



RE-311

***Informe anual de la Oficina de
Evaluación y Supervisión
2004-2005 y propuesta de plan de
trabajo y presupuesto para 2006***

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Octubre de 2005

Sólo para uso oficial

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	1
A.	Índole y propósito del informe	1
B.	La evaluación y focalización del Banco en los resultados	1
C.	Actividades de supervisión.....	4
D.	Evaluaciones de los programas de país	5
E.	Evaluaciones sectoriales, temáticas y ex post	8
F.	Evaluación de políticas e instrumentos	11
G.	Desarrollo de capacidad de evaluación	14
H.	Identificación del impacto de las evaluaciones	15
II.	INFORME DE SITUACIÓN DE 2005 Y PROPUESTA DE PLAN DE TRABAJO PARA 2006-2007	16
A.	Estudios de supervisión	17
B.	Evaluaciones de los programas de país	20
C.	.Evaluaciones sectoriales, temáticas y ex post	21
D.	Evaluaciones de políticas e instrumentos	23
E.	Desarrollo de capacidad de evaluación	24
III.	SOLICITUD DE PRESUPUESTO.....	26

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ARPRE	Informe anual sobre gestión, desempeño y resultados de la cartera
SEB	Sistema de evaluación del Banco
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
CPE	Evaluación del programa de país
ECB	Creación de capacidad de evaluación
EIA	Evaluaciones ex post del impacto
EPSA	Evaluación ex post de desempeño y sostenibilidad
PIB	Producto interno bruto
GN	Documentos sobre asuntos generales
TIC	Tecnología de la información y la comunicación
IER	Informe de evaluación del impacto
IPEA	Instituto de Investigación Económica Aplicada de Brasil
ALC	América Latina y el Caribe
ITP	Informe de terminación del proyecto
ISDP	Informe de seguimiento del desempeño del proyecto
PRI	Departamento del Sector Privado
RE-	Documentos del Sistema de evaluación y supervisión

I. INTRODUCCIÓN

A. Índole y propósito del informe

- 1.1 El presente documento constituye el Informe anual para 2004-2005 y propuesta de plan de trabajo y presupuesto para 2006 de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). El informe consta de dos secciones. La primera de ellas, un informe sobre las actividades de OVE durante el período comprendido entre octubre de 2004 y septiembre de 2005, ofrece una visión retrospectiva sobre el papel de la evaluación dentro del nuevo marco de financiamiento. En la segunda se aborda la propuesta de plan de trabajo y presupuesto para el año venidero.

B. La evaluación y focalización del Banco en los resultados

- 1.2 Durante el período 2004-2005, la Administración lanzó una serie de nuevas iniciativas encaminadas a impulsar el objetivo de incrementar la focalización en resultados de las operaciones del Banco. Se aprobaron nuevas políticas para fortalecer la capacidad de respuesta del Banco a las nuevas exigencias de sus prestatarios. Mediante la Resolución AG-1/02 del 1 de marzo de 2002, la Asamblea de Gobernadores aprobó un Acuerdo sobre medidas para fortalecer la capacidad de respuesta del Banco Interamericano de Desarrollo. Como parte de dicho acuerdo se aprobó un nuevo marco de financiamiento, con efecto a partir del 1 de enero de 2002. Con ocasión de la aprobación del nuevo marco de financiamiento, la Asamblea de Gobernadores instó al Directorio Ejecutivo a examinar los resultados de la adopción del marco de financiamiento, informar acerca de sus conclusiones y formular recomendaciones para la consideración de la Asamblea de Gobernadores durante su reunión anual de 2005 en Okinawa, Japón. Los Gobernadores solicitaron asimismo que en dicho examen se incluyera a) la adopción de medidas para promover la efectividad del Banco en términos de desarrollo; b) la adopción de medidas para promover la efectividad en el desarrollo en cada categoría de préstamo, especialmente los préstamos en apoyo de reformas de política y los préstamos de emergencia; y c) la introducción y utilización de nuevos instrumentos de préstamo.¹
- 1.3 Como parte del proceso de acatar este mandato, el Directorio Ejecutivo pidió a OVE que realizara una evaluación de los instrumentos de préstamo como insumo para las deliberaciones de los Directores Ejecutivos y los Gobernadores con respecto al futuro del marco de financiamiento. Atendiendo a lo anterior, OVE realizó una evaluación de las modalidades de préstamo del BID (documento RE-300), la cual se distribuyó al Comité de Políticas y Evaluación del Directorio el 1 de septiembre de 2004. La Administración elaboró un documento titulado “El Nuevo Marco de Financiamiento. Informe de evaluación y recomendaciones” (GN-2200-13), en el cual pasaba revista a la ejecución del nuevo marco de

¹ Proyecto de Resolución - Marco de Financiamiento (Enmienda a la Resolución AG-1/02), documento AB-2374. Okinawa, Japón; 6 de abril de 2005.

financiamiento del Banco vigente desde 2002 y formulaba recomendaciones para futuros ajustes.

- 1.4 En su mayor parte, las conclusiones y recomendaciones presentadas en los informes de OVE tienen por finalidad asegurar el desarrollo de un modelo operativo de gestión por resultados para el Banco que pueda armonizarse con los programas, sistemas y procedimientos de los países. Es importante recalcar que el Banco ha avanzado considerablemente en determinadas vertientes de este modelo operativo, tales como el marco de política crediticia, la efectividad en el desarrollo, el sector privado, la gobernanza institucional del Banco y, por último, el nuevo marco de financiamiento.
- 1.5 Entre las acciones emprendidas por la Administración durante los últimos años, en parte atendiendo a las recomendaciones de OVE, merecen destacarse las siguientes: a) la revisión de las pautas para la elaboración de las estrategias de país, dando mucho más prioridad a los indicadores y resultados; b) la reformulación de los dos principales instrumentos de seguimiento de los proyectos, a saber, el Informe de terminación del proyecto (ITP) y el Informe de seguimiento del desempeño del proyecto (ISDP), a fin de incorporar un grado considerablemente mayor de información sobre resultados; c) la creación de una nueva unidad administrativa centrada en la efectividad de las operaciones del Banco en términos de desarrollo; d) la puesta en marcha de un proceso de evaluación de la calidad inicial de los proyectos; y e) las mejoras aportadas a la presentación de resultados en el Informe anual sobre gestión, desempeño y resultados de la cartera (ARPRE). Estas y otras iniciativas de la Administración al respecto se describen en el Plan de acción a mediano plazo sobre efectividad en el desarrollo (documento [GN-2324-1](#)), elaborado por la Oficina de Efectividad en el Desarrollo y recientemente aprobado.
- 1.6 Esta mayor focalización en los resultados tiene claras implicaciones para la evaluación propia e independiente en el Banco, así como para la interacción entre el Banco y sus países miembros prestatarios. En lo tocante a la autoevaluación, la aceptación por parte de Administración de la gestión por resultados exigirá articular y aplicar nuevos sistemas de indicadores para cotejar la eficacia de las intervenciones del Banco, medir avances hacia el logro de resultados, confrontar con parámetros externos el desempeño de la institución y sus unidades orgánicas, y supervisar la ejecución de los proyectos de un modo tal que contribuya a mejorar los resultados derivados de las actividades del Banco.
- 1.7 Más importante en definitiva para el éxito de la agenda de resultados será que los países miembros prestatarios estructuren sus propios sistemas de gestión por resultados. Sin una práctica de evaluación robusta y debidamente institucionalizada en los países, el Banco difícilmente podrá plasmar su compromiso con los resultados en proyectos que generen resultados sobre el terreno de manera eficaz y continuada. Este papel crítico de la capacidad de los países en materia de gestión y evaluación de resultados ha sido puesto de relieve por OVE, en su informe de 2002 sobre creación de capacidad de evaluación, y por

la Administración, en su análisis reciente sobre el “pilar externo” del plan de acción a mediano plazo sobre efectividad en el desarrollo.

