



**RE-379**

***ANÁLISIS DE LA EVALUABILIDAD DE LOS  
PROYECTOS DEL BANCO, 2009***

---

***Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE***

Banco Interamericano de Desarrollo  
Washington, D.C.  
Octubre de 2010

## ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN .....	1
II.	EVALUABILIDAD DE LOS PROYECTOS .....	2
III.	EL PROCESO DE REVISIÓN POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN .....	13
IV.	REVISIÓN DE LA MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO.....	24
V.	RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN .....	31
VI.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	33

## NOTAS

## ANEXOS

Anexo I: Distribución de ponderaciones

<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?docnum=35409100>

Anexo II: Notas de evaluabilidad

<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?docnum=35409080>

Anexo III: Tabulaciones ampliadas

<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?docnum= 35409106>

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión
ESG	Unidad de Salvaguardias Ambientales
FIN	Departamento de Finanzas
LEG	Departamento Legal
OPC	Comité de Políticas Operativas
RES	Departamento de Investigación
RMG	Oficina de Gestión de Riesgo
SPD	Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo
VPC	Vicepresidencia de Países
VPP	Vicepresidencia del Sector Privado y Operaciones sin Garantía Soberana
VPS	Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento

## I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 La evaluabilidad es un concepto sencillo: *es la capacidad de una intervención para demostrar en términos mensurables los resultados que se propone generar*. La medición de los resultados es necesaria para que un proyecto o programa se pueda gestionar por los resultados y también para el aprendizaje institucional respecto de la efectividad en el desarrollo.
- 1.2 En 2001, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) elaboró un método para analizar la evaluabilidad, que aplicó a todos los proyectos aprobados ese año. Un ejercicio similar, con la misma herramienta, se completó en 2005. En el diseño de su instrumento de evaluabilidad, OVE revisó y adaptó las metodologías de medición de la evaluabilidad existentes<sup>1</sup>. El método utilizado por OVE es un análisis basado en revisiones de homólogos independientes, que se sustenta en las conclusiones profesionales de los homólogos para analizar las propuestas en función de diferentes dimensiones de evaluabilidad<sup>2</sup>. El protocolo de OVE es similar a las metodologías aplicadas en la revisión cualitativa de las propuestas de financiamiento, así como a las aplicadas de manera más general en el análisis cualitativo del diseño de los proyectos y los trabajos analíticos<sup>3</sup>.
- 1.3 Al diseñar el instrumento de evaluabilidad, OVE se conformó a los principios generales relacionados con el examen de los trabajos analíticos<sup>4</sup>, a saber: *rendición de cuentas, calidad, intersubjetividad e independencia*. Para asegurar la *rendición de cuentas*, una persona es responsable de la ejecución del proceso y el resultado final, incluidas la calidad de las revisiones por homólogos, la documentación de los hallazgos y la presentación de informes sobre dichos hallazgos. La *calidad* se asegura mediante un análisis en dos fases en que el análisis en profundidad de las propuestas de préstamo se complementa con un instrumento cuantitativo de puntuación basada en una escala de calificación multinómica. Mediante la *intersubjetividad* se logra una gran amplitud de revisiones especializadas individuales y, al propio tiempo, se reduce al mínimo el sesgo de los revisores gracias al empleo de un panel de revisores. Por último, se garantiza la *independencia* del proceso recurriendo a revisores que no intervinieron en la preparación de los proyectos y respetándose su anonimato.
- 1.4 El análisis de la evaluabilidad abarca un conjunto de dimensiones **formales**, tales como la identificación de indicadores adecuados de productos y efectos directos, parámetros de referencia básicos y una estrategia adecuada de seguimiento y evaluación. También abarca dimensiones **sustantivas**, esto es, las características que definen la esencia de la intervención misma, que son necesarias para una identificación correcta de las dimensiones de evaluación formales. Entre ellas se incluyen la identificación de un problema a través de un diagnóstico, la identificación de lo que se espera lograr mediante la definición de objetivos, la identificación de cómo han de lograrse esos objetivos por conducto de la lógica de la intervención y la identificación de los riesgos que podrían atenuar su efectividad.
- 1.5 El proceso de revisión se compone de los pasos siguientes. Primero, al Subdirector de OVE se le asignó la responsabilidad por todo el proceso de revisión de la

evaluabilidad, con el concurso de un panel de evaluabilidad integrado por tres funcionarios. Segundo, se asignó un equipo de evaluabilidad a cada proyecto revisado. Ese equipo estaba integrado por un jefe de equipo y, como mínimo, otros tres miembros. El equipo, que analizó la información contenida en la documentación del proyecto (el documento del préstamo y los anexos), celebró reuniones para deliberar sobre el tema. Se preparó un borrador de los hallazgos respecto de cada una de las dimensiones de evaluabilidad en la forma de una *Nota de Evaluabilidad* (“Nota”). Tercero, los hallazgos se analizaron con el panel de evaluabilidad, asegurándose de esa manera que los análisis se hicieran de acuerdo con las normas de evaluabilidad establecidas. Cuarto, si el panel decidió que se debían introducir cambios en la *Nota*, el equipo se encargaba de hacer esos cambios. Por último, y en una reunión ulterior, el panel y el equipo calificaron el proyecto en cada una de las dimensiones de evaluabilidad. Los hallazgos consignados en la *Nota* sirvieron de base para esas calificaciones, de las que se dejó la debida constancia. Los proyectos se califican en una escala de cuatro puntos: dos calificaciones indican un contenido inadecuado (1 y 2) y otras dos indican un contenido adecuado (3 y 4). En cada caso, por lo menos siete revisores participaron en el proceso, incluidos tres integrantes de cada equipo de proyecto y cuatro integrantes del panel básico<sup>5</sup>.

## II. EVALUABILIDAD DE LOS PROYECTOS

- 2.1 En 2009, OVE midió la evaluabilidad de todos los proyectos mediante un examen de la documentación de préstamo presentada a la consideración del Directorio<sup>6</sup>. El porcentaje de los proyectos que obtuvieron una calificación adecuada o mejor, esto es, una calificación de 3 ó 4 en la escala de cuatro puntos, fue bajo en todas las dimensiones de evaluabilidad, desde 1,4% en el caso del diagnóstico hasta 45% en el caso de los indicadores de productos. Los resultados para cada una de las nueve dimensiones de evaluabilidad se sintetizan seguidamente; en las notas de pie de página se presentan ejemplos seleccionados que corresponden a cada hallazgo; la descripción completa de los problemas figura en las 147 *Notas* que se adjuntan al presente informe. En primer lugar se presentan los resultados correspondientes a las dimensiones sustantivas de la evaluabilidad, a saber, diagnóstico, objetivos, lógica y riesgos, seguidos por los resultados correspondientes a las dimensiones formales de la evaluabilidad, esto es, indicadores y parámetros de referencia básicos de productos y de efectos directos, y seguimiento y evaluación.
- 2.2 **Diagnóstico.** El diagnóstico ha de proporcionar la información necesaria para comprender la naturaleza y el alcance de los problemas de desarrollo que se abordan y para entender el papel que la intervención propuesta desempeñará en la solución de dichos problemas. En 2009 los proyectos no cumplieron este requisito. Sólo dos de los 147 proyectos (1,4%) tuvieron una calificación adecuada en la dimensión de diagnóstico.
- 2.3 En la revisión se comprobó que los documentos de préstamo no presentaban una identificación adecuada de los principales desafíos de desarrollo ni tampoco aportaban los datos y el análisis necesarios para dimensionar debidamente la

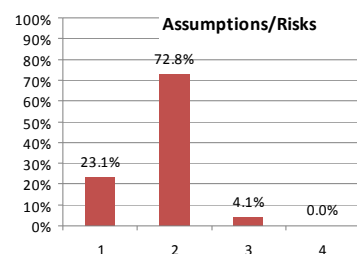
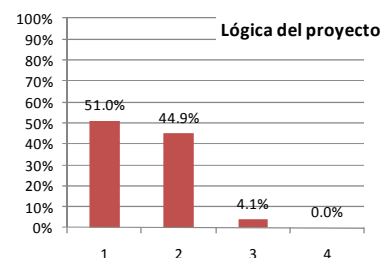
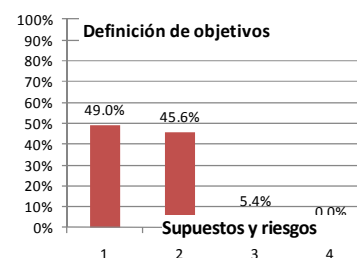
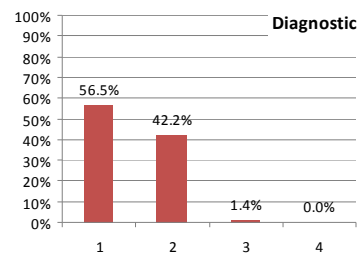
magnitud de los desafíos<sup>7</sup>. Tampoco suministraban los datos y el análisis requeridos para establecer un vínculo entre las soluciones propuestas y los problemas de desarrollo identificados<sup>8</sup>. En otros casos, aunque se suministró información de diagnóstico, no se allegó la información pertinente sobre las causas subyacentes de los temas de desarrollo identificados<sup>9</sup>.

2.4 En el caso de las operaciones del sector privado, esto se observa en la falta de datos sobre el funcionamiento y las fallas del mercado, así como también sobre las externalidades positivas y negativas. Por ejemplo, en el caso de las iniciativas “*Banco Verde*” -- operaciones por medio de las cuales el Banco contribuye a financiar la construcción de sedes bancarias en forma inocua para el medio ambiente --, el documento de préstamo no examina las fallas subyacentes del mercado ni otras razones por las cuales los bancos y otras instituciones no adoptaron edificios de criterio ecológico ni la razón por la cual lo están haciendo en la actualidad<sup>10</sup>.

2.5 El diagnóstico contenido en los documentos de préstamo no identifica de manera adecuada los beneficios y los beneficiarios. En algunos casos ello se debe a una definición ambigua de los destinatarios del proyecto<sup>11</sup>. En el caso de algunas operaciones de la Iniciativa Oportunidades para la Mayoría (OM), ello se observó en relación con una definición inadecuada de “mayoría”<sup>12</sup>.

2.6 A fin de justificar debidamente las intervenciones seleccionadas como solución de los problemas identificados, el diagnóstico debería proporcionar datos probatorios de la efectividad de las intervenciones propuestas, en particular en ámbitos en los cuales el Banco puede sustentarse en su propia experiencia y análisis. Los documentos de préstamo no contenían esa información. Incluso en contextos en los cuales se dispuso de información y la información fue reunida por los países, esos datos no se emplearon como base de los componentes de la intervención propuesta<sup>13</sup>. En los casos en que el Banco se está embarcando en operaciones repetidas (segunda, tercera, etc.) en el mismo sector y en el mismo país, también se presenta una información exigua sobre las lecciones aprendidas y aplicadas, al menos en términos de focalizarse en la efectividad de los programas<sup>14</sup>.

**Gráfico 2.1. Calificaciones de evaluabilidad: Dimensiones sustantivas**



- 2.7 **Definición de objetivos.** La definición de los objetivos constituye la intención programática del Banco. Los objetivos han de identificar qué se prevé lograr en términos de mejoras del bienestar y resultados de desarrollo. Los objetivos deben ser específicos, cuantificables, realizables, pertinentes y limitados en tiempo. En 2009, los proyectos no presentaron objetivos evaluables. Sólo en ocho de 147 proyectos (5,4%) se hizo una identificación adecuada de los objetivos.
- 2.8 Los documentos de préstamo identificaron objetivos centrados en las actividades por ejecutar y no en los resultados de desarrollo o las mejoras del bienestar<sup>15</sup>. En la descripción de los objetivos en los documentos de préstamo se usaron también frases condicionantes que diluían la claridad de la intención y la rendición de cuentas (por ejemplo, “ayudar al país”, “apoyar al sector” y “contribuir a la reforma”)<sup>16</sup>. Los documentos de préstamo contenían múltiples declaraciones de intención muchas veces reñidas entre sí<sup>17</sup> o, en algunos casos -- particularmente en el caso de operaciones sin garantía soberana-- no contenían una declaración explícita de la intención.
- 2.9 **Lógica del proyecto.** La lógica del proyecto es la piedra angular de la intervención. Constituye el nexo racional y empírico entre el problema, el objetivo y la solución. Constituye también el nexo entre actividades, productos y efectos directos. En 2009, la lógica del proyecto fue adecuada en sólo seis de 147 proyectos (4,1%).
- 2.10 Los documentos de préstamo no presentaron una justificación plausible de las intervenciones ni una explicación adecuada de su razón de ser. En esos casos, dichos documentos no identificaban la relación entre problemas, objetivos y soluciones ni demostraban que los problemas señalados en el diagnóstico se pudieran resolver mediante la intervención propuesta<sup>18</sup>. En otros casos la información suministrada fue insuficiente para tener una comprensión mínima de cómo y por qué se debían abordar los problemas o para determinar si la magnitud de la necesidad estaba en consonancia con el monto del financiamiento especificado<sup>19</sup>. El nexo entre problema y solución es particularmente tenue en los proyectos que identifican a la crisis financiera como motivación del financiamiento propuesto. En esos casos, que abarcan tanto préstamos de emergencia como préstamos de inversión, no se justifica adecuadamente el papel de la crisis financiera, sea como causa de la necesidad o como factor agravante<sup>20</sup>.
- 2.11 Aunque los documentos de préstamo presentaban una justificación para las intervenciones, dicha justificación no era congruente con los datos y las pruebas producidos por el diagnóstico. Ello da lugar a una incongruencia entre las soluciones de desarrollo propuestas y los datos probatorios contenidos en el documento de préstamo. En otros casos, esta incongruencia se debió simplemente a una falta de diagnóstico<sup>21</sup>.
- 2.12 El nexo de causalidad entre insumos→productos→efectos directos no se enunciaba claramente en los documentos de préstamo<sup>22</sup>. En esos casos, el documento de préstamo y el marco los resultados no presentaban ni enunciaban de manera adecuada los distintos elementos del diseño de los proyectos. Presentaban componentes potencialmente reñidos entre sí<sup>23</sup> e incongruencias internas<sup>24</sup>. En muchos casos, los modelos de intervención de los proyectos no se explicitaron o, en

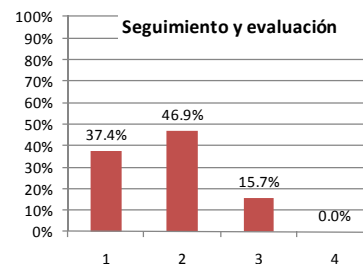
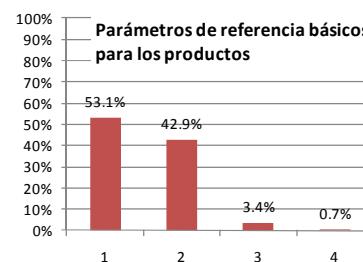
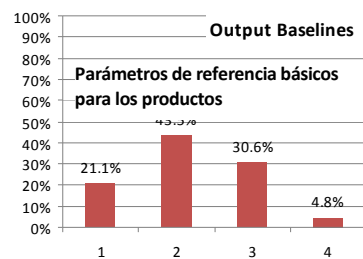
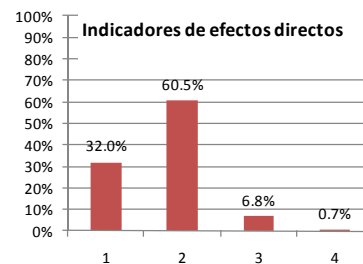
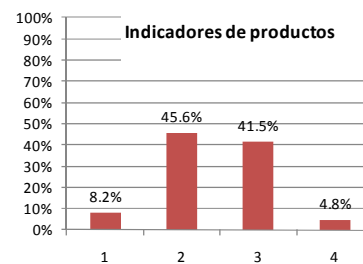
algunos casos, la lógica del proyecto que se enunciaba explícitamente no se refería a las causas de los desafíos de desarrollo, sino a sus manifestaciones próximas. En algunos casos, la secuencia correspondiente es incongruente desde el punto de vista cronológico<sup>25</sup>.

2.13 En las operaciones definidas como experiencias de demostración o proyectos piloto no se presentaba una explicación adecuada del modelo que se iba a poner a prueba. En esos casos, a pesar de que se dijo que eran vehículos de aprendizaje, no se incorporaron los medios para determinar los resultados o las vías por conducto de las cuales se producirían los resultados<sup>26</sup>. No se expusieron ni explicaron explícitamente los modelos en los que se sustentaba el diseño del proyecto<sup>27</sup>. En los documentos de proyecto se dice que su diseño se ha basado en las mejores prácticas o en los resultados de fases u operaciones anteriores, pero dichas lecciones no se enuncian, identifican ni documentan<sup>28</sup>.

2.14 En el caso de los proyectos sin garantía soberana, el documento de préstamo no demuestra la adicionalidad del Banco. En el sector privado, los proyectos mencionan muchas veces adicionalidades financieras y no financieras para justificar sus intervenciones. Sin embargo, en muchos casos, esas adicionalidades no encuentran sustento en los datos probatorios ni son congruentes con las intervenciones propuestas<sup>29</sup>.

2.15 **Supuestos y riesgos.** Los riesgos son importantes porque identifican los factores principales que pueden incidir en el desempeño del proyecto y en la consecución de los resultados. Una medida de mitigación es la identificación de actividades que pueden disminuir la probabilidad de un riesgo o reducir el impacto de dichos factores en el desempeño del proyecto. En sólo seis de 147 proyectos (4,1%) se identificaron adecuadamente los riesgos y las medidas de mitigación.

**Gráfico 2.2. Calificaciones evaluabilidad: Dimensiones formales**





- 2.16 En la mayoría de los documentos de préstamo se examinaban los riesgos fiduciarios y ambientales y, en algunos casos, los riesgos de ejecución. Sin embargo, en muchos casos esos riesgos no se identificaron adecuadamente<sup>30</sup>. En el caso de los proyectos sin garantía soberana tampoco se identificaron adecuadamente los riesgos vinculados a la ausencia de un prestamista B<sup>31</sup>. Tampoco se identificaron otros riesgos, tales como los propios del sector de que se trate, los institucionales y los de reputación<sup>32</sup>.
- 2.17 En los documentos de préstamo se identificaron como riesgos de los proyectos algunos elementos de sus **componentes**; como esos elementos son tratados por el programa, no tiene sentido identificarlos también como riesgos<sup>33</sup>. En otros casos, los documentos de préstamo identificaron erróneamente como riesgos acontecimientos que ya se habían producido<sup>34</sup>. Por último, las medidas de mitigación fueron inadecuadas y no se establecieron mecanismos de seguimiento<sup>35</sup>.
- 2.18 **Indicadores de productos.** Los indicadores de productos miden el suministro de los bienes o la prestación de los servicios de los proyectos o, cuando se trata de reformas de política, las actividades relacionadas con el proceso de reforma (por ejemplo, cambios legislativos o normativos). Sesenta y ocho de 147 proyectos (47%) tuvieron una definición adecuada de productos. Este fue el porcentaje más elevado de proyectos con calificación adecuada de todas las calificaciones de evaluabilidad en 2009.
- 2.19 A pesar de que las calificaciones de evaluabilidad han sido más elevadas en el caso de los indicadores de productos, subsisten ciertos temas. Los proyectos identificaron el suministro de bienes y la prestación de servicios, pero no midieron los aspectos de **calidad**<sup>36</sup>. Así ocurre, por ejemplo, con los proyectos que ofrecen programas de capacitación en los cuales el indicador es únicamente el número de personas que han recibido capacitación, con independencia de la calidad de esa capacitación<sup>37</sup>. Los indicadores de productos también estuvieron ausentes en algunos de los componentes de los proyectos<sup>38</sup> o no fueron suficientemente claros para comprender qué se estaba midiendo<sup>39</sup>. El análisis comprobó también que los proyectos identifican indicadores, pero no establecen metas ni hitos, o lo hacen de una manera que carece de claridad<sup>40</sup>.
- 2.20 Por último, en el análisis se identificó también un problema con la presentación, en el sentido de que el contenido necesario para comprender qué se va a entregar y cuándo en algunos casos se menciona en diferentes partes del proyecto (por ejemplo, en el documento de préstamo, en la matriz de resultados y en los anexos). Este aspecto reviste particular importancia en los casos en que se puede observar una incongruencia entre distintas partes del documento, sea en la definición del indicador o en los hitos y metas<sup>41</sup>. El problema se observa respecto de los indicadores tanto de productos como de efectos directos.
- 2.21 **Indicadores de efectos directos.** Los indicadores de efectos directos miden el impacto de la intervención en materia de bienestar y aporte al desarrollo. Se trata de indicadores que miden el impacto de los programas sobre los beneficiarios. Once de 147 proyectos (8%) contenían una identificación adecuada de los indicadores de efectos directos.

