El deterioro de las condiciones de seguridad ciudadana constituyó un gran obstáculo para el éxito de los proyectos, así como para una valoración razonable de los activos en caso de liquidación. La seguridad ciudadana afectó a proyectos de sectores tanto productivos como de servicios, como la salud. En los proyectos que siguieron adelante sin importar el deterioro de las condiciones hubo por lo regular un cambio en el control, para incorporar inversionistas dispuestos a aceptar estas condiciones (y tolerarlas). Un proyecto se vio presionado por las actividades de pandillas criminales que exigían pagos de protección, en otro el ejecutivo principal de la compañía patrocinadora fue asesinado y en un tercero murió un guardia de seguridad de la empresa que intentaba proteger los activos de la compañía.

Recuadro 3.4. Perspectivas clave: clima y desastres naturales

Podrían adoptarse formas de medir la exposición al clima y a los desastres naturales y mitigar sus riesgos, incluso facilitando el acceso a los seguros. Están apareciendo factores comunes que han vuelto los proyectos más propensos a los riesgos climáticos. El Grupo BID podría idear un índice de exposición al cambio climático para evaluar y mitigar estos riesgos. Una herramienta podrían ser los seguros, pero en los mercados de América Latina y el Caribe el precio de los seguros está generalmente fuera del alcance de las compañías de menor tamaño. El Grupo BID podría considerar la posibilidad de contratar a un reasegurador preferente para agrupar y ayudar a cubrir algunos riesgos comunes a los proyectos, incluyendo los relacionados con el clima.

- 3.15 El cambio climático y los desastres naturales afectaron significativamente a los proyectos que dependían de recursos naturales. Los cambios en la temperatura del aire y del agua causados por el cambio climático afectaron considerablemente los niveles de rendimiento de unos cuantos proyectos que dependían de la producción biológica, tales como la pesca, ocasionándoles problemas insuperables. Muchos de estos

proyectos fueron azotados por enfermedades y depredadores que prevalecen más en esas condiciones climáticas. Otros proyectos fueron arruinados por desastres naturales mayores contra los que no estaban suficientemente cubiertos por sus pólizas de seguros, algo frecuente en América Latina y el Caribe debido al costo generalmente elevado de los seguros.

C. Socios

3.16 En cerca de la mitad de los proyectos problemáticos las deficiencias de los socios fueron la causa de la minoración. Entre los socios figuran partes fundamentales para los proyectos tales como patrocinadores, operadores y contratistas. En cerca de uno de cada seis proyectos, el carácter de por lo menos uno de los socios resultó perjudicial por problemas de reputación, integridad, transparencia, dedicación y compromiso. La falta de capacidad de los socios fue un tema todavía más frecuente: los proyectos se vieron afectados por la trayectoria insuficiente de los socios o su falta de experiencia relevante o solidez financiera. La baja capacidad estuvo asociada a mejores índices de recuperación, en tanto que los problemas de carácter estuvieron asociados a una menor recuperación del capital.

Recuadro 3.5. Perspectivas clave: el carácter de los socios

Los problemas de carácter rara vez se pudieron solucionar, por lo que su evaluación es fundamental. Todo indicio de conducta indebida pasada o presente debe ser indicada de forma clara y corregirse de inmediato. Debe haber una identificación clara de aquellas partes cuyo carácter no se atiene a las normas del Grupo BID. La práctica pasada de confiar a agentes la verificación de los antecedentes reputacionales en algunas operaciones pequeñas plantea riesgos, ya que sus criterios podrían no ser tan estrictos como los del Grupo BID. Además, conviene incluir sistemáticamente referencias de fuentes locales.

Los BMD por lo general adoptan un modelo transacción por transacción que se basa en la memoria institucional, a diferencia de los modelos de relaciones. Frecuentemente, estos bancos consideran distintas transacciones con el mismo socio, tal como un gran patrocinador internacional. En este caso, debe haber cierta memoria del carácter observado en el socio.

3.17 En algunos proyectos problemáticos surgieron dificultades debido al carácter y la reputación de los patrocinadores, incluido su cumplimiento de las debidas prácticas empresariales. La mayor parte de estos problemas tuvo que ver con conductas no relacionadas con el proyecto del Grupo BID. Para

aquellos emprendimientos que dependían de la confianza de inversionistas, accionistas o grandes clientes externos, el buen carácter era todavía más esencial; en estos hubo fuga de capitales de los inversionistas y la cancelación de contratos con clientes o proveedores fundamentales. En unos cuantos proyectos pequeños, la antigua CII encargó la selección y revisión de los proyectos a agentes locales, quienes no lograron evaluar de manera precisa el carácter de los socios.

Recuadro 3.6. Perspectivas clave: capacidades

Los socios clave conforman el “ecosistema” que sustenta los proyectos, por lo que hay que evaluarlos y monitorearlos. Cuando se dependa en gran medida de la situación general de un socio clave, el Grupo BID debe mirar más allá del proyecto mismo, concentrándose en el ecosistema del proyecto. Esto tiene una importancia particular cuando hay señales de que podrían surgir problemas con componentes no relacionados del grupo que podrían acabar por afectar a un socio. Es preciso que el Grupo BID utilice todos los medios que tenga razonablemente a su alcance para monitorear a sus socios, como por ejemplo las cotizaciones bursátiles de aquellos socios que cotizan en bolsa.

La capacidad del Grupo BID para prever problemas con sus socios estuvo correlacionada con mayores índices de recuperación. En lo que a la especialización se refiere, es importante verificar las condiciones del patrocinador yendo más allá de su vinculación circunstancial con la industria. Cuando la capacidad es el factor problemático, siempre resulta más fácil determinar y tomar en la etapa de evaluación o al comienzo del proyecto las medidas correctivas necesarias. Si un patrocinador carece de la experiencia necesaria, es preciso contar con un socio estratégico con experiencia. Las decisiones rápidas a la hora de sustituir a un socio, aunque más difíciles, también arrojan mejores resultados.

3.18 En unos cuantos proyectos, los clientes del Grupo BID emplearon tácticas éticas dudosas que posteriormente resultaron contraproducentes. En alrededor de una docena de proyectos (mayormente pequeños) hubo indicios de que las compañías clientes o los patrocinadores habían incurrido en prácticas destinadas a evadir o soslayar exigencias o compromisos jurídicos. Incluso prácticas de alguna forma “aceptadas”, tales como la cotización de precios artificialmente bajos y la renegociación frecuente de contratos o la contabilidad agresiva para obtener ventajas tributarias o tipos de cambio favorables, han probado ser señales de alarma de proyectos que más tarde han comenzado a presentar problemas. De hecho, los índices de recuperación fueron prácticamente nulos en aquellos proyectos en que los patrocinadores incurrieron en estas prácticas “agresivas”.

- 3.19 A menos que se tomaran medidas de inmediato, los problemas de carácter perjudicaron significativamente la recuperación. A diferencia de otros problemas, los relacionados con el carácter (como en los casos en los que hubo una declaración o conducta fraudulenta), demostraron ser imposibles de solucionar. Cualquier hecho que genere desconfianza debe ser objeto de medidas inmediatas. Es importante estudiar el carácter de los socios tanto antes de la ejecución como en el curso de ella. Por ejemplo, el “carácter” de las empresas familiares, en las que muchas personas con intereses quizás divergentes pueden participar en la toma de decisiones, cambiaba con el tiempo. En cambio, los socios con buen carácter se enfrentaban a dificultades, pese a lo cual seguía valiendo la pena que el Grupo BID perseverara. Los buenos patrocinadores reintegraron toda la inversión del Grupo BID, a pesar de los problemas con sus proyectos.
- 3.20 Cerca de la tercera parte de los proyectos problemáticos se vieron afectados por deficiencias en la capacidad de ejecución de los socios. Algunos patrocinadores, operadores o contratistas carecían de las capacidades que se necesitaba para el proyecto. Por ejemplo, en un caso la carencia tuvo que ver con la capacidad de administración necesaria para enfrentar un desafío competitivo determinado: una guerra de precios en el sector de las telecomunicaciones. El hecho de que el operador fuera una entidad controlada por un fabricante de equipo de telecomunicaciones no significó que estuviese suficientemente cualificado.
- 3.21 La falta de solidez financiera de los socios también fue un problema en más de la tercera parte de los proyectos problemáticos. Al sopesar la solidez financiera, no bastaba con que un posible socio fuese una empresa grande. Lo que más contaba era la importancia financiera relativa del proyecto para el socio y si el fracaso del proyecto afectaría su sostenibilidad. Cuando el socio era también un proveedor crítico de tecnología, su supervivencia era fundamental para la operación continua del proyecto y debía vigilarse de manera sistemática.

