



Evaluación de Programa

Desempeño de los Proyectos del BID y la CII: Revisión de OVE de los Informes de Terminación de Proyecto y los Informes Ampliados de Supervisión de 2016

Desempeño de los Proyectos del BID y la CII: Revisión de OVE de los Informes de Terminación de Proyecto y los Informes ampliados de Supervisión de 2016

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)

Octubre 2017





Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/us/deed.es_ES (CC BY-NC-ND 3.0 US). Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



No comercial - No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



Sin obras derivadas - Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2017**

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

RE-520
Octubre 2017

SIGLAS Y ABREVIATURAS

RECONOCIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN	1
2. MARCO DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS Y PROCESO DE REVISIÓN	5
A. Marco de evaluación de proyectos	5
B. Proyectos revisados.....	9
C. El proceso de revisión de proyectos	11
3. RESULTADOS DE LA REVISIÓN DE LOS PROYECTOS DEL SECTOR PÚBLICO	15
A. Resultados generales.....	15
B. Criterios básicos.....	16
1. Pertinencia.....	16
2. Efectividad.....	17
3. Eficiencia.....	19
4. Sostenibilidad	20
C. Calidad de los ITP	20
4. RESULTADOS DE LA REVISIÓN DE LOS PROYECTOS DEL SECTOR PRIVADO	23
A. Overall outcomes.....	23
B. Criterios básicos.....	24
1. Pertinencia.....	24
2. Efectividad.....	25
3. Eficiencia.....	27
4. Sostenibilidad	28
C. Criterios no básicos.....	29
D. Comparación entre las calificaciones de OVE y las de la Administración.....	30
E. Calidad de los XSR.....	31
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	33

NOTAS

Disponibles en www.iadb.org/evaluation

ANEXO I	Lista de Operaciones sin Garantía Soberana Revisadas: eliminado para excluir información confidencial de conformidad con la excepción de divulgación “Información relativa a operaciones sin garantía soberana” contemplada en el párrafo 4.1 j. de la Política de Acceso a Información del Banco.
ANEXO II	Lista de Operaciones con Garantía Soberana Revisadas
ANEXO III	Calificaciones de OVE de las Operaciones con Garantía Soberana
ANEXO IV	Reseña de la evaluación de OVE de los Informes de Terminación de Proyecto de 2016
ANEXO V	Directrices para la Prueba Piloto para los XSR de Operaciones del Sector Privado del Grupo BID
ANEXO VI	Revisiones de Informes de Terminación de Proyecto Realizadas por OVE

DELTA	Herramienta de Aprendizaje, Seguimiento y Evaluación de la Efectividad en el Desarrollo <i>(por sus siglas en inglés)</i>
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo <i>(por sus siglas en inglés)</i>
ITP	Informe de terminación de proyecto
OMJ	Oportunidades para la Mayoría
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo
XSR	Informe ampliado de supervisión <i>(por sus siglas en inglés)</i>

La preparación del presente documento y las revisiones de cada proyecto específico en las que se apoya estuvieron a cargo del equipo integrado por Monika Huppi (jefa de equipo), Pablo Alonso, Nayda Avalos, Oliver Azuara, Ernesto Cuestas, Coral Fernandez, María Camila García, Verónica González-Diez, Maya Jansson, Ana María Linares, Melanie Putic, Roland Michelitsch, Juan Felipe Murcia, Johanan Rivera, Jonathan Rose, Patricia Sadeghi, Rafael Seiwald, José Ignacio Sembler y Horst Wattenbach, bajo la dirección de Cheryl Gray, Directora de OVE.



La revisión de las autoevaluaciones de la administración por la oficina de evaluación independiente forma parte integral del sistema de evaluación de proyectos en todos los bancos multilaterales de desarrollo.

© BID

Resumen Ejecutivo

Evaluar los resultados de las distintas operaciones de desarrollo es fundamental para aprender qué funciona y qué no, y así aumentar la efectividad de las inversiones en desarrollo. De este modo, prácticamente todas las organizaciones internacionales de desarrollo han ideado sistemas para medir la efectividad de su apoyo. En el Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo, los sistemas de evaluación de los proyectos, para las operaciones con y sin garantía soberana, tienen tres elementos fundamentales: (i) una evaluación ex ante de la posibilidad prevista de que el proyecto informe sobre sus resultados una vez concluido, (ii) informes de seguimiento y supervisión que observan el avance en la implementación y los resultados que se van alcanzando y (iii) una autoevaluación de la Administración sobre los resultados de las operaciones con garantía soberana una vez concluidas (el informe de terminación de proyecto o ITP) o sobre los resultados de las operaciones sin garantía soberana cuando alcanzan la etapa de “madurez operativa temprana” (el informe ampliado de supervisión o XSR).

La revisión de las autoevaluaciones de la administración por la oficina de evaluación independiente forma parte integral del sistema de evaluación de proyectos en todos los bancos multilaterales de desarrollo. El propósito de esta revisión independiente es asegurar la exactitud y credibilidad del sistema de elaboración de informes sobre el desempeño de los proyectos. Todos los bancos multilaterales de desarrollo socios del Grupo BID emplean las calificaciones finales convalidadas de la oficina de evaluación independiente como el registro definitivo del desempeño del proyecto

realizado por el banco multilateral para los informes institucionales. En relación con otros bancos multilaterales de desarrollo, el BID ha sido lento en la elaboración de un sistema de autoevaluación y validación, pero en los últimos ocho años la Administración del BID y OVE han buscado elaborar uno, impulsado por mandatos incluidos en el Noveno Aumento General de Recursos, de 2010. En el Acuerdo del Noveno Aumento se estipula que OVE habrá de validar los resultados alcanzados en los proyectos concluidos, que dichos resultados serán evaluados en comparación con los previstos al aprobar el proyecto y que el desempeño de los proyectos concluidos servirá como un indicador del marco de resultados corporativos del BID. En cuanto a la CII, OVE ha venido validando sus autoevaluaciones desde 2001.

Los criterios de evaluación para proyectos de los sectores público y privado financiados por bancos multilaterales de desarrollo se formularon por separado sin que fueran comparables ni coherentes entre sí. El Grupo BID se ha ubicado a la vanguardia de estas instituciones en lo concerniente a lograr una mayor convergencia entre esos criterios y aumentar así su coherencia y comparabilidad. Hace poco se revisaron los métodos de evaluación de proyectos del BID y de la CII a partir de un marco de evaluación común basado en objetivos. En vez de evaluar de manera abstracta los resultados de los proyectos, la metodología basada en objetivos mide el desempeño de los proyectos en función de los objetivos de desarrollo formulados al momento de la aprobación, valorando qué tan pertinentes fueron tales objetivos, hasta qué punto se alcanzaron, qué tan eficientemente se utilizaron los recursos del proyecto para alcanzarlos y qué tan sostenibles son los resultados alcanzados. Se asigna una calificación para el desempeño en cada uno de estos cuatro criterios básicos y de allí se deriva una calificación del resultado general del proyecto. En las operaciones sin garantía soberana se consideran y califican otras dimensiones más, a saber, la adicionalidad, la calidad del trabajo y el resultado de la inversión.

El año 2016 fue el primero en que tanto el BID como la CII se valieron de estos marcos de referencia revisados para informar acerca de los resultados de sus operaciones y OVE los validó. En este informe se resumen los resultados y los hallazgos de la revisión efectuada por OVE de los 30 XSR que elaboró la CII en 2016 para operaciones sin garantía soberana que llegaron a la etapa de madurez operativa temprana en 2015, así como de los 21 ITP que el BID había preparado para fines de 2016 conforme a las directrices de 2014 para los ITP. En vista de los cambios en la metodología, las calificaciones de desempeño de los proyectos para la cohorte de proyectos evaluados en 2016 no son comparables con las de proyectos evaluados en años anteriores.

De las 21 operaciones con garantía soberana examinadas, 17 obtuvieron una calificación positiva en resultado general. Ello es indicio de un desempeño bastante sólido para este conjunto de operaciones con garantía soberana, pero debido a que constituyen apenas un subconjunto reducido de las operaciones del Banco con

garantía soberana que finalizaron entre 2014 y 2016, no se pueden sacar conclusiones de estas operaciones acerca del desempeño total de la cartera de operaciones del BID que concluyeron en ese período ni sobre el desempeño en distintos sectores o países. Las 21 operaciones con garantía soberana obtuvieron los mejores puntajes en el aspecto de la pertinencia y los peores en el de la efectividad. El elevado porcentaje de proyectos con una calificación positiva en cuanto a pertinencia (20 operaciones de 21) indica que los objetivos de las operaciones examinadas estuvieron bien alineados con los retos de desarrollo del país y con su realidad. Alrededor de la mitad de las 21 operaciones alcanzaron de forma manifiesta la mayoría de los objetivos que se propusieron al momento de su aprobación. La falta de información sobre los resultados fue un factor que contribuyó a que cuatro de los proyectos recibieran una calificación de menos que satisfactoria en efectividad, si bien en cada caso ello estuvo combinado con la falta de progreso sustancial en algunos de los objetivos para los cuales hubo información disponible acerca de los logros. En más de la tercera parte de las operaciones se corre el riesgo de no poder sustentar los resultados.

Doce de las 30 operaciones sin garantía soberana examinadas obtuvieron una calificación positiva en cuanto a su resultado general, siendo un tanto más favorable la calificación de las operaciones aprobadas por la CII que la de las operaciones aprobadas por los departamentos de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) y Oportunidades para la Mayoría (OMJ). La calificación del resultado general de estas operaciones refleja puntajes bajos en cuanto a efectividad y eficiencia. Estas operaciones se diseñaron antes de la introducción de la herramienta DELTA, por lo cual se prestó menos atención a asegurar el establecimiento de objetivos de desarrollo claros y de indicadores para medir el logro de esos objetivos. No obstante, ello solo explica en parte el bajo porcentaje de operaciones con una calificación positiva en resultado. Casi dos terceras partes de las operaciones revisadas no alcanzaron de forma manifiesta la mayoría de los objetivos de desarrollo previstos. En 14 de las 19 operaciones en que la calificación de efectividad fue negativa, ello se debió a un desempeño insuficiente comparado con las metas establecidas al momento de aprobación. En otros cuatro proyectos, el bajo puntaje en efectividad obedeció a una combinación de bajo desempeño en algunos de los objetivos y falta de información para evaluar los logros en los demás, y en una operación se debió principalmente a la falta de información. En la mitad de las operaciones revisadas la sostenibilidad de los resultados fue menos que satisfactoria, en tanto que un poco más que la cuarta parte obtuvo un puntaje positivo en eficiencia.

La gran mayoría de las operaciones sin garantía soberana examinadas se desempeñaron bien en el resultado de la inversión. El elevado porcentaje de operaciones que tuvieron una calificación satisfactoria o superior en resultado de la inversión (26 de 30 operaciones) indica que el Grupo BID se desempeñó bien en la estructuración y el financiamiento de operaciones que contribuyeron de manera positiva a su éxito financiero. Sin embargo, apenas 10 de las 26 operaciones que

obtuvieron una calificación positiva en resultado de la inversión también lograron alcanzar sustancialmente sus objetivos de desarrollo, y solo siete de ellas tuvieron una calificación positiva en eficiencia.

Alrededor de la mitad de las operaciones sin garantía soberana revisadas exhibieron adicionalidad. El porcentaje de operaciones con adicionalidad financiera satisfactoria fue un poco más reducido que el de aquellas con una adicionalidad no financiera. La adicionalidad financiera fue particularmente cuestionable en el caso de las operaciones con intermediarios financieros. Seis de las 16 operaciones con intermediarios financieros mostraron una clara adicionalidad financiera, lo que refleja una tendencia a resolver las limitaciones de acceso a financiamiento ofreciendo más liquidez, aunque no se haya demostrado que la falta de liquidez haya sido el factor limitante. La calidad del trabajo del Grupo BID fue modesta en las operaciones examinadas, en particular al momento de su estructuración y evaluación inicial: 12 de las 30 operaciones que llegaron a la etapa de madurez operativa temprana en 2015 obtuvieron puntajes satisfactorios en calidad del trabajo.

En general, el Grupo BID ha logrado un gran avance en el establecimiento de un sistema de autoevaluación creíble y coherente basado en objetivos, si bien necesita emprender esfuerzos adicionales para consolidar esas ganancias. En lo que respecta a las operaciones sin garantía soberana, se requiere una labor continua para establecer desde un inicio los objetivos de desarrollo y los resultados que se prevé alcanzar en cada operación, en vez de simplemente concentrarse en los objetivos de negocio. Los marcos de resultados deben estar claramente alineados con los objetivos establecidos para así facilitar la medición del progreso hacia el logro de dichos objetivos. La nueva herramienta DELTA debería ayudar en este sentido. Las directrices piloto para los XSR de operaciones sin garantía soberana han demostrado ser una base adecuada para la preparación de autoevaluaciones de proyectos y validaciones de OVE, aunque esta revisión también ha puesto de relieve algunos ámbitos susceptibles de un mayor perfeccionamiento. En términos generales, los XSR funcionaron bien en lo concerniente a extraer lecciones que pueden ayudar a fundamentar el diseño de futuras operaciones.

En lo que respecta a las operaciones con garantía soberana, OVE halló que los ITP suelen ser de buena calidad y francos y que contienen una gama de lecciones importantes que pueden servir de base para el diseño de futuros proyectos, aunque todavía hay desafíos que se deben abordar. Se requiere un mayor esfuerzo para asegurar que los ITP estén en línea con la metodología basada en objetivos y que se preparen sistemática y oportunamente. La práctica actual de la Administración de permitir que los indicadores y las metas se modifiquen hasta el último informe de seguimiento del proyecto (o incluso durante la preparación del ITP) compromete su capacidad para evaluar la efectividad del desempeño real de una operación. Además, es preciso aclarar más el tipo de análisis económico que debe efectuarse para evaluar la eficiencia de distintos tipos de operaciones.

La validación de las autoevaluaciones de proyectos por parte de la oficina de evaluación independiente es un componente fundamental de una arquitectura sólida para la evaluación de proyectos. Un sistema de validación funciona de la manera más efectiva y eficiente cuando se aplica la misma metodología de calificación en la autoevaluación y la validación, por lo cual pasar al uso de un sistema de calificación unificado por la Administración y OVE —sobre todo en el caso del BID, en el que las diferencias actuales son más pronunciadas— sigue siendo un paso importante para reforzar más el sistema. Las validaciones podrán confirmar o ajustar las calificaciones dadas por la propia Administración a sus proyectos, pero en cualquier caso la Administración y la oficina de evaluación independiente deberían usar las calificaciones convalidadas como las calificaciones finales que se consignarán en los informes institucionales sobre el desempeño de la cartera, tal como se hace en los bancos multilaterales de desarrollo socios del Grupo BID.