- 2.22 Los hallazgos principales respecto de los indicadores de efectos directos fueron similares a las documentadas en anteriores análisis de la evaluabilidad. Dichos indicadores estaban focalizados en productos y actividades antes que en resultados. Además, no servían para efectuar un seguimiento adecuado de los objetivos de desarrollo de los proyectos o no abarcaban la totalidad de los presuntos beneficios. En el análisis se comprobó también que los indicadores de efectos directos no se correspondían con la población beneficiaria, iban más allá del alcance del proyecto o no concordaban con el plazo abarcado por la intervención del proyecto<sup>42</sup>.
- 2.23 **Parámetros de referencia básicos para los productos.** Los parámetros de referencia básicos correspondientes a los indicadores de productos identifican el inventario de bienes y servicios *ex ante*. Cuando los proyectos introducen nuevos conceptos o definen nuevos productos a entregar, se interpreta que los parámetros de referencia básicos son la ausencia de las actividades propuestas. Cuando se sustentan en un inventario de servicios o bienes existentes, los parámetros de referencia básicos se refieren a dicho inventario. Cincuenta y dos de 147 proyectos (35%) presentaban una definición adecuada de los parámetros de referencia básicos para sus productos.
- 2.24 Entre los problemas de evaluabilidad detectados en los parámetros de referencia básicos para los productos<sup>43</sup> cabe mencionar los siguientes: (i) los proyectos sencillamente carecían de parámetros de referencia básicos para los indicadores de productos, sin ninguna referencia a si esos datos se iban a recabar; y (ii) los proyectos que se sustentaban en un inventario de productos existente identificaron parámetros de referencia básicos iguales a cero en lugar de referirse al inventario existente<sup>44</sup>.
- 2.25 **Parámetros de referencia básicos para los efectos directos.** Los parámetros de referencia básicos para los efectos directos definen la situación problemática *ex ante*. Sin parámetros de referencia básicos es imposible dimensionar adecuadamente el problema identificado. Los parámetros de referencia básicos son esenciales también para evaluar los resultados de los proyectos en casi todas las circunstancias. En sólo seis de 147 proyectos (4%) se identificaron debidamente los parámetros de referencia básicos.
- 2.26 Los hallazgos relativos a los parámetros de referencia básicos para los efectos directos son los siguientes: (i) dichos parámetros no se identificaron<sup>45</sup> o se identificaron para poblaciones que no eran los beneficiarios previstos; (ii) los parámetros de referencia básicos estaban desactualizados y no representaban ya la situación actual respecto de los resultados del proyecto<sup>46</sup>; y (iii) en algunos casos había datos probatorios en el documento que sugerían que los parámetros de referencia básicos no se habían calculado o notificado debidamente, o en distintas partes del documento se indicaron diferentes parámetros de referencia básicos<sup>47</sup>.
- 2.27 **Seguimiento y evaluación.** Los marcos de seguimiento y evaluación han de identificar los recursos, las responsabilidades, la reunión de datos y el método requeridos para efectuar el seguimiento y estimar los resultados de los proyectos. De 147 proyectos, sólo en 23 se diseñaron sistemas adecuados de seguimiento y evaluación.

- 2.28 Los hallazgos relativos al seguimiento y evaluación fueron los siguientes: (i) los proyectos no identificaban las responsabilidades, la reunión de datos, el financiamiento<sup>48</sup> o los métodos y cuestiones correspondientes. En síntesis, muchos de los proyectos no tienen un marco de evaluación completo; (ii) los proyectos identificaban un sistema de seguimiento, pero éste no incluía una evaluación de impacto de los resultados del proyecto<sup>49</sup>, o bien el sistema no se focalizaba en las innovaciones de la intervención; y (iii) los proyectos utilizaban conceptos y técnicas de evaluación imprecisos y, en algunos casos, incorrectos<sup>50</sup>.
- 2.29 En el Cuadro 2.1 se presentan detalles de los resultados de evaluabilidad de los instrumentos del Banco. También se sintetizan los resultados de los instrumentos más comunes en las operaciones con garantía soberana y las de la Iniciativa Oportunidades para la Mayoría (OM) del Banco. Los resultados se presentan en porcentaje de los proyectos con calificación de adecuados o mejor, en cada una de las dimensiones de evaluabilidad.
- 2.30 El primer resultado que se observa es que todos los instrumentos tuvieron un desempeño deficiente. Las operaciones con garantía soberana tuvieron mejores calificaciones que las operaciones sin garantía soberana, en todas las categorías formales salvo en la de indicadores de efectos directos, en las cuales su desempeño fue comparable. Este patrón es el inverso del observado en 2005, cuando las operaciones sin garantía soberana fueron a todas luces más evaluables que las operaciones con garantía soberana. En las categorías sustantivas casi ningún proyecto se calificó de satisfactorio<sup>51</sup>. En cuanto a los riesgos, las operaciones sin garantía soberana tuvieron una calificación ligeramente mejor, y lo propio ocurrió respecto de la definición de los objetivos. Sin embargo, esta última está impulsada enteramente por un mejor desempeño de los proyectos de OM. El desempeño de estos últimos en las dimensiones sustantivas fue comparable o superior al de las operaciones con garantía soberana. Esta distribución bimodal dentro de las operaciones sin garantía soberana refleja una mejor identificación de las fallas del mercado y las externalidades en las operaciones de OM y una definición de los objetivos que fue más allá de los rendimientos privados para el prestatario.
- 2.31 Con respecto al marco de seguimiento, tampoco en este caso hubo proyectos sin garantía soberana con una calificación de adecuados. Por último, pocas operaciones sin garantía soberana calcularon debidamente las tasas de rendimiento económico. En la mayoría de los casos, los conceptos empleados para cuantificar la rentabilidad económica no identificaron adecuadamente las externalidades. En general, las operaciones sin garantía soberana no identificaron los indicadores, las fuentes de datos ni la información de parámetros de referencia básicos que hubieran permitido efectuar un seguimiento del desempeño de los proyectos.

**Cuadro 2.1. Porcentaje de proyectos con puntajes satisfactorios o mejores, por instrumento (segmento superior), grupo de países y unidades del Banco (segmento inferior)**

Instrumentos	Número	Dimensiones sustantivas				Dimensiones formales				
		Diagnóstico	Objetivos	Lógica	Riesgos	Indicadores de productos	Indicadores de efectos directos	Parámetros de referencia básicos para los productos	Parámetros de referencia básicos para los efectos directos	Seguimiento y evaluación
<b>Operaciones con garantía soberana</b>	<b>119</b>	<b>0.8%</b>	<b>4.2%</b>	<b>4.2%</b>	<b>3.4%</b>	<b>52.9%</b>	<b>7.6%</b>	<b>39.5%</b>	<b>5.0%</b>	<b>19.3%</b>
Fases múltiples	12	0.0%	0.0%	8.3%	8.3%	75.0%	16.7%	66.7%	8.3%	41.7%
Operaciones globales de obras múltiples	6	0.0%	0.0%	16.7%	16.7%	50.0%	16.7%	33.3%	16.7%	16.7%
Crédito global	6	0.0%	16.7%	0.0%	0.0%	83.3%	0.0%	66.7%	0.0%	0.0%
Préstamos en apoyo de reformas de política (*)	16	0.0%	0.0%	6.3%	0.0%	68.8%	0.0%	56.3%	0.0%	6.3%
Otras operaciones (**)	8	0.0%	12.5%	12.5%	0.0%	25.0%	12.5%	0.0%	12.5%	50.0%
Inversiones específicas de las cuales, CCLIP	43	2.3%	7.0%	2.3%	2.3%	44.2%	7.0%	32.6%	2.3%	23.3%
	18	0.0%	0.0%	0.0%	5.6%	50.0%	11.1%	38.9%	11.1%	11.1%
Financiamiento suplementario	6	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%	0.0%	33.3%	0.0%	0.0%
Emergencia financiero	4	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%	0.0%	25.0%	0.0%	0.0%
<b>Operaciones sin garantía soberana</b>	<b>28</b>	<b>3.6%</b>	<b>10.7%</b>	<b>3.6%</b>	<b>7.1%</b>	<b>17.9%</b>	<b>7.1%</b>	<b>17.9%</b>	<b>0.0%</b>	<b>0.0%</b>
de las cuales, Oportunidades para la Mayoría	7	14.3%	42.9%	14.3%	14.3%	14.3%	28.6%	14.3%	0.0%	0.0%
de las cuales, SCF	21	0.0%	0.0%	0.0%	4.8%	19.1%	0.0%	19.1%	0.0%	0.0%

(\*) Incluidos 15 préstamos programáticos en apoyo de reformas de política y dos préstamos tradicionales en apoyo de reformas de política.

(\*\*) Incluido s ERF, FAB, FAC, IGR, INO, PDL Y TCR, de los cuales solo hubo una o dos operaciones aprobadas.

	Número	Dimensiones sustantivas				Dimensiones formales				
		Diagnóstico	Objetivos	Lógica	Riesgos	Indicadores de productos	Indicadores de efectos directos	Parámetros de referencia básicos para los productos	Parámetros de referencia básicos para los efectos	Seguimiento y evaluación
<b>Región</b>										
Países andinos (CAN)	33	3.0%	6.1%	9.1%	9.1%	60.6%	9.1%	48.5%	3.0%	12.1%
Cono Sur (CSC)	49	2.0%	6.1%	4.1%	4.1%	55.1%	10.2%	40.8%	4.1%	20.4%
CA, ME, DR, PN (CID)	45	0.0%	4.4%	2.2%	2.2%	35.6%	4.4%	28.9%	4.4%	11.1%
Caribe (CCB)	19	0.0%	5.3%	0.0%	0.0%	26.3%	5.3%	15.8%	5.3%	21.1%
<b>Unidad del Banco (*)</b>										
Social (SCL)	17	5.9%	0.0%	11.8%	5.9%	70.6%	17.7%	64.7%	5.9%	58.8%
Integración, comercio (INT)	2	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%	50.0%	50.0%	50.0%	0.0%
Infraestructura, Medio Ambiente (IN)	57	0.0%	5.3%	5.3%	3.5%	43.9%	7.0%	35.1%	5.3%	15.8%
Institucional, Finanzas (ICF)	43	0.0%	4.7%	0.0%	2.3%	58.1%	2.3%	34.9%	2.3%	9.3%

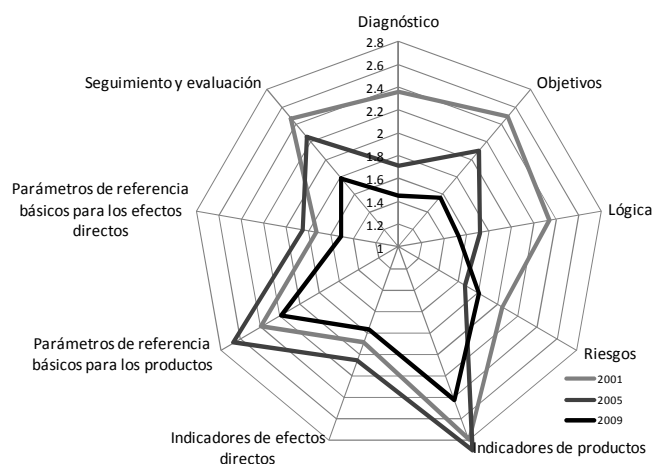
(\*) Se excluye a VPP, pues la unidad responsable es la que singularmente identifica el sector, del que ya se ha informado más arriba (véanse las operaciones sin garantía soberana y de Oportunidades para la Mayoría más arriba).

2.32 El desempeño de las operaciones sin garantía soberana en cuanto a su evaluabilidad también acusó variaciones según la modalidad de financiamiento, pues modalidades como los préstamos para emergencias financieras y los préstamos de financiamiento suplementario tuvieron un desempeño considerablemente inferior. Las operaciones de financiamiento suplementario y de financiamiento para emergencias fueron las únicas modalidades de préstamo en las que no hubo ningún proyecto con una calificación adecuada en ninguna de las dimensiones sustantivas o formales, salvo las relacionadas con productos. Cabe observar que, en el caso del financiamiento suplementario, los proyectos se evaluaron respecto de las causas de los sobrecostos y la identificación de las medidas correctivas<sup>52</sup>. En 2009, los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política reemplazaron a los préstamos en apoyo de reformas de política en casi todos los casos. En la revisión se comprobó que los préstamos en apoyo de reformas de política se habían focalizado fundamentalmente en actividades y productos, con una definición muy deficiente de los indicadores de efectos directos<sup>53</sup>.

2.33 En el Cuadro 2.1 se muestran también los instrumentos que tuvieron mejor calificación en la categoría de operaciones sin garantía soberana. Las operaciones de fases múltiples y las operaciones de crédito global se desempeñaron satisfactoriamente en la identificación de productos y en sus parámetros de medición y lo propio ocurrió, aunque en menor medida, con las operaciones globales de obras múltiples. Sin embargo, todavía es baja la identificación adecuada de las dimensiones sustantivas y de los efectos directos. Por ejemplo, 83% de las operaciones de crédito global, que en 2009 estaban compuestas fundamentalmente de operaciones de PROCIDADES en el Brasil, tuvieron calificaciones satisfactorias o mejores en los productos, pero ninguna de ellas identificó adecuadamente indicadores de efectos directos y parámetros de referencia básicos adecuados. Igual desempeño se observa en las operaciones de fases múltiples, en las cuales la definición de efectos directos siguió siendo deficiente.

2.34 En el segmento inferior del Cuadro 2.1 se presentan los porcentajes de proyectos calificados, como mínimo, de satisfactorios, por país, región y unidad responsable dentro del Banco. El BID está organizado en cuatro regiones de países. También está organizado en dos vicepresidencias responsables de la preparación de proyectos: VPS y VPP. Dentro de VPS hay cuatro unidades responsables de la preparación de proyectos y dentro de VPP hay dos. Los resultados indican que las regiones de los países andinos y del Cono Sur tuvieron un desempeño algo mejor que las otras dos regiones. La diferencia entre ambos grupos se debe fundamentalmente a la diferente identificación de los indicadores, en la cual el porcentaje de calificaciones satisfactorias o mejores es mucho mayor para los grupos de los países andinos y del Cono Sur. En cuanto a las dimensiones sustantivas, los países andinos y del Cono Sur tuvieron un mejor desempeño, pero los porcentajes son muy bajos para los cuatro grupos regionales, como ocurre también en cuanto a la identificación de los parámetros de referencia básicos.

**Gráfico 2.3. Evaluabilidad en el tiempo: Promedios por dimensión**



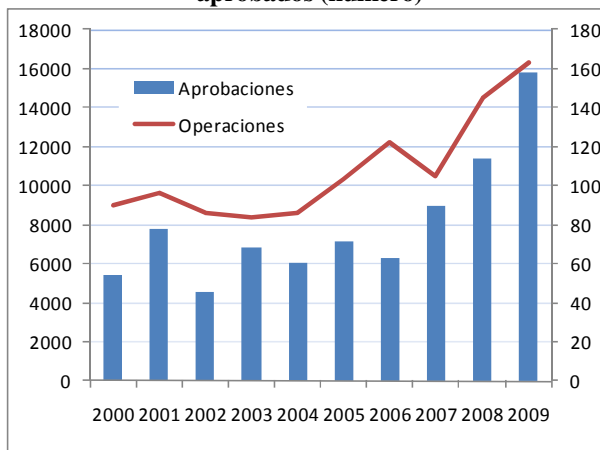
2.35 El cuadro muestra también que los programas sociales son sustancialmente más evaluables que otros programas, tal como ocurrió en 2005. Por ejemplo, el 71% y el

65% de los proyectos preparados por las unidades del sector social tuvieron una identificación satisfactoria de productos y parámetros de referencia básicos, en comparación con el 44% y el 35% en el caso de los proyectos preparados por las unidades del sector de infraestructura y el 58% y el 35% en el caso de los proyectos preparados por las unidades de los sectores institucional y de finanzas (modernización del Estado). Esta diferencia entre unidades no es tan clara como en el caso de las dimensiones sustantivas, en vista del porcentaje tan bajo de proyectos que lograron una calificación de satisfactorios en dichas dimensiones. Debe observarse asimismo que, con respecto al marco de seguimiento, los proyectos preparados por la división social tuvieron un desempeño mucho mejor que los preparados por otras unidades del Banco, pues el 59% tuvo una calificación satisfactoria o mejor.

2.36 En el Gráfico 2.3 se hace el seguimiento de los puntajes de evaluabilidad por dimensión en los tres años estudiados. Aunque los puntajes de evaluabilidad son por su propia naturaleza ordinales, se presentaron promedios para sintetizar los resultados en el tiempo; en el Anexo figura una distribución completa de frecuencias. En el período 2001-2005, las calificaciones de evaluabilidad mejoraron en las dimensiones formales y empeoraron en las sustantivas. En 2009 los datos indican un deterioro en todas las dimensiones de evaluabilidad, menos una. La única en la cual se observa alguna mejora es la de la identificación de supuestos y riesgos.

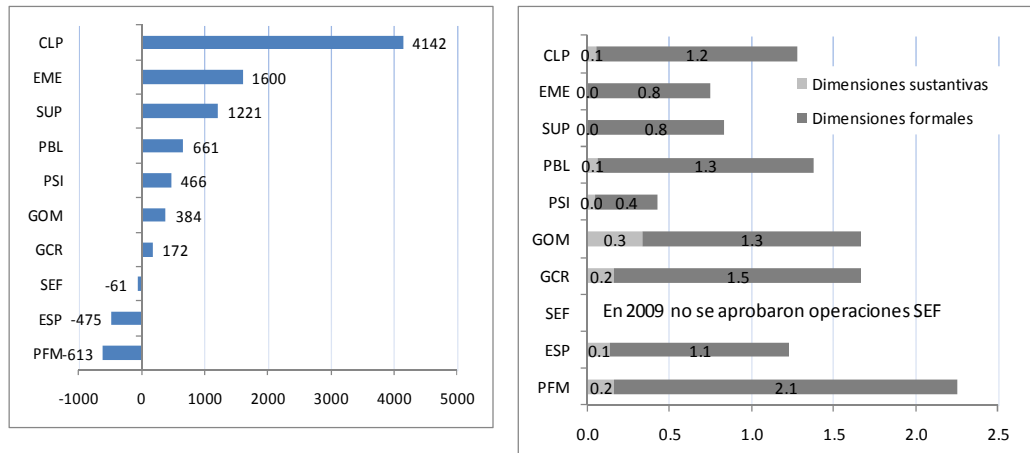
2.37 El cambio de la evaluabilidad en el tiempo coincidió con un gran aumento en el monto y el número de proyectos aprobados. En el Gráfico 2.4 se detalla el cambio en el tiempo tanto en el volumen como en el número de aprobaciones del Banco. Los datos muestran un aumento en el tiempo en las aprobaciones de proyectos en los últimos tres años, luego de siete años de aprobaciones que oscilaron en torno a los US\$5.000 millones por año. En

**Gráfico 2.4. Aprobaciones (millones) y proyectos aprobados (número)**



2007 los montos fueron superiores y lo propio ocurrió tanto en 2008 como en 2009. El número de aprobaciones también corre paralelo a la tendencia observada en las aprobaciones. La decisión de preparar y aprobar más operaciones es pertinente por dos razones: (i) primero, creó demandas adicionales de tiempo y recursos, que a todas luces pueden tener implicaciones para la evaluabilidad; y (ii) segundo, creó una gran masa de activos que heredarían los déficit de evaluabilidad documentados en el presente informe.