D. Rigideces

- 3.22 En cerca de la mitad de los proyectos problemáticos hubo rigideces que impidieron que los proyectos se adaptaran a condiciones cambiantes, siendo también una causa de minoración. En algunos proyectos problemáticos se habían tomado decisiones operacionales difíciles de adaptar a nuevas circunstancias, lo que luego perjudicó su viabilidad —por ejemplo, decisiones importantes sobre diseño y construcción, selección de tecnología clave, escala de las instalaciones y el equipo, la

dependencia de proveedores clave o la exposición a insumos de producción de mala calidad—. Otros proyectos adolecieron de rigideces ligadas a compromisos de capital subóptimos de parte de accionistas iniciales que más adelante no pudieron invertir más o que habían establecido restricciones para evitar que su participación se viera diluida por nuevos inversionistas.

Recuadro 3.7. Perspectivas clave: rigideces en las operaciones

Las decisiones cruciales, como las que tienen que ver con la construcción, la tecnología o los insumos, deben evaluarse en base a la experiencia sectorial del Grupo BID. Los resultados del Grupo BID fueron mejores cuando logró asumir internamente las estimaciones. En cambio, los sectores más nuevos o de mayor riesgo —como el petróleo y el gas, los textiles o la energía geotérmica—, en los que el Grupo BID dependió fuertemente de consultores externos, fueron más propensos a sufrir problemas. De hecho, las estimaciones de algunos consultores reconocidos pronto mostraron estar equivocadas.

El Grupo BID también debe hacer extensivo su análisis a la dinámica de los mercados para los insumos clave, incluido el poder de negociación de los proveedores. Por lo menos tres de los 21 proyectos afectados por aumentos en sus costos de operación o en el precio de los insumos lograron buscar alternativas. Por ejemplo, una pesquera que sufrió el aumento de los costos del alimento a base de aceite de pescado provisto por unos cuantos proveedores logró reducir los precios de sus insumos sustituyéndolo por un alimento a base de soja.

Es preciso vigilar de cerca los principales parámetros de referencia de las operaciones, para tomar medidas correctivas oportunas. La profunda experiencia sectorial debe hacerse extensiva al seguimiento de los proyectos, en particular cuando se trata de parámetros clave como la utilización de activos o los costos unitarios de producción. Estos parámetros de referencia se deberían definir de antemano en comparación con los de los competidores locales y globales, de modo que el desempeño de los proyectos frente a límites aceptables pueda servir de base para iniciar la toma de medidas correctivas.

3.23 Los problemas relacionados con la construcción y la tecnología afectaron a cerca del 28% de los proyectos problemáticos, pero por lo regular plantearon una amenaza existencial. La elección de alternativas defectuosas en materia de construcción y tecnología resultaron en extremo difíciles de resolver. Los grandes proyectos de infraestructura totalmente nuevos fueron particularmente propensos a este riesgo, pues los clientes por lo regular buscaban el apoyo del Grupo BID precisamente para mitigarlo. A menudo, las estimaciones acerca de la construcción eran demasiado optimistas en los proyectos problemáticos,

y dependían en exceso de cálculos de partes interesadas o consultores vinculados a estas partes. Los proyectos que tuvieron un mejor rendimiento lograron incorporar con rapidez información nueva, a fin de corregir errores anteriores.

3.24 Alrededor de la tercera parte de los proyectos problemáticos adolecían de costos de producción más elevados debido a una baja utilización de capacidad o a problemas con los insumos de la producción. Muchos de los proyectos problemáticos que invirtieron fuertemente en capacidad de producción nueva o ampliada solían necesitar una utilización bastante alta de esta capacidad (por lo regular de más del 80%) para poder cubrir su deuda. Otros proyectos dependieron considerablemente de uno o pocos insumos productivos clave, aportados a menudo por proveedores con un poder de negociación más fuerte. Además, los proyectos problemáticos que dependían de recursos naturales enfrentaron con frecuencia inconvenientes de calidad o disponibilidad, tales vientos más flojos de lo previsto o una menor disponibilidad de recursos pesqueros.

3.25 Cerca dos tercios de los proyectos problemáticos experimentaron déficit de capital y la mayoría de los patrocinadores tardaron en un principio en inyectarles recursos adicionales. Únicamente alrededor del 10% de los proyectos problemáticos se beneficiaron de contribuciones de capital continuas de sus accionistas iniciales. Otros cayeron en patrones de deterioro, por lo regular en la forma de espirales financieras descendentes causadas por la desaceleración de las ventas, márgenes cada vez menores, plazos más largos para el cobro de lo adeudado por los clientes y demandas de pago inmediato de los proveedores. En este contexto, las líneas de financiamiento también tendían a cerrarse a medida que los acreedores buscaban acelerar los repagos. Sin embargo, con el tiempo se consiguió capital y los índices de recuperación terminaron siendo relativamente altos en la mayoría de los proyectos.

3.26 Los proyectos problemáticos carecían de mecanismos que exigieran que los patrocinadores aportaran capital nuevo cuando fuera necesario o incitaran a otros a hacerlo. Los problemas se exacerbaban debido a la estructura del accionariado en aquellos casos en que un accionista (o un grupo reducido de accionistas) controlaba el proyecto, pero no contaba con la capacidad necesaria para seguirle dando respaldo. En la mayoría de los casos, los accionistas mayoritarios postergaban la recaudación de capital como forma de resistirse a la dilución de su participación. En un caso extremo, los patrocinadores de una institución de microfinanzas habían incorporado cláusulas que restringían los traspasos de propiedad a ciertas categorías

de accionistas potenciales (los extranjeros). Incluso las normas locales apoyaban esa restricción, y su tardía eliminación no pudo salvar a la institución.

Recuadro 3.8. Perspectivas clave: estructura financiera y de propiedad

Utilizar la influencia que brinda el interés de los clientes en cerrar una transacción para tratar de incluir de antemano activadores que permitan exigir a los patrocinadores que aporten más capital de ser preciso. Al momento de la estructuración, cuando el Grupo BID tiene el mayor poder de negociación y los clientes están ansiosos por demostrar lo improbable que es que sus proyectos fracasen, hay que intentar introducir activadores objetivos para que los patrocinadores se comprometan a aportar más capital conforme a índices de desempeño predeterminados.

Evaluar a fondo las rigideces relacionadas con la propiedad y el apoyo financiero. Además de las rigideces de las operaciones, que de ordinario se corrigen en el proceso de debida diligencia, la estructura del accionariado y las expectativas ex ante de los socios más importantes pueden limitar una rápida adaptación. En varios proyectos problemáticos, el control estaba en manos de individuos o familias. Muchos emprendieron planes de expansión significativos con dinero prestado, pero por lo regular hubo resistencia a la idea de abandonar el control si los proyectos enfrentaban dificultades imprevistas. Esto resultó en impases que solamente sirvieron para deteriorar aún más las perspectivas de los proyectos.

Considerar trabajar junto con los patrocinadores en la preidentificación de otros inversionistas dispuestos y capaces de aportar más capital de ser preciso. En ciertos casos, los primeros patrocinadores seguían comprometidos con el proyecto, pero ya no deseaban o no estaban en condiciones de aportar más recursos. De ser viable, conviene tener de antemano un plan B para conseguir capital de otros inversionistas, introduciendo cláusulas que requieran que los actuales patrocinadores traigan a la operación a otros inversionistas capaces y dispuestos que sean admisibles para el Grupo BID.

E. Incentivos

3.27 Una desalineación entre los incentivos de los principales interesados en los proyectos fue la causa de la minoración en un tercio de los proyectos problemáticos. Algunos proyectos problemáticos adolecían de flaquezas que impedían que los intereses de los patrocinadores, los prestamistas y otros interesados clave estuvieran debidamente alineados —por ejemplo, una gobernanza

débil que permitía que los accionistas mayoritarios dieran prioridad a sus intereses en vez de a los del proyecto—. El uso de garantías prendarias para crear incentivos para que los participantes evitasen una situación de liquidación fue algo que también produjo debilidades de importancia en algunos proyectos problemáticos: en ciertos casos los prestatarios consiguieron ofrecer garantías de menor valor, con la expectativa de que al Grupo BID le sería difícil en general cobrar tales garantías.