A la luz de estas conclusiones, OVE recomienda lo siguiente:

Para la Administración de la CII:

- (i) Trabajar con OVE en la actualización de las directrices piloto para los XSR a fin de obtener un conjunto de directrices que ambas partes usarán al evaluar y validar el desempeño de un proyecto, verificando que en la medida de lo posible sea coherentes con las directrices del BID para los ITP. Aprovechando la experiencia adquirida en este proceso con operaciones en etapa de madurez operativa temprana de 2015, se deben aclarar los siguientes aspectos en las directrices revisadas:
 - Los tipos de objetivos de desarrollo que se abarcarán en la sección sobre efectividad (excluidos los objetivos financieros, que deberán incluirse en la parte correspondiente a rendimiento financiero en la sección de eficiencia).
 - Cómo se determinan las calificaciones para los distintos objetivos y cómo se amalgaman en una calificación general de efectividad, de manera que se asegure la coherencia con la metodología para las operaciones con garantía soberana.
 - Cómo se evalúa y se califica el desempeño financiero y económico de las operaciones con intermediarios financieros cuando no se dispone de información sobre el desempeño de la subcartera correspondiente.
 - Los factores que se deben considerar (además del desempeño de las salvaguardias) para evaluar la sostenibilidad.
 - La ponderación y la escala de calificación que se emplearán para obtener la calificación del resultado general de un proyecto, de manera que se asegure la coherencia con la metodología para las operaciones con garantía soberana.

- (ii) Utilizar las calificaciones convalidadas definitivas de OVE para los informes institucionales sobre el desempeño de la cartera.
- (iii) Trabajar con OVE para seguir definiendo el proceso y el calendario para la preparación anual de los XSR por la Administración y su validación por OVE.

Para la Administración del BID:

- (i) Trabajar con OVE para obtener un conjunto de directrices para los ITP que ambas partes usarán al evaluar y validar el desempeño de los proyectos, verificando que en la medida de lo posible sea coherentes con las directrices de la CII para los XSR. Los siguientes son los aspectos específicos que se deben abordar en relación con las directrices de 2016 para los ITP:
 - La definición de los indicadores y metas de resultados que se usarán para evaluar los resultados de los proyectos. Para ser congruentes con los compromisos del Noveno Aumento y las directrices vigentes de los XSR, los resultados de los proyectos deberían evaluarse en función de indicadores y metas de resultados establecidos al momento de la aprobación, que se podrán modificar si una operación se reestructura formalmente con la aprobación del Directorio. En caso de demoras para que una operación sea declarada elegible, OVE recomienda que también se permitan actualizaciones dentro de los 60 días siguientes a la declaración de elegibilidad.
 - Cómo se evalúa la efectividad de las series programáticas en apoyo de reformas de política. OVE recomienda que el programa se evalúe en función de las metas de final de programa previstas en cada una de las matrices de la serie y que la calificación general de efectividad de la serie sea el promedio de esas evaluaciones individuales.
 - El tipo de análisis de eficiencia que se requiere en diversas circunstancias y cuál debe ser su contenido.
 - Cómo incluir la adicionalidad y el desempeño del Banco como criterios de evaluación, en consonancia con las directrices para los XSR.
 - El plazo para la preparación de los ITP. OVE recomienda que su preparación sea obligatoria dentro de los nueve meses siguientes al momento en que una operación se considera cerrada en Convergencia¹.
- (ii) Aplicar el sistema revisado de calificación de proyectos a todos los futuros ITP que no se hayan presentado a un gobierno para recibir comentarios, independientemente de que se hayan preparado con arreglo a las directrices de 2014 o posteriores. Incluso los ITP preparados según las directrices de 2014 brindan información para hacerlo.

- (iii) Utilizar las calificaciones convalidadas definitivas de OVE para los informes institucionales sobre el desempeño de la cartera.
- (iv) Trabajar con OVE para seguir definiendo el proceso y el calendario para la preparación anual de los ITP por la Administración y su validación por OVE.

¹ El estado de operación cerrada (CO por sus siglas en inglés) se activa cuando se han justificado plenamente los recursos desembolsados, se han devuelto los recursos no justificados y se han cancelado las sumas no desembolsadas.



1

En este informe se resumen los resultados y los hallazgos de la revisión efectuada por OVE de los XSR que la CII finalizó en 2016 para operaciones sin garantía soberana que llegaron a la etapa de madurez operativa temprana en 2015, así como de la revisión por OVE de los ITP que el BID concluyó para fines de 2016 aplicando las directrices revisadas para los ITP de 2014.

1 Introducción

Evaluar los resultados de las distintas operaciones de desarrollo es fundamental para aprender qué funciona y qué no, y así aumentar la efectividad de las inversiones en desarrollo. Por consiguiente, las organizaciones internacionales de desarrollo, incluidos los bancos multilaterales de desarrollo, han ideado instrumentos para medir la efectividad de sus inversiones. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) puso en práctica el Marco de Efectividad en el Desarrollo en 2008, con miras a producir un acervo de conocimientos sobre lo que funciona para hacer frente a los desafíos de desarrollo de la región. El compromiso de reforzar la efectividad en el desarrollo mediante la elaboración de informes sobre los resultados de las operaciones del Banco fue reiterado en el Noveno Aumento de Recursos del BID¹ cuando la institución se comprometió a “mejorar el marco de medición de resultados para identificar, en cada proyecto, si se han cumplido resultados específicos y tangibles” (documento CS-3868-1). Hasta la reciente fusión hacia afuera del Grupo BID, el Marco de Efectividad en el Desarrollo se aplicaba tanto a las operaciones con garantía soberana como a las operaciones de los departamentos de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) y de Oportunidades para la Mayoría (OMJ).

Para la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), el seguimiento más sistemático de los resultados de desarrollo se remonta a 2001 (documento CII/RE 1). La CII estableció un sistema de evaluación de proyectos y la función de evaluación en 1999 (documentos CII/GN-141 y CII/GN-141-2). En 2000, contrató a la Oficina

de Evaluación y Supervisión (OVE) para apoyar este esfuerzo y en 2001 comenzó a autoevaluar sus operaciones con arreglo a las normas de buenas prácticas para operaciones del sector privado emitidas por el Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación de los Bancos Multilaterales de Desarrollo. Desde la fusión hacia afuera de las operaciones del sector privado en la CII en 2016, la Herramienta de Aprendizaje, Seguimiento y Evaluación de la Efectividad en el Desarrollo (DELTA) (documentos CII/PP-169 y CII/PP-180) pasó a reemplazar los dos sistemas que se usaban anteriormente en SCF/OMJ (la Matriz de Efectividad en el Desarrollo o DEM) y en la CII (la tarjeta de puntaje de evaluación del aporte al desarrollo). Por lo tanto, la herramienta DELTA se ha convertido en el sistema común para la calificación ex ante de los resultados de desarrollo y la adicionalidad de las operaciones, dentro del marco más amplio de la Visión Renovada de la CII para las operaciones del sector privado (documento CII/GN-2807-2).

Los sistemas de seguimiento del desempeño de los proyectos para las operaciones con y sin garantía soberana constan de tres elementos fundamentales similares: (i) una evaluación ex ante de la posibilidad prevista de que el proyecto informe sobre sus resultados una vez concluido (DEM para las operaciones con garantía soberana, DELTA para la operaciones sin garantía soberana), (ii) informes de seguimiento y supervisión que registran el avance logrado en la implementación y los resultados que se van alcanzando (informes de seguimiento de proyecto preparados dos veces al año para las operaciones con garantía soberana e informes de supervisión de proyecto preparados una vez al año para las operaciones sin garantía soberana) y, por último, (iii) una autoevaluación de la Administración sobre los resultados de las operaciones con garantía soberana una vez concluidas (el informe de terminación de proyecto o ITP) o sobre los resultados de las operaciones sin garantía soberana cuando alcanzan la etapa de “madurez operativa temprana” (el informe ampliado de supervisión o XSR)². Los ITP y los XSR son revisados por OVE, que asigna una calificación de resultado de proyecto a cada operación.

La revisión de las calificaciones del desempeño de los proyectos a cargo de la oficina de evaluación independiente forma parte integral del sistema de evaluación de proyectos en todos los bancos multilaterales de desarrollo. Todos los bancos multilaterales de desarrollo socios del Grupo BID —entre ellos el Grupo del Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo— piden a sus oficinas de evaluación independiente que revisen las autoevaluaciones de los proyectos para validar o, de ser el caso, corregir las calificaciones del resultado de los proyectos. Las calificaciones de desempeño que notifican estos bancos y que, cuando corresponde, se incluyen como indicadores en sus marcos de resultados corporativos son las calificaciones convalidadas que surgen de este proceso. El propósito de esta revisión y validación independiente es asegurar la exactitud y credibilidad del sistema de elaboración de informes sobre el desempeño de los proyectos, y dicho enfoque se consagra en las normas de buenas prácticas para la evaluación de proyectos de los sectores público y privado.

Mientras que OVE ha venido validando las autoevaluaciones de proyectos de la CII desde 2001 e informando al Directorio sobre los resultados, antes de 2008 el BID no contaba con un sistema semejante. Sin embargo, a lo largo de los últimos ocho años la Administración del BID y OVE han buscado elaborar uno, impulsado por mandatos recibidos en 2010 en el marco del Noveno Aumento. En los compromisos del BID bajo el Noveno Aumento de Recursos se estipula que “OVE validará los resultados alcanzados por proyectos que han sido completados” (párrafo 4.7) y se incluye como indicador en el Marco de Resultados del Noveno Aumento el “porcentaje de proyectos con puntajes satisfactorios en cuanto a resultados de desarrollo al momento de la terminación” (Anexo I, indicador 4.2.4). Las validaciones de OVE se atienen al mandato del Noveno Aumento de que en los informes de terminación “se comparan los resultados reales logrados y los resultados previstos presentados al comienzo” (párrafo 6.6). Las validaciones de OVE se basan principalmente en una revisión de las pruebas empíricas contenidas en los ITP para las operaciones con garantía soberana y en los XSR para las operaciones sin garantía soberana, en los informes de supervisión de proyecto y en los documentos del proyecto aprobados por el Directorio.

En este informe se resumen los resultados y los hallazgos de la revisión efectuada por OVE de los XSR que la CII finalizó en 2016 para operaciones sin garantía soberana que llegaron a la etapa de madurez operativa temprana en 2015, así como de la revisión por OVE de los ITP que el BID concluyó para fines de 2016 aplicando las directrices revisadas para los ITP de 2014.



El año 2016 fue el primero en que el Grupo BID empleó un marco de evaluación común y basado en objetivos para informar sobre los resultados que alcanzó en sus operaciones con y sin garantía soberana.

© BID

2 Marco de Evaluación de Proyectos y Proceso de Revisión


A. MARCO DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS

En 2014, el BID lanzó y efectuó el ensayo piloto de nuevas directrices para la preparación de los ITP. Las directrices se formularon a partir de los criterios del CAD-OCDE y las normas de buenas prácticas para la evaluación de proyectos emitidas por el Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación. El sistema fue lanzado en 2015 con el requisito de que todas las operaciones con garantía soberana que contaran con una Matriz de Efectividad en el Desarrollo (las aprobadas a partir de 2009) y que habían desembolsado la totalidad de los fondos a partir del 5 de agosto de 2014 (fecha de aprobación de las directrices), dicho ITP se preparara de acuerdo con la metodología revisada. En 2015, OVE evaluó los ITP concluidos durante la prueba piloto de 2014, elaboró un informe al respecto (documento RE-488) y recomendó modificaciones al sistema para alinearlos más con las normas de buenas prácticas y con el sistema del Grupo BID de evaluación de operaciones sin garantía soberana. El BID actualizó sus directrices para la preparación de los ITP a fines de 2016 (documento OP 1242-5) a fin de reflejar algunas de las recomendaciones de OVE. Del mismo modo, en 2015 se introdujeron nuevas directrices piloto para la preparación y validación de los XSR de operaciones sin garantía soberana. En estas directrices también se emplea por primera vez una metodología basada en objetivos, que se puso a prueba con una muestra de proyectos en 2015 y se utilizó de modo más

generalizado en 2016, cuando se aplicó a todos los XSR que se elaboraron ese año. En vista de los cambios en la metodología, las calificaciones de desempeño de los proyectos para la cohorte de proyectos evaluados en 2016 no son comparables con las de proyectos evaluados en años anteriores.

La metodología de evaluación basada en objetivos toma como punto de partida los objetivos de desarrollo establecidos para una operación. Por lo tanto, en vez de evaluar los resultados de los proyectos de manera abstracta, esta metodología mide el desempeño de los proyectos en función de los objetivos de desarrollo, formulados al momento de aprobación, y pondera qué tan pertinentes fueron los objetivos, hasta qué punto se alcanzaron, qué tan eficientemente se utilizaron los recursos del proyecto para alcanzarlos y qué tan sostenibles son los resultados alcanzados. Se asigna una calificación para el desempeño en cada uno de esos cuatro criterios básicos y de allí se deriva una calificación del resultado general del proyecto (véase el Cuadro 2.1). Aunque el marco general para asignar una calificación del resultado de un proyecto es consiguientemente similar para las operaciones con y sin garantía soberana, su aplicación difiere un poco debido en parte al carácter distinto de los dos tipos de operaciones y a que todavía persisten ciertas diferencias en las directrices que no guardan relación con las características de los préstamos con y sin garantía soberana.

CUADRO 2.1. CRITERIOS BÁSICOS PARA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS PROYECTOS

Operaciones con garantía soberana	Criterios básicos	Operaciones sin garantía soberana
<ul style="list-style-type: none"> • Alineación de los objetivos de desarrollo del proyecto con las necesidades de desarrollo del país • Alineación con la estrategia de país del Grupo BID • Alineación del diseño del proyecto con la realidad del país • Alineación del diseño del proyecto con los objetivos de desarrollo del proyecto 	Pertinencia	<ul style="list-style-type: none"> • Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país • Alineación con la estrategia de país del Grupo BID y las metas corporativas • Alineación del diseño del proyecto con la realidad del país • Alineación del diseño del proyecto con los objetivos de desarrollo del proyecto
<ul style="list-style-type: none"> • Grado en el que el proyecto alcanzó cada uno de los objetivos de desarrollo establecidos, en vista de los productos realizados en el proyecto 	Efectividad	<ul style="list-style-type: none"> • Grado en el que el proyecto alcanzó cada uno de los objetivos de desarrollo establecidos, en vista de los productos realizados en el proyecto
<ul style="list-style-type: none"> • Grado en el que los beneficios del proyecto superaron sus costos o en el que se consiguieron los beneficios del proyecto a un costo menor que el esperado o a un costo razonable 	Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Desempeño financiero: contribución del proyecto a los resultados financieros de la empresa y grado en el que se lograron el proceso del proyecto y sus objetivos de negocios • Desempeño económico: grado al cual los beneficios del proyecto superaron los costos de capital; efectos del proyecto en los actores económicos clave
<ul style="list-style-type: none"> • Grado en el que se mitigaron los riesgos ambientales, sociales, técnicos, financieros, económicos y políticos para la continuación de los resultados de desarrollo del proyecto y en el que ha sido satisfactorio el desempeño en materia de salvaguardias 	Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Desempeño en materia de salvaguardias • Alcance de los riesgos no mitigados para la continuación de los resultados del proyecto
<div style="text-align: center;">  Resultado general del proyecto </div>		

Fuente: OVE

El año 2016 fue el primero en que el Grupo BID empleó un marco de evaluación común y basado en objetivos para informar sobre los resultados que alcanzó en sus operaciones con y sin garantía soberana. A lo largo de los años, los sistemas de evaluación de proyectos para las operaciones de los sectores público y privado se desarrollaron de forma paralela, con pocos elementos comparables y comunes. Teniendo presente que los bancos multilaterales de desarrollo buscan destinar esencialmente su capital al desarrollo de los países receptores de los recursos de las operaciones con y sin garantía soberana, varias de dichas entidades están armonizando más los marcos de evaluación para las operaciones de los sectores público y privado. El haber adoptado un marco de evaluación basado en objetivos para operaciones con y sin garantía soberana coloca al Grupo BID a la vanguardia de las instituciones multilaterales en esta materia.