**Gráfico 2.5. Parámetros de medición por instrumento: Cambio en las aprobaciones en 2009-2005 (izquierda) y número de dimensiones adecuadas (derecha)**



- 2.38 El Gráfico 2.5 muestra que el aumento de las aprobaciones se concentró en cuatro instrumentos: las CCLIP (CLP), los préstamos de emergencia (EME), el financiamiento suplementario (SUP) y, en menor medida, los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política (PBL)<sup>54</sup>. En el Gráfico 2.5 se detalla también el promedio de dimensiones de evaluabilidad calificadas de satisfactorias o superiores, por tipo de instrumento, y se muestra que los instrumentos en los que hubo un aumento en el monto figuraron también entre los menos evaluables.
- 2.39 La gran cuantía de préstamos en 2009, junto con las deficiencias de evaluabilidad antes documentadas, crea una cartera que será difícil de evaluar en el futuro. Los proyectos cuya relación entre problemas y soluciones no esté bien definida, los proyectos con diagnóstico deficiente y los proyectos con series de indicadores y marcos de seguimiento inadecuados limitarán lo que el Banco pueda aprender acerca de la efectividad en el desarrollo de su principal activo, a saber, su cartera aprobada.

**Cuadro 2.2. Montos aprobados, de acuerdo con el número de dimensiones de evaluabilidad adecuadas**

Núm. de dimensiones adecuadas	2001		2005		2009	
	Aprobaciones	Participación	Aprobaciones	Participación	Aprobaciones	Participación
<b>Dimensiones sustantivas</b>						
Ninguna	1 696	0.19	3 893	0.57	12 189	0.88
1	2 071	0.23	1 842	0.27	2 046	0.08
2	2 086	0.23	0 432	0.06	0 130	0.03
3	2 711	0.30	0 706	0.10	0 000	0.00
Todas	0 535	0.06	0 000	0.00	0 000	0.00
Suma	9 098	1.0	6 873	1.0	14 365	1.0
<b>Dimensiones formales</b>						
Ninguna	1 197	0.13	0 533	0.08	7 103	0.46
1	1 557	0.17	0 565	0.08	1 457	0.14
2	2 793	0.31	1 363	0.20	2 695	0.29
3	3 296	0.36	3 042	0.44	0 805	0.07
4	0 108	0.01	0 552	0.08	0 677	0.01
Todas	0 148	0.02	0 819	0.12	1 628	0.02
Suma	9 098	1.0	6 873	1.0	14 365	1.0

\*Las aprobaciones se expresan en millones de US

2.40 En el Cuadro 2.2 se trata de dimensionar el problema presentando el monto monetario de recursos aprobados, de acuerdo con el número de dimensiones de evaluabilidad cuyas calificaciones son satisfactorias o mejores (de "3" o "4 "). Como se puede observar, entre las dimensiones de evaluabilidad sustantivas, en 2005 el 57% de las aprobaciones correspondieron a proyectos sin dimensiones adecuadas. En 2009 el 88% de la cartera aprobada correspondió a esta categoría, lo cual equivale a más de US\$12.000 millones. En cuanto a las dimensiones formales, el porcentaje de la cartera sin dimensiones de evaluabilidad adecuadas fue del 13% en 2001 y del 8% en 2005. En 2009, el 48% de la cartera aprobada se clasificó en esta categoría, lo cual equivale a más de US\$7.000 millones. La aprobación de grandes sumas de inversiones no susceptibles de evaluación creó un pasivo contingente de proyectos "en riesgo" porque no se podrán demostrar sus resultados en el futuro.

### III. EL PROCESO DE REVISIÓN POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN

3.1 La evaluabilidad de los proyectos se configura por la forma en que el Banco examina cada propuesta a medida que ésta transita las etapas de aprobación hasta la presentación final a la consideración del Directorio. La evaluabilidad es, pues, uno de los resultados del proceso de revisión y aprobación de proyectos del Banco. Si existen problemas de evaluabilidad persistentes (es decir, problemas que empeoran), la explicación debe buscarse en el propio proceso de revisión y aprobación. En el análisis de la evaluabilidad de 2005 realizado por OVE (documento RE-333) se identificaron problemas en el proceso de revisión, incluida la delegación de responsabilidades, la dilución de la rendición de cuentas, los incentivos institucionales y los procesos específicos de control de calidad.



- 3.2 Desde el análisis de 2005, la Administración ha introducido cambios importantes en el proceso de revisión y aprobación de los proyectos. En 2007, introdujo tanto un nuevo ciclo de proyecto (documento CS-3734) como la propuesta correspondiente a la Realineación del Banco (documento GA-232). Ambas iniciativas buscaban conciliar la necesidad de control de calidad con la necesidad de mejorar el carácter oportuno de la respuesta del Banco a las necesidades de los países. En el documento de la Realineación se describieron los problemas percibidos en los sistemas establecidos para el control de la calidad, en los siguientes términos:

*“El análisis de las prácticas vigentes ha puesto de manifiesto la confusión que reina entre las funciones de control de calidad y de mejoramiento de la calidad, confusión que se ha identificado como un problema clave en la estructura y los procedimientos actuales del Banco. [...]Esta “convivencia” de responsabilidades de control de calidad y de apoyo operativo genera toda suerte de consecuencias indeseables: se diluye la responsabilidad que tienen las unidades operativas de velar por la calidad de los proyectos...; la independencia de las unidades de control de calidad se ve comprometida al estar subordinadas a las presiones del proceso de aprobación y desembolso de proyectos; el proceso de alcanzar decisiones consensuadas entre las unidades operativas y de salvaguarda requiere demasiado tiempo y se centra en la alteración del texto de los documentos mas no en la gestión de riesgos en el terreno” (documentos GA-230, párrafos 5.6 y 5.7, GA-232).*

- 3.3 Para abordar esas preocupaciones, la Administración propuso una nueva ética de responsabilidad individual por la calidad de los proyectos, una nueva asignación de responsabilidades por el aseguramiento de la calidad y una nueva serie de procesos de revisión.

- 3.4 **Responsabilidad individual.** El nuevo proceso de revisión se sustentó en el supuesto de la responsabilidad individual por la calidad de los proyectos. De acuerdo con el documento sobre el nuevo ciclo de proyecto:

*Bajo los nuevos procedimientos, los comités tendrán en general facultades de asesoría, no decisorias. Al prepararse o aprobarse proyectos, o evaluarse su desempeño, se presentarán ciertos documentos, firmados por quienes los presenten, que con su firma certificarán su responsabilidad directa sobre la calidad de las propuestas. (párrafo 2.5).*

- 3.5 En la práctica, esta nueva ética ha hecho que los equipos de proyecto asuman una mayor responsabilidad por el contenido de las propuestas de préstamo e incorporen la retroalimentación y el análisis externos sólo en la medida en que lo consideren necesario.

- 3.6 **Responsabilidades organizacionales.** La propuesta de la Realineación asignó responsabilidades por la calidad de los proyectos a una nueva Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad del Desarrollo (SPD) y a la Vicepresidencia de Sectores (VPS), de acuerdo con la siguiente división del trabajo: *A fin de mitigar los riesgos de desarrollo de las actividades del Banco, OPEED se centrará en velar por la calidad del programa del Banco (párrafo 6.16). [...] En cambio, [S]erá responsabilidad de los Sectores velar por la calidad de los proyectos individuales y los productos no financieros, a fin de asegurar que cumplan los estándares*

*establecidos e identifiquen de manera adecuada los riesgos en términos de desarrollo.* (párrafo 6.48). En un párrafo anterior del mismo documento (párrafo 2.5), se encomienda también a VPC (junto con VPS) el control de la calidad de los proyectos. Así pues, por lo menos tres unidades organizacionales (VPS, VPC y SPD) comparten la responsabilidad por la función de mejora de la calidad, lo que no parece resolver la cuestión de la dilución de la responsabilidad que se había diagnosticado como parte importante del problema.

- 3.7 Que persisten ambigüedades en la asignación de responsabilidades por la calidad de los proyectos queda demostrado en el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo de 2010, a tenor del cual SPD (nominalmente responsable del control de calidad) en realidad tiene también un papel amplio en la prestación de apoyo a los equipos en la preparación de proyectos. El personal de SPD, además de ayudar a los equipos a redactar sus matrices de efectividad en el desarrollo, desempeña un papel operacional directo en el apoyo a los componentes de evaluación de los proyectos. En el informe se señala lo siguiente: *“Esta participación [de SPD] podría darse en tres modalidades, a saber: asesoría a los equipos en asuntos generales de evaluación; revisión de los términos de referencia y las matrices de resultados y apoyo al equipo en la definición del diseño de evaluación (tamaño de la muestra, definición de indicadores); o una función más sustantiva en la que un funcionario de SPD participa plenamente como miembro del equipo, haciéndose cargo del componente de evaluación del proyecto. Al presente, el personal de SPD participa a diferentes niveles en más de 40 proyectos, trabajando con ocho divisiones sectoriales, así como con el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).* (documento GN-2545-1, párrafo 2.24)
- 3.8 Del texto se desprende claramente que los problemas de la “convivencia” entre las funciones de control de calidad y apoyo operacional mencionadas en el documento de la Realineación han reaparecido en la práctica del Banco después de la Realineación. Esto es, a la vez, un problema de rendición de cuentas (pues se permite que persistan los problemas identificados) y un problema de la función de control de calidad en su conjunto, que se puede ver perjudicada de manera sustancial por el amplio papel asumido por la unidad de control (SPD) en la generación concreta de productos cuya calidad se supone que ha de controlar.
- 3.9 **Proceso de revisión.** El Banco tiene dos procesos de revisión formales: uno para las operaciones con garantía soberana y otro para las operaciones sin garantía soberana. En el documento sobre el nuevo ciclo de proyecto (CS-3734, de septiembre de 2007) se definió un nuevo proceso de revisión formal para las operaciones con garantía soberana. Ese proceso comienza con la elaboración del documento de perfil del proyecto (PP), que está sujeto a procedimientos internos de revisión de la calidad en el departamento que lo origina y que luego se examina en reuniones interdepartamentales de revisión de la elegibilidad y el riesgo. Si el proyecto es elegible, el equipo prepara el documento operativo del proyecto, que seguidamente se presenta a una reunión interdepartamental de revisión de la calidad y el riesgo; a continuación el documento se eleva al Comité de Políticas Operativas (OPC) de la Alta Administración, antes de presentarlo a la consideración del Directorio Ejecutivo.

- 3.10 El nuevo ciclo de proyecto de 2007 no se aplicó a los proyectos sin garantía soberana, que están sujetos a un proceso de revisión fundamentalmente dentro de VPP. Los procedimientos de aprobación de operaciones sin garantía soberana se componían de los siguientes elementos: (i) la reunión de revisión de la elegibilidad y el riesgo, presidida por VPP; (ii) la debida diligencia, que es una actividad interna de VPP; (iii) una reunión de revisión crediticia (CRM), en la cual se invita a participar a otros departamentos; (iv) una revisión final optativa por OPC; y (v) la aprobación del Directorio Ejecutivo. En el curso del tiempo, los procesos de revisión para las operaciones sin garantía soberana pasaron a ser más interdepartamentales y, en particular, a entrañar una participación sustancial del Grupo de Gestión de Riesgo del BID.
- 3.11 Estos procesos de revisión formales no se asientan en criterios de calidad bien definidos para la evaluabilidad de los proyectos. Los criterios para la evaluabilidad de los proyectos son necesarios para que los equipos de proyecto sepan qué se espera de ellos y para que el proceso de revisión pueda orientarse conforme a directrices explícitas respecto de qué se ha de revisar. La falta de esos criterios en el Banco se señaló en el primer análisis de la evaluabilidad de los proyectos realizado por OVE (documento RE-275, párrafo 3.7), lo que llevó al Comité de Políticas y Evaluación del Directorio a disponer que se elaboraran prontamente normas de evaluabilidad específicas a fin de incorporarlas para junio de 2003 a las directrices sobre diseño de los proyectos<sup>55</sup>. En el segundo análisis de la evaluabilidad de los proyectos realizado por OVE se observó que para 2005 todavía no se habían elaborado esos criterios, y en el presente análisis se llega a igual conclusión.
- 3.12 En el documento sobre la Realineación, de noviembre de 2006, se reconoció la necesidad de criterios explícitos sobre la calidad de los proyectos y se dio el siguiente mandato a la nueva Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo:
- OPEED establecerá normas de calidad y de gestión de riesgos necesarias tanto para el diseño como para la ejecución de los productos del Banco [y] dará seguimiento y velará por el cumplimiento de las normas* (documento GA-232, párrafo 6.16).
- 3.13 Aunque en el documento de la Realineación no se hizo mención específica de la evaluabilidad como parte de la calidad de los proyectos, SPD decidió incluirla como componente dentro de sus directrices más generales para evaluar la efectividad en el desarrollo de los proyectos. El “Marco de Efectividad en el Desarrollo” propuesto por SPD en agosto de 2008 incorporó la evaluabilidad como componente de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo propuesta, de la que ha de elaborarse una para cada proyecto del Banco.
- 3.14 Aunque se reconoció la necesidad de incorporar la evaluabilidad a la evaluación de los proyectos, la Matriz de Efectividad en el Desarrollo propuesta por la Administración no estableció normas de evaluabilidad. Tampoco adoptó las normas de evaluabilidad usadas por OVE en sus dos análisis anteriores. A pesar de una instrucción explícita del Directorio Ejecutivo de que el instrumento nuevo “*ha de incorporar criterios claros de evaluabilidad y disposiciones claras sobre rendición*

*de cuentas, y ha de justificar, cuando sea necesario, las diferencias que pueda tener respecto al instrumento que emplea OVE*”<sup>56</sup>, no se ofreció ninguna justificación por el hecho de no haberse utilizado las normas de OVE.

- 3.15 En lugar de normas, SPD define a la Matriz de Efectividad en el Desarrollo como *una lista de verificación de los elementos de evaluabilidad esenciales de un proyecto*. La lista de verificación de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo consta de 73 preguntas a las que se debe responder por la afirmativa (sí) o la negativa (no), de las cuales 42 se vinculan a las dimensiones de evaluabilidad de los proyectos. La respuesta a las preguntas comienza con los equipos de proyecto en la etapa del perfil del proyecto y se completan luego en la etapa del documento operativo del proyecto. Las respuestas se combinan en “puntajes” para las siete secciones de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo, cuatro de las cuales (lógica del programa, seguimiento y evaluación, desempeño económico y gestión del riesgo) se basan en las 42 preguntas relacionadas con la evaluabilidad.
- 3.16 Aunque pueden ser valiosas por cuanto sugieren qué preguntas se deben **formular**, las listas de verificación no son un sustituto de normas que indiquen qué **respuestas** serían adecuadas para cada pregunta. Por ejemplo, en cuanto a la lógica del proyecto, la lista de verificación de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo pregunta lo siguiente: “¿Se ha identificado claramente el principal problema por resolver?”, en tanto que las normas determinarían qué constituye un “claro” enunciado del problema.
- 3.17 Más importante para el proceso de revisión es el hecho de que las propias preguntas no se presentan en el documento de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo que acompaña a cada proyecto en todo el curso del proceso de revisión. En cambio, se crean puntajes para cada sección de acuerdo con el número de respuestas afirmativas. Esos puntajes, que son puras abstracciones, no contienen una descripción que explique qué atributos del proyecto son el fundamento de cada puntaje y, en consecuencia, brindan muy pocos elementos que permitan mejorar la evaluabilidad de los proyectos en cada etapa de la revisión.
- 3.18 Aunque las operaciones sin garantía soberana también tienen algo que se denomina Matriz de Efectividad en el Desarrollo, su contenido difiere mucho del aplicado a las operaciones con garantía soberana. La Matriz de Efectividad en el Desarrollo para las operaciones sin garantía soberana, que no formula ninguna pregunta respecto de tres de los cuatro ámbitos de la matriz correspondiente a las operaciones con garantía soberana (lógica del proyecto, evaluación y seguimiento y gestión del riesgo), se centra casi exclusivamente en el **desempeño previsto del proyecto**, tanto en términos del rendimiento económico como de la posible adicionalidad. En ese sentido, la Matriz de Efectividad en el Desarrollo para las operaciones sin garantía soberana no es un análisis de la evaluabilidad del documento de préstamo, sino un pronóstico de lo que el proyecto podrá lograr. Además, dicha matriz no se basa en respuestas afirmativas y negativas, sino en los juicios de los revisores sobre cuestiones sustantivas como el efecto del proyecto sobre la transferencia de conocimientos, la innovación y la mejora de la gobernanza corporativa. Al focalizarse en aspectos específicos del proyecto, la Matriz de Efectividad en el

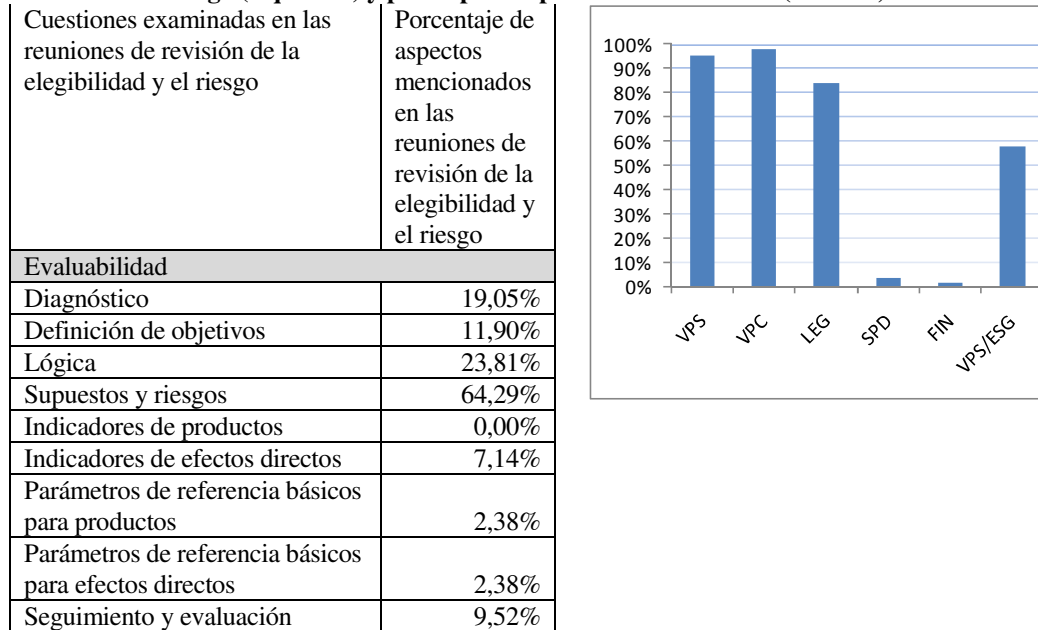
Desarrollo para los proyectos sin garantía soberana alienta una discusión más sustantiva en cada etapa de la revisión que la matriz correspondiente a los proyectos con garantía soberana.