1.8 OVE ha recibido del Directorio Ejecutivo el mandato específico de supervisar el sistema de evaluación del Banco (SEB). En el documento por el que se crea la Oficina (RE-238) se establecen cuatro principios rectores para su labor:

- En primer lugar, se destaca que la evaluación es un *instrumento* y no un fin como tal. Al igual que otros instrumentos, debe examinarse continuamente para determinar si continúa en condiciones de funcionar adecuadamente o si debe pulirse o modificarse para que cumpla sus cometidos básicos con más eficacia.
- En segundo lugar, la evaluación se centra en el *aprendizaje institucional*, que debe ser el criterio aplicable para juzgar la pertinencia y eficacia de la labor de evaluación.
- Un tercer principio es que la evaluación debe determinar de manera prioritaria la *efectividad en el desarrollo* de las actividades del Banco. Esto exige centrarse en aquellas actividades del Banco que tengan por objeto contribuir al desarrollo económico y social de los países miembros prestatarios. Aunque en teoría la labor de evaluación podría orientarse a las actividades del Banco, el mandato de la Asamblea de Gobernadores dispone que esa labor siga centrada en la relación entre el Banco y los países miembros prestatarios.
- En cuarto lugar, la evaluación debe referirse a los *resultados* de las actividades financiadas por el Banco. El Banco debe examinar, además de los productos (proyectos aprobados, fondos prestados), los resultados de las actividades que realice en los países prestatarios. Por ende, la evaluación es un elemento esencial del proceso de transición del Banco a una modalidad operacional basada en los resultados.²

1.9 Conforme a esos principios, OVE emprendió una amplia variedad de actividades en su plan de trabajo plurianual, agrupadas en cinco temas: Evaluación, Evaluación de los programas de país, Evaluación sectorial, temática y ex post, Evaluación de políticas e instrumentos y Desarrollo de la capacidad de evaluación. En la próxima sección del presente informe se destacan los logros alcanzados y las contribuciones realizadas por OVE respecto de cada uno de esos temas.

² Con ocasión del Octavo Aumento General de los Recursos del Banco, la Asamblea de Gobernadores estableció el nexo entre la evaluación y la agenda de resultados al afirmar que “*El nuevo Sistema de Evaluación del Banco intentará utilizar la evaluación como herramienta de aprendizaje institucional y como instrumento para realizar evaluaciones sistemáticas de la eficacia de las políticas de desarrollo que aplica el Banco, de los resultados de las actividades financiadas por el Banco y procedimientos afines.*” En cumplimiento de este mandato, el Presidente del Banco constituyó un grupo de trabajo para reajustar el sistema de evaluación del Banco, el cual presentó sus recomendaciones en el informe titulado “Fortalecimiento de la supervisión y reconstrucción del proceso de evaluación en el Banco” (RE-238), que el Directorio Ejecutivo aprobó en junio de 1999.

C. Actividades de supervisión

- 1.10 Como parte de su mandato, OVE evalúa periódicamente las actividades de supervisión y las funciones generales de supervisión del Banco. En el período comprendido entre septiembre de 2004 y septiembre de 2005, se presentaron los siguientes informes de supervisión al Directorio Ejecutivo para su consideración y aprobación.
- 1.11 **Determinación de la evaluabilidad de los documentos de programación.** En 2002, el Directorio Ejecutivo modificó las directrices para la elaboración de las estrategias de país, con el propósito de que estos documentos se centren en mayor medida en los resultados y se basen en indicadores de desempeño. Durante 2004 y 2005, OVE examinó 11 documentos del estrategia de país elaborados desde que entraran en vigor las nuevas directrices, para evaluar la observancia de las mismas y determinar la evaluabilidad de las propias estrategias en términos generales. El análisis de la supervisión permitió constatar avances durante el periodo en cuanto a una mejor evaluabilidad de los documentos de estrategia de país del Banco, si bien se determinó que probablemente se requerirán mejoras suplementarias para que las futuras estrategias respondan plenamente a las expectativas consignadas por los Gobernadores en el nuevo marco de financiamiento recientemente aprobado.
- 1.12 **Validación de los Informes de terminación del proyecto (ITP) y los Informes de seguimiento del desempeño del proyecto (ISDP).** Conforme a las normas básicas de los informes de terminación del proyecto refrendadas por el Grupo de Coordinación de Evaluación de los bancos multilaterales de desarrollo, OVE está realizando una *“validación independiente del informe sobre terminación a través de un examen de desempeño en dos etapas, utilizando “exámenes sumarios” de todos los informes de terminación y “exámenes completos” de algunas operaciones.”* OVE examinará y validará todos los ITP producidos, además de lo cual validará cada año una muestra de ISDP.
- 1.13 La metodología propuesta para esta validación de los ISDP comprende las siguientes dos actividades: i) un examen somero que se circunscribe a verificar que la información pertinente esté contenida en el informe y a realizar un análisis preliminar de la coherencia en el plano interno (entre las clasificaciones y la información de supervisión) y externo (con respecto al marco lógico del proyecto); y ii) un proceso de verificación al nivel de país dirigido a corroborar el contenido y las clasificaciones del ISDP con informaciones y hechos concretos derivados simplemente de una simulación del seguimiento del proyecto.
- 1.14 Se prevé que la muestra de validación comprenderá 20 ISDP e incluirá proyectos que figuran en el plan de trabajo de OVE. El examen somero incluirá previsiblemente la última serie de tres ISDP para hacer posible evaluar la calidad de las actualizaciones, mientras que en la verificación al nivel de país la finalidad es centrarse exclusivamente en los ISDP de diciembre de 2004 y junio de 2005.

- 1.15 En 2005 se acometieron dos estudios adicionales de supervisión, uno sobre **Análisis de las carteras de país** y otro sobre **Evaluación de riesgo en los proyectos**. Previsiblemente, los informes sobre estos dos estudios se harán llegar al Directorio antes del fin de 2005.
- 1.16 **CII.** En 2005, OVE también prestó servicios de evaluación a la CII. Esta labor consistió principalmente en asistir a la Corporación en el desarrollo de un sistema interno de seguimiento y evaluación para proyectos del sector privado conforme a las buenas prácticas recomendadas al respecto por el Grupo de Cooperación en materia de Evaluación de los bancos multilaterales de desarrollo. En el más reciente estudio de referencia realizado por dicho grupo, la Corporación obtuvo resultados muy favorables por lo que respecta a medidas de cumplimiento de las normas de autoevaluación. Se prevé que esta labor de apoyo con la Corporación proseguirá en 2006.

D. Evaluaciones de los programas de país

- 1.17 OVE ha recibido del Directorio la solicitud de realizar evaluaciones de los programas de país con anterioridad a la elaboración de cada nuevo documento de estrategia de país. Según las pautas aprobadas por el Directorio para la preparación de las estrategias de país, deberá elaborarse un nuevo documento de estrategia de país cada vez que se celebren elecciones nacionales de primera importancia. Este calendario establecido produce una amplia variación del volumen de evaluaciones de programas de país que se requieren cada año, tal como se observa en el Cuadro 1.1.