OVE utilizó una escala de calificación de cuatro criterios para evaluar la pertinencia, la efectividad, la eficiencia y la sostenibilidad de cada una de las operaciones con y sin garantía soberana. Luego, calculó un promedio ponderado para los puntajes de los cuatro componentes a fin de calcular la calificación del resultado general del proyecto. De acuerdo con las directrices revisadas para los ITP adoptadas en 2016, OVE atribuyó un peso del 20% cada uno a los puntajes de pertinencia, eficiencia y sostenibilidad, y un peso del 40% al de efectividad. Como en el caso de los préstamos con garantía soberana en apoyo de reformas de política no se evalúa la eficiencia, la calificación del resultado general del proyecto se basa en el promedio ponderado de la pertinencia (20%), la efectividad (60%) y la sostenibilidad (20%). De acuerdo con las normas de buenas prácticas del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación, la calificación del resultado obtenido se convierte a una escala de seis puntos que van desde altamente exitoso hasta altamente no exitoso (véase el Anexo IV). En razón de las nuevas metodologías aplicadas para evaluar y calificar el desempeño de las operaciones con y sin garantía soberana, las calificaciones basadas en esas nuevas metodologías no pueden compararse con calificaciones de desempeño de los proyectos asignadas en años anteriores³.

Además de los cuatro criterios básicos comunes, las directrices tanto para los XSR como para los ITP estipulan un conjunto de criterios no básicos que deben satisfacer las autoevaluaciones de proyectos (véase el Cuadro 2.2). Si bien no se califican los criterios no básicos para las operaciones con garantía soberana, los de las operaciones sin garantía soberana se califican en una escala de cuatro puntos y son convalidados por OVE. Los criterios no básicos para este último tipo de operaciones son la adicionalidad financiera y no financiera de la CII, el resultado de la inversión y la calidad del trabajo de la CII durante la selección preliminar, evaluación inicial y estructuración del proyecto y durante su supervisión. Los criterios no básicos para las operaciones con garantía soberana, que son objeto de una discusión cualitativa en el ITP, son la contribución a los objetivos corporativos del BID, los aportes a la Estrategia de País, el uso de los sistemas nacionales, el desempeño en materia de salvaguardias y el seguimiento y la evaluación del proyecto. Si el desempeño en materia de salvaguardias incide en la sostenibilidad de los resultados del proyecto, OVE considera esta dimensión al

calificar dicho rubro. En el Marco de Efectividad en el Desarrollo se contempla que la adicionalidad sea también un criterio de evaluación en las operaciones con garantía soberana, al igual que en las sin garantía soberana, pero hasta ahora no se ha introducido esta dimensión en los ITP.

CUADRO 2.2. CRITERIOS NO BÁSICOS PARA LA EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS

Operaciones sin garantía soberana		
Adicionalidad	<ul style="list-style-type: none"> Adicionalidad financiera: evalúa la adicionalidad financiera que la CII aportó al proyecto en comparación con lo que había disponible en el mercado financiero Adicionalidad no financiera: evalúa la propuesta de valor no financiero que la CII aportó al proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> Se califica en una escala de cuatro puntos
Resultado de la inversión	<ul style="list-style-type: none"> Evalúa la ganancia bruta de la inversión para la CII 	<ul style="list-style-type: none"> Se califica en una escala de cuatro puntos
Calidad del trabajo de la CII	<ul style="list-style-type: none"> Selección preliminar, evaluación inicial y estructuración Supervisión y administración del proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> Se califica en una escala de cuatro puntos
Operaciones con garantía soberana		
Contribución a las metas estratégicas corporativas del BID	Discusión cualitativa de los aportes a (i) la reducción de la pobreza y la equidad, (ii) la respuesta al cambio climático, la energía renovable y la sostenibilidad ambiental y (iii) la cooperación y la integración regionales	<ul style="list-style-type: none"> No se califica
Contribución a los objetivos de la Estrategia de País	Evaluación cualitativa de los aportes del proyecto a los objetivos estratégicos establecidos en la Estrategia de País	<ul style="list-style-type: none"> No se califica
Uso de sistemas nacionales	Contribución del proyecto al fortalecimiento de los sistemas nacionales	<ul style="list-style-type: none"> No se califica
Desempeño en cuanto a salvaguardias	Temas fundamentales relacionados con salvaguardias y medidas de mitigación adoptadas	<ul style="list-style-type: none"> No se califica, pero los resultados en esta materia se consideran al calificar la sostenibilidad
Seguimiento y evaluación	Diseño, implementación y utilización del seguimiento y la evaluación	<ul style="list-style-type: none"> No se califica

Fuente: OVE

A diferencia de lo que se hace en la ventanilla sin garantía soberana, el desempeño del Banco durante la preparación e implementación de proyectos no se evalúa en los ITP. No solo es esta una desviación considerable de los preceptos de las normas de buenas prácticas del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación, sino que no se ciñe al Marco de Efectividad en el Desarrollo, en el que se estipula que se evaluará el desempeño del Banco durante la vigencia del proyecto⁴. El BID es el único banco multilateral importante que no evalúa ni califica el desempeño de la institución como parte de sus evaluaciones de terminación de proyectos. Además, otras instituciones multilaterales también califican el desempeño de los prestatarios, conforme se especifica en los principios de evaluación de las normas de buenas prácticas del Grupo de Cooperación

en Materia de Evaluación⁵, una dimensión que no figura en las evaluaciones de desempeño del BID y la CII. La falta de una evaluación del desempeño del Banco y del prestatario es una deficiencia notable de los actuales sistemas de evaluación de proyectos del BID, ya que tales dimensiones pueden ayudar a dilucidar de forma importante factores dentro del control del Grupo BID y del prestatario que hayan afectado los resultados de los proyectos.

B. PROYECTOS REVISADOS

En la ventanilla del sector privado, OVE validó los XSR de las 30 operaciones sin garantía soberana que llegaron a la etapa de madurez operativa temprana en 2015⁶. De esas 30 operaciones, 11 fueron aprobadas por SCF, cinco por OMJ y 14 por la CII. Un poco más de la mitad fueron operaciones con intermediarios financieros, cuatro correspondieron al sector de energía, tres al de agricultura, uno al de educación y seis a otros ámbitos, tales como comercio minorista y empaquetado (véase el Cuadro 2.3). La cartera revisada de proyectos sin garantía soberana ascendió a un total de US\$672,8 millones en aprobaciones (véase el Gráfico 2.1), de los cuales el 59% correspondió a proyectos con intermediarios financieros y el 29% a operaciones en el sector de energía. Las validaciones abarcaron 16 países miembros del BID, en ocho de los cuales se había finalizado más de una operación (véase la lista de proyectos en el Anexo I).

CUADRO 2.3. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS OPERACIONES SIN GARANTÍA SOBERANA QUE ALCANZARON LA ETAPA DE MADUREZ OPERATIVA TEMPRANA EN 2015

Sector	SCF	OMJ	IIC	Total
Energía	3		1	4
Intermediarios financieros	7	4	5	16
Agricultura	1		2	3
Educación		1		1
Otros			6	6
Total	11	5	14	30

Fuente: OVE

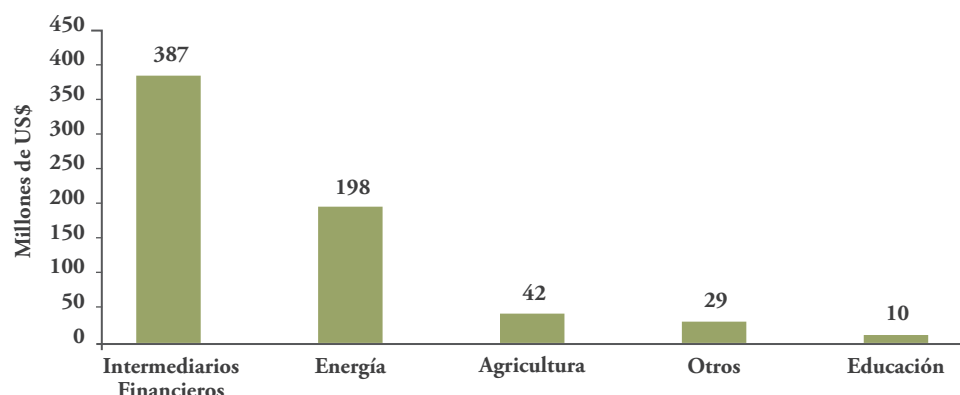


GRÁFICO 2.1

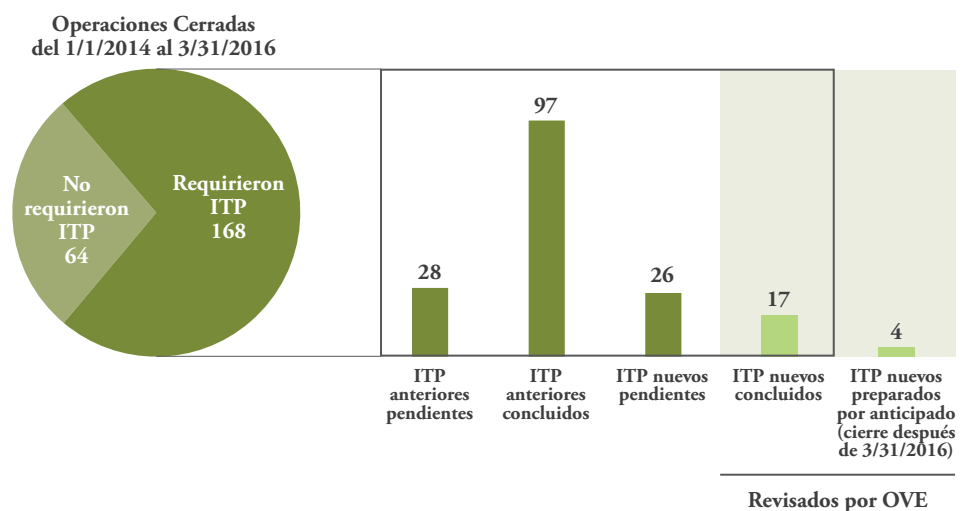
Montos aprobados de las operaciones sin garantía soberana convalidadas, por sector

Fuente: OVE

Del lado del sector público, OVE revisó los 21 ITP preparados conforme a las directrices de 2014 aprobadas para fines de 2016. Estos incluyeron cuatro operaciones que cerraron en 2014, 11 que cerraron en 2015 y seis que cerraron en 2016. Se trata apenas de un porcentaje pequeño (menos del 10%) de las 232 operaciones con garantía soberana que cerraron entre enero de 2014 y el final del primer trimestre de 2016⁷. De las 232 operaciones cerradas, se esperaba elaborar un ITP para 168 (ya que las operaciones canceladas y las de una serie programática que no haya concluido no requieren un ITP). Según datos del Departamento de Planificación Estratégica (SPD), solo se debía preparar un ITP para 43 de estos acorde con la nueva metodología, y para fines de 2016 tan solo se habían entregado 17 de esos informes⁸. Se presentaron otros cuatro ITP para operaciones que cerraron después del primer trimestre de 2016 (véase el Gráfico 2.2). Para operaciones aprobadas antes de 2009, la preparación de los ITP se realizó conforme a la metodología anterior, y OVE no revisa esos ITP.

GRÁFICO 2.2
ITP requeridos y preparados conforme a las directrices anteriores y las nuevas

Fuente: OVE



Los 21 ITP abarcaron proyectos en 11 países, en seis de los cuales hubo por lo menos dos operaciones. La muestra incluyó tres series programáticas en apoyo de reformas de política, siendo las 18 operaciones restantes una combinación de operaciones de inversión (véase el Anexo II). Las operaciones abarcaron 11 sectores y representaron préstamos aprobados por valor de US\$1.670 millones (véase el Cuadro 2.4). Siete operaciones se aprobaron en 2009 y otras siete en 2010 (cuando se iniciaba la introducción de la DEM), tres en 2011, dos en 2012 y dos más en 2014.

Una finalidad clave de cualquier sistema de calificación de proyectos consiste en ofrecer a la administración y a otras partes interesadas una herramienta para dar seguimiento al desempeño de la cartera a lo largo del tiempo, entre sectores y entre distintos instrumentos de financiamiento, permitiéndole a la institución tomar medidas correctivas si se deteriora el desempeño. Sin embargo, para que el sistema

sea una herramienta eficaz de gestión y seguimiento, es preciso que abarque toda la cartera o por lo menos una muestra estadísticamente representativa de todas las operaciones que llegan al cierre o a la etapa de madurez operativa temprana en un año dado. Aunque se ha conseguido este objetivo para las operaciones sin garantía soberana, no ha sido así para las operaciones con garantía soberana. Con el paso del tiempo, a medida que se reduce el número de ITP preparados conforme al método anterior y se elaboran ITP nuevos con la metodología revisada (con algunas modificaciones ulteriores que se detallan más adelante en este informe), el sistema para las operaciones con garantía soberana ofrece la posibilidad de convertirse en una herramienta de seguimiento creíble, siempre y cuando los ITP se elaboren de manera sistemática y oportuna.

CUADRO 2.4. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS OPERACIONES CON GARANTÍA SOBERANA REVISADAS

Sector	Número de ITP	Monto del préstamo en millones de US\$
Competitividad	1	110,0
Seguridad ciudadana	1	5,0
Educación	2	387,0
Energía	3	158,5
Medio ambiente/gestión del riesgo de desastres	5	106,0
Mercados financieros	1	20,0
Salud	2	677,5
Sector público	1	5,0
Ciencia y tecnología	1	100,0
Protección social	2	81,0
Transporte	1	17,5
Urbanismo	1	8,4
Total	21	1.675,9

Nota: Incluye una serie programática en apoyo de reforma de política de tres operaciones en el área de la gestión del riesgo de desastres, otra serie programática de dos operaciones en salud y otra serie programática de tres operaciones en competitividad, para cada una de las cuales se preparó un solo ITP para todo el programa y se contabiliza como un solo ITP en este cuadro.