- 3.19 La implementación de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo para las operaciones sin garantía soberana, con todo, se ha traducido en una pérdida importante de información en los documentos de los proyectos sin garantía soberana. Dicha matriz reemplazó las secciones existentes del marco lógico y de la matriz de resultados de los documentos de préstamos sin garantía soberana, con la consecuencia de que los propios documentos de préstamo han dejado de definir un objetivo de desarrollo específico y de establecer un nexo lógico entre los componentes del proyecto y los efectos directos finales que se busca lograr. La descripción contenida en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo no sirve de sustituto de esas discusiones, con lo cual, muchas veces, es difícil comprender con precisión cuál es el fundamento o la lógica en que se sustenta cada proyecto sin garantía soberana. A este aspecto se debe, en gran medida, la disminución de la evaluabilidad de las operaciones sin garantía soberana.
- 3.20 OVE ha examinado todos los documentos vinculados a los procesos de revisión formales de las operaciones con y sin garantía soberana. Si bien todos los proyectos con garantía soberana están sujetos a revisión interna a nivel de división, estas revisiones no están regidas por directrices, procedimientos o normas formales ni producen documentos escritos. En ausencia de directrices formales, en el análisis se observó una supervisión idiosincrásica e informal de la calidad de los proyectos a nivel de las vicepresidencias operativas. Distintas divisiones de VPS han adoptado diversas prácticas de revisión, que van desde las revisiones externas por homólogos (brevemente, en el caso de la protección social), las revisiones por un solo homólogo, las revisiones anónimas, las revisiones de supervisión y, en un caso, la ausencia total de un proceso de revisión estructurado. Esta evolución se produjo en un contexto de centralización del conocimiento temático especializado dentro de la misma unidad, de modo que no se puede recurrir a los expertos de otras unidades para que se desempeñen en calidad de revisores independientes.
- 3.21 El primer nivel de revisión formal es la reunión de revisión de la elegibilidad y el riesgo, una revisión de la administración intermedia presidida por el respectivo Gerente General de VPC, que incluye al Representante de VPC en el país, las divisiones de VPS, ESG, SPD, LEG y FIN y a los correspondientes coordinadores de países y asesores económicos. Las actas de esa reunión son ratificadas conjuntamente por VPS y el representante de VPC.
- 3.22 La revisión por OVE de todas las actas de las reuniones de revisión de la elegibilidad y el riesgo preparadas en 2009 muestra que, en esa etapa, en general no se consideraron los aspectos de evaluabilidad. En el Gráfico 3.1 se muestra la frecuencia con que se examinaron esas cuestiones. Aparte de los riesgos, sobre los cuales hubo una deliberación en el 64% de los casos, muy pocos fueron los exámenes relacionados con deficiencias reales o potenciales de la evaluabilidad que se señalaron como uno de los determinantes de la elegibilidad de los proyectos. Las deliberaciones fundamentalmente giraron en torno de problemas identificados en el

documento normativo (PR-1002): la alineación del perfil del proyecto con las estrategias de país, la definición del paquete financiero, la selección de instrumentos y los riesgos fiduciarios y ambientales, de conformidad con los términos de referencia de la reunión sobre la elegibilidad y el riesgo<sup>57</sup>. Además, la participación en esta instancia de revisión, que es baja, se concentra en VPC (que la preside), LEG y ESG. VPS no participa como revisor, estando representada únicamente por el equipo de proyecto.

Gráfico 3.1

Examen de los aspectos de evaluabilidad en las reuniones de revisión de la elegibilidad y el riesgo (izquierda) y participación por unidad del Banco (derecha)



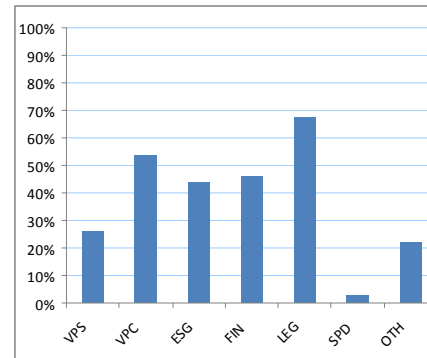
- 3.23 Tras la determinación de la elegibilidad en la reunión de revisión de la elegibilidad y el riesgo, el equipo de proyecto prepara un documento operativo del proyecto, proceso que, como se dijo, antes también está sujeto a revisión a nivel de división. El documento operativo del proyecto se transmite a una reunión de revisión de la calidad y el riesgo que, de acuerdo con el nuevo ciclo de proyecto, es la instancia formal más importante de aseguramiento de la calidad de los proyectos. La división pertinente de VPS distribuye el documento operativo del proyecto al Representante, el coordinador de país y el asesor económico, LEG y SPD y a las divisiones de Adquisiciones y Finanzas. A diferencia de las reuniones de revisión de la elegibilidad y el riesgo, las de revisión de la calidad y el riesgo son **reuniones virtuales**<sup>58</sup>. Los equipos de proyecto preparan un informe de resultados y procedimientos que contiene los temas planteados en la reunión de revisión de la calidad y el riesgo, junto con la respuesta del equipo a las observaciones, que pueden o no contener medidas o cambios específicos. Esas reuniones son responsabilidad de los respectivos jefes de división de VPS, si bien en la práctica los integrantes del equipo de proyecto son quienes se encargan de tomar nota de las observaciones y darles respuesta.

3.24 El examen por OVE de todas las reuniones de revisión de la calidad y el riesgo correspondientes a los proyectos aprobados en 2009 muestra que rara vez se plantearon aspectos de evaluabilidad en dichas reuniones<sup>59</sup>. En el Gráfico 3.2 se indica la distribución de frecuencia de las cuestiones examinadas. Los riesgos, en especial los fiduciarios y ambientales, se examinaron en el 23% de las reuniones de revisión de la calidad y el riesgo, seguidos por las cuestiones relacionadas con el diagnóstico y la lógica de los proyectos en el 20% y el 16% de los casos, respectivamente. En cambio, los temas examinados con más frecuencia incluyeron las condiciones financieras y contractuales de los préstamos, las adquisiciones y la elegibilidad para el desembolso y otros procedimientos relacionados con nuevos instrumentos. No se han definido ni el papel específico ni las normas de revisión correlativas de acuerdo con la esfera de responsabilidades de cada unidad organizacional del Banco participante en las reuniones de revisión de la calidad y el riesgo<sup>60</sup>.

**Gráfico 3.2. Examen de los aspectos de evaluabilidad en las reuniones de revisión de la calidad y el riesgo (izquierda) y participación de las unidades del Banco (derecha).**

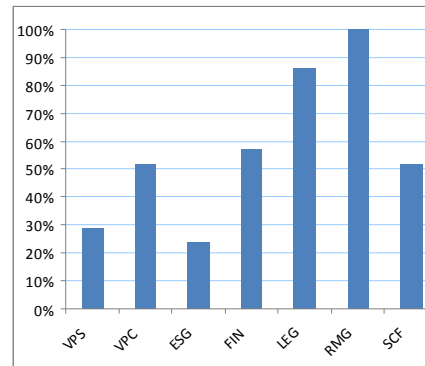
**Reuniones de revisión de la calidad y el riesgo, operaciones con garantía soberana**

Aspectos de evaluabilidad examinados en las reuniones de revisión de la calidad y el riesgo	Porcentaje de aspectos examinados en las reuniones de revisión de la calidad y el riesgo
Diagnóstico	20%
Definición de objetivos	5%
Lógica	16%
Supuestos y riesgos	23%
Indicadores de productos	5%
Indicadores de efectos directos	6%
Parámetros de referencia básicos para productos	0%
Parámetros de referencia básicos para efectos directos	3%
Seguimiento y evaluación	9%



**Reuniones de revisión de la calidad y el riesgo, operaciones sin garantía soberana  
(reuniones de revisión crediticia)**

Aspectos de evaluabilidad examinados en las reuniones de revisión de la calidad y el riesgo	Porcentaje de aspectos examinados en las reuniones de revisión de la calidad y el riesgo
Diagnóstico	0%
Definición de objetivos	0%
Lógica	5%
Supuestos y riesgos	100%
Indicadores de productos	0%
Indicadores de efectos directos	10%
Parámetros de referencia básicos para productos	0%
Parámetros de referencia básicos para efectos directos	0%
Seguimiento y evaluación	0%



- 3.25 En el análisis se comprobó también que es baja la participación de las divisiones del Banco invitadas a las reuniones de revisión de la calidad y el riesgo. La participación (es decir, los comentarios enviados a las reuniones de revisión de la calidad y el riesgo) se concentró en los siguientes departamentos: LEG (67%), ESG (45%), FIN (46%) y VPC (54%). La participación de VPC está representada principalmente por los economistas y coordinadores de países, los funcionarios de adquisiciones y los especialistas operacionales en las Representaciones; el 70% de las observaciones se formuló a este nivel y el 30% al nivel de Representantes y/o Gerentes Regionales. Por otra parte, es baja la participación de las divisiones de VPS (distintas de la división que acoge las reuniones de revisión de la calidad y el riesgo) y de SPD, que presumiblemente serían quienes más tendrían que decir respecto de la solidez técnica de los proyectos y la evaluabilidad de los proyectos, respectivamente: 26% (VPS) y 3% (SPD). Por último, en el análisis se comprobó que la participación se concentraba en la masa de funcionarios del Banco; la participación de los jefes de división o cuadros superiores del Banco representaba sólo el 11% de las observaciones formuladas.
- 3.26 La baja participación de las divisiones que son responsables por el control y el aseguramiento de la calidad en las reuniones de revisión de la calidad y el riesgo ha producido una práctica atípica, en la cual las divisiones del Banco, que en el pasado no habían asumido la función de formular observaciones sobre la evaluabilidad, tales como LEG, han asumido cada vez más esa función (información ausente en materia de diagnóstico, incongruencias en los datos, problemas relacionados con la lógica de la intervención), además de formular observaciones sobre cuestiones más tradicionales que típicamente forman parte de su especialidad. De resultados de estos problemas de contenido y participación, las reuniones de revisión de la calidad y el riesgo no han resultado eficaces como mecanismo para analizar sistemáticamente la evaluabilidad de los proyectos<sup>61</sup>, lo que podría sugerir que la estructura matricial



del Banco no aporta los frenos y contrapesos técnicos apropiados por conducto de la interacción interdepartamental<sup>62</sup>.

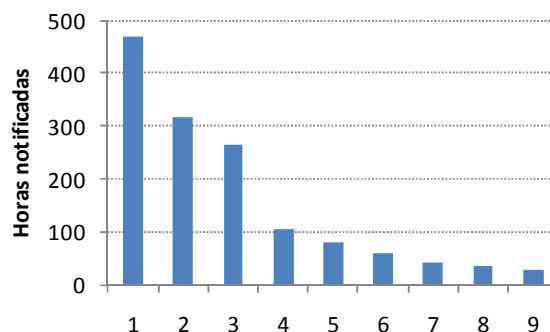
- 3.27 El proceso de revisión formal de las operaciones sin garantía soberana compartía muchas de las características de la revisión de las operaciones con garantía soberana. Las tasas de participación de los demás departamentos en las reuniones de revisión crediticia fueron bajas. Las observaciones fueron formuladas principalmente por la Oficina de Gestión de Riesgo (RMG), LEG y, en menor medida, FIN. La revisión de los préstamos sin garantía soberana se concentró (casi exclusivamente) en el riesgo crediticio: en la discusión predominan el análisis del proyecto, el prestatario, el patrocinador, el tipo de cambio y los riesgos de la demanda. Al igual que en relación con las operaciones con garantía soberana, las observaciones no se concentraron en los aspectos de evaluabilidad. No hay observaciones relacionadas con el diagnóstico, los objetivos, los resultados previstos, los indicadores ni los parámetros de referencia básicos o el marco de seguimiento de los resultados. Tampoco se examinan la adicionalidad no financiera del Banco ni las fallas del mercado. En términos de la adicionalidad financiera, el 15% de las actas presenta un examen de este aspecto. Por último, en general SPD no participó en el proceso de revisión de las operaciones sin garantía soberana.
- 3.28 Una diferencia importante entre ambos procesos de revisión es que las revisiones de los préstamos sin garantía soberana suelen ser procesos de adopción de decisiones. En las reuniones de revisión de la calidad y el riesgo de las operaciones con garantía soberana prácticamente nunca se adoptan decisiones sustantivas respecto del contenido de los proyectos. En cambio, en las reuniones de revisión crediticia se adoptan decisiones importantes. Esas decisiones se adoptan sobre la base del riesgo y otras conclusiones conexas respecto de la estructura del proyecto, los niveles aceptables de exposición del Banco y las necesidades de garantías u otras cuestiones relacionadas con los activos. Las reuniones de revisión crediticia tienen, pues, consecuencias reales para los proyectos, a diferencia de las reuniones de revisión de la calidad y el riesgo para las operaciones con garantía soberana. Sin embargo, no hay pruebas de que los aspectos de evaluabilidad hayan servido de fundamento de las decisiones adoptadas en las reuniones de revisión crediticia.
- 3.29 Además de los procesos formales de revisión antes descritos, hay otro proceso que tiene por objeto ayudar a los equipos de proyecto a examinar los aspectos de evaluabilidad. Como se dijo en el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo
- [L]a Matriz de Efectividad en el Desarrollo se convirtió en 2009 en parte integral del ciclo del proyecto, desde el diseño hasta la aprobación, calificándose la evaluabilidad inicial de cada intervención previamente a la aprobación del Directorio. La Matriz de Efectividad en el Desarrollo es completada por el equipo de proyecto y revisada por SPD, el cual puede prestar apoyo a los equipos para mejorar la evaluabilidad inicial del proyecto. (Documento GN-2545-1, párrafo 2.7.)*
- 3.30 De acuerdo con las entrevistas celebradas con los equipos de proyecto, las Matrices de Efectividad en el Desarrollo se discuten muchas veces informalmente con SPD, y la matriz que se transmite a las reuniones de revisión de la calidad y el riesgo contiene los puntajes que SPD ha "validado". Debido al enfoque de lista de

verificación utilizado en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo, el ejercicio de validación entraña una revisión limitada de si preguntas individuales han de mantener el "sí" o el "no" asignado por el equipo de proyecto o cambiarse al valor polar contrario. Es posible que las conversaciones entre SPD y los equipos de proyecto vayan más allá de una simple validación de las respuestas a las preguntas de la lista de verificación, pero no se deja constancia de dicha información. La constancia formal en las actas de las reuniones de revisión de la calidad y el riesgo, sin embargo, no revela que en esas reuniones se delibere respecto de aspectos vinculados a la Matriz de Efectividad en el Desarrollo y, de acuerdo con los datos suministrados por SPD, sólo 16% de los proyectos validados por SPD fueron luego revisados por sus respectivos equipos de proyecto<sup>63</sup>.

3.31 El examen del tiempo dedicado al proceso puede dar alguna idea de la naturaleza de la interacción entre SPD y los equipos de proyecto. OVE examinó los datos del sistema de registro del tiempo sobre las horas dedicadas por el personal de SPD a las revisiones de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo en 2009. La división de estas horas por el número de Matrices de Efectividad en el Desarrollo de proyectos en 2009 y por el número de dichas matrices retroadaptadas en 2008 produce un promedio de ocho horas por proyecto. De esta manera, sin embargo, se sobrevalora el tiempo dedicado a la Matriz de Efectividad en el Desarrollo de cada proyecto, pues las categorías del sistema de registro del tiempo abarcan otras actividades desvinculadas de la revisión de dichas matrices de los proyectos<sup>64</sup>. Esa labor se concentra en gran medida en un número muy reducido de revisores. Tres revisores representan el 75% del gasto de tiempo en el ejercicio. Los seis revisores restantes generaron el 25% del gasto de tiempo (véase el Gráfico 3.3). Se debe observar que este tiempo incluye únicamente el tiempo notificado explícitamente en relación con productos de evaluabilidad y no el tiempo notificado con arreglo a los códigos del sistema de registro del tiempo de los proyectos específicos. También se debe observar que si se notificaron horas con arreglo a otros códigos, como el código del sistema de registro del tiempo (TRS) aplicado al proyecto específico, esas horas no se reflejarían en estas cifras<sup>65</sup>.

3.32 **Revisión del OPC.** La última etapa de la revisión por la Administración es el Comité de Políticas Operativas (OPC), que puede revisar las operaciones con y sin garantía soberana. A nivel del OPC no se aplicó el principio del nuevo ciclo de proyecto de asignar una clara e inequívoca responsabilidad (y rendición de cuentas) a personas determinadas. En verdad, la responsabilidad de la Alta Administración no recae en el Vicepresidente Ejecutivo, sino en el OPC que, de acuerdo

**Gráfico 3.3. Asignación de tiempo del personal de SPD a las actividades relacionadas con la Matriz de Efectividad en el Desarrollo**



con el nuevo ciclo de proyecto, desempeña un papel consultivo. Los documentos de préstamo se presentan a la consideración del OPC por el procedimiento de no objeción. El Comité únicamente discute una operación cuando VPC o VPS solicita asesoría sobre un aspecto crítico o cuando un tema relacionado con la política del Banco requiere la consideración de la Alta Administración (párrafo 3.11).

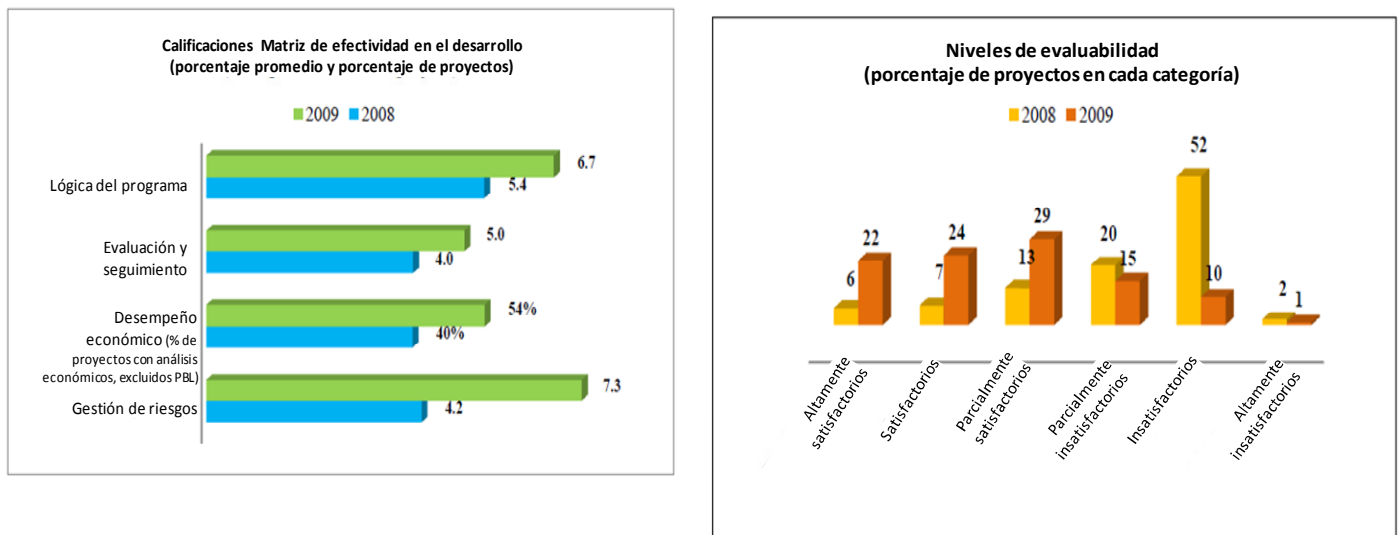
- 3.33 En 2009 casi todos los proyectos se presentaron mediante el procedimiento simplificado. Respecto de los documentos que no se presentaron de ese modo, fue muy infrecuente que se convocara al OPC. En 2009, sólo 10 proyectos aprobados durante el año (7%) se presentaron para su consideración al OPC<sup>66</sup>. No se convocaron reuniones de dicho comité para examinar aspectos de evaluabilidad de los proyectos o aspectos vinculados a la efectividad en el desarrollo. En los 10 casos en los que se celebró una reunión, en verdad hubo una consideración muy limitada de los aspectos de evaluabilidad<sup>67</sup>. En particular, el examen de las actas del OPC revela que, en la mayoría de los casos, la deliberación se concentró en cuestiones de procedimiento, tales como el reconocimiento de gastos anteriores, los compromisos de desembolsos negociados con el gobierno antes de la consideración de la operación por el OPC o la naturaleza del instrumento de préstamo. En los 10 casos en los que el OPC celebró una reunión, los proyectos se aprobaron para presentarlos a la consideración del Directorio Ejecutivo con pocos cambios.
- 3.34 En el Marco de Efectividad en el Desarrollo del Banco se dispone que “[S]i se ha previsto el análisis de una operación en el Comité de Políticas Operativas, SPD expondrá en ese momento su opinión técnica sobre la evaluabilidad de la operación.” (documento GN-2489, Apéndice 1, párrafo 2.16).
- 3.35 De los 10 proyectos cursados al OPC en 2009, las actas indican que no hubo discusión de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo y no se dice que SPD haya presentado la opinión técnica requerida sobre la evaluabilidad del proyecto.