Cuadro 1.1 Evaluaciones de programas de país: 2001-2004

Doc. número	Título	Número de recomendaciones
Revisadas por el Directorio en 2001-2002		
RE-256	Evaluación del programa de país: Trinidad y Tobago	8
RE-259	Evaluación del programa de país: México	4
RE-262	Evaluación del programa de país: Perú	0
RE-263	Evaluación del programa de país: Honduras	5
RE-266	Evaluación del programa de país: Guyana	10
Revisadas por el Directorio en 2003		
RE-272	Evaluación del programa de país: Nicaragua	4
RE-274	Evaluación del programa de país: Haití	11
RE-277	Evaluación del programa de país: Costa Rica	7
RE-278	Evaluación del programa de país: Bahamas	6
RE-280	Evaluación del programa de país: Colombia	10
Revisadas por el Directorio en 2004		
RE-294	Evaluación del programa de país: Paraguay, 1991-2002	3
RE-295	Evaluación del programa de país: Ecuador, 1990-2002	4
RE-296	Evaluación del programa de país: Belice, 1993-2003	7
RE-297	Evaluación del programa de país: Bolivia, 1990-2002	2
RE-298	Evaluación del programa de país: Brasil, 1993-2003	5
RE-299	Evaluación del programa de país: Argentina, 1990-2002	4
Distribuidas y revisadas en 2005		
RE-304	Evaluación del programa de país: Guatemala	6
RE-305	Evaluación del programa de país: Panamá	11
RE-306	Evaluación del programa de país: República Dominicana	5
RE-307	Evaluación del programa de país: El Salvador	6
*	Evaluación del programa de país: Jamaica	
*	Evaluación del programa de país: Barbados	
*	Evaluación del programa de país: Suriname	
*	Evaluación del programa de país: Uruguay	

* Próxima distribución

- 1.18 El cuadro anterior incluye enlaces virtuales a las evaluaciones que han sido objeto de divulgación pública. A diferencia de la política anterior a 2004, que solamente disponía la divulgación de resúmenes de los informes de evaluación, la nueva política de disponibilidad de información del Banco aprobada en 2003 exige la plena divulgación de los documentos de evaluación.
- 1.19 Las evaluaciones de los programas de país tienen por finalidad contribuir a la formulación de la siguiente estrategia del Banco con el país. Más que documentos de decisión como tal, representan un mecanismo para poner en conocimiento de la Administración y del Directorio algunos aspectos cruciales vinculados con las actividades anteriores del Banco en el país. Como tal, cumplen el doble propósito de ofrecer al Directorio un informe de los resultados de programas financiados

por el Banco y, a la vez, generar una oportunidad para la reflexión y el aprendizaje de lecciones con vistas a mejorar futuros programas.

- 1.20 Las evaluaciones de los programas de país constituyen un nuevo y complejo desafío para el Banco. Al examinar detenidamente un período relativamente prolongado, estos documentos comportan a menudo intentos de evaluar intervenciones que no se han ideado expresamente para ser evaluadas. Muchos programas de país no tienen objetivos precisos ni indicadores claramente definidos, apenas poseen unas pocas metas explícitas y carecen de hitos que permitan medir el ritmo de progreso. Conforme la Administración avance en la implantación de las nuevas directrices para la elaboración de estrategias de país en los próximos años, la evaluación de los programas de país se tornará más sencilla, como quiera que el propio programa de país será de naturaleza más evaluable y se dispondrá más fácilmente de la información requerida para el proceso. Sin embargo, se impone el realismo: las evaluaciones de programas de país nunca serán un proceso fácil.
- 1.21 Si bien los países evaluados presentaban contextos muy dispares para la acción del Banco, algunos rasgos generales se perfilan en este segmento de la labor de OVE. En cuanto a los desafíos de desarrollo, se hace evidente en todas las evaluaciones de los programas de país que el Banco ha recalcado como sectores críticos de intervención la cadencia y distribución del crecimiento económico, así como la desigualdad, la pobreza y la exclusión social. Asimismo, en la mayoría de ellas se abordan como desafíos la inestabilidad política o los problemas de gobernanza.
- 1.22 Las evaluaciones de los programas de país apuntan de forma reiterada a consideraciones similares asociadas con la calidad de la programación del Banco. Los documentos de programación aprobados durante el último decenio carecían de metas cuantificables e indicadores de resultados, y formulaban objetivos de desarrollo tan generales que impedían la articulación de un modelo estratégico y operativo para la acción del Banco. Las metas no se han complementado con indicadores adecuados de desempeño, y los documentos de estrategia de país pocas veces han ofrecido una evaluación cabal de los resultados de anteriores ciclos de programación. Del mismo modo, en todas las evaluaciones de los programas de país se citan carencias en los sistemas de información y seguimiento de programas y proyectos, lo cual dificulta la identificación de datos fiables sobre los resultados de los programas o proyectos en términos de desarrollo.
- 1.23 Los análisis de resultados en las evaluaciones de programas de país revelan que, si bien los productos suelen materializarse, especialmente en los ámbitos de infraestructura y equipos, el Banco posee menos información sobre sus logros respecto del cambio en términos de resultados o instituciones.
- 1.24 Cada una de las evaluaciones contiene recomendaciones para el siguiente ciclo de programación. Aunque algunas son específicas para el país en cuestión, otras revisten un carácter más general, tales como: mejorar los marcos de resultados en los documentos de programación; abordar la dinámica de deuda; invertir más en

estudios analíticos a fin de elucidar los problemas del país; centrar las intervenciones del Banco en forma más estratégica. Estas recomendaciones, aun siendo similares para el conjunto de los países, ponen de manifiesto asuntos recurrentes en cuanto al modo en que el Banco procede para atender a las necesidades de los países y generar resultados de desarrollo.

E. Evaluaciones sectoriales, temáticas y ex post

- 1.25 Estas evaluaciones tienen por finalidad explorar temas específicos de desarrollo que repercuten en un espectro de proyectos del Banco en diferentes países; y, cuando corresponda, examinar la orientación estratégica expresa suministrada a los equipos de proyecto por la Administración y el Directorio mediante documentos de estrategia formalmente aprobados.
- 1.26 **Evaluación del proceso presupuestario.** En 2005, OVE completó evaluaciones sectoriales y temáticas relacionadas con tres componentes del planteamiento del Banco para mejorar el proceso presupuestario en los países miembros prestatarios. Así, se realizaron evaluaciones temáticas específicas de tres de las cuatro fases de la formulación y ejecución presupuestaria, a saber, la aprobación (por el Legislativo), la ejecución (mediante el uso de sistemas de administración financiera) y el control (por los órganos máximos de auditoría).
- 1.27 En vista de la magnitud de las sumas ya asignadas por el Banco a este sector y del carácter reciente de esas operaciones, parecía oportuno recurrir a un análisis externo especializado de las operaciones del Banco. Para ello, OVE e INT cooperaron en la ejecución de este proyecto por medio de tres operaciones de cooperación técnica financiadas por el Fondo de Cooperación General español. Las evaluaciones estuvieron a cargo de la Universidad de Salamanca, Quasar Consultores y el Tribunal de Cuentas de España.
- 1.28 Estas evaluaciones pusieron de manifiesto que queda mucho por aprender en cuanto a la labor en estos sectores; principalmente, que los incentivos de los administradores de recursos públicos son tan importantes como los sistemas instaurados para determinar la eficiencia en la asignación de los fondos y el uso de información para la adopción de decisiones públicas. Dado que dentro del nuevo marco de financiamiento la gestión financiera pública y la verificación de cuentas nacionales se han tornado en elemento crucial de las operaciones del Banco, estos proyectos han cobrado mayor importancia, y se consideró oportuno presentar los resultados en el contexto de un seminario organizado para el Directorio Ejecutivo.
- 1.29 **Crédito multisectorial/Reforma del sector financiero.** OVE había incluido en el plan de trabajo para 2005 una evaluación de las operaciones de crédito multisectorial. Tales operaciones han sido durante muchos años un elemento sobresaliente del programa de préstamos y representan el principal mecanismo por medio del cual el Banco ha respaldado tradicionalmente el sector privado en sus países miembros prestatarios. Las operaciones de crédito multisectorial también están frecuentemente vinculadas con una agenda general de reforma del