Fuente: OVE

C. EL PROCESO DE REVISIÓN DE PROYECTOS

OVE aplicó el mismo proceso de revisión a los proyectos del sector privado y a los del sector público. Se asignó un evaluador de OVE para que revisara cada operación y preparara un informe de evaluación. Para velar por la coherencia entre las evaluaciones de los proyectos, cada una de ellas fue examinada posteriormente por un panel integrado por la Administración y personal senior de OVE. Los borradores de los informes de evaluación con calificaciones específicas para los proyectos fueron presentados a la Administración para revisión y comentarios. Luego, OVE finalizó



las evaluaciones y calificaciones, tomando en consideración los comentarios de la Administración y la información adicional proporcionada. Habiendo recibido las calificaciones finales de OVE, la CII efectuó otra ronda de revisión de sus propias calificaciones a fin de alinearlas más con las de OVE.

Existe una diferencia importante entre la revisión de OVE de las autoevaluaciones de operaciones con y sin garantía soberana este año. Para las operaciones sin garantía soberana, OVE convalidó las calificaciones de la Administración de conformidad con las directrices piloto para los XSR, aplicando pues el mismo enfoque de la Administración al calificar cada operación. Ello permite comparar las calificaciones de la Administración con las calculadas por OVE. Para las operaciones con garantía soberana, OVE aplicó un enfoque congruente con las directrices para los ITP revisadas en 2016, en tanto que la Administración aplicó el método prescrito en las directrices

de 2014 para los ITP. Como lo señaló OVE en su último informe de Medición del Desempeño de los Proyectos en el BID (documento RE 488), el método más antiguo adolece de deficiencias considerables y se aparta apreciablemente de las normas de buenas prácticas para la evaluación de proyectos con garantía soberana. Muchas de estas deficiencias fueron corregidas en la revisión de 2016 de las directrices para los ITP, pero dado que solo estuvieron listas a fines de ese año, no pudieron aplicarse a los ITP preparados en 2016. En vista de las deficiencias de la metodología de 2014, OVE aprovechó la oportunidad para poner a prueba el enfoque revisado que se esboza en las directrices de 2016⁹, lo que quiere decir que las calificaciones asignadas por OVE a cada operación no son directamente comparables con las que asignó la Administración a este grupo de ITP.



De las 21 operaciones revisadas, 17 alcanzaron una calificación de resultado general de parcialmente exitoso o más alta (véase el Gráfico 3.1), lo que indica que tuvieron un desempeño bastante sólido.

3 Resultados de la Revisión de los Proyectos del Sector Público

A. RESULTADOS GENERALES

La calificación del resultado general ofrece un resumen del desempeño de una operación, tomando en consideración qué tan pertinentes fueron la operación y sus objetivos en un determinado contexto nacional, en qué medida y con cuánta eficiencia el proyecto alcanzó los objetivos de desarrollo establecidos y qué tan probable es que los resultados alcanzados sean sostenibles. De acuerdo con las normas de buenas prácticas para la evaluación de proyectos y las directrices del BID para los ITP de 2016, OVE calificó los resultados de los proyectos en una escala de seis puntos que van desde altamente exitoso hasta altamente no exitoso. Como se explicó anteriormente, la calificación del resultado general del proyecto es un promedio ponderado de las calificaciones de los criterios básicos.

De las 21 operaciones revisadas, 17 alcanzaron una calificación de resultado general de parcialmente exitoso o más alta (véase el Gráfico 3.1), lo que indica que tuvieron un desempeño bastante sólido. Sin embargo, debido a que constituyen apenas un subconjunto muy reducido de las operaciones del Banco con garantía soberana que cerraron entre 2014 y 2016, no se pueden sacar conclusiones de estas operaciones acerca del desempeño general de la cartera de operaciones del BID que cerraron en ese período ni del desempeño en distintos sectores o países. Aunque ninguna operación alcanzó la calificación más alta —de altamente exitosa— para los resultados generales, la mayoría fueron calificadas como al menos parcialmente exitosa. Una operación con un intermediario financiero fue calificada como no exitosa. Dos de las tres series programáticas fueron calificadas como parcialmente exitosas y una como parcialmente no exitosa.

GRÁFICO 3.1
Calificaciones del
resultado general de los
proyectos

Fuente: OVE

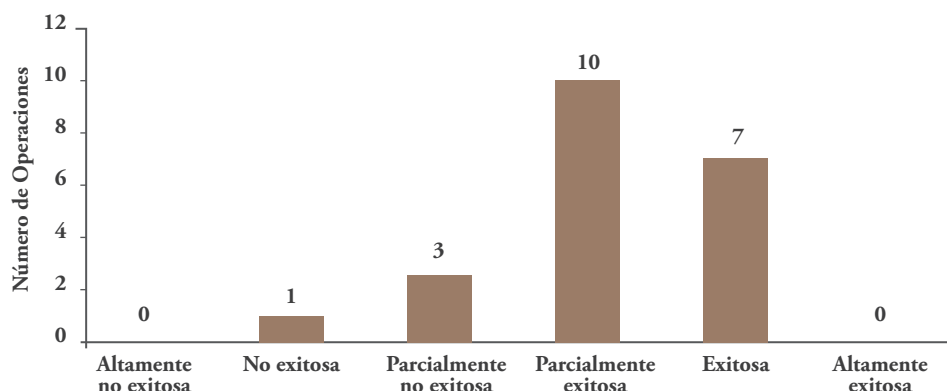
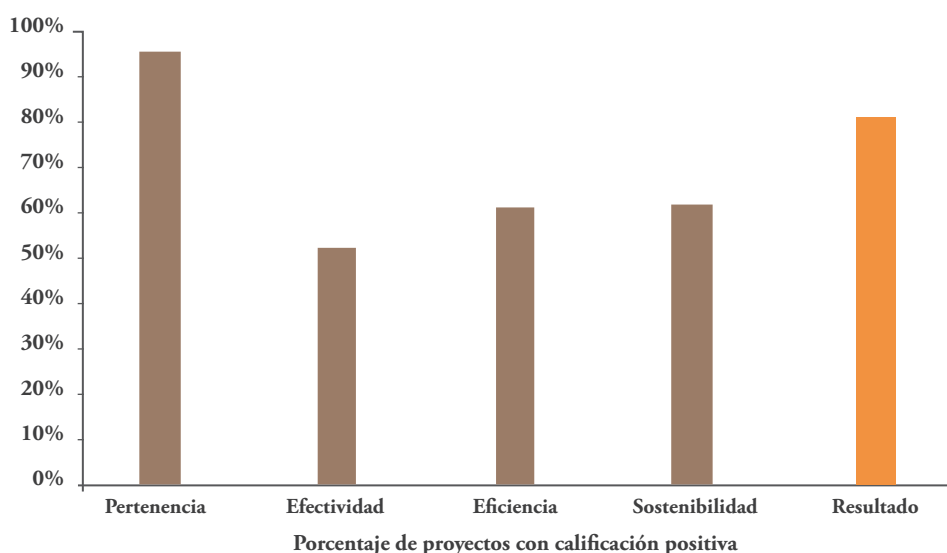


GRÁFICO 3.2
Calificaciones de los
criterios básicos

Nota: La pertinencia, la efectividad, la eficiencia y la sostenibilidad se califican conforme a una escala de cuatro puntos. Para calificar el resultado se usa una escala de seis puntos.

Fuente: OVE



B. CRITERIOS BÁSICOS

Al observar las calificaciones correspondientes a los criterios básicos que contribuyen a la calificación del resultado general, se vislumbra que la cartera obtuvo los mayores puntajes en pertinencia y los más reducidos en efectividad. El 95% de las operaciones obtuvo una calificación de satisfactoria o más alta en pertinencia, de alrededor del 60% en eficiencia y sostenibilidad y del 52% en efectividad (véase el Gráfico 3.2).

1. Pertinencia

El elevado porcentaje de proyectos con una calificación de excelente o satisfactoria en pertinencia (20 operaciones de 21) indica que los objetivos de las operaciones revisadas estuvieron bien alineados con los retos de desarrollo del país y su realidad (véase el Gráfico 3.3). Solamente una operación fue calificada como insatisfactoria en pertinencia. Dicha operación tuvo considerables deficiencias de diseño e importantes demoras para alcanzar la elegibilidad, de modo que su intento de ofrecer efectivo para préstamos en respuesta a la crisis financiera dejó de ser pertinente.

2. Efectividad

Al evaluar la efectividad, OVE ponderó el logro de los objetivos de desarrollo de cada proyecto, conforme figuran en el documento de préstamo. Se asignó una calificación de consecución a cada objetivo, para luego calcular una calificación general de efectividad a partir de cada una de las calificaciones de los objetivos (véase el Anexo IV).

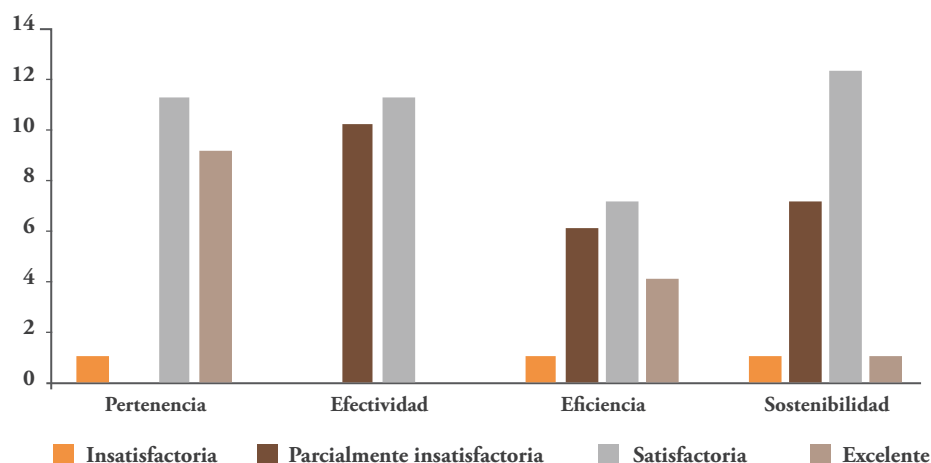


GRÁFICO 3.3

Distribución de las calificaciones básicas de las operaciones con garantía soberana

Fuente: OVE

Los objetivos de desarrollo de los proyectos no necesariamente son sinónimos de los indicadores de resultado individuales a los que se hace seguimiento en la matriz de resultados del proyecto en cuestión. Debido a que los objetivos de desarrollo de los proyectos son frecuentemente más amplios de lo que puede medir un solo indicador, puede ser necesario considerar una gama de indicadores para determinar si se ha cumplido un objetivo específico. Por lo tanto, al evaluar el logro de cada uno de los objetivos de desarrollo, OVE correlacionó los indicadores de resultados de la matriz de resultados de los proyectos con los objetivos individuales. Por ejemplo, uno de los objetivos de una operación del sector de salud en Honduras consistía en aumentar la cobertura, la calidad y el uso de los servicios básicos de atención de salud de los pobres. Para evaluar en qué medida se consiguió este objetivo, OVE consideró una gama de indicadores de la matriz de resultados, entre ellos el aumento del número de personas incluidas en un nuevo modelo de proveedor de servicios de salud, el aumento de los índices de atención prenatal y postnatal, el aumento del número de partos institucionales y la reducción de la malnutrición infantil crónica.

La calificación de consecución de cada objetivo de las 21 operaciones revisadas se basó en el desempeño de cada grupo de indicadores pertinente en función de las metas establecidas en los documentos de préstamo (o enmendadas dentro de los 60 días siguientes al momento en que la operación fue declarada elegible, de ser aplicable)¹⁰. Si los objetivos del proyecto o la matriz de resultados fueron objeto de una modificación posterior a raíz de una reestructuración formal del proyecto aprobada

por el Directorio, se usó la matriz revisada formalmente como parámetro, si bien esto ocurrió solo una vez (operación ME-L1086) en este grupo de 21 proyectos. Para las series programáticas en apoyo de reformas de política, si la matriz de resultados cambió en el transcurso del programa, OVE evaluó los resultados al final del programa en función de las metas para el final del programa de cada matriz de resultados aprobada por el Directorio, calculando luego una calificación general de efectividad para el programa.

La práctica de OVE de evaluar la consecución de los objetivos en función de la matriz de resultados contenida en el documento de préstamo (actualizada en un plazo de 60 días a partir de la declaración de elegibilidad, de ser el caso) difiere del enfoque que la Administración adoptó en sus directrices para los ITP de 2014 y 2016. La Administración admite cambios en la matriz de resultados hasta que se elabora el ITP. Esto quiere decir que los indicadores y las metas pueden ser objeto de revisiones hasta que el proyecto está prácticamente concluido y evaluado, lo que hace más fácil que este alcance sus metas y, por ende, logre que se califique como satisfactorio en materia de efectividad, siempre y cuando se le puedan atribuir los resultados correspondientes. En opinión de OVE, tal enfoque socava la eficacia de la rendición de cuentas y dificulta el aprendizaje, pues no identifica eficazmente las operaciones que no lograron alcanzar los objetivos establecidos al momento de su diseño. Además, es incompatible con los compromisos del BID en el marco del Noveno Aumento, que conforme se señaló estipulan que los informes de terminación de proyecto compararán los resultados alcanzados con los previstos al inicio en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM).

OVE observó una notable tendencia a introducir cambios en las matrices de resultados de los proyectos hasta el momento de la preparación del ITP, lo que cuestiona la validez de las matrices presentadas al Directorio como parte de los documentos de préstamo al momento de aprobación. De las 21 operaciones revisadas por OVE, en 15 hubo cambios ya sea en los indicadores de resultados o en los valores meta para los resultados y en ocho de esos casos los cambios se hicieron cerca del momento de la preparación del ITP. Prácticamente todas contenían cambios en los productos y sus metas en el curso de la operación. En dos de las tres series programáticas en apoyo de reformas de política examinadas, la matriz de resultados cambió considerablemente entre la primera operación aprobada y la última. En algunas operaciones, esos cambios redujeron sustancialmente las metas de resultados en comparación con lo que se esperaba originalmente. Aun cuando es comprensible que haya ajustes en los productos de un proyecto durante su implementación conforme el proyecto se adapta a las diferentes circunstancias, resulta cuestionable que se ajusten los objetivos y los resultados conexos hasta el final de la implementación del proyecto en un sistema que busca medir el éxito de los proyectos sobre la base de sus objetivos.