3.28 Los intereses propios de los interesados externos en los proyectos redujeron la fiabilidad de las estimaciones. La mayoría de los proyectos problemáticos se aprobaron en gran parte sobre la base de premisas provistas por los propios clientes. A menudo, los clientes pagaron directa o indirectamente a consultores para que respaldaran las premisas de sus proyectos. Aunque se trata de una práctica común, el que una nueva contratación de los consultores dependa de evaluaciones favorables podría dar lugar a incentivos incorrectos. De igual manera, a veces el pago a los tasadores de garantías prendarias se fijaba en proporción al valor de tasación. En ocasiones, los patrocinadores de los proyectos buscaban la participación del Grupo BID para apuntalar sus posiciones, pero había lagunas en la información sustancial que divulgaban.

3.29 Incluso el interés interno del Grupo BID en aumentar el volumen de operaciones coincidió con una identificación insuficiente de los riesgos de la cartera de proyectos problemáticos²⁰. En el curso de los últimos 10 años, el Grupo BID duplicó sus operaciones NSG. El análisis retrospectivo de OVE muestra que las lagunas de identificación de riesgos se presentaron principalmente en tres categorías: entorno, socios y rigideces. Cuando se identificaron dichos riesgos al momento de la aprobación, se tomaron medidas de mitigación y seguimiento apropiadas. En cambio, otros riesgos se señalaron con más frecuencia, como los relacionados con el mercado y los incentivos, pero su seguimiento y mitigación tendieron a ser menos sistemáticos (Cuadro 3.3).

3.30 Alinear los intereses de las partes interesadas durante toda la duración de los proyectos ha sido un reto. Al momento de la aprobación, el interés de los patrocinadores consiste en minimizar los gastos, en tanto que el del Grupo BID es aumentar al máximo sus compromisos. Cuando surgieron problemas imprevistos en los proyectos, las partes frecuentemente asumieron posturas divergentes en cuanto a la asignación de

20 El análisis para la identificación de riesgos al que se sometió la cartera de proyectos problemáticos no incluyó una evaluación de la cartera de los proyectos NSG que no fueron problemáticos. Es posible que los proyectos problemáticos tengan un menor desempeño en cuanto a la identificación, mitigación y monitoreo de riesgos que la cartera promedio.

los costos. De manera semejante, otros prestamistas a menudo insistieron en repagos rápidos si las condiciones se deterioraban, a pesar del efecto que ello tenía en los proyectos.

CUADRO 3.3. IDENTIFICACIÓN, MITIGACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS CAUSAS Y LOS PROBLEMAS

Causas de los problemas	Identificación	Mitigación	Seguimiento
Mercado	40%	19%	19%
Entorno	21%	15%	18%
Socios	19%	15%	13%
Rigideces	23%	19%	13%
Incentivos	42%	30%	23%

Fuente: OVE, a partir del análisis cualitativo de los proyectos.

- 3.31 El interés de algunos patrocinadores en el éxito a largo plazo de los proyectos fue decayendo. Los patrocinadores motivados primordialmente por consideraciones financieras, sin un interés a largo plazo en los sectores, tendían a proporcionar un menor respaldo a los proyectos puesto que no podían obtener ventajas adicionales, bien sea desde el punto de vista del aprendizaje o de mantener su reputación en un sector. Un ejemplo de estos patrocinadores con motivación financiera son a menudo los fondos de inversión. Del mismo modo, los patrocinadores que cotizaban en bolsa tenían más qué perder, en términos de valor de mercado, al mantener una vinculación con proyectos que arrojaban pérdidas.
- 3.32 La debilidad del gobierno corporativo con que funcionaban otros patrocinadores hizo que dejaran de proteger los intereses de alrededor de la mitad (48%) de las compañías con proyectos problemáticos. Frecuentemente, las compañías familiares y aquellas en manos de un pequeño grupo de personas carecían de directorios profesionales e independientes, lo que significaba que los intereses de los accionistas mayoritarios prevalecían sobre los de la compañía. Un gobierno corporativo débil puso en peligro también los planes de sucesión de la gerencia y permitió la presencia de gerentes incontrolados que no estaban acostumbrados a acatar la orientación de directorios independientes. La existencia de problemas de gobernanza estuvo vinculada a algunos de los índices de recuperación más bajos.
- 3.33 En algunos casos, la debilidad del gobierno corporativo hizo posible que las compañías realizaran ciertas transacciones probablemente indebidas con partes vinculadas. Algunas compañías con deficiencias de gobierno corporativo a cargo de proyectos alquilaban locales, compraron insumos o vendieron productos a accionistas o empresas sobre los que tenían control. Estas fueron transacciones sustanciales para las compañías encargadas de los proyectos, sin que hubiera habido una verificación independiente

de si se hicieron a precios de mercado. Algo parecido ocurrió en los proyectos con cooperativas, que habitualmente llevaron a cabo transacciones con sus miembros/propietarios, quienes buscaron individualmente obtener los precios más altos para sus insumos, en claro detrimento de la compañía a cargo del proyecto que había suscrito el préstamo con el Grupo BID.

Recuadro 3.9. Perspectivas clave: alineación de intereses y gobernanza

El Grupo BID debe verificar la exactitud y congruencia de las estimaciones.

Es preciso realizar una evaluación sistemática ex post de la exactitud de las estimaciones pasadas y de la congruencia de las estimaciones de las mismas variables clave en varios proyectos, por ejemplo, los regímenes de viento en una zona. Además, los BMD deben ampliar las fuentes de las que derivan sus estimaciones, incluyendo no solo a su personal y sus consultores externos, sino también a instituciones comparables.

Este historial debe ser utilizado para propiciar el uso de estimaciones más sólidas.

Los datos sobre la exactitud de las estimaciones anteriores no solo deben mejorar los conocimientos del Grupo BID sobre el sector, sino también servir de base para escoger consultores para proyectos futuros. Algunas organizaciones llevan registros de la exactitud de sus consultores en determinadas especialidades, factor que se considera al adjudicarles nuevas oportunidades de negocio, con lo que se asegura que las decisiones de contratación no estén regidas por el cliente.

Deben vigilarse los incentivos de las partes interesadas y definir reglas y responsabilidades claras, para mantener la alineación a lo largo del tiempo.

El Grupo BID consiguió mejores resultados con patrocinadores cuyo interés a largo plazo era más probable que dependiera del éxito del proyecto. En el contexto de la supervisión, se aconseja a los BMD mantenerse al tanto de los intereses cambiantes de los interesados principales, a fin de detectar y corregir cualquier divergencia de manera oportuna. Los mecanismos basados en normas que se recomienda aplicar incluyen desembolsos escalonados por parte del Grupo BID a cambio del cumplimiento de hitos, incentivos para que los patrocinadores demuestren su compromiso aportando más capital o reglas claras para capitalizar el financiamiento de los patrocinadores en caso de dificultades.

Debe asegurarse que el gobierno corporativo sea sólido y administrar de forma proactiva las transacciones con partes vinculadas.

A veces, los BMD no sopesan con precisión la posibilidad de que haya conflictos entre los accionistas y los intereses de la compañía encargada del proyecto. Cuando los patrocinadores son individuos o familias, conviene que las cláusulas del convenio de préstamo contengan disposiciones sobre el gobierno corporativo y la administración, incluyendo hitos pormenorizados para su aplicación. Además, es preciso que se divulguen de antemano las transacciones con partes relacionadas y se evalúe de manera independiente si son equitativas.