#### **IV. REVISIÓN DE LA MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO**

- 4.1 El programa de trabajo de OVE para 2010 incluyó un estudio de supervisión sobre la aplicación del nuevo enfoque de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo. Debido a que la Matriz de Efectividad en el Desarrollo se ha convertido en el enfoque preferido por la Administración para analizar la evaluabilidad de los proyectos, en el presente capítulo se examinarán los resultados de dicha matriz respecto de la cartera de 2009, se compararán esos resultados con los obtenidos por OVE y se explorarán las cuestiones de metodología relacionadas con cada uno de los dos instrumentos distintos a los que se aplica la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (operaciones con y sin garantía soberana).
- 4.2 En el capítulo anterior se demostró que la Matriz de Efectividad en el Desarrollo todavía no se ha integrado efectivamente en los procesos aplicados por el Banco para la aprobación de préstamos, que los aspectos de evaluabilidad rara vez se examinan como aspecto importante del diseño de los proyectos en cualquiera de las etapas del proceso de aprobación y que el personal de SPD no participa en las revisiones formales de proyectos en las reuniones de revisión de la calidad y el riesgo. Sin embargo, a pesar de la ausencia de una vinculación estrecha entre la

Matriz de Efectividad en el Desarrollo y el proceso de aprobación, SPD usa los resultados de su ejercicio de validación de dicha matriz para generar un informe resumido con la mira de medir la evaluabilidad global de la cohorte anual de proyectos aprobados. Respecto de los años de proyecto 2008 y 2009, este resumen forma parte del Panorama de la Efectividad en el Desarrollo (documento GN-2545-1). Para cada año, en el documento se calculan “calificaciones de evaluabilidad”, sobre la base de las respuestas afirmativas y negativas a las preguntas de la lista de verificación en las cuatro secciones de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (lógica del programa, seguimiento y evaluación, desempeño económico y gestión del riesgo).

**Gráfico 4.1. Promedio de puntajes de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo y calificaciones de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo: Comparación entre 2008 y 2009**

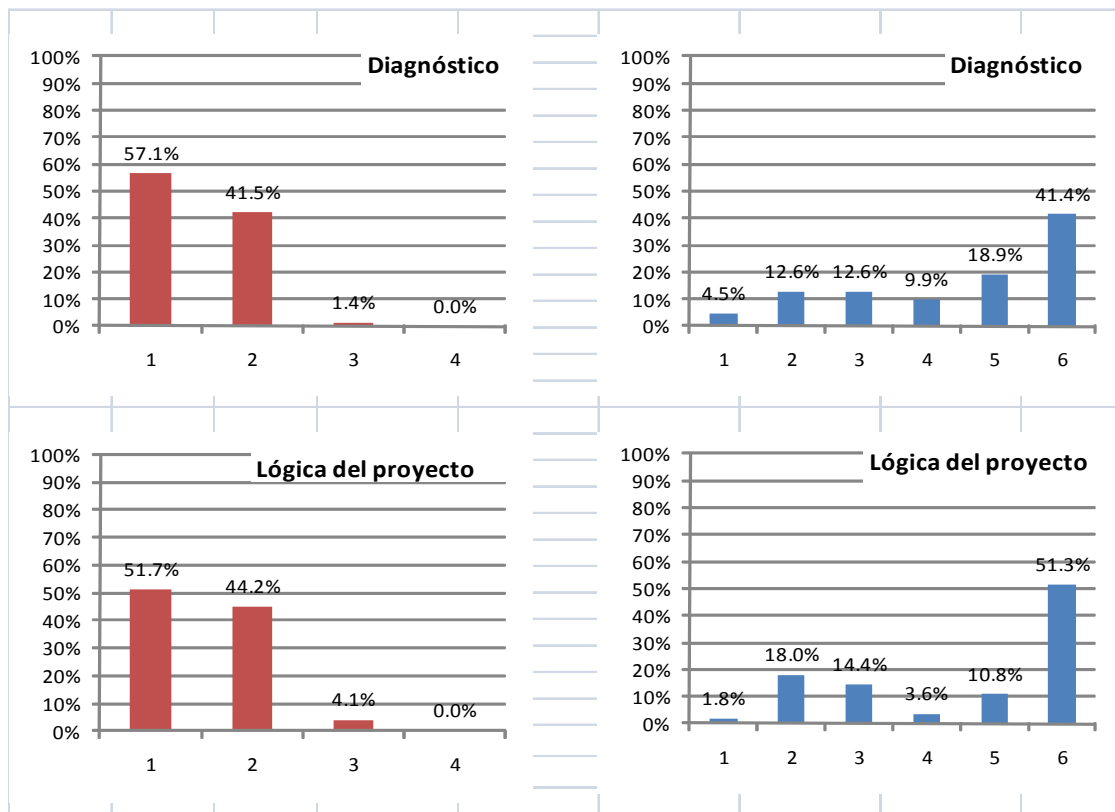


Fuente: Panorama de la Efectividad en el Desarrollo, 2009.

- 4.3 En el recuadro de la izquierda del Gráfico 4.1 (tomado del documento GN-2545-1) se muestran los puntajes de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo de estas cuatro secciones; en el recuadro de la derecha se muestra una distribución de proyectos basada en un único “puntaje de evaluabilidad” compuesto, que SPD calcula con los puntajes de cada una de las cuatro dimensiones. Los datos que informan ambos gráficos son las respuestas afirmativas y negativas a preguntas específicas, que se ponderan a fin de producir un puntaje de 10 para cada dimensión indicada en el recuadro de la izquierda, reponderado seguidamente en seis categorías para generar el puntaje singular compuesto que figura en el recuadro de la derecha. (Para más información sobre el método, véanse los párrafos 4.15 a 4.17 más adelante.)
- 4.4 Estos gráficos sugieren que la evaluabilidad de los proyectos ha mejorado de manera considerable entre 2008 y 2009 en cada una de las cuatro secciones de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo y que 75% de los proyectos aprobados en 2009 tuvieron puntajes de Matriz de Efectividad en el Desarrollo de 5 (parcialmente satisfactorios) o más. En deliberaciones posteriores con el Directorio Ejecutivo se

llegó a definir un puntaje de 5 como el umbral mínimo para una evaluabilidad adecuada de los proyectos, un umbral que luego se incorporó en el documento justificativo del Noveno Aumento General de Capital. Conforme a esta norma, sólo el 25% de los proyectos del Banco tiene niveles inaceptables de evaluabilidad.

- 4.5 Estos hallazgos contrastan grandemente con los resultados de las calificaciones de evaluabilidad de OVE que se presentaron en capítulos anteriores del presente informe. Para ayudar a elucidar las razones a las que obedecen estas diferencias, OVE obtuvo de SPD los detalles de sus calificaciones de 111 proyectos con garantía soberana aprobados en 2009 e hizo una comparación con sus propias calificaciones de evaluabilidad de los mismos proyectos.
- 4.6 Como se explicó en el Capítulo 1, OVE no asigna una cifra de evaluabilidad sumaria a cada proyecto, sino que presenta los puntajes de evaluabilidad de cada una de las nueve dimensiones que califica. En consecuencia, cada proyecto tiene nueve puntajes individuales de evaluabilidad, en comparación un solo puntaje en el caso de SPD. La diferencia metodológica es deliberada, pues la compresión de puntajes múltiples en una sola cifra produce una pérdida considerable de información, y la asignación de ponderaciones a cada dimensión podría dar lugar a un ejercicio de criterio no transparente que puede tener enormes consecuencias en los puntajes finales.



4.7 Tanto el método de OVE como la Matriz de Efectividad en el Desarrollo, con todo, formulan preguntas similares en relación con el diagnóstico y la lógica de los proyectos. Aunque la Matriz de Efectividad en el Desarrollo no produce calificaciones multinómicas para cada dimensión, utilizando el mismo método y las mismas ponderaciones que emplea SPD para clasificar los puntajes totales de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo en seis categorías se pueden generar seis categorías de puntajes de dicha matriz únicamente para las preguntas relativas al diagnóstico y a la lógica. SPD hace la puntuación en una escala de seis puntos, en tanto OVE usa cuatro puntos, pero como ambos usan escalas de calificación de números pares, cada uno tiene la mitad de sus categorías por debajo de niveles satisfactorios y la mitad por encima de esos niveles. Los gráficos anteriores comparan los puntajes de evaluabilidad respecto de las dimensiones de diagnóstico y lógica del proyecto.

4.8 De la distribución de los puntajes se desprende obviamente que ambos métodos producen resultados muy diferentes y percepciones muy distintas de la evaluabilidad de los proyectos del Banco. Estos hallazgos plantean un desafío importante para el Banco. En el contexto de las negociaciones del Noveno Aumento General de Capital del Banco, los Gobernadores dieron instrucciones claras y detalladas que colocan a las calificaciones de la evaluabilidad en el centro mismo del proceso de revisión de los proyectos:

*Los Gobernadores refrendan un ulterior refuerzo del Comité de Políticas Operativas (OPC) y del proceso de programación, por parte del Presidente del Banco y la Alta Administración, para asegurarse de que los proyectos cumplan umbrales mínimos de evaluabilidad. En este sentido, la Administración modificará los procedimientos operativos para el final del tercer trimestre de 2010, de acuerdo con los siguientes criterios: (i) todos los proyectos con y sin garantía soberana deberán contar con una calificación respecto de su grado de evaluabilidad; (ii) la calificación de evaluabilidad sólo incluye las dimensiones de evaluabilidad de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM); (iii) SPD apoyará a los equipos en lo que respecta el cumplimiento de las normas de evaluabilidad, desde el perfil de proyecto hasta la propuesta de proyecto, y validará la calificación final de evaluabilidad para consideración del Comité de Políticas Operativas. Por su parte, RES revisará las metodologías existentes de calificación de la evaluabilidad a fin de establecer las mejoras que sean necesarias; anualmente OVE rendirá un informe al Directorio Ejecutivo sobre la evaluabilidad de proyectos (ex ante), y validará los resultados alcanzados por proyectos que han sido completados (ex post); (iv) se exigirá un umbral mínimo de evaluabilidad de 5 para todas las operaciones para ser enviadas al Directorio Ejecutivo...*

4.9 Habida cuenta de que OVE está encargada de presentar un informe anual sobre la evaluabilidad de los proyectos y de que RES está encargado de mejorar la metodología de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo para el análisis de la evaluabilidad, es importante que ambos procesos de análisis converjan en cuestiones metodológicas para establecer normas de evaluabilidad para el Banco. Como contribución a este proceso, en el resto de la presente sección se formularán diversas observaciones en cuanto a las diferencias entre la calificación de

- evaluabilidad que realiza OVE y la que se efectúa en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo.
- 4.10 OVE enfoca la determinación de la evaluabilidad como un proceso fundamentalmente cualitativo que requiere una exploración detallada de los matices de cada proyecto concreto que se examina. El análisis cualitativo comienza con una descripción del proyecto (de entre cuatro y seis páginas) que esboza los posibles aspectos de evaluabilidad vinculados a los datos contenidos en el documento de préstamo. Esas descripciones son objeto de una revisión por un equipo de homólogos dentro de OVE, que propicia la convergencia en enfoques comunes de la calificación de cada dimensión de evaluabilidad. Los puntajes de las dimensiones se asignan únicamente después de que se ha realizado esta revisión cualitativa por homólogos.
- 4.11 La preocupación fundamental de OVE en cuanto a la descripción del proyecto es una respuesta a dos preguntas: “¿Define el proyecto claramente el problema por abordar?” y “la solución propuesta, ¿está lógicamente vinculada al problema?”
- 4.12 El enfoque de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo es cuantitativo, basado en respuestas afirmativas (por sí) o negativas (por no) a las preguntas de una lista de verificación. En SPD no se prepara una narrativa del proyecto que aborde los aspectos de evaluabilidad ni tampoco se realiza una revisión interna por homólogos. En opinión de OVE, una simple lista de verificación no está a la altura de la tarea de efectuar el análisis *ex ante* de la evaluabilidad de un proyecto. Las listas de verificación se utilizan comúnmente en las empresas de transporte aéreo y en los hospitales para asegurarse de que los pilotos y los cirujanos **cumplan** todos los pasos de una rutina bien establecida, que ha sido objeto de una investigación y una documentación sumamente amplias<sup>68</sup>. Las listas de verificación, pues, ayudan a reducir la tasa de errores en una larga serie de tareas conexas en las cuales la complacencia y el tedio son amenazas importantes para la calidad.
- 4.13 Cuando se trata de un proyecto del Banco, sin embargo, se advierte que cada situación es singular y los equipos de proyecto están embarcados en un proceso de descubrimiento creativo en el cual las listas de verificación son mucho menos útiles. En cuanto al diseño de los proyectos, la amenaza para la calidad proviene de una comprensión incompleta de la situación y no del hecho de que no se haya aplicado una rutina establecida.
- 4.14 Un ejemplo concreto: en la sección relacionada con el "diagnóstico del programa", la lista de verificación de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo formula esta pregunta, "¿Se suministran datos empíricos del problema?". La pregunta, aunque es pertinente, es sólo un punto de partida. A esa pregunta se podría responder por la afirmativa (sí) si se hubiera dispuesto de un solo elemento de datos relacionado con algún subcomponente menor, en tanto que una respuesta negativa (por no) denotaría la ausencia completa y total de datos sobre el problema. Este tipo de situación de elección forzosa tiene dos consecuencias indeseables: crea un sesgo en favor de las respuestas afirmativas y desalienta una investigación más a fondo del problema de que se trate, pues una respuesta afirmativa o negativa requiere una información mínima<sup>69</sup>.

- 4.15 Después de que se responde a cada pregunta con un sí o un no, el método de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo calcula los puntajes de evaluabilidad mecánicamente para cada una de las cuatro dimensiones indicadas en el Gráfico 4.1 más arriba. El método requiere que cada ámbito tenga un puntaje máximo de 10, pero como el número de preguntas con respuestas de sí o no es distinto en cada ámbito, las preguntas en algunos ámbitos tienen valores de puntuación más elevados que otros. Estas ponderaciones implícitas no se atribuyen sobre la base de la importancia de la pregunta, sino únicamente del número de las demás preguntas en cada ámbito. Además, se necesita un segundo ejercicio de ponderación para producir el puntaje único de evaluabilidad compuesto que figura en el recuadro de la derecha del Gráfico 4.1. Este ejercicio atribuye a dos de los ámbitos (lógica del programa y evaluación) unas ponderaciones que duplican las atribuidas al desempeño económico y la gestión del riesgo en la determinación del puntaje compuesto final.
- 4.16 Estos dos ajustes producen una dispersión extrema de las ponderaciones para cada pregunta y la pregunta de mayor peso tiene una ponderación de 42 veces la ponderación de la de menor peso (las preguntas individuales y sus ponderaciones finales se presentan en el Anexo). Estos desequilibrios en las ponderaciones no se sustentan en trabajos analíticos y pueden producir efectos perversos en la puntuación de proyectos individuales. Por ejemplo, debido a la mayor ponderación asignada a algunas variables, tales como el diseño de la evaluación y la calificación del riesgo, un proyecto podría obtener un puntaje compuesto mínimo de 5 aunque careciera enteramente de un diagnóstico del problema, de una intervención lógica para resolverlo o de cualquier tipo de matriz de resultados.
- 4.17 La cuestión de las ponderaciones de las preguntas adquiere especial importancia en el contexto de determinar un “umbral de evaluabilidad mínimo” global como el que recientemente hizo suyo la Asamblea de Gobernadores. La práctica actual en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo es producir puntajes medios ponderados y establecer un puntaje de 5 como puntaje mínimo. La dispersión de las ponderaciones de las preguntas significa, sin embargo, que proyectos con características muy diferentes pueden obtener puntajes promedio de 5, incluso si tiene muy poco en común en términos de las diferentes dimensiones de evaluabilidad. Un enfoque alternativo sería asignar umbrales mínimos a cada categoría de la revisión y definir como “aceptable” al proyecto que tuviera por lo menos un puntaje mínimo en cada dimensión.
- 4.18 Las preguntas a las que se responde por sí o por no forzosamente producen respuestas en blanco y negro respecto de situaciones que frecuentemente en cambio representan distintos matices de gris. Por ejemplo, la primera pregunta en el ámbito de diagnóstico dice así: “¿*Está claramente identificado el principal problema por resolver?*” Desde el punto de vista de un revisor, el incentivo claro en esa pregunta es responder “sí” y, en verdad, 93% de los proyectos se calificaron de ese modo en sus respectivas Matrices de Efectividad en el Desarrollo. Cuanto más compleja y multidimensional es la pregunta, tanto mayor el incentivo para responder afirmativamente (“sí”).



4.19 Además, los incentivos creados por el formato Sí/No pueden dar lugar a incongruencias entre los juicios formulados por los revisores y la información realmente consignada en los documentos de proyecto. Para verificar esa posibilidad, OVE hizo una revisión de validación de 33 proyectos a fin de poner a prueba la congruencia entre el puntaje de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo y los datos consignados en los documentos de préstamo. En esta revisión se comprobó que, en el 41,7% de los casos, los datos probatorios consignados en los documentos de proyecto no eran congruentes con las calificaciones asignadas por SPD. El porcentaje de casos en los cuales los datos probatorios de los préstamos son incongruentes con las calificaciones de las Matriz de Efectividad en el Desarrollo oscila entre el 15,2% y el 73,2% según los ámbitos. Esos porcentajes son particularmente elevados en los ámbitos del “diagnóstico” y la “calidad de la matriz de resultados”. En esos ámbitos, la Matriz de Efectividad en el Desarrollo presenta calificaciones que, en muchos casos, son incompatibles con los datos probatorios contenidos en la documentación de los préstamos.

4.20 Por último, a las preguntas de análisis de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo se les escapan las dimensiones cualitativas más importantes de la evaluabilidad de los proyectos, que no se pueden captar fácilmente mediante preguntas con respuesta afirmativa o negativa. En la sección de diagnóstico, por ejemplo, se formulan preguntas sobre la existencia de un enunciado de problemas y la existencia de datos, pero no se pregunta si el diagnóstico es atinado. Se evalúa la **presencia** de un diagnóstico, pero no su **calidad**. Análogamente, no se exige una evaluación de la congruencia entre el diagnóstico del problema y la solución propuesta. Si hay un enunciado del problema, se hace una tilde en esa sección. Si hay una descripción de la intervención, se hace una tilde en esa sección, independientemente de que haya o no un nexo válido entre el diagnóstico y la acción.