Alrededor de la mitad de las 21 operaciones revisadas alcanzaron de forma manifiesta la mayor parte de sus objetivos y fueron calificadas como satisfactorias en efectividad. Diez proyectos obtuvieron una calificación de parcialmente insatisfactorios en efectividad. La falta de información sobre los resultados alcanzados fue uno de los factores que contribuyó a que la calificación de 4 de esos 10 proyectos no llegara a ser satisfactoria en efectividad, si bien en cada caso ello estuvo combinado con la falta de progreso sustancial en algunos de los objetivos para los cuales hubo información disponible sobre su nivel de consecución. Las otras seis operaciones se calificaron como menos que satisfactorias debido a que no lograron alcanzar la mayor parte de sus objetivos. Ninguna operación fue calificada como excelente (en el sentido de que hubiera logrado plenamente todos los resultados y objetivos previstos) ni como insatisfactoria (en el sentido de que no hubiera alcanzado ninguno de sus objetivos). Las tres series programáticas en apoyo de reformas de política revisadas fueron calificadas como parcialmente insatisfactorias en efectividad.

3. Eficiencia

Las directrices para la preparación de los ITP ofrecen la opción de llevar a cabo un análisis costo-beneficio, un análisis del menor costo o solo una evaluación de los sobrecostos y los retrasos del proyecto a fin de medir la eficiencia con la que los proyectos gastaron los recursos de préstamo. Sin embargo, ni las directrices de 2014 ni las de 2016 explican con claridad cuándo se necesita un análisis costo-beneficio o un análisis del menor costo, sino que dejan en manos de los autores de los ITP la decisión sobre cómo realizar el análisis de eficiencia. En los 18 ITP de las operaciones de inversión examinadas por OVE, se realizó un análisis costo-beneficio ex post para ocho y un análisis de costo-eficacia para uno. Algunos de estos análisis se basaron en premisas que no se explicaron con claridad ni se verificaron para establecer si eran válidas en el contexto de los resultados realmente alcanzados. Además, las directrices actualizadas para los ITP siguen estipulando que las tasas de rendimiento ex post o los coeficientes de costo-beneficio deben compararse con las tasas de descuento ex ante. Como lo indicó OVE en su informe anterior sobre la Medición del Desempeño de los Proyectos en el BID (documento RE-488), la mera comparación de las tasas de rendimiento ex post con las ex ante (o con las tasas de descuento ex ante empleadas para calcular los coeficientes de costo-beneficio) puede llevar a evaluaciones erróneas.

De las 18 operaciones de inversión revisadas, 11 obtuvieron una calificación de eficiencia de satisfactoria o más alta. En cinco operaciones, los cálculos del costo-beneficio arrojaron conclusiones claras sobre la eficiencia en el uso de los recursos. A falta de un análisis válido de costo-beneficio y en los casos en que pudo haber sido difícil realizar ese análisis, OVE tomó en cuenta otros factores para evaluar la eficiencia, tales como si la operación se implementó a tiempo, si la entrega de los productos se efectuó con arreglo a las estimaciones de costos, si las intervenciones

del proyecto ayudaron a producir eficiencias considerables en el programa o si la ejecución se vio afectada por otras ineficiencias. Entre los factores que hicieron que la calificación de los proyectos fuera menos que satisfactoria en eficiencia figuran la inexistencia de un análisis económico ex post a pesar de contar con un análisis ex ante, aunado a demoras considerables en la implementación; sobrecostos y subutilización de los activos financiados por el proyecto debido a su degradación antes de la conclusión del proyecto; un gran número de actividades pequeñas realizadas a lo largo de un territorio disperso que provocaron dificultades en la implementación; y maestros que no contaron con las herramientas adecuadas para hacer uso eficaz de las inversiones en tecnología de la información en el aula debido a la falta de capacitación y un alto nivel de deserción. En una operación con un intermediario financiero se deterioró el desempeño de los subpréstamos correspondientes y la subcartera objeto de la operación tuvo un crecimiento apreciablemente menor que el monto del préstamo, lo que indica que por lo menos la mitad de ese monto no se utilizó para aumentar de forma efectiva el tamaño de la cartera.

4. Sostenibilidad

En más de la tercera parte de las operaciones con garantía soberana que se revisaron existe el riesgo de que los resultados no sean sostenibles. La calificación de sostenibilidad considera los riesgos a la continuación de los beneficios generados por el proyecto, incluido todo riesgo social y ambiental no mitigado que surja de un desempeño subóptimo en salvaguardias. De las 21 operaciones revisadas, 13 obtuvieron una calificación de satisfactoria o excelente en sostenibilidad, en tanto que ocho fueron calificadas como menos que satisfactorias. Con mucho, el factor que con mayor frecuencia produjo una calificación de menos que satisfactoria en sostenibilidad fue la falta de recursos financieros garantizados para mantener la inversión, lo que afectó a tres de los cuatro proyectos ambientales, así como a algunos proyectos urbanos y de transporte y a un proyecto de educación con un alto nivel de inversión en tecnología de la información. El análisis de sostenibilidad de los ITP fue por lo general más deficiente que otros aspectos; en algunos la discusión se limitó a los riesgos que incidieron en la implementación oportuna del proyecto, en vez de los riesgos a la sostenibilidad del proyecto más allá de su conclusión. En lo referente a las salvaguardias ambientales y sociales, 10 de las 18 operaciones de inversión se clasificaron como proyectos de Categoría C, sin riesgos ambientales y sociales previstos; el resto fueron proyectos de riesgo mediano de la Categoría B, cuyos ITP por lo general se limitaron a informar sobre el cumplimiento de las políticas de salvaguardias.

C. CALIDAD DE LOS ITP

La calidad de la mayoría de los 21 ITP revisados fue buena. OVE evaluó la calidad de los ITP conforme a una escala de cuatro puntos, que van desde excelente hasta deficiente, y calificó 13 de ellos como buenos o excelentes. Los ocho restantes obtuvieron una

calificación de regular, es decir que su calidad era razonablemente buena en general, pero adolecían de una deficiencia clave. Por lo regular los ITP fueron claros y francos, analizaron bien los aspectos relacionados con el entorno de autorización y los aspectos de diseño y documentaron los cambios efectuados a lo largo de la implementación; además, muchos contenían lecciones valiosas que pueden servir para el diseño de proyectos futuros. Cuando se registraron deficiencias, estas a menudo tenían que ver con el análisis económico y la evaluación de la eficiencia, así como el análisis de la sostenibilidad, lo que incluye los documentos sobre el desempeño en materia de salvaguardias. La calidad generalmente buena de los ITP indica que una vez que se perfeccione la metodología, estos informes podrán convertirse en una herramienta útil no solo para fines de rendición de cuentas sino también para aprendizaje, siempre que se preparen ITP sistemáticamente para todas las operaciones concluidas.



El propósito de la validación independiente de las calificaciones asignadas por la propia Administración es asegurar la exactitud y credibilidad del sistema de elaboración de informes sobre el desempeño de los proyectos.

© BID

4 Resultados de la Revisión de los Proyectos del Sector Privado

A. RESULTADOS GENERALES

El enfoque basado en objetivos para las operaciones del sector privado hace más hincapié en los resultados de desarrollo que la metodología anterior para la evaluación de las operaciones sin garantía soberana. En la calificación del resultado general de una operación sin garantía soberana se evalúa la contribución general del proyecto al desarrollo del país anfitrión. Al igual que en el caso de las operaciones con garantía soberana, OVE calculó la calificación del resultado general del proyecto como el promedio ponderado de las calificaciones de los criterios básicos de pertinencia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad, asignando un peso del 20% cada uno a la pertinencia, la eficiencia y la sostenibilidad, y uno del 40% a la efectividad.

De las 30 operaciones sin garantía soberana revisadas, OVE asignó a 12 una calificación de resultado positiva (véanse los Gráficos 4.1 y 4.2). Un desglose por ventanilla del sector privado que aprobó la operación indica que las aprobadas por la CII tuvieron un índice de éxito un poco más alto (7 de los 14 proyectos fueron calificados como parcialmente satisfactorios o mejor) que los aprobados por SCF (4 de 11 proyectos) o por OMJ (1 de 5 proyectos), si bien es preciso tratar esas diferencias con cautela debido al reducido número de proyectos en cada grupo. Las bajas calificaciones obtenidas en efectividad y eficiencia incidieron en las calificaciones en el resultado general, según se explica a continuación. Es preciso recordar que estas operaciones se diseñaron antes de que se introdujera la herramienta DELTA, por lo que se prestó menos atención a velar por la formulación de objetivos de desarrollo claros y la identificación de indicadores para medir la consecución de esos objetivos. No obstante, ello solamente explica parcialmente el porcentaje relativamente reducido de operaciones con una calificación de resultado general positiva.

GRÁFICO 4.1
Porcentaje de proyectos con una calificación de resultado general positiva

Fuente: OVE

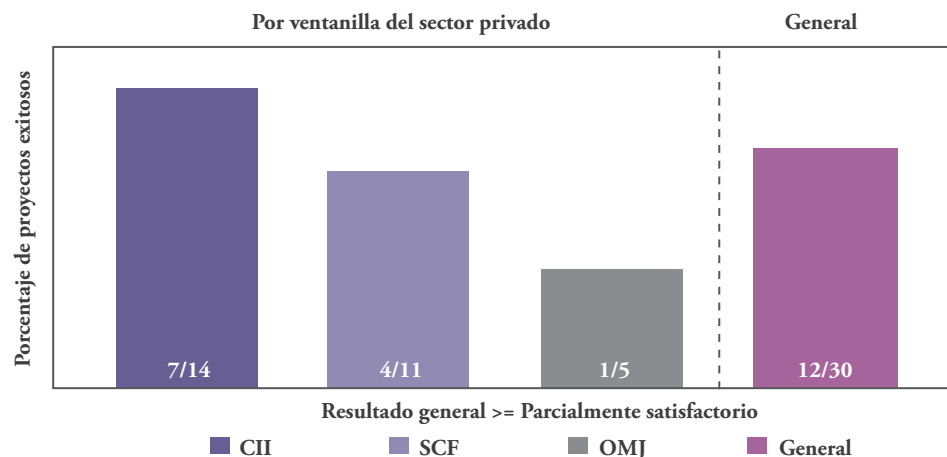
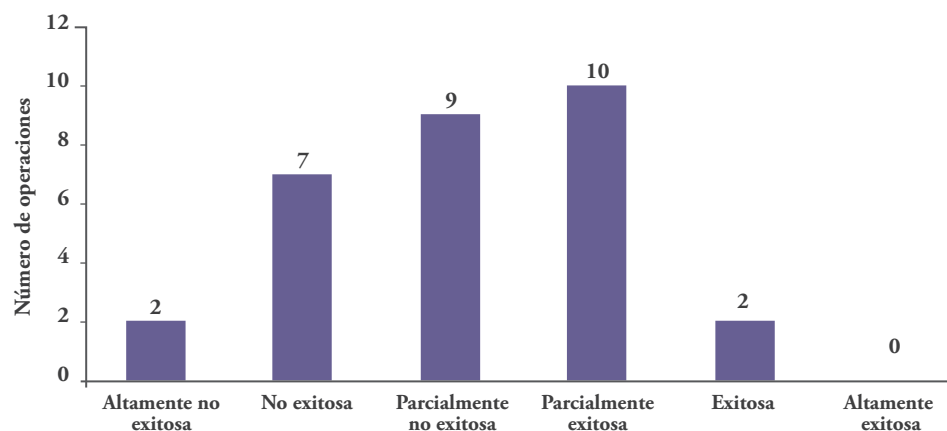


GRÁFICO 4.2
Distribución de frecuencia de las calificaciones en resultado

Fuente: OVE



B. CRITERIOS BÁSICOS

1. Pertinencia

De los 30 proyectos sin garantía soberana convalidados que alcanzaron la etapa de madurez operativa temprana en 2015, 22 obtuvieron una calificación satisfactoria o mejor en pertinencia, lo que implica que estas operaciones buscaban alcanzar objetivos de desarrollo que eran pertinentes para hacer frente a los retos de desarrollo del país y eran compatibles con las prioridades de negocios de la ventanilla del sector privado que las aprobó. Las 5 operaciones aprobadas por OMJ, 8 de las 11 operaciones aprobadas por SCF y 9 de las 14 operaciones aprobadas por la CII obtuvieron calificaciones positivas en pertinencia (véase el Gráfico 4.3). Una operación aprobada por la CII fue calificada como insatisfactoria en pertinencia, pues daba apoyo a un productor de gran envergadura con poder de monopolio, no estaba bien alineada ni con las prioridades de desarrollo del país ni con los objetivos de negocios de la CII y no demostró que la empresa no habría podido conseguir financiamiento en otra parte. Algunas operaciones fueron consideradas parcialmente insatisfactorias en pertinencia debido a que el préstamo se concedió en un entorno normativo distorsionado, por lo cual la operación no abordó los factores clave que impedían tener acceso a financiamiento. La pertinencia de dos operaciones se

deterioró poco después de su aprobación, cuando los clientes cambiaron sus estrategias de negocios de tal forma que los objetivos y el diseño de las operaciones dejaron de estar en línea con dichas estrategias. Otro hecho que afectó la pertinencia de varias operaciones fue la falta de alineación con las necesidades y prioridades de desarrollo del país y con los objetivos de negocios de la CII. Una operación en la que se financiaba la transferencia de capital entre inversionistas privados —una actividad que por lo general se excluye del financiamiento de la CII—, había sido rechazada originalmente por el Directorio, pero terminó por aprobarse mediante una dispensa, luego de la inclusión de un componente que aumentaría la capacidad de gestión ambiental y de seguridad del cliente. Sin embargo, el cliente mostró poco interés en las actividades agregadas, que nunca se llevaron a la práctica, y el préstamo fue prepagado en última instancia.