- 3.34 El valor de la garantía ofrecida en más de la mitad (51%) de los proyectos problemáticos fue insuficiente para reforzar los incentivos de reintegro del préstamo. La tasación de la garantía tendía a sobreestimar su valor al suponer, por ejemplo, una reventa de activos como parte de una empresa en pleno funcionamiento, en vez de por separado en una liquidación; al ignorar el carácter especializado de algunos activos, lo que reduce el número de compradores potenciales; al pasar por alto la fuerte correlación entre los precios de los activos y el desempeño de los sectores en los que se emplean, y al no tomar en consideración el deterioro del valor de los activos debido a su carácter perecedero o la falta de mantenimiento adecuado. En algunos casos, la influencia del Grupo BID quedó debilitada debido que el derecho de garantía no era sobre los activos más esenciales para la compañía. Esto solía ocurrir cuando otros prestamistas tenían derechos previos o cuando la participación del BID era pequeña. Otros proyectos tenían garantías de terceros, pero a veces eran demasiado reducidas, llegando a ser más bajas que la exposición del Grupo BID²¹.
- 3.35 En los proyectos más pequeños fue difícil realizar una amenaza convincente de que se ejecutaría la garantía. Con frecuencia, los regímenes jurídicos locales hacían que la ejecución de una garantía fuera un proceso dilatado, costoso e incierto. Ciertos tipos de garantía —como la residencia principal de los propietarios de pequeñas empresas, las herramientas de trabajo y en algunos países las propiedades situadas en zonas costeras— disfrutaban de una protección jurídica especial que impide embargarlas. En proyectos de infraestructura y sectores con uso intensivo de mano de obra, las presiones sociales y políticas a menudo obstaculizaban la ejecución de una garantía. Además, en zonas con escasa seguridad ciudadana, el acceso a los activos para tasarlos y embargarlos era difícil. La ejecución también puede verse obstruida cuando la garantía no ha sido formalizada. Por último, la ausencia de garantías, que la antigua CII intentó aplicar durante un breve lapso en proyectos FINPYME, muy pequeños, fue causa de numerosos problemas en los proyectos.
- 3.36 La utilidad de la garantía se vio socavada por la correlación frecuentemente alta que había entre su valor y el éxito de los proyectos. En el caso de algunos patrocinadores, en particular los de los proyectos de menor tamaño, sus activos estaban completamente vinculados a los proyectos. Otros proyectos controlados por accionistas individuales sólidos tuvieron dificultades debido a que el Grupo BID no logró obtener garantías

21 A comienzos de 2000, la CII elaboró una guía para establecer garantías. Desde entonces, también ha comenzado a estimar valores de liquidación de manera más sistemática, con excepción de los proyectos FINPYME.

sobre determinados activos del patrocinador como sus bienes raíces. Los proyectos con patrocinadores que cotizan en bolsa tendían a amplificar los efectos de las malas noticias, lo que erosiona su valor como garantes de los proyectos. Por último, la mayoría de los proyectos carecían de la debida cobertura de fianzas y seguros emitidos por terceros, en parte debido a su costo relativamente alto en América Latina y el Caribe.

Recuadro 3.10. Perspectivas clave: garantía

Los incentivos para el reintegro de los préstamos dependen de la importancia que reviste la garantía para la compañía. Con el fin de alinear mejor los incentivos, la cobertura de esta garantía debe ser alta y calcularse de manera realista. Debe darse seguimiento a la exactitud del precio realizado de la garantía frente a los cálculos al momento de la aprobación del proyecto, para que el Grupo BID pueda aprender de las divergencias. En términos generales, es preciso que el Grupo BID obtenga derechos de garantía de primer orden sobre aquellos activos productivos clave cuyo embargo afectaría considerablemente a las compañías que realizan los proyectos. Cuando no se pueden obtener estos derechos es preciso justificarlo debidamente y mitigar las consecuencias.

La posibilidad de ejecutar una garantía tiene que ser creíble y no guardar relación con el éxito del proyecto. El Grupo BID obtuvo los peores resultados cuando flexibilizó los requisitos en materia de garantías al momento de la aprobación o al hallarse frente a circunstancias en rápido deterioro. En cambio, obtuvo los mejores resultados cuando previó los problemas y trabajó con los asesores jurídicos locales para hacer efectivos sus derechos, sin importar el costo. Para los proyectos pequeños, el Grupo BID podría considerar obtener un derecho de garantía de primer orden sobre bienes raíces tasados de manera conservadora, gravámenes sobre cuentas en jurisdicciones extraterritoriales seguras o bonos emitidos por terceros. De igual manera, el Grupo BID podría considerar negociar una póliza de reaseguro de amplia cobertura y exigir que sus clientes la suscriban.



04

Lecciones
sobre la gestión
de proyectos
problemáticos

4.1 En este capítulo se examina la gestión de los proyectos problemáticos. Los especialistas en el campo de la recuperación en la banca multilateral de desarrollo aducen que los procesos empleados para identificar y resolver los proyectos problemáticos deben ceñirse a una serie de principios. Esto se aplica también a la división del trabajo entre las unidades clave involucradas en proyectos problemáticos, entre ellas la unidad de gestión de cartera (PTM) y la unidad de activos especiales (SAT). Además, las organizaciones comparables han intentado hacer frente al desafío de aprender de problemas pasados de formas que vale la pena explorar²². A diferencia de los capítulos precedentes, que se basaron en el desempeño anterior del Grupo BID, este capítulo se apoya en perspectivas de especialistas internos y externos que podrían resultar útiles, inspirándose también en un manual de mejores prácticas en materia de renegociaciones²³. En conformidad con un enfoque prospectivo, este capítulo constituye una lista de verificación de aquellos temas que es pertinente que BID Invest considere adoptar o reforzar, dado que sus prácticas actuales a menudo ya están alineadas con ellos.

A. Identificación

4.2 La alerta temprana sobre los problemas se considera fundamental para lograr mejores resultados. En BID Invest, reconocer las señales de alerta es algo que depende principalmente de la Unidad de Gestión de Cartera (PTM) y excepcionalmente al área de Gestión de Riesgo Crediticio. Los proyectos que enfrentan (o podrían enfrentar) problemas se agregan al radar o a la lista de observación, según la gravedad de los problemas²⁴. La PTM determina la gravedad de los problemas y su posibilidad de resolverlos y, de común acuerdo con el Oficial de Gestión de Riesgo Crediticio, decide la mejor manera de proteger los intereses del Grupo BID²⁵. Los

22 BID Invest es miembro de un grupo de cooperación SAT, el Seminario de Operaciones Especiales (SOS por sus siglas en inglés), que incluye entre otros organismos multilaterales (IFC, BERD, Banco Europeo de Inversiones, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo) así como instituciones bilaterales europeas de financiación del desarrollo (como DEG de Alemania, Swedfund de Suecia, FMO de los Países Bajos y Proparco de Francia).

23 *Corporate and SME Workouts: A Manual of Best Practice*. IFC (2011).

24 Los proyectos en el "radar" son aquellos en los que están apareciendo señales de apuros financieros, pero el Grupo BID espera que se corrijan por sí solos en el curso de los 12 meses siguientes. Los proyectos de la "lista de observación" son aquellos que han sufrido perturbaciones estructurales que no se prevé que se puedan corregir por sí solas, pudiendo eventualmente causar una minoración. Además de estas categorías de alerta, periódicamente se mide el riesgo de los proyectos, pero en BID Invest el deterioro de las clasificaciones de riesgo no coloca a un proyecto de manera automática en una de las categorías de alerta.

25 El Oficial de PTM revisa periódicamente los diarios, los informes sobre el sector y las fuentes de información pertinentes, y podría también discutir la transacción y el sector con el personal de la Representación del Grupo BID, según sea necesario.

proyectos se revisan cada trimestre y se incluyen en el Informe sobre Proyectos en el Radar o la Lista de Observación, que se eleva al Directorio para su información.