**Cuadro 4.1. Resultados de la validación de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo para operaciones con garantía soberana**

Criterio	Porcentaje de instancias en las cuales los datos probatorios son <u>contrarios</u> a la calificación de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo
<b>Sección 3. Lógica del programa: calificación del ámbito</b>	
Diagnóstico del programa	73,2%
Soluciones propuestas (en el perfil del proyecto)	26,3%
Soluciones propuestas (en el documento operativo del proyecto)	59,1%
Calidad de la matriz de resultados	54,5%
<b>Sección 4. Evaluación y seguimiento: calificación del ámbito</b>	
I. Evaluación	25,1%
II. Seguimiento	22,2%
<b>Sección 5. Desempeño económico: calificación del ámbito</b>	
Tasa de rendimiento económico	16,7%
Eficacia en función de los costos	15,2%
<b>Sección 6. Gestión del riesgo: calificación del ámbito</b>	
Puntaje de la matriz de riesgos	72,7%
Puntaje de la matriz de mitigación	42,4%

## V. RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

- 5.1 En el contexto de la labor preparatoria para este informe, OVE distribuyó el borrador del informe y también todas las *Notas* sobre los proyectos examinados en el ejercicio de evaluabilidad para la revisión por homólogos en la Administración. Las observaciones de la Administración fueron importantes para realzar la calidad del informe final. Dichas observaciones sirvieron, además, para mejorar la comprensión de las posibles causas de los problemas de evaluabilidad documentados.
- 5.2 OVE recibió respuestas a 111 de las 147 *Notas*. Después de examinar esas respuestas, llegó a la conclusión de que se justificaba introducir cambios en el texto de 33 de las 111 *Notas*. Sin embargo, los cambios en su mayoría fueron menores, y en la revisión de OVE se llegó a la conclusión de que se justificaba modificar las calificaciones de cinco proyectos. Las *Notas* que figuran en el Anexo del presente documento reflejan los cambios que se introdujeron. Las demás observaciones que se recibieron se clasificaban en dos grandes categorías: (i) observaciones sobre restricciones de políticas o recursos y sus implicaciones para la evaluabilidad y (ii) observaciones sobre dificultades para cumplir los requisitos de evaluabilidad. Dentro de estas dos grandes categorías, se perfilan cinco tipos distintos entre las observaciones recibidas.

### Restricciones de políticas o recursos, y evaluabilidad

- 5.3 En el Cuadro 5.1 se presenta la distribución de frecuencias de cada una de estas observaciones. El 71% de los equipos de proyecto adujeron que las limitaciones del formato de la propuesta de préstamo —incluido el número de páginas— u otras limitaciones vinculadas al nuevo ciclo de proyecto, tales como las restricciones de tiempo y presupuesto, dificultaron el cumplimiento de las normas de evaluabilidad. Entre ellas se incluyen las normas del nuevo ciclo de proyecto que permiten que las operaciones definan algunos de sus componentes en el futuro. En el 62% de los casos los equipos de proyecto sostuvieron que los proyectos no habían cumplido normas de evaluabilidad específicas porque no se les aplicaban o porque eran demasiado estrictas. El argumento de la aplicabilidad de las normas se mencionó con más frecuencia en el caso de los préstamos de emergencia y también en relación con los préstamos del sector privado y de transporte.

**Cuadro 5.1. Distribución de frecuencias de las observaciones recibidas (porcentaje)**

Dificultad para cumplir las normas			Restricciones de políticas o recursos			
En general	Las normas no son aplicables al tipo de proyecto	Las normas son muy estrictas	En general	La información se reunirá o aclarará durante la ejecución (aplazamiento de la evaluabilidad)	La información no se presentó o se presentó en anexos debido a limitaciones de espacio	La información no se presentó debido a limitaciones de recursos
62%	46%	41%	70%	34%	56%	16%

- 5.4 De las observaciones recibidas en relación con las limitaciones impuestas por políticas o restricciones (restricciones del nuevo ciclo de proyecto), la más común fue la de la limitación del número de páginas que, a su vez, implicaba que la información adicional requerida para determinar la evaluabilidad del proyecto se consignaba en los anexos de los documentos de proyecto; así ocurrió en el 56% de los casos. Sin embargo, esas observaciones no fueron acompañadas por una indicación del lugar concreto de los anexos en que se encontraba la información. Como los materiales contenidos en los anexos, en general, no se citan en referencias o notas de pie de página en el documento operativo del proyecto, no ha de sorprender que esas referencias específicas no figuren entre las observaciones de la Administración en relación con las *Notas* de OVE. En ausencia de citas concretas, los anexos muy extensos no brindan un apoyo eficaz a la revisión del documento operativo del proyecto por el Directorio Ejecutivo ni a la revisión de la nota de evaluabilidad por la Administración. OVE, que ha leído todos los anexos de todos los proyectos, observa una gran variación en la calidad de los datos, que van desde trabajos analíticos de alta calidad, directamente relacionados con el proyecto, hasta materiales carentes de pertinencia con un exiguo contenido analítico. No se observa con claridad en qué medida ello se debe a deficiencias en la normativa sobre los anexos y en qué medida se debe a la falta de control de la calidad, problema que ya se documentó en los Capítulos III y IV del presente informe.
- 5.5 La presentación desorganizada de la información y los datos probatorios no es un problema de poca importancia, pues tiene implicaciones en lo que hace a la comprensión de las operaciones aprobadas y, por ende, de la evaluabilidad. Como impone costos de búsqueda de información elevados, esta cuestión puede también constituir un impedimento para un proceso óptimo de adopción de decisiones tanto de la Administración como del Directorio Ejecutivo del Banco en cuanto al diseño y la aprobación de los proyectos. Los altos costos de la búsqueda de información tienen también otra consecuencia, pues dificultan la supervisión y el seguimiento de la programación efectuada por el Banco, restricción que puede limitar tanto la rendición de cuentas como la transparencia.
- 5.6 Además de las restricciones de espacio, en el 16% de las respuestas se mencionaron las restricciones de tiempo y recursos para explicar los problemas de evaluabilidad observados. El nuevo ciclo de proyecto introdujo restricciones específicas respecto de la preparación de proyectos. Estas restricciones se aplicaron a nivel de todos los sectores, con un margen reducido de flexibilidad entre proyectos que pueden requerir más o menos recursos. Escapa al ámbito del presente análisis determinar en qué medida las restricciones de tiempo del nuevo ciclo de proyecto —o las restricciones de recursos en general— son la causa de los problemas de la evaluabilidad. Sin embargo, la circunstancia de que estas restricciones se hayan mencionado en un porcentaje importante de proyectos indica que sería aconsejable que la Administración hiciera un nuevo estudio del tema.
- 5.7 El nuevo ciclo de proyecto autoriza explícitamente a refinar el diseño durante la ejecución, y en el 34% de las observaciones los integrantes de los equipos de

proyecto se dijo explícitamente que el contenido de los proyectos se completaría en una etapa ulterior y algunas de las observaciones hicieron mención de la normativa del nuevo ciclo de proyecto. Aunque reconoce que los trabajos de diseño pueden estar incompletos al tiempo de la aprobación del proyecto, la actual normativa del nuevo ciclo de proyecto también dice que en esos casos “*el documento especificará qué falta para que el proyecto alcance la madurez e indicará exactamente la forma en que se han de llenar esas lagunas*” (documento CS-3734). Respecto de los proyectos en los que las observaciones de la Administración indican que la evaluabilidad se completará más adelante, los documentos operativos de los proyectos no contienen los detalles concretos relativos a las lagunas y las medidas correctivas propuestas requeridos en función de las normas del nuevo ciclo de proyecto.

- 5.8 Al igual que la cuestión de los anexos, este asunto no es de poca importancia. La Administración y el Directorio Ejecutivo deben adoptar decisiones basadas en la información que se les presenta. Si elementos de diseño importantes se han aplazado y no se exponen en forma explícita, y si no se identifican los mecanismos para colmar esas lagunas, es posible que se adopten decisiones fundadas en un conjunto de supuestos erróneos. También a este respecto se trata de aspectos que hacen tanto a la rendición de cuentas como a la transparencia en la institución.

#### **Requisitos mínimos y evaluabilidad**

- 5.9 Una de las observaciones más comunes que se recibió se refería a las normas con arreglo a las cuales el ejercicio de evaluabilidad había analizado los proyectos. En el 46% de los casos las observaciones indicaron que las normas no eran aplicables y en el 41% de las observaciones se dijo que la normativa era demasiado estricta.
- 5.10 La cuestión de la aplicabilidad de las normas es una cuestión de política que OVE no puede resolver. Tanto los Directores Ejecutivos como los Gobernadores han señalado que los proyectos deben conformarse a la normativa sobre evaluabilidad. Si quiere exceptuar a algunos tipos de proyectos de la aplicación de estas normas, la Administración debería proponer esos cambios al Directorio.
- 5.11 La cuestión de una normativa excesivamente estricta se relacionaba esencialmente con el diagnóstico, a cuyo respecto los equipos de proyecto estimaban que tanto los enunciados de problemas como las intervenciones propuestas no se tenían que justificar con trabajos analíticos contextuales específicos, pues ya se habían examinado adecuadamente en la bibliografía general. En las revisiones de OVE se aceptarán esas referencias genéricas, pero sólo cuando el diseño de los proyectos y la matriz de resultados contengan indicadores específicamente vinculados al contexto del proyecto, a fin de estar en condiciones de determinar ex post si la respuesta generalizada pronosticada en la bibliografía se hizo realidad en ese contexto concreto.

## **VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

- 6.1 El presente informe ha demostrado una curiosa paradoja: si bien el término “evaluabilidad” ha pasado a ser un elemento central de la doctrina del Banco

respecto de cómo se deben diseñar los proyectos, la evaluabilidad concreta de los proyectos ha sufrido un notable deterioro, cuando se la mide conforme a una metodología congruente aplicada a tres cohortes de proyectos, esto es, las de 2001, 2005 y 2009.

- 6.2 En el informe se llega a la conclusión de que el sistema de supervisión del Banco no considera la evaluabilidad en sus procesos de revisión. Esta conclusión es válida desde las reuniones de revisión de la calidad y el riesgo hasta el OPC. En el proceso de revisión no se definieron las normas mínimas de evaluabilidad. El análisis de las actas de las reuniones de revisión de la calidad y el riesgo y del OPC revela que rara vez se planteó el asunto. Por otra parte, el Banco aplicó una metodología diferente para el análisis de la evaluabilidad en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo, sin justificar su alejamiento de la práctica de OVE. Los análisis de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo allegan mucho menos información sobre las características específicas de los proyectos y tienen un fuerte sesgo a favor de la presentación de conclusiones positivas. En la revisión se comprobó, también, que la puntuación de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo no estaba basada en datos probatorios y fue sistemáticamente distinta de los resultados obtenidos por OVE cuando repitió el ejercicio de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo. Además, se dedicó relativamente poco tiempo del personal a la preparación de los análisis de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo, y los análisis mismos no dieron lugar a discusión de los aspectos de evaluabilidad en ninguna etapa del proceso de revisión. En suma, las calificaciones de la evaluabilidad de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo no estuvieron bien vinculadas a los procesos que concretamente generan la cartera del Banco, y los procesos ordinarios de revisión del Banco no tuvieron en cuenta los aspectos de evaluabilidad.
- 6.3 En el acuerdo sobre el Noveno Aumento, los Gobernadores pidieron al Banco que mejorara la evaluabilidad de sus proyectos. En relación con ese proceso, OVE desea formular las siguientes recomendaciones:
- Recomendación 1. En su revisión de las "metodologías existentes de calificación de la evaluabilidad", RES debiera incluir los siguientes elementos: (i) una revisión rigurosa y sistemática de las mejores prácticas vinculadas a la evaluabilidad *ex ante* y el control de calidad de intervenciones complejas, tales como los proyectos de desarrollo. Esa revisión debiera abarcar una revisión teórica y empírica de la bibliografía y de la práctica, incluidas las cuestiones de métodos y medición, los procesos y mecanismos de implementación, el diseño organizacional y los incentivos organizacionales prevalentes; (ii) una aplicación piloto de métodos alternativos de evaluabilidad al contexto del BID, de modo que se pueda observar el desempeño de instrumentos competitivos en el mundo real; y (iii) una validación de la exactitud y la calidad de la implementación actual de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo frente a las preguntas y las normas mínimas de la evaluabilidad. En la ejecución de esa revisión, RES ha de conformarse a la directiva del Directorio Ejecutivo de 2005 de comparar el método de la Administración con el de OVE, "[justificando], cuando sea necesario, las diferencias que pueda tener respecto al instrumento que emplea OVE" <sup>70</sup>. En cumplimiento de la recomendación de los

Gobernadores, OVE continuará presentando un informe anual sobre la evaluabilidad de los proyectos del Banco.

- Recomendación 2. Una vez que la Administración haya adoptado un método de evaluabilidad adecuado, el proceso interno de revisión del Banco ha de organizarse de modo de asegurar que el método se aplique integralmente a todas las intervenciones del BID. Para ello será necesario (1) que se dediquen tiempo del personal y recursos suficientes a las revisiones de evaluabilidad; (2) que los análisis de la evaluabilidad contengan una descripción de cada proyecto individual y que esas descripciones sirvan de base para una revisión a fondo por homólogos de la evaluabilidad de los proyectos. La evaluabilidad de las operaciones sin garantía soberana ha de revisarse empleando los mismos criterios y el mismo proceso de revisión.
- Recomendación 3. La evaluabilidad es un juicio sobre la claridad y la precisión con que el proyecto identifica la intención del Banco. La intención de resolver un problema de desarrollo debe ser un componente de todas las propuestas de préstamo, incluidas las de las operaciones sin garantía soberana. El Banco tiene que restaurar la práctica de que la intención de desarrollo esté claramente expresada en cada operación sin garantía soberana. Como mínimo, las declaraciones de intención en las operaciones de préstamos sin garantía soberana han de incorporar las instrucciones de los Gobernadores de *"identificar y abordar las fallas del mercado para las que esté justificado que el BID preste su apoyo"* (párrafo 3.33). Este había sido un componente de los marcos de resultados de las operaciones de préstamos sin garantía soberana hasta la implementación, en 2007, de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo para los préstamos sin garantía soberana, y esos marcos han de incorporarse nuevamente a la Matriz de Efectividad en el Desarrollo revisada que RES ha de elaborar.
- Recomendación 4. El análisis de la evaluabilidad no puede continuar como un proceso paralelo, desvinculado de la revisión formal de los proyectos. El proceso de revisión formal para presentar los préstamos a la consideración del Directorio tiene que incorporar la evaluabilidad a cada una de las etapas de la revisión. Toda revisión formal, incluidas revisiones virtuales como las reuniones de revisión de la calidad y el riesgo, tiene que incluir una sección relativa a los aspectos de evaluabilidad, junto con una determinación de que el proyecto se conforma a las normas mínimas de evaluabilidad. Las dispensas de la aplicación de esas normas, conforme lo contemplan los Gobernadores, han de ser propuestas explícitamente por la Alta Administración.
- Recomendación 5. En el documento de la Realineación se describieron brevemente los problemas vinculados a la "coexistencia" de las responsabilidades de control de calidad y de apoyo operativo y, sin embargo, en la práctica reciente del Banco no se ha mantenido una clara distinción entre ambas funciones. Este puede ser un factor contribuyente de gran importancia en cuanto a los problemas observados en el proceso de revisión de los proyectos que se señalan en el presente informe. OVE recomienda que se observe la división de responsabilidades indicada en el

documento de la Realineación y que VPS asuma la responsabilidad de brindar apoyo a los equipos de proyecto y elaborar proyectos de alta calidad, y que SPD asuma únicamente la responsabilidad de la revisión y el control de la calidad.

- Recomendación 6. El análisis de la evaluabilidad y la respuesta de la Administración identificaron diversos aspectos, entre ellos los siguientes: (i) los problemas en la claridad de las operaciones, debido al formato con que se organiza la información y se la presenta a la consideración del Directorio; (ii) la percepción de los equipos de proyecto de que las restricciones de tiempo y de recursos son muchas veces una limitación para la evaluabilidad de los proyectos; y (iii) la falta de un acuerdo común a nivel de toda la institución respecto de lo que los proyectos han de documentar, medir y demostrar y la forma de realizar esas tareas. A fin de abordar esos aspectos, OVE recomienda: (i) que la Administración formule y establezca una clara norma en cuanto al contenido y la presentación de la información en los anexos de las operaciones y una norma para hacer referencia a ese contenido en el documento operativo del proyecto; (ii) que la Administración revise los procedimientos establecidos para la preparación de préstamos, a fin de dotar a los equipos de una mayor flexibilidad en cuanto al tiempo, el número de páginas y los recursos si ello es necesario para preparar proyectos que sean plenamente evaluables; y, por último, (iii) que la Administración revise sus políticas sobre capacitación y preparación de proyectos de modo que haya una clara orientación respecto de la forma en que se deben diseñar los proyectos, con objeto de demostrar sus resultados, incluso de cómo se deben definir sus efectos directos previstos y cómo se debe determinar si esos beneficios se han hecho realidad.

## NOTAS

---

<sup>1</sup> Para un examen de las normas de evaluabilidad que se aplicaban en esa época, véase Kostoff, R.N., *"The Handbook of Research Impact Assessment"*, séptima edición, verano de 1997, Oficina de Investigaciones Navales. Para ejemplos de la aplicación de este método en otros contextos, véase Wholey, Joseph S., *Evaluability Assessment: Improving Evaluation, Management and Performance*, General Accounting Office, 2002.

<sup>2</sup> Para un examen de las cuestiones vinculadas con los mecanismos de revisión por homólogos, véase N. Rons *et al.*, "Research evaluation per discipline: a peer-review method and its outcomes", *Research Evaluation*, vol. 17, Núm. 1, 2008, págs. 45 a 57. Véanse asimismo las recomendaciones del Boden Report on Peer Reviews in the UK's Research Councils y Kostoff, 1997, *op. cit.*, págs. 49 y ss. Para un examen de los problemas vinculados con la revisión por homólogos, véase Foltz, Franz, A. "The Ups and Downs of Peer Review: Making Funding Choices for Science", *Bulletin of Science, Technology and Society*, vol. 20, 2000, págs. 427 a 440. Para un examen de las condiciones que deben cumplirse en la formulación de los procesos de revisión por homólogos, véase Ormala, Erkki, "Nordic experiences of the evaluation of technical research and development", *Research Policy*, vol. 18(6), págs. 333 a 342.

<sup>3</sup> Estos procesos de revisión se sustentan en un proceso de dos pasos; en el primer paso un panel de expertos independientes produce revisiones por homólogos de las propuestas y califica las propuestas en una escala multinómica respecto de los criterios pertinentes; en un segundo paso se procede a consolidar esas revisiones y calificaciones. Este método, por ejemplo, se utiliza en los Institutos Nacionales de Salud (NIH). Procesos similares se aplican también en casi todos los organismos de financiamiento más importantes, incluidos la Fundación Nacional de Ciencias en los Estados Unidos de América, los Consejos de Investigación en el Reino Unido y las instituciones de la región de

---

América Latina y el Caribe, tales como el CNPq en el Brasil, el CONICET en la Argentina, el CONACYT en México y el FONDECYT en Chile. El Banco Mundial aplica un método similar en su revisión de la calidad inicial de los proyectos (Grupo de Aseguramiento de la Calidad).