sector financiero, por lo que, a solicitud del Directorio, se amplió la evaluación propuesta de dicho crédito para abarcar este último tema. Habida cuenta de la labor adicional que ello exige, esta evaluación se completará y entregará al Directorio a principios de 2006.

- 1.30 Adicionalmente, OVE acometió otras dos evaluaciones sectoriales en materia de **salud** y de **reforma tributaria y fiscal**. Se prevé completar en lo esencial estas dos evaluaciones en el transcurso de 2005, y enviarlas al Directorio en 2006.
- 1.31 **Evaluaciones ex post.** En el período que abarca este informe, el Directorio adoptó una nueva política sobre evaluación ex post encaminada a reforzar el informe de terminación de proyecto como una forma inicial de autoevaluación por parte de la Administración, y solicitó de OVE la realización de dos nuevas modalidades de evaluación ex post independiente, a saber: las Evaluaciones ex post del desempeño y la sostenibilidad, y los Informes de evaluación ex post del impacto. Hace se en un
- 1.32 En 2005, OVE elaboró las evaluaciones ex post requeridas por dicha política y, a la vez, produjo un informe de supervisión en que se examinaban la política misma y la función de las evaluaciones ex post dentro de la perspectiva general del Banco sobre efectividad en el desarrollo. En el documento **Evaluación ex post de proyectos – Informe anual de 2004** ([RE-308](#)) se consignan las lecciones de la experiencia acumulada en el primer año de aplicación de la política de evaluación ex post. De esta iniciativa se extrajeron tres tipos de conclusiones relativas a:
i) las consideraciones sustantivas plasmadas en los distintos proyectos evaluados;
ii) los aspectos de metódicos del sistema de seguimiento y evaluación del Banco;
y iii) los estándares de los métodos de evaluación.
- 1.33 Las conclusiones sustantivas hacen referencia a las lecciones aprendidas de los proyectos evaluados. En 2004 se completaron seis evaluaciones preliminares de impacto, junto con evaluaciones más breves de desempeño y sostenibilidad para otros 13 proyectos. Los proyectos se agruparon en los dos ámbitos temáticos de mejoramiento de barrios y regularización de la tenencia de la tierra.
- 1.34 **Tenencia de la tierra.** Durante muchos años el Banco ha respaldado proyectos encaminados a regularizar la titularización de tierras en zonas rurales. La hipótesis de partida era que la plena titularización acarrearía diversos beneficios, tales como aumentar el valor de la propiedad, ampliar el acceso al crédito merced a la capacidad de garantizar el crédito, incrementar la inversión y acrecentar la productividad. Las evaluaciones de operaciones de regularización de tierras indican un impacto positivo amplio e inequívoco sólo para el valor de las propiedades. Los beneficiarios de estas operaciones constataron una valorización de sus tierras en cada uno de los proyectos evaluados. Sin embargo, para los demás efectos de desarrollo buscados (aumento de la productividad, de la inversión y del acceso al crédito), no se constataron efectos derivados del tratamiento inequívocos. Las conclusiones indican que en el marco de estos programas no cabe esperar que la sola posesión de un título implique que las

instituciones de crédito aceptarán automáticamente el mismo como garantía, especialmente en contextos de limitación del crédito y predominio de asimetrías de información en el entorno de microcrédito.

- 1.35 **Mejoramiento de barrios:** La conclusión general con respecto a la reducida muestra de proyectos evaluados es que éstos ofrecieron eficazmente una mayor cobertura de determinados servicios públicos a las poblaciones beneficiarias. Por cuanto estos servicios se consideran bienes de interés social, su provisión constituye un resultado positivo. Por otra parte, en dos de los casos este impacto fue más pronunciado para los segmentos más pobres comprendidos en la población beneficiaria. Aparte de esto, poco más puede afirmarse; el impacto sobre los objetivos vinculados a la formación de capital humano y los ingresos no pudo demostrarse. Respecto de las intervenciones en el sector salud, acaso el tipo de intervención más directamente vinculado con los servicios de saneamiento, no se ha probado la existencia de un nexo entre las intervenciones y los resultados, ni aun siquiera para los segmentos más pobres de la población beneficiaria. Tampoco se observaron en los tres proyectos analizados indicios que evidenciaran de modo coherente una progresión en variables relacionadas con el valor de la vivienda. En cuanto al impacto del componente de titularización de los proyectos, será preciso emprender una evaluación adicional, toda vez que esos componentes no se habían desembolsado. Ante la escasez de evaluaciones del efecto derivado del tratamiento en este ámbito temático, queda sin dilucidar si un “tratamiento múltiple” genera o no sinergias.
- 1.36 Al nivel general de la política ex post, la principal conclusión es que los costos y beneficios de la evaluación ex post guardan relación directa con la calidad de los datos recopilados y mantenidos por el patrocinador del proyecto a lo largo de la operación. En casos en que la recopilación de datos ha sido acertada y congruente, la evaluación genera altos beneficios en términos de conocimiento y el análisis de los datos tiene un costo relativamente modesto. En contraste, cuando la recopilación de datos no ha sido una prioridad del proyecto, la generación ulterior de datos es muy onerosa y los beneficios en términos de conocimiento menores, dado que, una vez terminado el proyecto, resulta imposible reconstruir de manera fiable conjuntos de datos esenciales, como la información básica previa a la operación.
- 1.37 El ciclo de evaluaciones ex post de 2004 dio lugar a las siguientes conclusiones generales:
- a. La clave del éxito de una evaluación ex post reside en la calidad del diseño evaluativo al aprobarse el proyecto y de la recopilación de datos durante la ejecución del mismo. Se observó que sólo excepcionalmente suelen definirse los resultados de desarrollo del proyecto durante la fase de preparación y generarse los datos durante la ejecución, lo que obliga a proceder a la readecuación de evaluaciones. No fue posible efectuar una evaluación reflexiva ni de efectos de tratamiento sobre la base del cúmulo actual de datos del Banco. La opción de una evaluación readecuada es

posible, aunque problemática, y aunque es mejor que la falta total de evaluación, acarrea mayores costos y se basa en información de terceros, sin que puedan reflejarse con precisión los objetivos de desarrollo del proyecto.