- 4.3 Las buenas prácticas recomiendan hacer hincapié en función de supervisión. Las organizaciones comparables destacan la importancia de desarrollar una especialización institucional que conduzca a tener conocimientos especializados de los sectores o los clientes, extensivos a la función de supervisión. Instituciones comparables como la DEG definen de antemano y de manera objetiva coeficientes operacionales clave de alerta por sector y los aplican periódicamente a toda la cartera. Además, manejan de forma proactiva el riesgo de cartera, previendo las cuestiones de naturaleza transversal que pueden incidir en ciertos tipos de proyectos²⁶. Otros BMD buscan formas de tener una relación más estrecha y constante con los clientes, por ejemplo, mediante servicios de asesoría simultáneos. Por último, los entrevistados recalcan que el invertir en la prevención, tanto por PTM como por SAT, por lo regular arroja altos niveles de rendimiento.
- 4.4 A diferencia del Grupo BID, algunas organizaciones comparables mantienen los proyectos en las unidades que los originan, una práctica que tiene ventajas y desventajas. En BID Invest, el oficial de inversiones (OI) que dirigió la transacción hasta el momento de su aprobación le sigue dando apoyo (junto con el oficial de crédito), pero salvo en el caso de FINPYME (proyectos muy pequeños) y las transacciones de capital la responsabilidad principal se transfiere a la PMU. En IFC, en una época los proyectos seguían a cargo del OI, con el fin de aprovechar sus conocimientos especializados. Sin embargo, esto implicó que solamente se transferían a la SAT los proyectos que requerían mucho tiempo, ya que los OI a menudo “ocultaron” problemas, probablemente para preservar su reputación y las relaciones con sus clientes.
- 4.5 Las dispensas, enmiendas y permisos también ofrecen una oportunidad para prever los problemas y, en ocasiones, han evitado pérdidas mayores. A diferencia de los préstamos corporativos, el financiamiento de proyectos por lo regular ofrece muchas oportunidades de detectar los problemas de forma temprana, ya que a menudo entraña la aprobación de desembolsos, dispensas, enmiendas y permisos. Los tres últimos son responsabilidad de PTM, aunque SAT participa de manera informal. Es importante ser estrictos en esta materia. Por ejemplo, un proyecto problemático reciente solicitó numerosas dispensas, enmiendas y permisos, pero el Grupo BID

²⁶ BID Invest también ha estado examinando este ámbito, elaborando periódicamente pruebas de estrés para sopesar la sensibilidad de la cartera a determinadas variables transversales, como los precios del petróleo o las tasas de interés a escala mundial.

terminó por no convenir en algunos, de manera que la compañía efectuó el prepago; un año más tarde se declaró en bancarrota. En un préstamo corporativo cuantioso, el Grupo BID tenía una línea rotatoria, pero luego de haber desembolsado la mitad de los fondos la clasificación crediticia de la compañía sufrió una rebaja de un punto. El Grupo BID se negó a conceder una dispensa, enmienda o permiso y detuvo los desembolsos y el cliente decidió amortizar en su totalidad los montos pendientes. Unos seis meses después, el cliente se declaró en bancarrota.

- 4.6 Algunas organizaciones comparables fijan criterios estrictos a fin de reducir la discreción en la transferencia de proyectos. El decidir cuándo transferir proyectos a SAT puede ser un tema delicado debido a los incentivos internos, pero resulta fundamental para el éxito de los procesos de recuperación. Por ejemplo, las normas exigen que los bancos comerciales apliquen criterios objetivos y reaccionen al menor indicio de dificultades, frecuentemente con medidas en extremo conservadoras en materia de reservas para pérdidas y cancelaciones contables. Los BMD no se rigen por el mismo marco regulatorio, pero se sigue aplicando la misma justificación para emplear criterios objetivos para la transferencia de activos.
- 4.7 El Grupo BID y las organizaciones comparables contemplan la posibilidad de una reversión, a fin de evitar crear la percepción de que una vez transferido un activo, es imposible arreglarlo. En BID Invest e instituciones comparables, hay un protocolo de transferencia inversa que permite retirar de SAT aquellos proyectos que tienen buen rendimiento por espacio de 12 meses. Esto ayuda a motivar a SAT para que intente solucionar oportunamente los problemas; al mismo tiempo, ayuda a concentrar los recursos escasos de SAT en los proyectos restantes, más problemáticos. Por ejemplo, en el Grupo BID cerca de 5% de los proyectos fueron devueltos por SAT a PTM durante el período que abarca esta revisión.
- 4.8 La transferencia a SAT viene normalmente acompañada de un diagnóstico preliminar de las causas de los problemas y la probabilidad estimada de las distintas hipótesis de recuperación. En BID Invest, al poco tiempo de la transferencia de un proyecto, PTM prepara un Informe de Minoración completo. En la antigua CII, dicho informe se denominaba FAS114 (por la norma contable) y era preparado por SAT con el apoyo de PTM y la unidad de riesgo. En el BID, su preparación corría por cuenta de las unidades de cartera y activos especiales, con la aprobación de la Administración. Estos informes intentan determinar las causas del deterioro, describen las partes y los acontecimientos recientes y plantean hipótesis de recuperación, con la probabilidad estimada de que se concreten. Todas las

organizaciones comparables preparan informes semejantes. Algunas de ellas, como el BERD, han ido más lejos, pidiendo a los departamentos que originaron las operaciones que contesten un cuestionario estándar, para que también puedan brindar su opinión acerca de los riesgos que ocasionaron los problemas. Esta información se conglera a lo largo del tiempo para proporcionar estadísticas, de manera semejante a lo que hizo OVE para esta evaluación.

- 4.9 Establecer una estrategia temprana de recuperación es asimismo importante para lograr mejores resultados. Es importante dividir claramente los proyectos sobre la base del carácter del patrocinador, pasando de inmediato a desvincularse de los “malos clientes”. En cuanto a los proyectos problemáticos con “buenos clientes”, las dos variables clave que por lo regular determinan la estrategia de recuperación más probable son la viabilidad del proyecto y la idoneidad de su garantía. Esto arroja distintas estrategias de recuperación que impactarán en la posibilidad de supervivencia de la entidad en dificultades²⁷.
- 4.10 Tales estrategias, incluido si tiene sentido que SAT dirija los esfuerzos, deberían tomar en cuenta los costos de recuperación anteriores. A fin de aprovechar los escasos recursos de SAT es preciso seleccionar los proyectos, dividiéndolos en tres categorías: los que requieren atención inmediata, los que se espera que arrojen pérdidas y los que pueden esperar. Conforme a esta clasificación y a la rentabilidad prevista, hay que tomar una decisión acerca de qué grupo es el más indicado para dirigir los esfuerzos de recuperación. Aparte del manejo completo del caso por SAT, las alternativas incluyen: dejar que PTM maneje los esfuerzos de recuperación (por lo regular en proyectos pequeños), tercerizar la recuperación, contratando agencias de cobranza externas (generalmente sobre una base contingente para proyectos que se espera que arrojen pérdidas en los que haya poco riesgo reputacional) y pedir a SAT que desempeñe una función asesora (para los proyectos que pueden esperar).
- 4.11 Es importante ceñirse a principios de recuperación aceptados y centrar las propuestas de reestructuración en justificar cualquier medida que se aparte de estos principios. Tales principios son: (i) un reparto equitativo de la carga entre las partes interesadas, (ii) no seguir malgastando el dinero, (iii) no dar nada sin recibir algo a cambio, (iv) estar preparados y dispuestos a llevar un litigio hasta sus últimas consecuencias, (v) instar a que se hagan pagos de buena fe al Grupo BID, entre otros²⁸.

²⁷ SAT se atiene a la práctica de establecer una estrategia temprana de recuperación conforme se indica en la Sección C del Capítulo IV del Manual de Operaciones.

²⁸ BID Invest conviene con los principios de recuperación aceptados que se describen en la Sección 5.6 del documento CII/GN-146-14.

4.12 Finalmente, el BID puede también lograr ventajas apreciables al trabajar como parte de un grupo, en particular si aprovecha su presencia local. Para un gran proyecto problemático en el área del transporte urbano, el BID estableció un comité de gestión *ad hoc* que se reunía cada semana para trabajar en el proyecto. El Representante de País del BID participaba en tales reuniones y desempeñó una función medular en lograr la participación del gobierno para asegurar la viabilidad del proyecto. Con esta solución, este proyecto problemático fue prepagado en menos de un año. Desde la fusión hacia afuera, la participación de los Representantes de País ha aumentado considerablemente y, actualmente, ayudan, por ejemplo, a evaluar clientes. Paralelamente, la función supervisora de BID Invest está también reforzando su presencia local.

B. Resolución

4.13 Los proyectos problemáticos caen dentro de la esfera de competencia de SAT (y en menor medida de PTM), con una división de trabajo que varía de una organización a otra. Según el Manual de Operaciones de BID Invest, PTM administra las modificaciones y la reprogramación de los préstamos para dar cabida a dificultades financieras temporales, en tanto que SAT maneja las reestructuraciones de mayor cuantía, las renegociaciones y la ejecución de derechos de garantía. Mientras que BID Invest transfiere todos los proyectos problemáticos a SAT, algunas organizaciones mantienen los proyectos pequeños de este tipo en las PTM, lo que justifican aduciendo cuestiones de rentabilidad.