- <sup>4</sup> Véase Kostoff, R.N., “Research Program Peer Reviews: Purposes, Principles, Practices, Protocols”, Oficina de Investigaciones Navales, Arlington, Estados Unidos de América.
- <sup>5</sup> El número de categorías de respuestas es un tema que ha generado su propia línea de investigación en las disciplinas de la investigación educativa, la psicología, la medicina y la mercadotecnia. Aunque este tema no se ha investigado en el contexto de la evaluabilidad, para un examen en la esfera de la psicología, véase Preston, Carolyn C., “Optimal Number of Response Categories in Rating Scales: reliability, validity, discriminating power, and respondent preferences”, *Acta Psychologica*, 104, 2000, págs. 1 a 15. Para aplicaciones en el ámbito comercial, véase Madhubalan Viswanathan *et al.*, “Maximum versus meaningful discrimination in scale response: Implications for validity of measurement of consumer perceptions about products”, *Journal of Business Research*, vol. 57, Núm. 2, 2004, págs. 108 a 124. En general, el análisis del número óptimo de calificaciones reconoce la existencia de alguna forma de compensación entre el volumen de información recuperable y su fiabilidad. Aunque no hay un consenso en cuanto al número óptimo de categorías, muchos de estos estudios observan un deterioro de la validez cuando se usan menos de tres categorías y típicamente comprueban efectos negativos sobre la fiabilidad cuando las categorías pasan de siete.
- <sup>6</sup> Entre los documentos empleados para la revisión y las calificaciones se cuentan los siguientes: los documentos de préstamo, los anexos de los préstamos y, en el caso de los préstamos para programas de fases múltiples, los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política o las Líneas de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP), el documento de préstamo original. Las referencias consultadas que no estaban incluidas en los anexos o en el documento de préstamo se analizaron únicamente en la medida en que se reflejaban en él. Por ejemplo, la matriz de revisión de riesgos, que no se adjunta como anexo estándar, se examinó solo en la medida en que sus comprobaciones se habían incorporado al documento de préstamo.
- <sup>7</sup> Por ejemplo, en el Programa de Mejoramiento Vial (JA-L1027), en el documento no se identifica el grado de deterioro de la red vial, no se indica el monto del financiamiento que se necesitaría para mantener la red vial y no se describen los problemas institucionales que encara el sector, ni se allegan datos probatorios al respecto, razón por la cual es imposible dimensionar la magnitud de los desafíos que se plantean.
- <sup>8</sup> Por ejemplo, en el caso del programa para competitividad en Belice, el préstamo financia la prestación pública de servicios agrícolas y, sin embargo, el diagnóstico no indica que estos servicios sean un obstáculo para la productividad y el crecimiento. En verdad, los problemas que el documento de préstamo no identifica (por ejemplo, un entorno normativo deficiente) no son congruentes *prima facie* con lo que el préstamo financia (servicios de extensión subsidiados a los productores agrícolas). En el caso de un préstamo a Bolivia para promover la salud maternoinfantil (BO-L1036), aunque el préstamo propone un enfoque regional y étnicamente inclusivo de la salud materna, el diagnóstico no presenta análisis regionales o etnoespecíficos de las causas de las consecuencias sanitarias, tales como la mortalidad maternoinfantil. En el caso de un programa de vivienda para la “mayoría” en El Salvador (ES-L1035), el documento indica que la ausencia de un mecanismo para publicitar las necesidades del programa es la causa de la falta de crédito para la vivienda, pero allega pocos datos probatorios que así lo sugieran. En el documento de préstamo no se analiza el papel de explicaciones alternativas (y posiblemente más plausibles) de la falta de crédito, como la falta de títulos de dominio o la posible exigencia de muchos trámites burocráticos engorrosos.
- <sup>9</sup> Un buen ejemplo lo constituye el préstamo en apoyo de reformas de política social en Belice (BL-L1004). Aunque el documento presenta una descripción general de los sectores y sus problemas—fundamentalmente en 600 páginas de anexos—, en verdad no se allegan datos ni sobre algunos de los problemas centrales, tales como por qué algunos grupos reciben servicios y otros no los reciben ni sobre la efectividad de los servicios para quienes sí los reciben. De resultas de ello, el programa



contiene declaraciones respecto de los problemas centrales para el desarrollo sin el sustento de los datos probatorios necesarios.

- <sup>10</sup> Así ocurre también en el caso de otros préstamos sin garantía soberana. Por ejemplo, en la operación de crédito al Banco Agrícola de El Salvador no se examinan las fallas del mercado vinculadas a la falta de crédito a microempresas y empresas medianas en el país. Un problema análogo se advierte en el caso del BBVA en Panamá (PN-L1049), pues no se hace un diagnóstico de la naturaleza de las restricciones de crédito que encaran las pequeñas y medianas empresas.
- <sup>11</sup> Así ocurre, por ejemplo, en el programa de apoyo a la capacitación en México (ME-L1084), en el que se dice que los beneficiarios serán “los desempleados y trabajadores en peligro de perder su empleo o ver disminuidos sus ingresos”. Sin embargo, en el documento de préstamo no se dice si todos los desempleados son elegibles para acogerse al programa ni se identifica tampoco la forma en que se determinará cuáles son los trabajadores en peligro de perder su empleo. En otros casos, los proyectos usan conceptos como los de “población vulnerable”, “indígenas”, “usuarios viales”, “vecindarios pobres”, etc., sin una clara identificación de quiénes son y sin definir sus características. Véanse, por ejemplo, BL-L1004, BO-L1034, BR-L1051 y NI-L1055. Lo mismo puede afirmarse de las operaciones de préstamos sin garantía soberana. En el caso del préstamo a una institución de crédito hipotecario en el Ecuador (EC-L1031), el diagnóstico menciona a la población de “ingresos bajos a medianos” como posibles beneficiarios, pero no contiene datos específicos de qué significa esa expresión en términos de características observables.
- <sup>12</sup> En el caso del préstamo ES-L1035, la población beneficiaria no está claramente definida, pues de acuerdo con los datos consignados en el documento de préstamo el 82% se podría acoger a esos beneficios. En algunos casos, el documento de préstamo no identifica claramente los beneficios distintos de los beneficios privados que recibiría el prestatario. Así ocurre, por ejemplo, en las operaciones NI-L1045 y CH-L1056.
- <sup>13</sup> Esta circunstancia se observa, por ejemplo, en el préstamo en apoyo del programa Oportunidades TCE en México (ME-L1067). Pese a la experiencia del programa en la generación y evaluación de datos sobre transferencias condicionales de efectivo y de la participación del Banco en dicha experiencia, el diagnóstico no se sirve de esos recursos para validar el modelo de intervención, en particular en el caso de la transmisión intergeneracional de la pobreza, en que no se allegan datos probatorios sobre la forma en que esta se ha modificado entre las cohortes del programa y sus padres.
- <sup>14</sup> En el caso del programa de vialidad rural en el Brasil (BR-L1231), el documento de préstamo no presenta la información necesaria para identificar qué fue y qué no fue viable y por qué, a pesar de que en 2008, a estar por el documento de préstamo, se hizo una evaluación de impacto. Lo mismo puede afirmarse de las operaciones de préstamos sin garantía soberana. Por ejemplo, en el caso del programa de la red de abasto rural, el préstamo financiará la expansión del modelo de desarrollo de un almacén minorista de alimentos (el modelo Mi Tienda) y, sin embargo, el documento de préstamo no describe las conclusiones de una previa experiencia piloto para informar el plan de expansión.
- <sup>15</sup> En el caso del sistema integrado de transporte público de Bogotá (CO-L1076), el documento de préstamo dice que su objetivo es *“apoyar a Bogotá Distrito Capital en el proceso de implantación del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) a través de servicios de asistencia técnica e institucional que permitan articular coherentemente y viabilizar los proyectos integrantes del SITP con sus diferentes subcomponentes”*. Se hace hincapié en la implantación de un sistema de transporte y no en los resultados que este ha de producir.
- <sup>16</sup> En el caso del préstamo para la reforma del sector financiero en Guyana (GY-L1021), se dice que el objetivo es *“contribuir (a corto y mediano plazo) al fortalecimiento del sector financiero y a la mejora del acceso de las empresas y los particulares a los servicios financieros. En modo especial, el programa ayudará a consolidar la capacidad de supervisión del Banco de Guyana, mejorar el acceso a los servicios financieros, aumentar la transparencia en el sector financiero dando a conocer al público datos financieros y aumentar la eficiencia del sistema de pagos. Asimismo, el programa ayudará a fortalecer la capacidad de las autoridades para combatir el lavado de dinero.”* El uso de las frases “contribuir... al fortalecimiento” y “[ayudar] a consolidar” resta claridad al objetivo.

- 
- <sup>17</sup> En el caso de la propuesta de “banco verde” en Panamá (PN-L1056), el documento de préstamo contiene 14 enunciados diferentes del propósito, que van desde los resultados financieros de la compañía hasta la *“transformación de la economía panameña en una pauta de desarrollo de bajo carbono”*. Este conjunto de objetivos hace difícil determinar qué se puede esperar de manera realista de la intervención.
- <sup>18</sup> Por ejemplo, en el caso de la operación de Maple Etanol en el Perú (PE-L1082), la viabilidad del proyecto depende de la capacidad para exportar etanol a otros mercados (tales como los mercados de Europa y los Estados Unidos), pero el documento de préstamo no examina las condiciones necesarias para que esta capacidad se haga realidad, a saber, el régimen aduanero y normativo necesario. Esta circunstancia reviste particular importancia dado que el proyecto no tiene concertado un contrato de compra. Otro ejemplo ilustrativo de préstamos sin garantía soberana es el proyecto Puerta de Hierro (ME-L1066). En este caso la justificación del Banco para financiar un hospital privado es ampliar la prestación de servicios médicos, en particular para “subcontratar” la atención de pacientes con seguro médico público, incluidas las familias de bajos ingresos afiliadas al Seguro Popular. La Compañía espera aumentar el número de pacientes con seguro médico público en los dos hospitales combinados de 0 a 22% para 2013. Sin embargo, el documento de préstamo no allega datos probatorios de que existan las condiciones reglamentarias previas para ampliar el acceso a favor de los pacientes “subcontratados”. De hecho, las referencias a esas condiciones previas se expresan en tiempo futuro, lo que sugiere que todavía no se han hecho realidad (por ejemplo, el párrafo 4.9 se refiere a *“los organismos federales y de los estados que se espera subcontratarán cada vez más esos servicios...”*).
- <sup>19</sup> Por ejemplo, en el caso de un préstamo en apoyo de reformas de política para el sector de la energía (PE-L1061), en el documento de préstamo se propone una nueva matriz energética, pero no se identifican las características que ha de tener. En cambio, en el préstamo en apoyo de reformas de política figura una lista de actividades de un conjunto aparentemente sin restricciones, sin señalar por qué dichas actividades son las más importantes ni tampoco qué obstáculos serán llamadas a superar. Tampoco se explica el orden en que se han de ejecutar dichas actividades. Habida cuenta de la naturaleza intrínsecamente compleja de dicha reforma, es fundamental que el documento de préstamo contenga una información suficientemente detallada y organizada, a fin de comprender los principales problemas del sector, las razones a las que obedecen o la viabilidad de las soluciones propuestas.
- <sup>20</sup> En el caso del programa de apoyo al mercado hipotecario en México (ME-L1065), el documento de préstamo dice lo siguiente: *“La falta de liquidez y la persistencia de la incertidumbre en los mercados financieros internacionales y locales se ha traducido en mayores complicaciones para las entidades del sector privado en la captación de fondeo para actividad hipotecaria, al haberse reducido y encarecido tanto el fondeo directo como el proveniente del mercado secundario.”* Este texto sugiere que el objetivo del proyecto es anticíclico. Sin embargo, el objetivo general enunciado en el documento de préstamo no es mitigar la crisis, sino “promover el desarrollo de mercados hipotecarios eficientes e inclusivos en México”. Esta incongruencia entre la intención de emergencia financiera y la intención de desarrollo es aparente en todo el documento de préstamo. En el caso de las TCE (Oportunidades), el documento de préstamo incorpora también una mitigación anticíclica como objetivo aparente del préstamo, pero no contiene una descripción de la forma en que funcionaría el mecanismo ni tampoco allega datos probatorios de su efectividad, pues ello entraña un problema lógico. En particular, el documento de préstamo no examina la capacidad del programa para incorporar beneficiarios en un momento de contracción económica.
- <sup>21</sup> Por ejemplo, en el programa de TCE en la República Dominicana (DR-L1039) se señala que una restricción central son las restricciones fiscales que gravitan sobre la prestación de servicios: *“Las restricciones fiscales impiden que en el corto plazo se incremente significativamente el presupuesto dedicado a salud y educación para asegurar que los servicios brindados a los beneficiarios de Solidaridad cuenten con insumos que cumplan con estándares mínimos.”* Sin embargo, los resultados de la intervención se orientan hacia la demanda y no hacia la oferta. En el caso del Programa de Competitividad Agraria del Perú (PE-L1066), también se echa de ver una falta de correspondencia entre los problemas identificados en el diagnóstico y las medidas que se formularon. Respecto del componente 4, el documento de préstamo identifica en la categoría de problemas el bajo nivel de gasto

en el sector, una deficiencia generalizada en las capacidades públicas y privadas y el hecho de que las actividades de innovación e investigación ni son objeto de una focalización estratégica ni se priorizan. Ello no obstante, las soluciones propuestas no abordan estos problemas de manera adecuada y, en particular, no abordan la cuestión del financiamiento adecuado para la innovación.

- <sup>22</sup> Así ocurre con un préstamo programático en apoyo de reformas de política (modernización de la gestión pública) en el Paraguay (PR-L1043), en el cual el documento de préstamo dice que es preciso combinar reformas de política a corto y largo plazo: “*combina[r] acciones de política de corto plazo que serán reforzadas por otras de mediano y largo plazo*”. Sin embargo, el documento de préstamo no detalla cuáles serán estas actividades a mediano plazo, de qué manera se harán sentir para superar los problemas de eficiencia y calidad del gasto público y con arreglo a qué cronograma se ejecutarán.
- <sup>23</sup> En el caso del proyecto de apoyo a la pesca artesanal costera en el Ecuador (EC-L1059), el documento de préstamo identifica un componente que promovería la competitividad del sector, si bien en ese contexto podría financiar actividades que podrían obrar en perjuicio del otro componente, destinado a fomentar la sostenibilidad del sector. El documento de préstamo no analiza las medidas que podrían impedir que eso sucediera. También se observa una posible contradicción en el préstamo para apoyar a los proveedores de servicios a la industria petrolera mexicana (ME-L1051), cuyo objetivo es tanto realzar la competitividad como reducir la emisión de gases de efecto invernadero. Sin embargo, el documento de préstamo no identifica ninguna salvaguardia en los componentes destinados a la competitividad que pudiera impedir que esta actividad aumentara la emisión de gases de efecto de invernadero.
- <sup>24</sup> Por ejemplo, en el Programa de Servicios Agropecuarios de Belice (BL-L1009), el modelo de intervención presenta incongruencias internas. Su justificación principal es que la mejora de los efectos directos finales (aumento de los rendimientos) será el resultado del suministro de bienes públicos en una modalidad nueva (donaciones competitivas), con el sustento de nuevas mejoras en la normativa de inspección y reglamentación fitosanitarias. Ello no obstante, los datos de diagnóstico suministrados son incongruentes por cuanto existe un problema con los bajos rendimientos (en verdad, el objetivo de reducir la brecha de rendimientos no tiene sentido, pues los rendimientos son superiores a los de la región). Segundo, el documento de préstamo no expone argumentos económicos o lógicos para sustanciar la hipótesis de que la transición del financiamiento directo de la investigación a la investigación financiada con donaciones competitivas beneficiaría a los productores, aparte del beneficio obvio de la desgravación.
- <sup>25</sup> El préstamo en función de los resultados en el sector de la electricidad en Minas Gerais (BR-L11028) es un buen ejemplo de una operación con incongruencias de cronología. Aunque en el texto del documento de préstamo se consignan metas por lograr en el futuro, la operación ya había logrado esas metas y solo serviría para reconocer los gastos ya realizados. Dado que la lógica de un préstamo en función de los resultados es efectuar desembolsos sobre la base de resultados futuros, el desembolso retroactivo basado en resultados ya obtenidos es lógicamente incongruente.
- <sup>26</sup> Así ocurre con el proyecto de energía eólica de EURUS (LE-1068). En el documento de préstamo se dice lo siguiente: “*Por ser uno de los primeros proyectos privados de energía eólica en el país, el Proyecto [de energía eólica de EURUS] tendrá un importante efecto de demostración*” (Resumen Ejecutivo). Sin embargo, el documento de préstamo no indica qué se está haciendo para que una operación aislada, que únicamente generará 0,25 GW de la capacidad instalada total de México (59,5 GW), pueda tener un efecto de demostración. Dado que la operación, en verdad, es un refinanciamiento de una inversión existente, es incluso menos claro en qué forma esta transacción financiera ha de producir un efecto de demostración.
- <sup>27</sup> Por ejemplo, en el caso de PROCAMPO (ME-L1041), el Banco está financiando en esencia una transferencia incondicional de efectivo a los productores, pero el documento de préstamo no analiza los mecanismos por medios de los cuales se espera que dicha transferencia subsane las fallas del mercado en el sector agropecuario o la forma en que podría traducirse en mejoras de la productividad y la competitividad. No se allegan datos probatorios de restricciones de liquidez importantes, que sería un mecanismo por medio del cual una transferencia incondicional de efectivo podría incidir en la

productividad; tampoco se trata explícitamente de poner a prueba esa hipótesis. Como es poco lo que se sabe acerca del problema de las restricciones de liquidez y su incidencia en la productividad, no se ve con claridad si se podrá o no resolverlo mediante el PROCAMPO en el largo plazo.

- <sup>28</sup> Así ocurre, por ejemplo, con el programa de vivienda en Suriname (SU-L1015), en el que el Banco está financiando un segundo programa en el sector. Sin embargo, el documento de préstamo no analiza las lecciones aprendidas en la primera fase, que tampoco sirven de base al segundo préstamo. En particular, en la documentación de la primera fase se hizo hincapié en la necesidad de reformas específicas para que el programa tuviera éxito. El segundo préstamo no analiza el entorno de políticas, salvo por breves referencias a los problemas de coordinación entre las entidades.
- <sup>29</sup> Como buen ejemplo a este respecto cabe mencionar los préstamos para mecanismos financieros con fines ecológicos; ambos préstamos financian partes de los costos vinculados con la creación de sedes bancarias racionalmente ecológicas (México y Panamá). El documento de préstamo, con todo, no analiza la adicionalidad financiera del Banco. Dado que estas se cuentan entre las más grandes instituciones financieras en sus países respectivos, es dudoso que la falta de financiamiento fuera una restricción para la construcción de sedes racionalmente ecológicas. El documento de préstamo tampoco analiza la forma en que el Banco promoverá los efectos de demostración, que sería otro medio por medio del cual se propiciaría la adicionalidad. En particular, los documentos de préstamo no detallan las actividades específicas que se financiarían para divulgar estas mejores prácticas entre otras instituciones, incluidas las instituciones que tengan una capacidad más limitada.
- <sup>30</sup> Por ejemplo, en los proyectos de financiamiento suplementario, el documento de préstamo no identifica adecuadamente las causas subyacentes de los sobrecostos y, por lo tanto, no allega datos probatorios de que los mismos factores que produjeron sobrecostos en primer lugar no constituirán un riesgo en el futuro.
- <sup>31</sup> Por ejemplo, en el proyecto PN-L1056, el documento de préstamo reconoce explícitamente que el prestamista B será solo una opción a mediano plazo: *“se contempla un préstamo B (...) con un monto estimado de aproximadamente US\$20 millones u otro monto que se determine de acuerdo con las condiciones del mercado. Dadas las actuales condiciones del mercado, el préstamo B se sindicaría entre los inversionistas a mediano plazo a medida que las condiciones del mercado se tornen más favorable. En consecuencia, el BID desembolsaría inicialmente el préstamo A y continuaría sus esfuerzos por colocar el préstamo B en el mercado.”* Sin embargo, el documento de préstamo no identifica las consecuencias de los resultados del proyecto en caso de que no se consiguiera este prestamista B.
- <sup>32</sup> En el caso del apoyo al Banco Agrícola en El Salvador (ES-L1033), el documento de préstamo no tiene en cuenta las restricciones reglamentarias o normativas que podrían limitar la efectividad del crédito a las pequeñas y medianas empresas. En el préstamo en apoyo de reformas de política a la República Dominicana (DR-L1043), el proyecto no aborda debidamente la economía política de los subsidios al sector de la electricidad, tanto desde el punto de vista de los usuarios (que pagan muy poco) como de los proveedores (que reciben sumas elevadas del sector público). Se identifica el riesgo de que los planes de ajustes de tarifas y subsidios no se hagan realidad, pero no se analizan las causas subyacentes.
- <sup>33</sup> En un programa de desarrollo urbano integrado (BR-L1171), el documento de préstamo identifica como riesgos la posibilidad de que los componentes acaso no complementen el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) del Gobierno Federal; sin embargo, este riesgo es endógeno, pues la selección de componentes complementarios está dentro del ámbito del proyecto. En otros casos, los documentos de préstamo identifican como riesgos aspectos institucionales y fiduciarios u otros aspectos similares, incluso cuando son componentes del proyecto (por ejemplo, NI-L1045, GU-L1039, CO-L1079, CO-L1063, BR-L1053, UR-L1058 y VE-L1021). En el préstamo JA-L1027 para el Programa de Mejoramiento Vial, el documento de préstamo identifica la sostenibilidad como riesgo: *“Una vez que el activo de carreteras quede rehabilitado, se correrá el riesgo de que vuelva a un estado de deterioro antes de cumplir totalmente su vida útil, debido al financiamiento insuficiente de*

*las actividades de mantenimiento periódico y rutinario*”, pero esta es precisamente la situación que el proyecto pretende rectificar, razón por la cual el riesgo no está definido adecuadamente.