- b. Para responder a las preguntas evaluativas planteadas en la política de evaluación ex post, las evaluaciones reflexivas probablemente arrojarán conclusiones erróneas. Puede considerarse que una evaluación de efectos de tratamiento que establezca vínculos causales entre las acciones y los resultados directos sea la norma deseada para proyectos públicos de cobertura parcial, complementada por análisis de costos, incidencia de beneficios y efectos institucionales, entre otros elementos. El costo de recopilación de datos para estas evaluaciones depende de los puntos antes citados y, si bien podría ser sustancial, es modesto con respecto a la magnitud del préstamo.
- c. Las evaluaciones de proyectos aislados son difíciles de valorar; no es sencillo dissociar los efectos vinculados al contexto o a las características propias de ese proyecto del resultado sistemático del diseño del proyecto. Este problema puede solventarse evaluando un grupo de proyectos similares.
- d. El éxito de la agenda de resultados y el papel de la evaluación ex post dentro de la misma depende del desarrollo que haga el país prestatario de su propio programa de gestión por resultados y de evaluación, y no solamente de la capacidad interna del Banco. El sistema actual de “responsabilidad compartida” no está funcionando bien ni para el seguimiento paralelo ni para la evaluabilidad ex post de un proyecto.
- e. Una pronta y mejor colaboración entre la Administración, OVE y los prestatarios en la planificación y ejecución de las evaluaciones se traduce en evaluaciones de mejor calidad y mayor pertinencia. Además, el valor agregado de la evaluación paralela y colaborativa indica que tal vez los plazos que exige la Política con respecto a los informes de evaluación ex post del impacto y las evaluaciones ex post de desempeño y sostenibilidad sean innecesarios.
- f. Las seis evaluaciones de efectos de tratamiento realizadas durante 2004 demuestran que las intervenciones del Banco tienen un efecto significativo en al menos un objetivo de desarrollo declarado. Estas conclusiones indican que quizás el Banco esté actualmente subestimando la naturaleza de su contribución al desarrollo.

F. Evaluación de políticas e instrumentos

- 1.38 Las políticas constituyen orientaciones expresas para las actividades del Banco y tienen por finalidad definir el espacio en que esas actividades son posibles. Mientras que las estrategias definen métodos y prioridades, las políticas establecen límites a la acción. Las políticas son siempre expresas y están sujetas a su aprobación por el Directorio. Un importante subconjunto de ellas es el que

define los instrumentos diferenciados que existen para respaldar el desarrollo en la región. OVE completó a finales de 2004 una importante evaluación general de los **instrumentos de préstamo** del Banco; y en 2005 realizó evaluaciones del **Programa de préstamos al sector privado**, el **Plan de acción para el sector privado** en los países de los grupos C y D, los **Diálogos regionales de política** y los **Estudios económicos y sectoriales en los países**.

- 1.39 **Una evaluación de las modalidades de operaciones de préstamo del BID (RE-300)** Durante gran parte de su existencia, el Banco ha seguido un modelo de actividad basado en la concesión de financiamiento de deuda a largo plazo para “proyectos” específicos.” Se considera que los proyectos son esfuerzos en gran parte autónomos por crear activos productivos para los países mediante importantes transferencias netas de recursos a fin de financiar una serie específica y preidentificada de gastos. Por lo común, los proyectos son diseñados por el Banco conjuntamente con las autoridades del país y ejecutados por el prestatario. El modelo de proyecto se lleva a la práctica por medio de dos grandes familias de instrumentos de préstamo: los préstamos de “inversión”, con los que se financian gastos debidamente identificados (tradicionalmente asociados a la formación de capital en el sector público); y los préstamos “en apoyo de reformas de política”, que aportan fondos no vinculados con gastos específicos, en respuesta al cumplimiento de objetivos de reforma de políticas.
- 1.40 Aunque ambos tipos de instrumento encierran el potencial para contribuir de forma positiva al desarrollo de los países, esta contribución debe definirse y medirse en forma de tasas de rentabilidad económica. La deuda como modalidad de asistencia para el desarrollo puede plantear problemas si el futuro rendimiento que se genere no excede del futuro costo del servicio de la deuda.
- 1.41 La evaluación permitió determinar que los instrumentos de préstamo del Banco no contienen en general suficientes salvaguardias como para asegurar una evaluación cabal de los futuros beneficios derivados de operaciones de préstamo. Son minoritarios los préstamos del Banco que contienen algún tipo de cálculo de tasas de rendimiento o relación costo/beneficio. En los instrumentos de préstamo del Banco para inversión, las salvaguardias tienden a concentrarse en aspectos fiduciarios referidos a los rubros en que se gastaron los recursos, más que a los resultados obtenidos con tales recursos.
- 1.42 En el caso de los préstamos en apoyo de reformas de política, tampoco se ha procurado definir el futuro rendimiento de las actividades, y existe el problema adicional de que se combinan dos objetivos en un solo instrumento. Este tipo de operaciones conjugan objetivos de financiamiento a los países (con frecuencia durante crisis económicas) con objetivos de reforma de políticas, lo que dificulta discernir con posterioridad el objetivo preciso que se perseguía.
- 1.43 Al mismo tiempo, el análisis reveló que la evolución actual de las necesidades de los países pone en tela de juicio la vigencia del modelo de proyectos de financiamiento para el desarrollo. Las restricciones fiscales hacen más difícil administrar el punto de convergencia entre los sistemas presupuestarios

nacionales y los proyectos autónomos con financiamiento internacional, y los costos de transacción asociados con el modelo de proyectos tienen menos sentido en un mundo en que cobran creciente importancia la responsabilización y la transparencia fiscales a nivel nacional. Los países precisan que las instituciones multilaterales de financiamiento del desarrollo se integren más eficazmente con los sistemas presupuestarios y de responsabilización nacionales, y que conjuguen la reforma institucional y de políticas con el financiamiento de los gastos específicos necesarios para dar eficacia a las reformas.

- 1.44 A la luz de dichas conclusiones, el informe recomendaba al Banco profundizar sustancialmente el fundamento analítico de todas sus operaciones. En todas las intervenciones que se propongan, ya sea centradas en nuevas inversiones o en aumentos de eficiencia mediante reformas de política, se deberían describir claramente los rendimientos económicos y financieros previstos, y comparar analíticamente esos rendimientos con los costos futuros de la deuda contraída para financiarlos. También se recomendaba que el Banco se focalice en los países, no en los instrumentos, y procure una mayor integración de sus actividades con las de los países mediante la ejecución de intervenciones centradas en programas más que en proyectos. Ello podría requerir una acción concertada con otras organizaciones multilaterales para elaborar y aplicar prácticas óptimas a fin de evaluar la capacidad de gestión fiduciaria de los países y delegar tales funciones en los países cuyas instituciones de supervisión se consideren adecuadas.
- 1.45 **El programa de préstamos directos del Banco al sector privado: 1995-2003** (RE-303). OVE pasó revista a 55 proyectos de concesión de préstamos directos al sector privado, los cuales representan el 82% de las aprobaciones para dicho sector y el 91% de los proyectos firmados. La evaluación puso de manifiesto el uso limitado que se ha hecho de la capacidad autorizada de financiamiento, la cual se fijó en el 10% del total de la cartera activa del Banco, pero nunca superó siquiera el tope del 5% establecido originalmente para esta modalidad de préstamo. El Banco logró otorgar un financiamiento que combinaba montos, plazos y tasas de interés poco comunes en el mercado, y aportar la seguridad o “confianza” implícita que su participación transmite a los Estados o entidades reguladoras. Por otra parte, las operaciones del Banco han aportado una significativa adicionalidad social y ambiental. En términos de eficacia, una enseñanza cardinal de esta evaluación es que el éxito de la labor del Banco ha sido mayor cuando ésta se ha centrado en la generación de un efecto de demostración.
- 1.46 Sin embargo, las premisas que inicialmente confirieron al Banco determinadas ventajas competitivas, al menos parcialmente, se han venido erosionando en razón de la transformación de los mercados y de la ineficacia de los seguros contra

riesgos políticos y normativos³, lo cual ofrece nuevas posibilidades al tiempo que representa desafíos en cuanto a los tipos de intervención.