4.14 SAT interactúa con comités especiales para maximizar la recuperación a la vez que mantiene el impacto en el desarrollo. En la CII, se creó SAT a comienzos de 1997, junto con un Comité de Operaciones Especiales²⁹. A fines de 1999, el Directorio Ejecutivo de la CII estableció un Comité Especial Ad Hoc sobre Proyectos Minorados, como conducto de comunicaciones ágil. Si bien este comité especial era un órgano consultivo sin facultades decisorias, permitía a la Administración mantener informado al Directorio, discutir medidas de renegociación y obtener una orientación³⁰. Estos arreglos se mantuvieron en BID Invest y son semejantes a los que existen en instituciones comparables.

29 Que posteriormente fue transformado en el Comité de Crédito, a consecuencia del aumento de los problemas después de la crisis del tequila de 1995.

30 Si se requiere una decisión del Directorio Ejecutivo, los asuntos pueden ser remitidos a la Comisión General.

- 4.15 La delegación de autoridad es fundamental para la rapidez de respuesta de SAT. En 1996 se creó en la CII un Procedimiento Especial para Riesgo de Pérdidas, que luego fue adoptado por BID Invest. Dicho procedimiento delega ciertas decisiones en la Administración. Los niveles autorizados para las reestructuraciones varían de una institución a otra, siendo los de BID Invest generalmente conservadores. Todas las instituciones de financiamiento del desarrollo encuestadas han establecido distintos niveles de delegación de autoridad respecto al tratamiento de proyectos problemáticos. Por lo general, la participación del Directorio en las actividades de SAT se mantiene limitada debido a la urgencia que conlleva con frecuencia este trabajo, si bien la mayoría de estas instituciones exigen informes completos después del cierre de la operación.
- 4.16 El lugar que ocupa SAT en la estructura orgánica también varía, pero la mayoría de los BMD tratan de establecer controles y contrapesos colocándola como parte del Departamento de Riesgo. En BID Invest, SAT depende jerárquicamente del Departamento de Gestión de Riesgo y su presupuesto no se divulga por separado. Cuenta con un Jefe de División, cinco funcionarios y un número variable de consultores. Se beneficia del apoyo del Departamento Legal. En organizaciones como el BERD hay asimismo una línea punteada de subordinación al Departamento de Inversiones. SCF reportaba principalmente a operaciones, pero también tenía una línea punteada de subordinación a la unidad de riesgo. Según las personas entrevistadas, esto ocasionaba un conflicto de interés, particularmente en los casos de proyectos pequeños, donde a veces había divergencia de opiniones en cuanto a la paciencia que había que tener con los clientes. En la antigua CII, el equivalente de SAT dependía jerárquicamente del Departamento de Cartera, lo que también creaba posibles conflictos de interés.
- 4.17 En el Grupo BID, la función de SAT consiste principalmente en asumir el control de los proyectos problemáticos y resolverlos caso por caso. En el Grupo BID, así como en la mayoría de las instituciones comparables, la gestión de los proyectos se transfiere por completo a SAT. De esta forma se transmite a los clientes una señal clara de que el banco de desarrollo ha adoptado una solución de cobranza. Una vez transferida la operación, las consideraciones referentes a la relación con el cliente y a futuras transacciones pasan claramente a segundo plano y se da prioridad a los esfuerzos de recuperación. La renegociación no se conforma a una secuencia predeterminada, sino que es más bien un ejercicio transaccional muy parecido a la banca de inversiones: cada renegociación podría arrojar un resultado distinto.

- 4.18 En las organizaciones comparables —y en cierta medida en BID Invest— SAT también desempeña funciones auxiliares. En IFC y el BERD (y en menor medida en el Grupo BID) SAT realiza igualmente otras funciones distintas de la transferencia completa de un proyecto. Desempeña una función asesora cuando los problemas todavía son controlables o cuando se trata de un proyecto pequeño y la plena participación de SAT no sería una solución rentable. SAT también puede compartir la responsabilidad en operaciones conjuntas con PTM o con los departamentos sectoriales y regionales, por lo regular cuando la experiencia en la industria, la memoria organizacional o la proximidad geográfica son consideraciones clave. De igual manera, se puede pedir que SAT participe en equipos especiales a cargo de hacer un diagnóstico rápido de determinados mercados, generalmente en crisis, y formular recomendaciones estratégicas en relación con la cartera del BMD³¹.
- 4.19 La dotación de personal de SAT debe amoldarse a una demanda cíclica. Los funcionarios de SAT normalmente no pueden hacerse cargo de más de tres o cuatro proyectos a la vez, aunque la carga de trabajo por proyectos pequeños puede ser hasta tres veces más alta: el tiempo requerido varía de acuerdo con las exigencias de cada proyecto, y supone que el apoyo del *back office* es adecuado. El trabajo de los funcionarios de SAT no termina cuando se reestructuran los proyectos, pues estos por lo regular requieren un estrecho seguimiento. Entre el 5% y el 10% de los proyectos reestructurados del Grupo BID tuvo problemas nuevamente. Los expertos aconsejan mantener un grupo medular más reducido de empleados con experiencia y subcontratar el personal superior (funcionarios de otros departamentos o consultores externos) según se requiera, dado el carácter cíclico del ingreso de proyectos problemáticos y su resolución³².
- 4.20 La consideración primordial consiste en conservar la reputación de SAT como una unidad profesional y excepcionalmente calificada para agregar valor en una crisis. Los oficiales a cargo de renegociaciones deben poseer perspicacia financiera, sensibilidad jurídica y aptitudes interpersonales, de negociación y de presentación. En IFC, SAT fue en una época la unidad predilecta para forjarse una trayectoria profesional. Cuando se incluye personal de menor experiencia en los equipos de SAT, debe haber también personal directivo superior, en vista de lo

31 BID Invest ha involucrado más a SAT en las etapas iniciales de aprobación de proyectos para que contribuya con experiencias de proyectos problemáticos, y a veces en una función de apoyo (por ejemplo, en las primeras reuniones con los clientes problemáticos).

32 Por ejemplo, para diciembre de 2017, el Grupo BID había resuelto dos proyectos grandes (casi el 13% de la cartera de SAT) y otros tres proyectos pequeños.

que está en juego. Sin embargo, SAT es un campo de capacitación invaluable para los funcionarios de inversiones, y algunos BMD tienen programas de rotación para aprovechar este aspecto.

- 4.21 Es muy aconsejable que SAT cuente con apoyo interno exclusivo. En BID Invest y las instituciones comparables, un asesor jurídico principal de SAT supervisa los juicios y se coordina con los abogados locales, rindiendo informes al Departamento Legal. También son esenciales el apoyo del back office y de sistemas. Las carteras problemáticas pueden ser muy difíciles de seguir, y a menudo involucran a múltiples partes. Las soluciones negociadas dependen del acceso oportuno a información exacta y con frecuencia exigen efectuar con muy poco preaviso transferencias de fondos y activos. Las organizaciones comparables típicamente encomiendan a un enlace administrativo de SAT con experiencia la agilización de tales flujos.
- 4.22 Las organizaciones comparables asignan a sus SAT una cuenta de riesgo, para cubrir costos inesperados de la renegociación. Las organizaciones comparables señalan que estas cuentas, destinadas a cubrir gastos de emergencia y de otra índole ligados a la recuperación, aumentan la efectividad de las SAT. Se pueden emplear estos fondos para actividades urgentes de preservación de activos, tales como contratar guardias de seguridad o mantener el suministro eléctrico para evitar el deterioro del inventario. Por lo regular se establece una cuenta de esta naturaleza al momento de la transferencia del proyecto a SAT, con un tope inicial modesto que se puede elevar en caso necesario.
- 4.23 Por lo menos un BMD (IFC) ha ido más lejos, estableciendo un fondo de riesgo y delegando en SAT la facultad de invertir fondos frescos en proyectos en dificultades. En un principio, IFC solicitó al Directorio una facilidad de US\$50 millones, que se elevó ahora a US\$250 millones³³. En la práctica se ha usado con moderación esta facilidad, principalmente para comprar los derechos de otros acreedores. No obstante, tiene valor para las negociaciones aun cuando no se utilice, ya que plantea nuevas alternativas de recuperación, que incluyen proveer capital circulante de emergencia, preservar el acceso a activos críticos que otros acreedores están rematando u obtener el control de las compañías si resulta esencial.