- <sup>34</sup> En el caso del proyecto de infraestructura social de Fortaleza (BR-L1122), el proyecto indica que los riesgos de financiamiento pueden limitar la capacidad del programa para financiar los seis centros urbanos de cultura, arte, ciencia y deporte (CUCA), pero el documento de préstamo dice luego que esta circunstancia ya se ha producido debido a la apreciación del tipo de cambio: *“La devaluación del dólar y los costos de dos de los proyectos de la muestra (incluyendo proyectos ejecutivos de ingeniería y los costos de operación y mantenimiento de los Centros)”<sup>10</sup> han indicado que los recursos del Programa no alcanzarán estas metas”*.
- <sup>35</sup> En el caso de la reforma aduanera en el Paraguay, el documento identifica como problema el hecho de que la aduana no tiene autonomía financiera, pero no propone medidas para mitigar este riesgo. Otro caso en que los riesgos son incongruentes es el del préstamo de emergencia a Jamaica. El documento dice así: *“Dada su naturaleza de segundo piso, la operación de préstamo implica riesgos financieros bajos tanto para el Banco como para DBJ. Las instituciones financieras aprobadas de primer piso absorberán el riesgo crediticio que representan las empresas privadas. Las instituciones financieras aprobadas elegibles para las líneas de crédito proporcionarán garantías específicas a DBJ cuando los montos que soliciten superen su línea de crédito asignada. Además, la operación se respaldará con una garantía soberana.”* Sin embargo, esta desestimación de los riesgos observados es incongruente con el análisis macroeconómico hecho en el contexto del préstamo, que indica que, si se producen choques múltiples (como parece haber ocurrido debido a la crisis financiera), la situación de la deuda puede deteriorarse: *“se corren riesgos en cuanto a que la perspectiva de la deuda y la sostenibilidad de la posición de endeudamiento seguirán dependiendo de los choques exógenos que el país pueda sufrir en años venideros”*. En otros casos, los riesgos se vinculan a una falta de capacidad para evaluar debidamente los proyectos, pero la mitigación es inadecuada. El proyecto de seguridad ciudadana de Jamaica es un buen ejemplo, pues el documento menciona la falta de una “cultura” de evaluación entre las razones que explican por qué son pocos los resultados documentados y mitiga el riesgo mediante la inversión en personal (contratación de un estadístico). En este caso el análisis en el documento de préstamo sugiere que los problemas de dotación de personal son una consecuencia y no una causa de la falta de una “cultura” de evaluación.
- <sup>36</sup> La falta de indicadores que puedan medir los aspectos de calidad (y no solamente contarlos) se observa, por ejemplo, en los siguientes documentos: AR-L1092, BA-L1015, BL-L1009, BO-L1047, BO-L1053, BR-L1020, BR-L1021, BR-L1051, BR-L1053, BR-L1078, BR-L1195, CO-L1079, DR-L1043, EC-L1065, GU-L1039, HA-L1028, HA-L1042, HA-L1015, HO-L1033, JA-L1009, NI-L1010, PE-L1057, PR-L1022, PR-L1026, SU-L1015, TT-L1005 y UR-L1058.
- <sup>37</sup> Así ocurre, por ejemplo, en el proyecto BL-L1009, que incluye los indicadores de fortalecimiento de la capacidad y la capacitación con una meta definida del siguiente modo: *“Total de 60 equipos capacitados para posibles propuestas, 10 equipos de investigación”*. En ninguna parte del documento se presenta una clara explicación de la capacitación que se impartirá y cómo se han de medir sus cualidades.
- <sup>38</sup> Ejemplos de este problema se pueden observar en todos los proyectos sin garantía soberana y también en muchos con garantía soberana: BA-L1015, BO-L1032, BO-L1034, BO-L1043, BR-L1078, BR-L1084, BR-L1171, BR-L1177, BR-L1180, BR-L1181, BR-L1228, CH-L1056, CO-L1028, CO-L1041, CO-L1076, DR-L1030, DR-L1043, GU-L1039, HA-L1039, JA-L1022, ME-L1067, PE-L1057, UR-L1036, UR-L1054 y VE-L1026.
- <sup>39</sup> El problema se observó en el proyecto CO-L1076. En este proyecto no se identificaron indicadores de productos; solo se incluyó una lista de actividades con una descripción vaga, tales como contratos de consultoría, estudios de preinversión y gastos para actividades de apoyo. Lo propio se puede decir de un porcentaje elevado de proyectos. En otros casos, se incluyeron algunos indicadores con estadísticas, pero estaban enteramente desvinculados del objetivo y el diagnóstico del proyecto, por ejemplo, el proyecto GU-L1039 que mide el número de mujeres beneficiarias del programa cuando no se menciona el género como problema, o el proyecto NI-L1010, en el que varios indicadores se

relacionan con la producción de café, que no se menciona en ninguna otra parte del documento de un proyecto que tiene por objetivo apoyar el programa de drenaje de agua pluvial en Managua.

- <sup>40</sup> Así ocurre con algunos indicadores en los siguientes proyectos: AR-L1092, BO-L1043, BO-L1047, BR-L1071, DR-L1043, GU-0163-1734, ME-L1065, ME-L1067 y NI-L1010. Algunos proyectos tienen incluso hitos y metas, pero son confusos. Por ejemplo, el proyecto AR-L1098 presenta metas e hitos para algunos indicadores que son idénticos al parámetro de referencia básico. El proyecto BA-L1008 tiene hitos y metas definidos en porcentaje de indicadores no numéricos. Muchos otros proyectos, como el proyecto NI-L1010, definen metas (hitos) en la forma de cambios porcentuales, pero no presentan un parámetro de referencia básico, lo que plantea interrogantes en cuanto a la forma en que se calcularon esas metas (hitos). El proyecto GU-L1014 propone que la meta de áreas protegidas con catastro físico establecido sea de “hasta 92 áreas protegidas”, cosa que, en principio, se podría lograr con cualquier número inferior a 92.
- <sup>41</sup> Por ejemplo, los proyectos CH-L1054, CO-L1041 y CO-L1079 no incluyen en la Matriz de resultados algunos de los indicadores descritos en el texto y, por lo tanto, no se advierte con claridad si se reunirán esos indicadores. En el caso del proyecto BR-L1171, se comprobaron algunas incongruencias respecto de las denominaciones y posibles indicadores enumerados en el documento de préstamo.
- <sup>42</sup> En los documentos de préstamo de muchos proyectos de vialidad se mencionan, como objetivos, el desarrollo socioeconómico y/o la competitividad, pero solo se identifican indicadores de efectos directos como el tiempo de viaje y los costos operativos. Otro ejemplo de este problema se puede observar en los proyectos PROCIDADES. Estos proyectos tienen por objeto mejorar la calidad de la vida, pero luego identifican indicadores que no miden la calidad de la vida, tales como los indicadores del valor de la vivienda, por ejemplo. Hay numerosos ejemplos de la ausencia de un conjunto completo de indicadores. Por ejemplo, el documento de préstamo del programa de apoyo al sector de la electricidad en Venezuela (CORPOELEC) identifica un conjunto de indicadores de efectos directos relacionados con el desempeño de CORPOELEC, pero carece de indicadores del desempeño del sector, que es el objetivo declarado del programa. Otros ejemplos que se pueden mencionar a este respecto son los proyectos NI-L1010, HO-L1033 y HA-L1039.
- <sup>43</sup> Así ocurre con todos o algunos de los indicadores de los proyectos AR-L1045, AR-L1095, BO-L1047, BR-L1092, BR-L1093, CH-L1033, CO-L1076, DR-L1014, HA-L1040, JA-L1022, ME-L1039, ME-L1067, PN-L1033, PN-L1048, PN-L1049, RG-L1027, TT-L1005, UR-L1036, UR-L1054 y VE-L1026.
- <sup>44</sup> Por ejemplo, los proyectos BR-L1020 y BR-L1021 establecen un parámetro de referencia básico cero cuando algunos de los APL ya se encontraban en funcionamiento. Lo mismo se observa en el proyecto EC-L1074, que apoya al Programa Nacional para Infraestructura Social de Vivienda, y el parámetro de referencia básico cero es incongruente con la idea de que se trata de un programa en marcha.
- <sup>45</sup> Ejemplos de la ausencia total o parcial de parámetros de referencia básicos se pueden observar, entre otros, en los proyectos AR-L1095, AR-L1098, BO-L1034, BO-L1047, BR-L1177, BR-L1192, BR-L1193, CH-L1033, CH-L1054, CO-L1041, CO-L1076, CO-L1080, DR-X1003, EC-L1059, EC-L1065, GY-L1021, GY-L1027, HA-L1039, HA-L1042, ME-L1058, ME-L1067, ME-L1084, NI-L1016, PN-L1033, PN-L1048, PR-L1019, PR-L1032, PR-L1043, SU-L1015, TT-L1005, UR-L1016, VE-L1021 y VE-L1026.
- <sup>46</sup> Esta circunstancia se advierte con particular evidencia en los proyectos PROFISCO, para los cuales los parámetros de referencia básicos en muchos casos se fijaron en 2005/2006 o incluso antes. Otros ejemplos son la mayoría de los proyectos PROCIDADES, en los cuales no se dan fechas para los parámetros de referencia básicos, si bien los documentos de préstamo sugieren que los datos provienen de los planes maestros de los municipios respectivos, en su mayoría preparados en 2006 o antes. Otros ejemplos de parámetros de referencia básicos desactualizados o carentes de fechas de referencia se observan en los proyectos BR-L1051, CO-L1082 y PE-L1057.
- <sup>47</sup> Por ejemplo, el proyecto BR-L1177 tiene por objeto reducir la mortalidad materna, que es uno de los principales indicadores identificados en el proyecto. Sin embargo, el parámetro de referencia básico en

el documento de préstamo (párrafo 1.5) casi duplica el consignado en la matriz de resultados. Un ejemplo similar se observa en el proyecto NI-L1010, en el que el parámetro de referencia básico del indicador del número de habitantes en riesgo es 676 en el anexo y 600 en el documento de préstamo. En los proyectos no se encontró ninguna explicación de esas incongruencias.

- <sup>48</sup> La ausencia de un presupuesto para seguimiento y evaluación o, por lo menos, la circunstancia de que no estuviera claramente señalado en el proyecto fue una observación común en 2009. Véanse los siguientes ejemplos: BL-L1009, BO-L1031, BR-L1051, CO-L1028, CO-L1063, CO-L1080, DR-L1043, GY-L1027, ME-L1065, NI-L1023 y PE-L1040.
- <sup>49</sup> En este caso pueden mencionarse numerosos ejemplos. Por ejemplo, los proyectos BR-L1020 y BR-L1021 no prevén una evaluación de impacto porque se aduce que la evaluación del proyecto debiera correr de cuenta de OVE. En el proyecto NI-L1016 se dice que la evaluación de impacto se hará solo cuando se disponga de recursos al fin del proyecto, lo que indica una falta de planificación del sistema de seguimiento y evaluación.
- <sup>50</sup> En el proyecto GU-L1039 se dice lo siguiente: *“Como parte de la estrategia de evaluación, se prevé la realización de una evaluación de impacto con diseño experimental”*, pero ni en el documento de préstamo ni en el anexo sobre seguimiento y evaluación se menciona, por ejemplo, un grupo de control. Lo mismo se puede decir del proyecto HA-L1042. El proyecto NI-0155 menciona el uso de un diseño experimental, pero el uso de grupos de control se menciona únicamente en relación con dos indicadores, aunque en ninguna parte del proyecto se aclara la naturaleza de los grupos de control. Esta situación es similar a la del proyecto JA-L1009, que también revela la intención de realizar *“una rigurosa evaluación de impacto”*, si bien en el documento no se elucidan los criterios de selección de las comunidades de control.
- <sup>51</sup> Además, aunque un porcentaje menor de operaciones con garantía soberana registró puntajes adecuados en cuanto a diagnóstico, objetivos y riesgos, entre las que registraron puntajes inadecuados, los puntajes se concentraron en la categoría 2, en tanto en las operaciones sin garantía soberana se concentraron en la categoría 1.
- <sup>52</sup> Cuando se trata de operaciones de financiamiento suplementario, los puntajes bajos se debieron a lo siguiente: (i) una identificación parcial de las causas de los sobrecostos; (ii) un cálculo inadecuado de las tasas de rentabilidad con y sin financiamiento suplementario; (iii) la falta de actualización de los marcos de resultados para reflejar los resultados logrados hasta entonces y reflejar los beneficios adicionales identificados; y (iv) un análisis de riesgo que no hace referencia a otras posibles causas de sobrecostos. Como se puede observar en el cuadro, ello se refleja en puntajes bajos en todos los aspectos, pero en particular en la identificación de resultados, parámetros de referencia básicos y marco de seguimiento. Cuando se trata de préstamos de emergencia, los principales problemas fueron los siguientes: (i) un diagnóstico incorrecto de los efectos de la contracción mundial, tanto sobre la demanda como sobre la oferta de crédito, por parte de las instituciones financieras y de las empresas; (ii) una incongruencia entre la intención declarada de las operaciones -- restablecer el crédito para las empresas -- y los componentes, que tenían por objeto atender los compromisos financieros del Banco y los prestatarios; y (iii) la ausencia de un marco de resultados.
- <sup>53</sup> Los puntajes bajos de los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política se debieron a las siguientes razones: (i) una identificación deficiente de la situación problemática, en particular dado que los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política por lo común se refieren a cambios estructurales en el sector; (ii) un marco de resultados que se focalizó en actividades específicas por ejecutar y no en los resultados previstos de estas; y (iii) una explicación insuficiente del papel de los diferentes tramos del préstamo programático en apoyo de reformas de política en la consecución de los objetivos de reforma. Así, pues, sólo en un caso (el préstamo en apoyo de reformas de política al Perú para el sector del agua, PE-L1040) hubo un préstamo en apoyo de reformas de política con calificación adecuada en una dimensión sustantiva. En los 15 casos restantes, las calificaciones fueron de “1” o “2” para todas las operaciones.
- <sup>54</sup> En el cuadro no se incluyeron instrumentos que rara vez se utilizan, a saber: las modalidades “ERF”, “FAB”, “FAC”, “IGR”, “TCR”, “PDL” e “INO”.

55 Acta de la reunión del Comité de Políticas y Evaluación celebrada el 20 de febrero de 2003 (PEA/03/3).

56 RE-333-4, Análisis de la evaluabilidad de los proyectos de 2005. Informe del Presidente del Comité de Políticas y Evaluación.

57

Aspectos incluidos en la Norma (PR-1002)	
Enlaces con la estrategia de país	38,10%
Alternativas técnicas	21,43%
Estrategia ambiental	69,05%
Análisis de riesgo y medidas de mitigación	64,29%

58 A discreción del jefe de división de VPS se puede convocar una reunión de revisión de la calidad y el riesgo para discutir el documento en su conjunto o aspectos institucionales y de políticas específicos.

59 La incidencia con la que se mencionan las consideraciones de evaluabilidad, en general, es similar a las conclusiones comunicadas por esta Oficina a los CRG en 2005.

60 La única excepción es VPS/ESG que, con alguna disciplina, expresó la posición de la unidad respecto de los proyectos y aplicó las normas y protocolos establecidos en la política de salvaguardias sociales y ambientales.

61 Estos hallazgos respecto de los proyectos revisados y aprobados en 2009 son congruentes con el análisis provisional del nuevo ciclo de proyecto realizado por el Banco en septiembre de 2008 (OP-140). Este análisis señaló que los equipos de proyecto en gran medida ahora realizan su cometido en forma autónoma o sin supervisión. A pesar de modificaciones menores de los procesos de resultados de este análisis, la reunión de revisión de la calidad y el riesgo esencialmente no estaba preparada en 2009 para funcionar como mecanismo de revisión de la calidad.

62 Habida cuenta de la participación sumamente baja en las reuniones de revisión de la calidad y el riesgo, hay una interacción interdepartamental de la que solo se deja constancia a nivel de equipo. A nivel de las reuniones de revisión de la calidad y el riesgo no hay responsabilidades de nivel intermedio o superior en cuanto a frenos y contrapesos.

63 SPD suministró a OVE los archivos y la documentación relativos a la Matriz de Efectividad en el Desarrollo para su análisis. Los archivos documentan las diferentes iteraciones de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo, tal como fue revisada por el equipo de proyecto y SPD. Todos los proyectos, con la excepción del proyecto HA-L1015, tuvieron una Matriz de Efectividad en el Desarrollo congruente con la transmitida al Directorio Ejecutivo.

64 La categoría del sistema de registro del tiempo (TRS) abarca también el tiempo dedicado a la retroadaptación de las listas de verificación de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo a los proyectos de 2008, el dedicado a la preparación del Panorama de la Efectividad en el Desarrollo y el dedicado a otras actividades relacionadas con las revisiones del instrumento de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo propiamente dicho.

65 Las observaciones recibidas por SDP indican que el tiempo real del personal representó por término medio 11 horas por proyecto si se incluyen las horas de evaluabilidad notificadas conforme a los códigos de los proyectos. OVE no puede validar esta circunstancia, pues los códigos de proyectos del sistema de registro del tiempo no identifican un subcódigo separado para la evaluabilidad.

66 Las reuniones fueron convocadas por diferentes actores: VPS - SCF (BR-L1192-BR-L1193), VPC (EC-L1074, BR-L1180, AR-L1098), EVP (BR-L1260) y LEG (PR-L1043).

67 Cabe señalar que los requisitos de evaluabilidad no se consideran en la categoría de política del Banco y, por lo tanto, los problemas de evaluabilidad no constituyen un fundamento, de acuerdo con la normativa, para su consideración por el OPC.



- 
- <sup>68</sup> Para un análisis del enfoque de la lista de verificación, véase Atul Gawande, The Checklist Manifesto (2009).
- <sup>69</sup> En teoría se podrían formular preguntas con respuesta afirmativa/negativa más exigentes; por ejemplo, se podría preguntar: “¿Se han presentado con exactitud todos los datos empíricos necesarios para describir el problema?” Esas preguntas, sin embargo, exigen en general una respuesta calificada y matizada y no un simple sí o no.
- <sup>70</sup> RE-333-4, Análisis de la evaluabilidad de los proyectos de 2005. Informe del Presidente del Comité de Políticas y Evaluación.