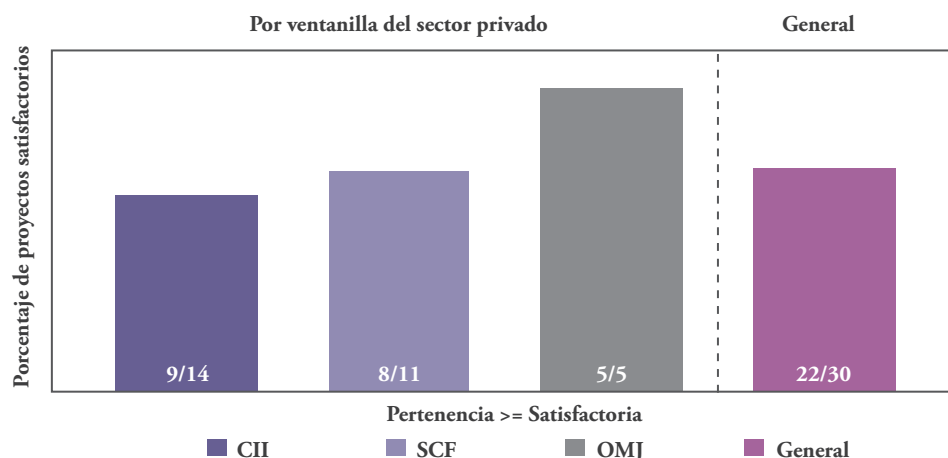


GRÁFICO 4.3

Porcentaje de proyectos con calificación positiva en pertinencia

Fuente: OVE

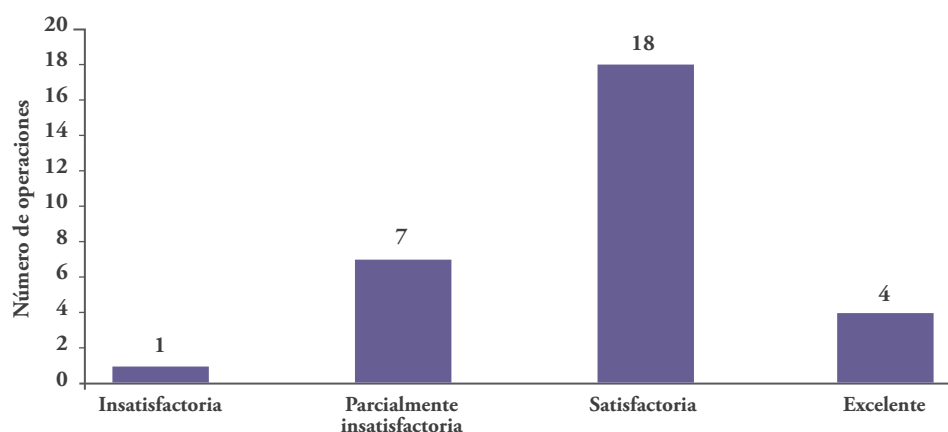


GRÁFICO 4.4

Distribución de frecuencia de las calificaciones en pertinencia

Fuente: OVE

2. Efectividad

De las 30 operaciones sin garantía soberana revisadas, 19 no alcanzaron de forma manifiesta la mayoría de los objetivos de desarrollo establecidos. De las 30 operaciones, 11 obtuvieron una calificación satisfactoria en efectividad, incluidas 1 de las 5 operaciones aprobadas por OMJ, 6 de las 14 aprobadas por la CII y 4 de las 11 aprobadas por SCF (véase el Gráfico 4.5). Se espera que las iniciativas del sector

privado apoyadas por operaciones sin garantía soberana tengan un aporte más amplio al desarrollo que los meros beneficios para los propietarios o los accionistas de las empresas. Aunque en los documentos de préstamo de las 30 operaciones se declaraban algunos resultados de desarrollo previstos, estos no siempre estuvieron acompañados de indicadores para dar seguimiento a su progreso. De las 30 operaciones revisadas, 12 adolecieron de deficiencias en la definición de indicadores o en la fijación de metas al momento de aprobación. Por ejemplo, en seis operaciones se buscaba aumentar el nivel de empleo, pero solamente en tres de ellas se estableció un indicador conexo y se fijaron metas. En 11 hizo falta información sobre algunos indicadores en los XSR. La carencia de indicadores alineados con resultados de desarrollo establecidos puede obedecer en parte al hecho de que esas operaciones se diseñaron antes de la aprobación de la herramienta DELTA, cuando se hacía más hincapié en medir el desempeño operativo y financiero que en los objetivos de desarrollo. Cuando no se pudo encontrar información relacionada con los objetivos de desarrollo en el XSR o en otro sitio, OVE calificó el objetivo como inferior a satisfactorio. En términos generales, de las 19 operaciones que obtuvieron una calificación de menos que satisfactoria en efectividad, 14 la obtuvieron debido a que evidentemente no lograron alcanzar la mayoría de sus objetivos, cuatro porque no lograron alcanzar por lo menos algunos de sus objetivos y no brindaron información que permitiera determinar si habían alcanzado los demás, y en una operación la falta de información confiable fue el factor determinante.

GRÁFICO 4.5
Porcentaje de proyectos con calificación positiva en efectividad

Fuente: OVE

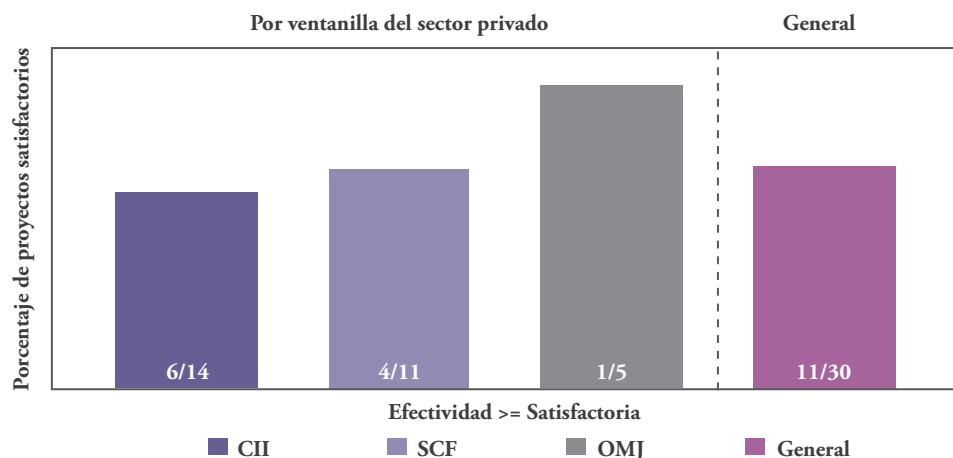
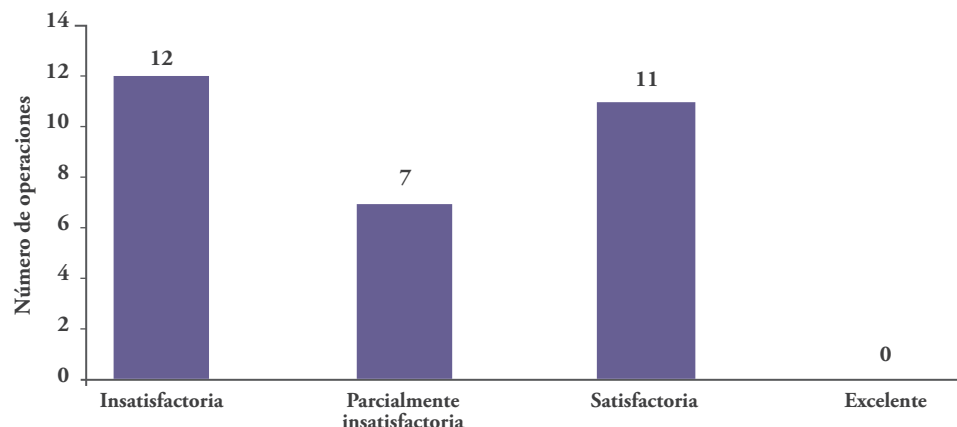


GRÁFICO 4.6
Distribución de frecuencia de las calificaciones en efectividad

Fuente: OVE



Las 16 operaciones con intermediarios financieros tenían por objeto mejorar el acceso a financiamiento para micro, pequeñas o medianas empresas. Algunas se focalizaron en empresas pequeñas o medianas dirigidas por mujeres y otras también buscaron aumentar el acceso a financiamiento hipotecario para los hogares de ingreso mediano o mediano bajo. Sin embargo, solamente en nueve de ellas se establecieron metas de crecimiento claras para la subcartera objetivo de los intermediarios financieros y en menos operaciones aún se incluyeron indicadores de seguimiento del desempeño de esa cartera, en tanto que el resto simplemente fijaron metas de número de préstamos o montos de financiamiento de la CII, SCF u OMJ. En vista de la fungibilidad del dinero, tales metas son inapropiadas, como lo señaló OVE en su reciente evaluación de las operaciones con intermediarios financieros¹¹. Únicamente cinco de estas 16 operaciones fueron calificadas como satisfactorias, mientras que cuatro fueron calificadas como parcialmente insatisfactorias y siete como insatisfactorias. En su conjunto, las operaciones con intermediarios financieros tuvieron un desempeño ligeramente más bajo en efectividad (5 operaciones de 16 fueron satisfactorias) que las operaciones no relacionadas con intermediarios financieros (6 operaciones de 14 fueron satisfactorias), pero las diferencias se deben tomar con cautela en vista del reducido número de operaciones.

La mayoría de las operaciones de comercio minorista y empaquetado focalizaron sus metas en el crecimiento de las ventas, lo que por sí solo ofrece pocos indicios de su aporte al desarrollo. También añadieron como uno de sus objetivos la generación de empleo, pero la mayoría no dieron seguimiento al aumento de los puestos de trabajo. Las cuatro operaciones en el sector de energía tuvieron por objeto apoyar aumentos en la producción de energía renovable, y tres de ellas obtuvieron una calificación satisfactoria en efectividad. Solamente una de las tres operaciones en agricultura alcanzó una parte sustancial de sus objetivos.

3. Eficiencia

En toda la cartera de operaciones sin garantía soberana fue bajo el desempeño en eficiencia. Siete de las 30 operaciones sin garantía soberana lograron una calificación positiva en eficiencia (véanse los Gráficos 4.7 y 4.8). Bajo el criterio de la eficiencia se evalúan dos aspectos de las operaciones sin garantía soberana: el desempeño financiero y el desempeño económico de los proyectos. De las 30 operaciones sin garantía soberana revisadas, solamente nueve recibieron calificaciones satisfactorias o más altas en desempeño financiero y ocho en desempeño económico. Entre las operaciones con intermediarios financieros, la falta de información en los XSR sobre el desempeño de la subcartera objetivo explica la mitad de las 12 operaciones calificadas como menos que satisfactorias en eficiencia. En otras cuatro, el desempeño de la cartera pertinente se deterioró, en tanto que en las dos últimas entraron en juego otros dos factores. El desempeño relativamente deficiente de la cartera de operaciones sin intermediarios financieros refleja el elevado porcentaje de operaciones que arrojaron un rendimiento financiero y económico bajo y algunas más que tampoco alcanzaron otras metas financieras o de negocios.

GRÁFICO 4.7
Porcentaje de proyectos con calificación positiva en eficiencia

Fuente: OVE

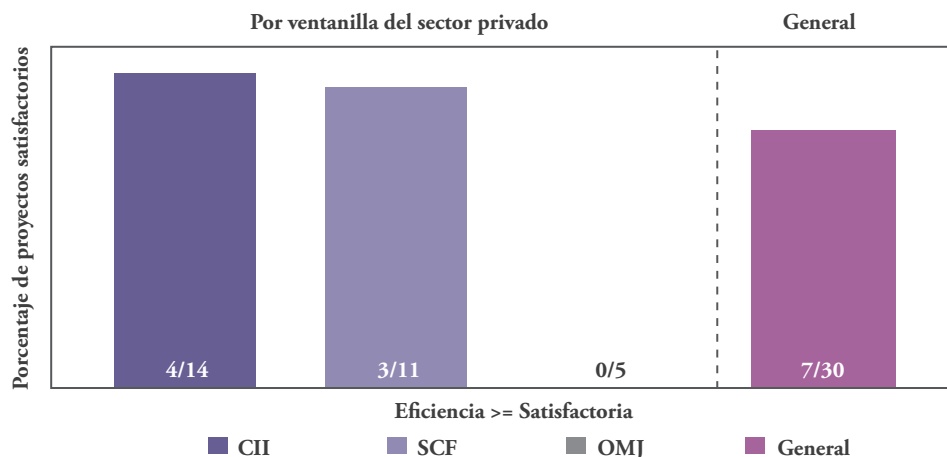
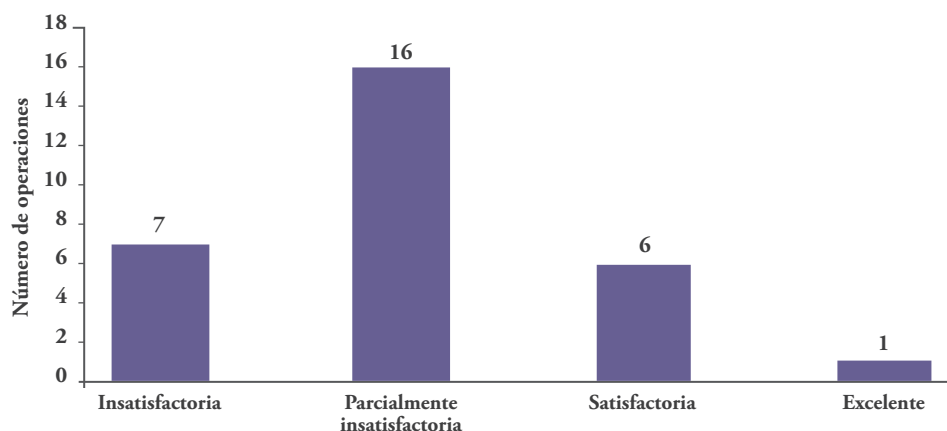


GRÁFICO 4.8
Distribución de frecuencia de las calificaciones en eficiencia

Fuente: OVE



4. Sostenibilidad

En términos generales, apenas la mitad de los proyectos revisados obtuvo una calificación satisfactoria en sostenibilidad, siendo más alta la calificación de los proyectos aprobados por la CII en comparación con los demás (véase el Gráfico 4.9). La dimensión de sostenibilidad de las operaciones sin garantía soberana consta de dos subcategorías: el desempeño en materia de salvaguardias ambientales y sociales y la sostenibilidad de los resultados del proyecto en otras dimensiones, tales como los aspectos financieros e institucionales. Para recibir una calificación de sostenibilidad satisfactoria, una operación tiene que ser calificada como satisfactoria o mejor en ambas categorías. Aunque casi las tres cuartas partes de las operaciones tuvieron una calificación satisfactoria en salvaguardias ambientales y sociales, más de la tercera parte recibió una calificación negativa en otros aspectos de sostenibilidad. Ello plantea inquietudes acerca de los beneficios a largo plazo de las operaciones sin garantía soberana revisadas.