33 Después de la crisis de 2008, IFC lanzó igualmente un Programa de Recuperación de Deudas y Activos destinado a invertir en carteras en dificultades (dos tercios de los fondos) y en activos individuales en dificultades (un tercio). Los principales socios de este programa son instituciones financieras, fondos de inversión especializados en activos minorados y proveedores de servicios para operaciones, tales como administradores de cuentas.

C. Aprendizaje

- 4.24 Los BMD deben ampliar la participación en la producción de lecciones aprendidas. La producción de enseñanzas es una tarea de toda la institución. SAT tiende a tomar la iniciativa en la extracción y diseminación de las lecciones aprendidas de los proyectos problemáticos. Tanto BID Invest como otros BMD dedican parte del tiempo de sus funcionarios senior a recopilar y difundir las lecciones aprendidas. Involucrar a otras áreas suele ser un desafío. En el Grupo BID, los OI solían saber poco sobre lo que les había sucedido a sus propios proyectos, lo que impedía el aprendizaje. En cambio, los oficiales de riesgo acompañan los proyectos desde su originación hasta su reintegro completo.
- 4.25 Un desafío mayor es garantizar que las lecciones se utilicen para el beneficio de proyectos futuros. En el IFC los proyectos “siguen” a los OI y gerentes a lo largo de sus carreras, lo que los hace elegibles para reconocimientos de desempeño a largo plazo³⁴. Esto genera incentivos para que utilicen las lecciones aprendidas, al tiempo que mejora la rendición de cuentas. La DEG está examinando la posibilidad de establecer métricas de pérdidas y ganancias a nivel de los departamentos para crear incentivos similares. Los programas de rotación del personal también pueden ayudar a utilizar las lecciones aprendidas en roles previos. La Administración podría explorar cuál es el mejor enfoque para BID Invest, teniendo en cuenta su cultura organizacional.
- 4.26 Medir el desempeño de SAT es fundamental para identificar lecciones que permitan resolver mejor los proyectos problemáticos, pero los BMD enfrentan desafíos en este campo. La mayor parte de estos bancos consideran que sus SAT son un centro de costos que utilizan una serie de mediciones relativamente simples de la eficiencia: el número de resoluciones, el efectivo recuperado, la reversión de provisiones, los ingresos o la recuperación por empleado y el cumplimiento del presupuesto. Para identificar lo que funciona, SAT debería poder también medir el efecto que su labor ha tenido en el resultado neto del banco de desarrollo, desde una perspectiva tanto financiera como de desarrollo³⁵. Muchas SAT, entre ellas la de BID Invest, carecen actualmente de un sistema de información gerencial idóneo para realizar estas métricas. Esto podría ser también usado por las SAT para elevar por lo menos

34 El desempeño considera los resultados de desarrollo y financieros medidos 5-8 años después del cierre.

35 Algunos BMD han considerado convertir la recuperación de activos en un centro de ganancias a fin de medir mejor el valor agregado por sus actividades de renegociación. Sin embargo, al no existir un mercado intraorganizacional para asignar activos con eficiencia, el precio convenido al que se transfieren activos a SAT es difícil de convalidar.

un informe al año al Directorio sobre el desempeño pasado y (aunque es una tarea difícil) sobre los resultados proyectados para los años venideros³⁶.

4.27 BID Invest está progresando hacia la producción y el intercambio de lecciones útiles. En 2017, SAT de BID Invest lanzó su iniciativa Montaña de Conocimientos (MdC) para documentar e intercambiar experiencias útiles. Hasta el momento ha recogido 159 lecciones de 26 proyectos problemáticos en 13 países. La MdC es una herramienta en evolución, pero hasta ahora la mayoría de las lecciones (68%) corresponden a la categoría de incentivos, con énfasis en la fase de resolución de proyectos. A continuación vienen los temas relacionados con los socios y el mercado con alrededor del 10% cada uno, mientras en las categorías de localidad y rigideces hay muy pocas lecciones. SAT también ha estado haciendo presentaciones periódicas sobre áreas temáticas tales como acuicultura, cooperativas, energía limpia y distribución de energía. Los entrevistados del Grupo BID reconocieron y agradecieron el incremento significativo de las actividades de conocimiento de SAT. Señalaron el hecho de que se estén llevando lecciones también a otras partes de las operaciones, como PTM, pero que no hay un repositorio central único de lecciones ni una visión de cartera de la incidencia y la importancia de las lecciones.

4.28 BID Invest está examinando la posibilidad de instituir mecanismos para retroalimentar las lecciones hacia la evaluación, estructuración y supervisión de los proyectos. Por ejemplo, en SCF había a menudo un empleado de PTM en los equipos de los proyectos más complejos. Además, PTM siempre participaba en la revisión de calidad y riesgo y el Comité Anterior al Cierre de los proyectos nuevos. De ordinario, BID Invest también hace partícipe a PTM —y ocasionalmente a SAT— en la aprobación de los proyectos nuevos³⁷. Se espera que SAT contribuya lecciones tanto de proyectos anteriores del Grupo BID como de otros BMD, obtenidas gracias a su participación en renegociaciones conjuntas y en un grupo de colaboración entre las SAT. En la DEG, el jefe de SAT participa en las reuniones semanales del Comité de Conceptos y Principios, que da su visto bueno a todas las operaciones nuevas, solución semejante a la que había en la antigua CII.

36 En BID Invest, la Administración elabora informes trimestrales al Directorio sobre el estado de la cartera de proyectos problemáticos, y SAT sostiene reuniones bilaterales y diálogos abiertos cada trimestre con los miembros del Directorio.

37 Por ejemplo, en unos cuantos proyectos se ha invitado a SAT a participar sin voto en el comité de determinación de la elegibilidad de los proyectos, cuando podía aportar lecciones útiles. El jefe de SAT es miembro del Comité de Supervisión de la Cartera, que se reúne trimestralmente, de suerte que SAT participa en la discusión de los posibles proyectos problemáticos.

4.29 Las organizaciones comparables sugieren que la capacitación -incluyendo la del Directorio- juega un papel decisivo, tanto para la creación de un entendimiento común de las lecciones aprendidas como para facilitar y promocionar una cultura de aprendizaje. En el caso de las organizaciones comparables la capacitación incluye un marco para categorizar las lecciones aprendidas con un proyecto, una reseña de las señales de alerta temprana, la selección entre proyectos problemáticos, los principios de reestructuración generalmente aceptados y las estrategias de renegociación. Las decisiones pueden enmarcarse entonces en términos del respeto de estos principios de aceptación general. Aunque cada situación deberá resolverse conforme a las circunstancias del caso y es necesario que haya flexibilidad, las divergencias respecto de los principios pueden discutirse sistemáticamente y servir de base para la toma de decisiones, incluidas las del Directorio. SAT ha hecho avances en el involucramiento del Directorio en este sentido³⁸.

³⁸ SAT aumentó recientemente su interacción con el Directorio mediante informes trimestrales sobre el estado de la cartera de proyectos problemáticos, la inclusión de las lecciones aprendidas por SAT en las propuestas que se elevan al Directorio y la discusión de lecciones con el comité *ad hoc* del Directorio en el contexto de determinados proyectos problemáticos.