- 1.47 Los proyectos ejecutados por el sector privado con financiamiento del Banco se ajustaron en su mayor parte a los plazos y el presupuesto previstos y, con contadas excepciones, están proporcionando los servicios prometidos con un nivel aceptable de calidad. La evaluación concluyó con una serie de recomendaciones encaminadas a mejorar el funcionamiento del programa, a la luz de las carencias constatadas, las transformaciones del mercado y la aproximación no integrada del Banco al sector privado.
- 1.48 En 2005 se emprendieron evaluaciones de instrumentos para los **diálogos regionales de política** y los **estudios económicos y sectoriales**, las cuales se plasmarán en informes que se enviarán al Directorio antes del fin de 2005. La evaluación del **plan de acción para el sector privado en los países de los grupos C y D** se completará a inicios de 2006, a fin de permitir a OVE analizar los datos para el conjunto de 2005.

G. Desarrollo de capacidad de evaluación

- 1.49 Desde 1994, ha sido función de la Oficina de Evaluación del Banco trabajar con el personal de la institución y los países prestatarios con vistas a reforzar la capacidad de evaluación en la región. Para cumplir este aspecto de su plan de trabajo, OVE ha suministrado asistencia técnica a solicitud de los equipos de proyecto; revisado y comentado iniciativas de la Administración en materia de evaluación y gestión por resultados; prestado servicios de consultoría al Banco Centroamericano de Integración Económica; financiado estudios de evaluación de esa entidad y del Banco de Desarrollo del Caribe; y colaborado con el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) de Brasil en la formulación y ejecución de una operación regional de cooperación técnica (ATN/SF-5574-RG) para crear conciencia sobre temas de evaluación en las instituciones del sector público a través de la Mesa Redonda Interamericana en Evaluación y Gestión por Resultados. Dicha operación dio lugar a diversos estudios sobre el estado de la función de evaluación en la región y sentó las bases para ampliar y formalizar una red de evaluadores (REDEVAL) en la región.
- 1.50 En 2004 y 2005, OVE ha contribuido a dar carácter formal a esta red proporcionando un centro virtual de intercambio de noticias, comentarios e información atinentes a las actividades de evaluación en la región. Podrán participar en la red miembros de organismos estatales, universidades y organizaciones no gubernamentales, y OVE publicará en la correspondiente página virtual síntesis de las evaluaciones hechas por los participantes.

³ La Administración discrepa con la conclusión de OVE sobre la eficacia del seguro contra riesgos. Sus comentarios se recogen en el documento RE-303-1 del 16 de febrero de 2005.

- 1.51 OVE ha constatado asimismo que realización de evaluaciones ex post puede tener un valioso efecto secundario al fomentar la capacidad de evaluación en la región. En el ejercicio preliminar de evaluación del impacto, OVE contrató con entidades públicas de Argentina y Brasil y con un centro de investigación privado de Perú el grueso de la labor de evaluación de los proyectos del Banco en dichos países. Esta opción tiene por resultado la entrega de evaluaciones ex post completas y un marcado aumento del capital de experiencia para la labor de evaluaciones los países. OVE calcula que más de la mitad del presupuesto total solicitado para evaluación ex post se ejecutará en 2005 a través de contratos con organismos de la región. En la medida de lo posible, y con arreglo a los procedimientos de adquisiciones del Banco, OVE procurará contratar las futuras evaluaciones mediante la red REDEVAL.

H. Identificación del impacto de las evaluaciones

- 1.52 En septiembre de 2005, OVE había concluido y enviado al Directorio Ejecutivo 51 estudios, los cuales incluían en total 288 recomendaciones para incrementar la eficacia del Banco. Los estudios de OVE suelen presentarse al Directorio junto con comentarios por escrito de la Administración, la cual es invitada asimismo a participar en las deliberaciones del Directorio sobre los informes de OVE. Repasando tales comentarios se constata que la Administración ha coincidido habitualmente con el tenor general de las recomendaciones de OVE y sólo ha expresado discrepancias en menos del 10% de las recomendaciones. Con objeto de facilitar la identificación y el seguimiento de sus recomendaciones, OVE ha incluido en su sitio virtual la lista completa de dichas [recomendaciones](#), junto con un espacio para que la Administración pueda comentar los avances realizados. Una vez completada esa matriz, OVE dará a conocer cada año, en el mes de junio, cuáles recomendaciones considera que se han seguido cabalmente, y cuáles no han dado lugar a acciones, o sólo a medidas parciales.

II. INFORME DE SITUACIÓN DE 2005 Y PROPUESTA DE PLAN DE TRABAJO PARA 2006-2007

- 2.1 Como se indica en detalle en las secciones precedentes, OVE configura su plan de trabajo plurianual en torno a un equilibrado programa de trabajo en cinco temas: 1) Supervisión de las actividades de evaluación en el Banco, 2) Evaluación de los programas de país, 3) Evaluaciones sectoriales, temáticas y ex post, 4) Evaluaciones de políticas e instrumentos y 5) Desarrollo de la capacidad de evaluación.
- 2.2 En el Cuadro 2.1 se resumen los logros de OVE en 2005 y se presentan un plan de trabajo pormenorizado para 2006 y un plan provisional para 2007. En la columna 1 del Cuadro se indica la labor que OVE ha completado a septiembre de 2005 (C05) y la que se prevé completar antes de fines de 2005 (TBC05). Los estudios comenzados y completados en lo esencial en 2004, pero que no tendrán forma definitiva hasta 2006, llevan la clave TBC06. En la columna 3 se enumera la labor propuesta para 2006, y en la columna 4 se indican algunos de los elementos que se han de incluir en el plan de trabajo para 2007.
- 2.3 Globalmente, al concluir 2005 OVE habrá presentado al Directorio 19 informes de evaluación, y habrá finalizado en esencia otros cinco informes que se entregarán al Directorio a comienzos de 2006. Varias actividades en curso (diagnósticos de evaluabilidad de documentos de programación, análisis de validación de ITP e ISDP) darán lugar a informes someros en 2005 y se incorporarán a las actividades en realización dentro del plan de trabajo de 2006-2007. Las evaluaciones de proyectos individuales que realiza OVE como parte de sus evaluaciones sectoriales, temáticas, de política y de país no se remiten directamente al Directorio, pero pueden examinarse en los archivos de OVE.