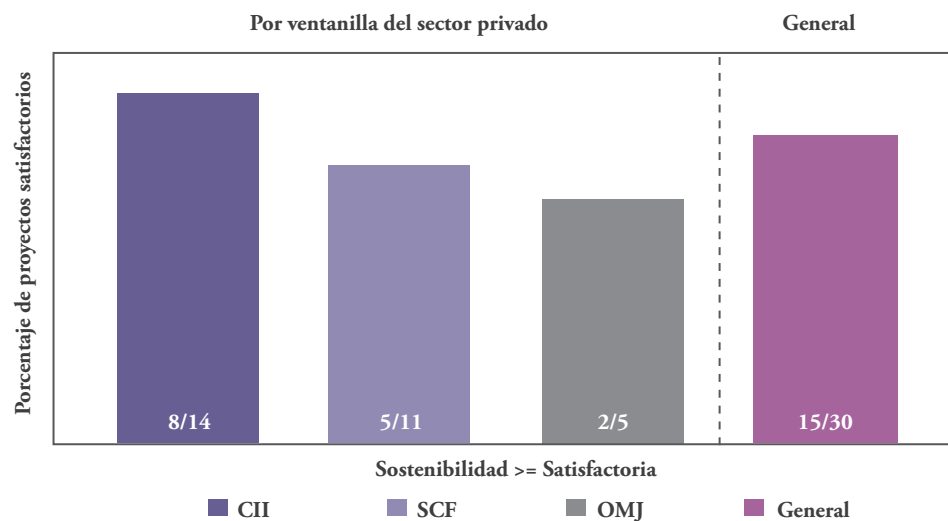


GRÁFICO 4.9

Porcentaje de proyectos con calificación positiva en sostenibilidad

Fuente: OVE

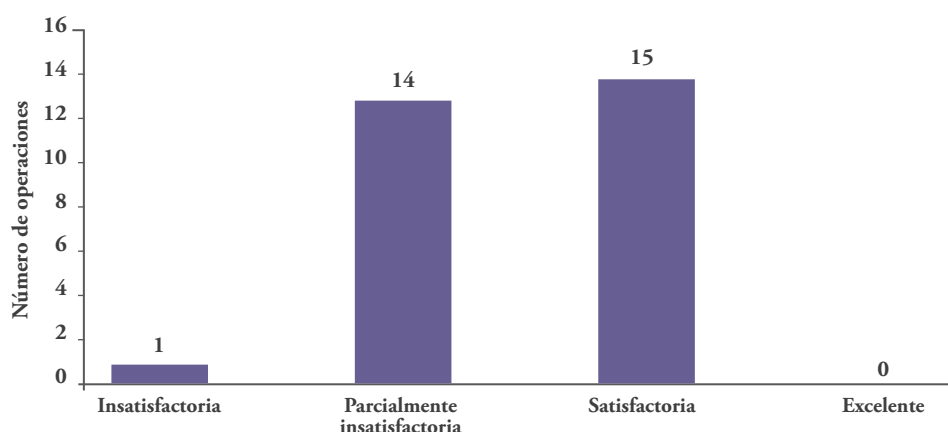


GRÁFICO 4.10

Distribución de frecuencia de las calificaciones en sostenibilidad

Fuente: OVE

C. CRITERIOS NO BÁSICOS

La gran mayoría de las operaciones sin garantía soberana tuvieron un buen desempeño en resultado de la inversión. El elevado porcentaje de operaciones (26 de 30) que obtuvieron una calificación satisfactoria o más alta en resultado de la inversión indica que el Grupo BID se desempeñó bien en la estructuración y el financiamiento de operaciones que contribuyeron de manera positiva a su éxito financiero. Sin embargo, apenas 10 de las 26 operaciones que obtuvieron una calificación positiva en resultado de la inversión lograron alcanzar también sus objetivos de desarrollo en forma sustancial, y solamente siete de ellas tuvieron una calificación positiva en eficiencia.

Un poco menos de la mitad de las operaciones revisadas exhibieron adicionalidad financiera y no financiera, y el porcentaje de las que demostraron tener adicionalidad financiera satisfactoria fue un poco más reducido que el de las que exhibieron adicionalidad no financiera. La adicionalidad financiera fue particularmente

cuestionable en las operaciones con intermediarios financieros: apenas seis de las 16 operaciones mostraron una clara adicionalidad financiera, lo que refleja una tendencia a resolver las limitaciones de acceso a financiamiento ofreciendo más liquidez, aunque no se haya demostrado que la falta de liquidez haya sido el factor limitante.

La calidad del trabajo del Grupo BID fue modesta en las operaciones revisadas, en particular al momento de estructuración y evaluación inicial. Únicamente 12 de las 30 operaciones que llegaron a la etapa de madurez operativa temprana en 2015 demostraron tener trabajo de buena calidad durante la estructuración y evaluación inicial, así como durante la supervisión (véase el Cuadro 4.1). Las deficiencias fueron particularmente notables durante la estructuración y la evaluación inicial. La falta de un análisis y un tratamiento claros de los factores clave que incidieron en el acceso a financiamiento y la ausencia de indicadores adecuados para dar seguimiento a la evolución y el desempeño de las carteras objetivo fueron los aspectos fundamentales que más afectaron la calidad del trabajo al momento de seleccionar y estructurar las operaciones. En el caso de las operaciones sin intermediarios financieros, la calidad del trabajo menos que satisfactoria en la selección y estructuración muchas veces obedeció a la falta de una evaluación adecuada de los factores de riesgo y de identificación de medidas de mitigación de riesgos.

CUADRO 4.1. PORCENTAJE DE OPERACIONES CALIFICADAS COMO SATISFACTORIAS O MEJOR EN CRITERIOS NO BÁSICOS

	Ventanilla del sector privado que aprobó la operación			Total	Tipo de operación	
	CII	SCF	OMJ		Con intermediarios financieros	Sin intermediarios financieros
Adicionalidad, proporción =>Satisfactorio	5/14	7/11	2/5	14/30	6/16	8/14
Inversión/resultado, proporción >=Satisfactorio	12/14	9/11	5/5	26/30	15/16	11/14
Calidad del trabajo, proporción >=Satisfactorio	4/14	6/11	2/5	12/30	6/16	6/14
Número de operaciones	14	11	5	30	16	14

D. COMPARACIÓN ENTRE LAS CALIFICACIONES DE OVE Y LAS DE LA ADMINISTRACIÓN

El propósito de la validación independiente de las calificaciones asignadas por la propia Administración es asegurar la exactitud y credibilidad del sistema de elaboración de informes sobre el desempeño de los proyectos. El proceso de validación de las operaciones sin garantía soberana contribuyó a perfeccionar las calificaciones de resultados que se

dio la Administración de la CII a las operaciones sin garantía soberana que llegaron a la etapa de madurez operativa temprana en 2015, habiendo arrojado una diferencia de 17 puntos porcentuales para la proporción de proyectos con calificaciones positivas en resultado (véase el Gráfico 4.11). En tanto que los resultados de OVE indican que el 40% (12 de 30) de las operaciones obtuvieron calificaciones positivas en resultado general, las calificaciones dadas por la Administración arrojan un porcentaje más alto, del 57% (17 operaciones de 30). En cierta medida estas diferencias se remontan a la necesidad de aclarar aún más las directrices piloto para los XSR en varios ámbitos. Por ejemplo, es preciso adoptar una definición más clara de lo que constituye un objetivo de desarrollo y un objetivo financiero, puesto que los primeros se sopesan conforme a su efectividad mientras que los segundos se evalúan en el rubro de desempeño financiero del criterio de eficiencia. Del mismo modo, las directrices deben aclarar cómo se debe evaluar el desempeño financiero y económico de las operaciones con intermediarios financieros y cómo se debe evaluar la sostenibilidad. En otros casos, la Administración adujo que el desempeño de los proyectos se vio afectado por factores externos y que, por ende, el proyecto en cuestión no debió haberse evaluado en función de las metas establecidas originalmente.

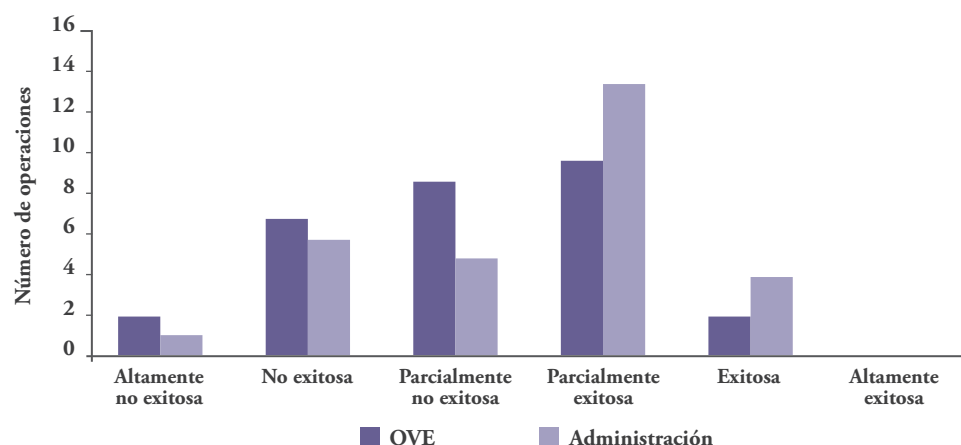


GRÁFICO 4.11

Comparación entre las calificaciones de resultado de la Administración y las de OVE

Fuente: OVE

E. CALIDAD DE LOS XSR

La calidad de los XSR fue calificada como buena para 14 de los 30 XSR revisados, mientras que 13 fueron calificados como regulares y tres como deficientes. OVE evaluó la calidad de los XSR usando la misma escala de cuatro puntos que para los ITP (véase el párrafo 3.14). En términos generales, los XSR funcionaron bien en lo concerniente a extraer lecciones que pueden ayudar a fundamentar el diseño de futuras operaciones. Un factor común de los XSR con una calificación inferior a buena fue la falta de congruencia entre la información presentada y las calificaciones autoasignadas a las operaciones. Es posible que esta falta de congruencia se reduzca a medida que el personal de la CII adquiera experiencia en la metodología para la preparación de los XSR y el marco DELTA, y las directrices para los XSR sean más claras.



Entre los bancos multilaterales de desarrollo, el Grupo BID está a la vanguardia en lo que se refiere a la adopción de un marco unificado para la evaluación del desempeño de sus operaciones con y sin garantía soberana.

© BID

5 Conclusiones y Recomendaciones

Entre los bancos multilaterales de desarrollo, el Grupo BID está a la vanguardia en lo que se refiere a la adopción de un marco unificado para la evaluación del desempeño de sus operaciones con y sin garantía soberana. El Grupo BID ha avanzado de manera significativa en pos del establecimiento de un sistema sólido de evaluación de proyectos basado en objetivos, para sus operaciones con y sin garantía soberana. En este informe se resumen los resultados de la primera revisión a cargo de OVE de las operaciones con y sin garantía soberana empleando este marco unificado para asignar calificaciones del resultado de los proyectos.

OVE revisó los ITP de 21 operaciones con garantía soberana que se prepararon de conformidad con las directrices revisadas para los ITP y se concluyeron a fines de 2016. Como esta muestra representa menos del 10% de las operaciones que cerraron entre 2014 y marzo de 2016, los hallazgos sobre el desempeño de esas 21 operaciones no son suficientes para derivar conclusiones acerca del desempeño de toda esa cartera. Alrededor del 80% de las operaciones revisadas obtuvieron una calificación positiva en resultado general del proyecto, siendo los mejores puntajes los de pertinencia y lo peores los de efectividad. Cerca de la mitad de las 21 operaciones revisadas lograron de forma manifiesta la mayoría de los objetivos que se propusieron alcanzar.

OVE revisó los XSR de las 30 operaciones sin garantía soberana que llegaron a la etapa de madurez operativa temprana en 2015. Alrededor del 40% de las operaciones obtuvieron una calificación positiva en resultado general, siendo un tanto más favorable la calificación de las operaciones aprobadas por la CII que las aprobadas por SCF y OMJ. La calificación del resultado general de estas operaciones refleja puntajes bajos en efectividad y eficiencia, pues casi las dos terceras partes de las operaciones revisadas no alcanzaron de forma manifiesta la mayoría de sus objetivos de desarrollo, y menos de la cuarta parte fueron calificadas como satisfactorias en eficiencia. En cuatro de las 30 operaciones, la no consecución de algunos objetivos se combinó con la falta de

información para evaluar la consecución de otros, y eso arrojó una calificación baja en efectividad; mientras que en una operación la falta de información fue el factor que propició la baja calificación en efectividad.

A pesar de que se ha avanzado en la formulación de los sistemas de autoevaluación del BID y la CII, se necesita emprender esfuerzos adicionales para consolidar estas ganancias y asegurar que los sistemas sean herramientas robustas y útiles para medir y hacer seguimiento del desempeño de la cartera. En lo que respecta a las operaciones sin garantía soberana, se requiere una labor continua para establecer los objetivos de desarrollo y los resultados que se prevé alcanzar en cada operación, en vez de simplemente concentrarse en los objetivos de negocio. Los marcos de resultados deben estar claramente alineados con los objetivos establecidos para así facilitar la medición del progreso hacia el logro de dichos objetivos. La nueva herramienta DELTA debería ayudar a transmitir este enfoque.

Las directrices piloto para los XSR de operaciones sin garantía soberana han demostrado ser una base adecuada para la preparación de autoevaluaciones de proyectos y validaciones de OVE, aunque esta revisión también ha puesto de relieve algunos ámbitos que requieren un mayor perfeccionamiento. Es preciso que las directrices especifiquen con mayor claridad los valores de corte para que los indicadores puedan considerarse total o parcialmente alcanzados, en lugar de no alcanzados, y que también aclaren mejor cómo evaluar la sostenibilidad y la eficiencia, particularmente en las operaciones con intermediarios financieros. También se requiere una mayor claridad sobre la forma de calcular la calificación del resultado general. Un desafío modular en la preparación de los XSR es asegurar que las autocalificaciones sean congruentes con las pruebas empíricas y el análisis presentados.

En lo que respecta a las operaciones con garantía soberana, OVE halló que los ITP suelen ser de buena calidad y francos y que contienen una gama de lecciones importantes que pueden servir de base para el diseño de futuros proyectos, aunque todavía hay desafíos que se deben abordar. En primer lugar, la práctica actual de la Administración de evaluar los logros en función de indicadores y metas establecidos hasta el último informe de seguimiento del proyecto (o incluso durante la preparación del ITP) impide una evaluación franca de la efectividad del desempeño real de una operación. En segundo lugar, las directrices deben aclarar que una metodología basada en objetivos no evalúa mecánicamente en comparación con indicadores, sino que da un paso atrás y valora el logro de objetivos de desarrollo enunciados claramente, con los que se correlacionan los indicadores pertinentes. En lo que se refiere a la eficiencia de los proyectos, se requiere mayor claridad y orientación sobre cuándo cabe esperar que el ITP incluya un análisis costo-beneficio. Del mismo modo, es preciso estipular más claramente cuándo basta con un análisis de rentabilidad y lo que debe entrañar dicho análisis. Además, en aras de la congruencia con el marco para las operaciones sin garantía soberana y el Marco de Efectividad en el Desarrollo para las operaciones con garantía soberana, los ITP han de incluir la adicionalidad y el desempeño del

Banco como dimensiones adicionales de evaluación. Por último, es importante que los ITP se presenten de manera sistemática y oportuna. Un sistema en el que se preparen informes de terminación creíbles para tan solo un pequeño número de operaciones o se presenten años después del cierre del proyecto, no permite derivar conclusiones sobre la calidad de la cartera el BID, independientemente de lo alta que sea la calidad de los pocos ITP preparados.