05

Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

- 5.1 En el Grupo BID, los proyectos problemáticos constituyeron una minoría dentro de una cartera predominantemente sana, pero considerando que los proyectos problemáticos son inevitables para cualquier BMD que trabaje directamente con el sector privado, OVE encontró que el Grupo BID ha logrado mantener pérdidas bajas, en línea con organizaciones comparables. El Grupo BID mostró una clara determinación en las actividades de recuperación. Esto contribuyó a recuperaciones elevadas, resultando en pérdidas equivalentes a cerca de 10 veces menores que las de bancos comerciales de ALC. Los esfuerzos de recuperación fueron realizados preservando la operación de tres cuartos de los clientes, sin tener efectos adversos significativos en la reputación del Grupo BID, y con las agencias de crédito y los cofinanciadores manteniendo una visión positiva de la capacidad del Grupo BID para obtener repagos.
- 5.2 A pesar de las bajas pérdidas, aprender de los proyectos problemáticos es importante. BID Invest ha realizado un progreso significativo, incluyendo un sistema recientemente incorporado para capturar lecciones, pero aún no existe una forma sistemática de hacer seguimiento a las causas de los problemas y de las prácticas que funcionan mejor para resolverlos. Problemas metodológicos, incluyendo el pequeño conjunto de proyectos problemáticos en un vasto portafolio NSG predominantemente sano, dificultan hacer afirmaciones definitivas, pero un enfoque continuado en el uso de los proyectos problemáticos para extraer conocimiento e hipótesis de trabajo puede reducir la brecha de conocimiento y orientar operaciones futuras.
- 5.3 Este aprendizaje será aún más importante en el futuro, ahora que BID Invest se propone crecer en sectores con probabilidades históricamente más altas de incumplimiento. OVE encontró que los proyectos de infraestructura más grandes, frecuentemente con financiamiento de proyectos, tenían una mayor probabilidad de incumplimiento pero recuperaciones mucho mejores, mientras que lo contrario era cierto para los proyectos más pequeños. Las operaciones con intermediarios financieros tuvieron la menor probabilidad de incumplimiento. BID Invest se ha propuesto ahora aumentar las inversiones en infraestructura, mientras reduce la participación de los intermediarios financieros, un cambio que tiene implicaciones potenciales para la prevalencia de problemas en la cartera futura. Por otro lado, es probable que el menor énfasis del BID Invest en las inversiones directas en las PYME disminuya la cantidad de proyectos problemáticos en el futuro.

5.4 OVE agrupó las causas de los problemas en cinco categorías no excluyentes –**mercado, entorno, socios, rigideces e incentivos**– pero no encontró una fórmula infalible para evitar o resolver los proyectos problemáticos, por lo que OVE sugiere que el Grupo BID aproveche los avances logrados para continuar promoviendo una cultura organizacional que vea los problemas como oportunidades de aprendizaje. Los hallazgos señalan la necesidad de continuar mejorando todas las etapas del ciclo de vida de los proyectos a partir de un sistema de aprendizaje que, efectivamente, oriente los proyectos futuros, y de proseguir con las pruebas en marcha sobre posibles mejoras en la estructuración y supervisión de todos los proyectos, así como en la resolución de los proyectos problemáticos. Sobre esta base, OVE ofrece dos recomendaciones: una sobre aprendizaje y otra sobre procesos.

B. Recomendaciones

5.5 **Recomendación 1 - Aprendizaje: optimizar lo aprendido de los proyectos problemáticos mediante la promoción de la producción y uso de lecciones aprendidas.** BID Invest debería seguir enriqueciendo su recientemente creado repositorio de conocimientos (MdC) y sus presentaciones *ad hoc*, reforzando los incentivos para asegurar la producción y el uso de lecciones. Con respecto a la producción de lecciones, BID Invest debería continuar dedicando una parte del tiempo de los funcionarios de alto nivel de SAT a extraer lecciones relevantes para la cartera de BID Invest, tomando esto en consideración en las evaluaciones de desempeño. Asimismo, podría hacer una captura más sistemática de las lecciones generadas por la Unidad de Gestión de Cartera (PTM) y por los departamentos de riesgo y originación en la MdC, de forma que se recojan todas las lecciones en una base de datos central. BID Invest debería continuar fomentando la colaboración con las organizaciones comparables que manejen una mayor cantidad de proyectos. Respecto al uso de las lecciones, BID Invest debería encontrar formas de continuar fortaleciendo el esquema de incentivos. Las prácticas de los comparadores podrían ser útiles en la medida en que encajen en la cultura organizacional de BID Invest. Por ejemplo, algunos comparadores aprovechan el SAT como campo de entrenamiento mediante el fortalecimiento de los programas de rotación del personal con los departamentos PTM y de originación, así como mejorando el aprendizaje gracias a una mayor participación de SAT y PTM en los equipos de proyectos complejos. DEG está considerando generar mediciones de ganancias y pérdidas para motivar a las áreas de originación a hallar lecciones. IFC introdujo un componente

de desempeño a largo plazo en la remuneración del personal y los gerentes que tiene en cuenta todos los proyectos a lo largo de su carrera. La mayoría de los comparadores enfatizan la importancia de capacitar a todas las partes involucradas — incluido el Directorio—en las lecciones aprendidas.

5.6 Recomendación 2 – Procesos: explorar y probar las hipótesis de trabajo más prometedoras sobre cómo mejorar las prácticas a lo largo del ciclo de los proyectos.

- **Estructuración: explorar el potencial de estandarizar las herramientas de estructuración del proyecto y los criterios basados en el desempeño anterior.** BID Invest podría contemplar una mayor estandarización de estas percepciones de los criterios de aceptación del riesgo para mercados objetivo (TM-RAC), al menos para las principales líneas de negocio— de modo que pudiera basar las aprobaciones futuras en la justificación de la lógica de cualquier desviación con respecto a ellas. Esta evaluación sugiere incrementar el foco en factores como la concentración del mercado, el carácter de los socios, las rigideces operacionales y los aspectos de gobernanza, que a pesar de ya ser parte de la debida diligencia de BID Invest, aun aparecieron como causas frecuentes de problemas. Además, BID Invest podría institucionalizar la participación de SAT en la primera reunión del comité de aprobación de conceptos para operaciones nuevas, como mínimo en áreas en las que se ha registrado una minoración alta en el pasado. Algo más que podría mejorar la estructuración es acumular un historial de la calidad de las proyecciones internas y externas, por ejemplo, con la intervención de consultores especializados. Con el transcurso del tiempo esto debería ayudar a reducir errores de estimación y asegurar la consistencia de las estimaciones de las mismas variables en todos los proyectos.
- **Supervisión: apoyar más intensamente la función de supervisión mediante una definición clara de los criterios de desempeño de proyecto y robustecer la colaboración con SAT y los departamentos de originación.** OVE sugiere que BID Invest brinde más apoyo a PTM en la detección de problemas dándole una definición más clara de los indicadores de desempeño cruciales por sector. Estos indicadores son más amplios de lo que requieren los contratos financieros y se concentran en la empresa o en el proyecto, permitiéndole al profesional saber si hay indicios de deterioro. Por ejemplo, en la industria hotelera, el promedio de los índices de ocupación y los ingresos por habitación servirían a tal propósito. Estos indicadores clave de desempeño se podrían aplicar periódicamente a toda la cartera con el fin de detectar advertencias tempranas sobre

potenciales problemas y ayudar a reducir la discreción en la transferencia de proyectos a SAT. También SAT podría continuar participando en una función de asesoría inicial para proyectos específicos, así como en la elaboración proactiva de medidas de mitigación en sectores o países. Finalmente, BID Invest debería continuar haciendo pruebas de estrés de la cartera para resaltar la concentración de proyectos problemáticos y los patrones específicos de cada cliente.

- **Resolución: continuar desarrollando capacidades de resolución de proyectos mediante un mayor empoderamiento de SAT y la evaluación periódica de su desempeño.** A medida que BID Invest crece, es probable que haya una presión sobre los recursos de SAT. Para reforzar la capacidad de la unidad de realizar su misión, BID Invest podría contemplar otorgarle una mayor autoridad delegada de acuerdo con el nuevo perfil de las operaciones. A cambio, la unidad debería informar periódicamente sobre mediciones críticas, que incluyen los costos de recuperación de los proyectos problemáticos, sus efectos financieros y en el desarrollo y las implicaciones proyectadas para la cartera completa. SAT, por su lado, debería ser capaz de explicar sus estrategias de recuperación en términos de principios de resolución definidos, para que se puedan justificar las aprobaciones internas y del Directorio con respecto a cualquier divergencia de estos principios que se necesite.

Oficina de Evaluación y Supervisión – OVE

Fundada en 1999, OVE realiza evaluaciones independientes de las estrategias, políticas, programas, actividades, funciones y sistemas de prestación de servicios del Grupo BID. Las conclusiones de estas evaluaciones son divulgadas a fin de que sus recomendaciones puedan ser utilizadas en el diseño, análisis y ejecución de nuevas operaciones.

 iadb.org/evaluacion

 facebook.com/idbevaluation

 [@BID_evaluacion](https://twitter.com/BID_evaluacion)