Cuadro 2.1: Estado del programa de trabajo plurianual de OVE, 2005-2007

2005	Estado	2006	2007
Estudios de supervisión			
Informe anual y presupuesto 2004/2005	C04	Informe anual y presupuesto	Informe anual y presupuesto
Evaluación y mitigación de riesgo en proyectos	TBC05	Análisis de calidad de la	Validación de ISDP e ITP
Validación de ITP	O	Validación de ITP y ISDP	PRODEV
Diagnóstico de evaluabilidad de estrategias de	C05	Uso de recursos humanos*	
Diagnóstico de evaluabilidad de proyectos	TBC06	Revisión del modelo de suficiencia de capital del Banco	
Análisis de las carteras de país	TBC05	Supervisión del MTAP	
Validación de ISDP	O	FOMIN	FOMIN
CII		CII	CII
Evaluaciones de los programas de país			
Guatemala	C05	Chile	Ecuador
Suriname	TBC05	Costa Rica	Brasil
Panamá	C05	Guyana	Nicaragua
República Dominicana	C05	Perú	Bahamas
El Salvador	C05	Colombia	
Jamaica	C05	Venezuela	
Barbados	TBC05	Honduras	
Uruguay	C05	Haití	
Revisión del protocolo para las EPP	TBC06	México	
Evaluaciones sectoriales, temáticas y ex post			
Evaluación del proceso presupuestario	C05	Programas para la primera	Desarrollo rural integral
Evaluación del sector de la salud	TBC05	Reforma de la administración	Compensación de efectos del
Reforma tributaria y fiscal	TBC05	Transporte	Vivienda
Crédito multisectorial/Reforma sector financiero	TBC06	Ciencia y tecnología	
Informe sobre evaluaciones ex post EPSAs e IERs	C05	EPSAs e IERs	EPSAs e IERs
Evaluaciones de políticas e instrumentos			
Plan de acción para el sector privado en los países	TBC06	Política de servicios públicos:	Préstamos programáticos
Préstamos del Banco al sector privado	C05		
Diálogos regionales de política	TBC05	Análisis económico de instrumentos de préstamo	IIRSA
Estudios de evaluación (económicos y sectoriales)	TBC05		Plan Puebla-Panamá
Desarrollo de capacidad de evaluación			
		REDEVAL, apoyo de equipo	

Códigos: C05=concluido en 2005; TBC05=conclusión prevista para diciembre de 2005; TBC06=conclusión prevista para el primer semestre 2006; O= en curso

** pendiente de decisión del Directorio*

A. Estudios de supervisión

- 2.4 Un aspecto medular de las actividades de OVE desde su creación ha sido la articulación de mecanismos capaces de ayudar al Banco a imprimir mayor eficacia a sus operaciones con el propósito de generar claros resultados de

desarrollo para los países miembros prestatarios. Tal fue el mandato primordial que el Directorio impartiera a la Oficina al momento de aprobar su creación (en el documento RE-238 de 1999).

- 2.5 Durante los últimos años, el imperativo de prestar especial atención a los resultados se ha convertido en objetivo cardinal de la institución. El BID se sumó a otros bancos multilaterales de desarrollo en el respaldo a un paradigma de gestión por resultados⁴, adoptó un Plan de acción a mediano plazo para la efectividad en el desarrollo (documento GN-2324) y creó dentro de la Administración un departamento consagrado a la consecución de esos objetivos. Con ocasión de su última reunión anual, la Asamblea de Gobernadores aprobó un acuerdo sobre un nuevo marco de financiamiento en el que se consignaba el siguiente compromiso institucional:

El Banco seguirá poniendo en práctica medidas para aumentar la efectividad en el desarrollo de sus programas y proyectos y para respaldar a los países miembros en cuanto al fortalecimiento de sus propios sistemas de control y evaluación. El progreso observado en materia de efectividad en el desarrollo ha de consolidarse en un sistema institucional concentrado en los resultados, que incluya datos básicos, ejecución e indicadores de resultados para el control de proyectos y programas de país.

- 2.6 La Asamblea asignó a OVE el cometido de “supervisar la calidad de todos los sistemas de evaluación referentes al desempeño de los programas y proyectos del Banco.” Dado que dichos sistemas son clave para alcanzar el objetivo de “un sistema institucional focalizado en los resultados”, gran parte del plan de trabajo de los próximos dos años se centrará en la realización de estudios de supervisión y actividades en apoyo de esa consolidación institucional.
- 2.7 El plan de trabajo de 2005 trazó las grandes líneas de las actividades de supervisión de OVE. En 2005 se iniciaron evaluaciones de certificación de los ITP y los ISDP, las cuales se prevé proseguir como una actividad permanente. Para el ejercicio de ejecución de 2005 se concluirá un análisis complementario al **estudio de evaluabilidad** de proyectos de 2002, y a principios de 2006 se enviará un estudio al Directorio. Asimismo, se estableció una **revisión de la calidad del sistema de supervisión del Banco** como complemento al informe de supervisión de 2004 (documento RE-293) y, a solicitud del Directorio, se incluyó como parte del plan de trabajo para 2006 una evaluación del **modelo de suficiencia de capital** del Banco.
- 2.8 Durante la deliberación sobre el programa de trabajo de 2005, algunos Directores habían solicitado que OVE realizara una evaluación del **uso de los recursos**

⁴ “Mejoras en la Medición, Seguimiento y Gestión para el logro de Resultados en Términos de Desarrollo”, declaración de los jefes de los bancos multilaterales de desarrollo, Monterrey, 19 de marzo de 2002.

humanos del Banco. OVE elaboró un documento de discusión sobre el tema, y en ese momento se decidió aplazar la evaluación hasta una fecha ulterior. Esta consideración se ha incluido a título provisional en el programa de trabajo de 2006, para el caso de que los Directores consideraran oportuno realizar la evaluación propuesta en el documento de discusión de 2004.

- 2.9 En 2004, el Directorio dio su aprobación a una nueva e importante actividad de supervisión para el programa de trabajo de 2006, a saber, una evaluación de la **ejecución del Plan de acción a mediano plazo sobre efectividad en el desarrollo (MTAP)**. Esta evaluación tiene por propósito contribuir a la formulación de normas específicas para medir y supervisar la efectividad institucional en los países miembros prestatarios. La normalización y la medición son herramientas metodológicas fundamentales para mantener al Directorio al tanto de los avances en este ámbito crucial.
- 2.10 Como parte de esta actividad de supervisión, se prestará especial atención a dos sistemas clave, como son el presupuesto administrativo y los sistemas electrónicos de información.
- **Presupuesto administrativo:** Aunque el Banco ha optado por una metodología de resultados, su propio presupuesto administrativo sigue centrado en gran medida en unidades orgánicas y partidas de gasto. En el plan de acción a medio plazo, la Administración consignó su propósito al afirmar que “esto conducirá a planes de actividad institucionales enfocados en los resultados y ofrecerá la base para solicitar *presupuestos* formulados especialmente para lograrlos”. Para contribuir a esta transición, OVE examinará el presupuesto administrativo propuesto para 2005 y 2006 por la Administración, con miras a identificar indicadores de resultados en los planes operativos propuestos y determinar el grado de vinculación entre el logro de resultados y subsiguientes asignaciones presupuestarias. El estudio se concebirá con el fin de brindar sugerencias para profundizar la focalización en resultados en el presupuesto de 2007.
 - **Sistemas de información.** En orden al seguimiento y la supervisión de la efectividad en el desarrollo de sus intervenciones, el BID estructura y mantiene un conjunto de bases de datos vinculadas entre sí que contienen información fáctica sobre las operaciones del Banco. El personal del Banco utiliza estas bases de datos para fines de seguimiento interno y elaboración de informes externos sobre las actividades del Banco. Sin embargo, recientes evaluaciones de OVE han permitido constatar problemas significativos en los sistemas utilizados para ubicar la información operacional. Al hecho de que algunos sistemas cruciales no mantienen enlaces actualizados con otras bases de datos se suman los frecuentes errores en los datos sobre operaciones y el mantenimiento de información incoherente en múltiples sistemas diferentes. En este estudio de supervisión se describirán y analizarán estos problemas con mayor detenimiento y se formularán recomendaciones para la consolidación de

los sistemas de información, como parte de la estructuración del sistema institucional focalizado en los resultados.