La validación de las autoevaluaciones de proyectos por parte de la oficina de evaluación independiente es un componente fundamental de una arquitectura sólida para la evaluación de proyectos. Un sistema de validación funciona de la manera más eficaz y eficiente cuando se aplica la misma metodología de calificación en la autoevaluación y la validación, por lo cual pasar al uso de un sistema de calificación unificado por la Administración y OVE —sobre todo en el caso del BID, en el que las diferencias actuales son más pronunciadas— sigue siendo un paso importante para el fortalecimiento del sistema. Las validaciones podrán confirmar o ajustar las calificaciones dadas por la propia Administración a sus proyectos, pero en cualquier caso la Administración y la oficina de evaluación independiente deberían usar las calificaciones convalidadas como las calificaciones finales que se consignarán en los informes institucionales sobre el desempeño de la cartera, tal como se hace en los bancos multilaterales de desarrollo socios del BID.

A la luz de estas conclusiones, OVE recomienda lo siguiente:

Para la Administración de la CII:

- (i) Trabajar con OVE en la actualización de las directrices piloto para los XSR a fin de obtener un conjunto de directrices que ambas partes usarán al evaluar y validar el desempeño de un proyecto, verificando que en la medida de lo posible sea coherentes con las directrices del BID para los ITP. Aprovechando la experiencia adquirida en este proceso con operaciones en etapa de madurez operativa temprana de 2015, se deben aclarar los siguientes aspectos en las directrices revisadas:
 - Los tipos de objetivos de desarrollo que se abarcarán en la sección sobre efectividad (excluidos los objetivos financieros, que deberán incluirse en la parte correspondiente a rendimiento financiero en la sección de eficiencia).
 - Cómo se determinan las calificaciones para los distintos objetivos y cómo se amalgaman en una calificación general de efectividad, de manera que se asegure la coherencia con la metodología para las operaciones con garantía soberana.
 - Cómo se evalúa y se califica el desempeño financiero y económico de las operaciones con intermediarios financieros cuando no se dispone de información sobre el desempeño de la subcartera correspondiente.



- Los factores que se deben considerar (además del desempeño de las salvaguardias) para evaluar la sostenibilidad.
 - La ponderación y la escala de calificación que se emplearán para obtener la calificación del resultado general de un proyecto, de manera que se asegure la coherencia con la metodología para las operaciones con garantía soberana.
- (ii) Utilizar las calificaciones convalidadas definitivas de OVE para los informes institucionales sobre el desempeño de la cartera.
- (iii) Trabajar con OVE para seguir definiendo el proceso y el calendario para la preparación anual de los XSR por la Administración y su validación por OVE.

Para la Administración del BID:

- (i) Trabajar con OVE para obtener un conjunto de directrices para los ITP que ambas partes usarán al evaluar y validar el desempeño de los proyectos, verificando que en la medida de lo posible sea coherentes con las directrices de la CII para los XSR. Los siguientes son los aspectos específicos que se deben abordar en relación con las directrices de 2016 para los ITP:

- La definición de los indicadores y metas de resultados que se usarán para evaluar los resultados de los proyectos. Para ser congruentes con los compromisos del Noveno Aumento y las directrices vigentes de los XSR, los resultados de los proyectos deberían evaluarse en función de indicadores y metas de resultados establecidos al momento de la aprobación, que se podrán modificar si una operación se reestructura formalmente con la aprobación del Directorio. En caso de demoras para que una operación sea declarada elegible, OVE recomienda que también se permitan actualizaciones dentro de los 60 días siguientes a la declaración de elegibilidad.
 - Cómo se evalúa la efectividad de las series programáticas en apoyo de reformas de política. OVE recomienda que el programa se evalúe en función de las metas de final de programa previstas en cada una de las matrices de la serie y que la calificación general de efectividad de la serie sea el promedio de esas evaluaciones individuales.
 - El tipo de análisis de eficiencia que se requiere en diversas circunstancias y cuál debe ser su contenido.
 - Cómo incluir la adicionalidad y el desempeño del Banco como criterios de evaluación, en consonancia con las directrices para los XSR.
 - El plazo para la preparación de los ITP. OVE recomienda que su preparación sea obligatoria dentro de los nueve meses siguientes al momento en que una operación se considera cerrada en Convergencia¹².
- (ii) Aplicar el sistema revisado de calificación de proyectos a todos los futuros ITP que no se hayan presentado a un gobierno para recibir comentarios, independientemente de que se hayan preparado con arreglo a las directrices de 2014 o posteriores. Incluso los ITP preparados según las directrices de 2014 brindan información para hacerlo.
- (iii) Utilizar las calificaciones convalidadas definitivas de OVE para los informes institucionales sobre el desempeño de la cartera.
- (iv) Trabajar con OVE para seguir definiendo el proceso y el calendario para la preparación anual de los ITP por la Administración y su validación por OVE.

- ¹ Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, documento AB-2764.
- ² La definición exacta de la etapa de madurez operativa temprana varía por tipo de proyecto, pero supone que el Grupo BID ha efectuado un desembolso financiero sustantivo y ha recibido por lo menos un conjunto de estados financieros auditados que cubren un período de 12 a 36 meses de ingresos operativos posteriores al desembolso o a la terminación del proyecto, dependiendo del tipo de proyecto. Véanse más detalles en el Anexo 2 de las directrices para los XSR del Grupo BID.
- ³ Véase OVE, Medición del Desempeño de los Proyectos del BID: Evolución Reciente de los Sistemas PCR y XPSR (documento RE 488), mayo de 2015, que contiene un análisis detallado de las diferencias entre las metodologías anteriores y la metodología basada en objetivos.
- ⁴ Marco de Resultados del BID 2012-2015, párrafo 6.6.
- ⁵ El Principio de Evaluación H: Desempeño del Prestatario evalúa la idoneidad con que el prestatario asume la propiedad y responsabilidad durante todas las etapas del proyecto. *ECG Big Book on Evaluation Good Practice Standards*, noviembre de 2002, página 31. Las calificaciones deben ser simétricas y realizarse en una escala de cuatro o seis puntos, según se especifica en la Práctica Operativa 20.2; *ibid.*, página 32.
- ⁶ Los XSR revisados incluyeron, además de los de las operaciones sin garantía soberana que alcanzaron la etapa de madurez operativa temprana en 2015, dos operaciones que alcanzaron dicha etapa antes, pero para las cuales la CII solamente estuvo preparada en 2016, pues estuvieron acompañadas de una operación subsiguiente que alcanzaron la etapa de madurez operativa en 2015. En atención a las normas de buenas prácticas para la evaluación de proyectos sin garantía soberana, que disponen que las calificaciones de proyectos deberían notificarse por cohorte de proyectos que alcancen la etapa de madurez operativa temprana en el mismo año, el presente informe solamente contendrá los resultados de la validación de las 30 operaciones que alcanzaron la etapa de madurez operativa temprana en 2015.
- ⁷ Se emplea la fecha de corte para el cierre de proyectos de marzo de 2016 para comparar el número de ITP revisados con el universo de proyectos cerrados, pues típicamente toma unos nueve meses concluir un ITP después del cierre de un proyecto, por lo cual habría cabido esperar que todos los proyectos cerrados para marzo de 2016 hubieran hecho entrega de su ITP para diciembre de 2016. Cuatro ITP fueron entregados de antemano para operaciones que cerraron después de marzo de 2016.
- ⁸ Las directrices de 2014 para los ITP se aplican únicamente a operaciones aprobadas después del 1 enero de 2009 que disponían de una DEM y habían desembolsado la totalidad de los fondos a partir del 5 de agosto de 2014. Los ITP de operaciones programáticas se elaboran únicamente al cierre de la última operación del programa. No se requieren ITP para las operaciones canceladas que hayan desembolsado menos del 30% de sus fondos. Los gerentes sectoriales otorgaron una prórroga para la preparación de 20 de los 43 ITP que debían elaborarse con arreglo a las directrices de 2014. Para las operaciones aprobadas antes de 2009, la preparación de los ITP se realiza conforme a la metodología anterior; OVE no examina esos ITP.
- ⁹ Aunque el enfoque que aquí se utiliza es compatible en gran medida con las directrices para los ITP de 2016, existen algunas diferencias que se describen en la sección sobre efectividad de este informe.
- ¹⁰ El plazo de 60 días para actualizar la matriz de resultados en función de la cual OVE evaluó los resultados alcanzados concuerda con el plazo en que se prevé que los equipos de proyecto actualicen la matriz de resultados cuando un proyecto comienza a desembolsar los fondos del préstamo.
- ¹¹ Evaluación de la Labor del Grupo del BID a través de Intermediarios Financieros (documento RE 486 2, CII/RE-18).
- ¹² El estado de operación cerrada (CO) se activa cuando se han justificado plenamente los recursos desembolsados, se han devuelto los recursos no justificados y se han cancelado las sumas no desembolsadas.

ANEXO II – LISTA DE LAS OPERACIONES CON GARANTÍA SOBERANA REVISADAS

Número de la operación	Título de la operación	Sector	País	Tipo de operación	Año de aprobación
AR-L1073	CCLIP: Programa de Innovación Tecnológica	Ciencia y tecnología	AR	PDL	2009
BL-L1014	Acción Comunitaria para la Seguridad Pública	Sector público	BL	ESP	2010
BO-L1047	Programa de Transparencia y Lucha contra la Corrupción	Sector público	BO	ESP	2009
BO-L1053	Manejo Ambiental de la Cuenca del Misicuni	Medio ambiente	BO	ESP	2010
BR-L1171	Programa de Desarrollo Urbano Integrado de Catanduva	Urbano	BR	GCR	2009
CO-L1141	Apoyo a la Reforma del Sector Salud II	Salud	CO	PBP	2014
CO-X1004	Protección de la Biodiversidad en la Región Suroccidental del Caribe	Medio ambiente	CO	IGR	2009
EC-L1040	Modernización de las Estaciones de Bombeo del Poliducto Esmeraldas-Quito	Energía	EC	ESP	2010
EC-L1070	Apoyo al Programa de Transmisión	Energía	EC	ESP	2010
EC-L1087	Programa de Electrificación Rural y Urbano Marginal del Ecuador	Energía	EC	ESP	2011
HA-L1086	Programa de Rehabilitación Vial de Emergencia en Respuesta al Huracán Sandy	Transporte	HA	IRF	2012
HO-L1059	Fortalecimiento de la Gestión y Oferta Descentralizada de los Servicios de Salud	Salud	HO	ESP	2010
HO-L1062	Programa de Educación Primaria e Integración Tecnológica	Educación	HO	ESP	2011
HO-L1071	Programa de Apoyo a la Red de Protección Social	Protección social	HO	ESP	2012
ME-L1086	Programa Escuelas Dignas	Educación	ME	ESP	2011
NI-L1010	Drenaje Pluvial y Gestión del Desarrollo de la Subcuenca III Managua	Medio ambiente	NI	ESP	2009
NI-L1046	Programa Global de Crédito Multisectorial	Intermediario financiero	NI	GCR	2009
PE-L1070	Proyecto de Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos	Medio ambiente	PE	ESP	2009
PE-L1099	Programático para la Mejora de la Productividad y la Competitividad III	Competitividad	PE	PBP	2010
PE-L1100	Apoyo al Programa de Reformas de los Sectores Sociales	Protección social	PE	TCR	2010
PE-L1138	Programa de Reducción de Vulnerabilidad del Estado ante Desastres III	Riesgo de desastres	PE	PBP	2014

ESP = Operación de inversión específica; GCR = Operación global de crédito; IRF = Facilidad de respuesta inmediata para emergencias; IGR = Operación no reembolsable de inversión; PDL = Préstamo en función del desempeño;

PBP = Serie programática en apoyo de reformas de política; TCR = Préstamo de cooperación técnica.

Fuente: OVE.

ANEXO III – CALIFICACIÓN DE OVE DE LAS OPERACIONES CON GARANTÍA SOBERANA

Número de la operación	Título de la operación	Año de aprobación	General
AR-L1073	CCLIP: Programa de Innovación Tecnológica	2009	Exitoso
BL-L1014	Acción Comunitaria para la Seguridad Pública	2010	Parcialmente exitoso
BO-L1047	Programa de Transparencia y Lucha contra la Corrupción	2009	Parcialmente exitoso
BO-L1053	Manejo Ambiental de la Cuenca del Misicuni	2010	Parcialmente exitoso
BR-L1171	Programa de Desarrollo Urbano Integrado de Catanduva	2009	Parcialmente no exitoso
CO-L1141	Apoyo a la Reforma del Sector Salud II	2014	Parcialmente no exitoso
CO-X1004	Protección de la Biodiversidad en la Región Suroccidental del Caribe	2009	Parcialmente no exitoso
EC-L1040	Modernización de las Estaciones de Bombeo del Poliducto Esmeraldas-Quito	2010	Exitoso
EC-L1070	Apoyo al Programa de Transmisión	2010	Exitoso
EC-L1087	Programa de Electrificación Rural y Urbano Marginal del Ecuador	2011	Exitoso
HA-L1086	Programa de Rehabilitación Vial de Emergencia en Respuesta al Huracán Sandy	2012	Parcialmente exitoso
HO-L1059	Fortalecimiento de la Gestión y Oferta Descentralizada de los Servicios de Salud	2010	Exitoso
HO-L1062	Programa de Educación Primaria e Integración Tecnológica	2011	Parcialmente exitoso
HO-L1071	Programa de Apoyo a la Red de Protección Social	2012	Parcialmente exitoso
ME-L1086	Programa Escuelas Dignas	2011	Exitoso
NI-L1010	Drenaje Pluvial y Gestión del Desarrollo de la Subcuenca III Managua	2009	Exitoso
NI-L1046	Programa Global de Crédito Multisectorial	2009	No exitoso
PE-L1070	Proyecto de Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos	2009	Parcialmente exitoso
PE-L1099	Programático para la Mejora de la Productividad y la Competitividad III	2010	Parcialmente exitoso
PE-L1100	Apoyo al Programa de Reformas de los Sectores Sociales	2010	Parcialmente exitoso
PE-L1138	Programa de Reducción de Vulnerabilidad del Estado ante Desastres III	2014	Parcialmente exitoso

Fuente: OVE.

Pertinencia	Efectividad	Eficiencia	Sostenibilidad	Calidad del informe de terminación de proyecto
Excelente	Satisfactorio	Satisfactorio	Excelente	Excelente
Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio	Bueno
Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	Excelente	Satisfactorio	Bueno
Satisfactorio	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	Regular
Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	Regular
Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	N.d.	Satisfactorio	Bueno
Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	Insatisfactorio	Bueno
Excelente	Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio	Bueno
Excelente	Satisfactorio	Excelente	Satisfactorio	Bueno
Excelente	Satisfactorio	Excelente	Satisfactorio	Bueno
Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	Regular
Excelente	Satisfactorio	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	Regular
Satisfactorio	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	Bueno
Excelente	Parcialmente insatisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio	Regular
Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio	Bueno
Excelente	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	Satisfactorio	Bueno
Insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	Insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	Regular
Satisfactorio	Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	Regular
Excelente	Parcialmente insatisfactorio	N.d.	Satisfactorio	Bueno
Satisfactorio	Parcialmente insatisfactorio	Excelente	Satisfactorio	Bueno
Excelente	Parcialmente insatisfactorio	N.d.	Satisfactorio	Regular