- 2.11 **FOMIN y CII.** Durante los tres últimos años, y como parte de su plan de trabajo, OVE ha prestado servicios independientes de evaluación a la CII. OVE examina y certifica la calidad de la labor interna de autoevaluación realizada por la CII y brinda apoyo técnico para dar cumplimiento a las pautas de evaluación interna de las operaciones con el sector privado establecidas por el Grupo de Cooperación en materia de Evaluación de las instituciones financieras multilaterales. Para 2006, OVE ha acordado suministrar al FOMIN la asistencia que éste ha solicitado en tal sentido, con miras a ajustarse a las normas internas de autoevaluación. Tratándose de entidades jurídicas diferentes, el FOMIN y la CII contratan estos servicios directamente con OVE, y los correspondientes pagos se consignan en el presupuesto de OVE en la partida “Ingresos y reembolsos administrativos”.

B. Evaluaciones de los programas de país

- 2.12 **Las evaluaciones de los programas de país** están destinadas a respaldar la mayor prioridad que el Directorio y la Administración asignan a la programación por países. Estas evaluaciones plurianuales de toda la gama de instrumentos del Banco ofrecen la posibilidad de examinar los resultados de las actividades de éste con respecto al conjunto de un programa de país, y no simplemente a un préstamo o a una operación de cooperación técnica. Las evaluaciones de los programas de país dependen de la preparación de las estrategias de país, y estas, a su vez, del calendario electoral en la región. Con todo, OVE tiene previsto producir en 2006 nueve evaluaciones este tipo, incluidas varias segundas evaluaciones de países para los cuales ya se han elaborado evaluaciones anteriores.
- 2.13 En el nuevo marco de financiamiento recientemente aprobado por los Gobernadores sigue asignándose firme prioridad a la mejora de la calidad del proceso de programación por países. Concretamente, en la Recomendación número 6 se insta al Banco a:

Fortalecer la programación de país para aumentar el enfoque de país. El sistema de programación habrá de desempeñar un papel fundamental en la decisión sobre la combinación adecuada de instrumentos del BID que haya de utilizar cada país, teniendo en cuenta sus metas de desarrollo, progreso institucional y necesidades financieras. Para ello, deberían profundizarse los esfuerzos para fortalecer el proceso de programación de país por medio del examen de las directrices de estrategia de país que el Directorio Ejecutivo considerará en 2005.

- 2.14 Dentro de su programa de trabajo para 2005, OVE procedió a una determinación de la evaluabilidad de las estrategias de país elaboradas conforme a las directrices que el Directorio aprobó en 2002, la cual servirá de insumo a la Administración para llevar a cabo el examen que dispone el nuevo marco de financiamiento. Se prevé que la Administración propondrá modificaciones de las directrices de

estrategia de país a fin de incorporar nuevos elementos del nuevo marco de financiamiento; una vez se haya completado ese proceso, OVE remitirá al Directorio una propuesta encaminada a **revisar el procedimiento vigente** para elaborar las evaluaciones de programa de país, tomando en consideración las nuevas directrices.

C. Evaluaciones sectoriales, temáticas y ex post

- 2.15 En esta categoría se incluyen las evaluaciones relativas a temas que aparecen de manera reiterada en distintos países y en múltiples intervenciones financiadas por Banco. La finalidad de esta labor es analizar el modelo de comportamiento de tales intervenciones y examinar información sobre resultados para verificar si los supuestos consignados en el modelo se reflejan efectivamente en la práctica. In 2005, se completó con ayuda del Gobierno de España el análisis de tres aspectos de la modernización del sector público: fortalecimiento legislativo, organismos de auditoría y control, y gestión financiera. Los correspondientes resultados se notificaron al Directorio en el transcurso de un seminario celebrado el 23 de junio de 2005.
- 2.16 Se espera completar antes del fin de 2005 evaluaciones temáticas sobre las intervenciones en el sector salud y la reforma fiscal y tributaria. OVE también dio inicio en 2005 a una evaluación de los programas de crédito multisectorial del Banco y, a instancias del Directorio, ha procurado incorporar en esta evaluación una visión más amplia de la experiencia de reforma del sector financiero. Se prevé que, si bien la labor de evaluación se completará en 2005, el informe como tal se presentará al Directorio a principios de 2006.
- 2.17 En anteriores planes de trabajo, las actividades de evaluación ex post se consignaban como una categoría aparte en el programa de trabajo de la Oficina. Durante el proceso de evaluación ex post de 2005, OVE concluyó que la labor requerida por el Directorio en este ámbito podría redundar en máximo beneficio basando en una temática común la selección de proyectos para evaluación ex post del impacto. Así, para el plan de trabajo de 2006, las evaluaciones ex post individuales se inscribirán siempre que sea posible dentro de evaluaciones temáticas más generales. OVE continuará produciendo los dos tipos de evaluaciones ex post que dispone la política (Evaluación ex post de desempeño y sostenibilidad e Informe de evaluación ex post del impacto) y divulgará en su sitio virtual informes particulares de evaluación ex post; sin embargo, se prevé presentar a la consideración del Directorio exclusivamente las evaluaciones sectoriales y temáticas respaldadas por dichas evaluaciones particulares de proyectos.
- 2.18 En el programa plurianual de trabajo de 2005 se programaron para 2006 tres estudios temáticos, a saber: **Programas para la primera infancia, Reforma de la administración pública y Transporte**. La evaluación del sector de transporte incorporará las evaluaciones ex post de proyectos de caminos rurales que se completaron en 2005, en tanto que las evaluaciones de los programas para la

primera infancia forman parte del programa de evaluaciones ex post de 2006. Como parte del proceso de evaluación ex post para 2005 se emprendió una evaluación temática del programa de **Ciencia y tecnología** del Banco, y a comienzos de 2006 está prevista la entrega de un informe temáticos sobre este tema.

- 2.19 Para 2007, se proponen tres evaluaciones temáticas: medidas de compensación frente al ajuste estructural, vivienda y servicios agrícolas.
- 2.20 **Compensación por los efectos del ajuste estructural.** Varias evaluaciones recientes de programas de país realizadas por OVE han arrojado indicios que parecen corroborar el consenso imperante en círculos económicos de que las políticas de ajuste estructural, vale decir liberalización comercial, consolidación fiscal, apertura de los mercados de capital y restricción monetaria, quizá han tenido en ocasiones un impacto negativo en la distribución del ingreso, y en muchos casos han agravado el problema de la pobreza, al menos en lo inmediato. Aun cuando dicho consenso también sostiene que las políticas en cuestión elevarán probablemente las tasas de crecimiento estable, los costos transicionales de las mismas son de suficiente magnitud como para que muchos países hayan requerido el apoyo del Banco a programas encaminados a paliar las repercusiones adversas de la reforma estructural sobre la distribución de ingresos. Tales iniciativas comprenden, entre otras, fondos de inversión social, programas de transferencias, programas de adquisición de destrezas y programas de ajuste rural. En esta evaluación se analizará la formulación y ejecución de dichas intervenciones correctivas y se intentará determinar hasta qué punto éstas han conseguido atenuar los efectos transicionales adversos de las grandes iniciativas de reforma estructural.
- 2.21 **Vivienda.** Durante la última década, las intervenciones del Banco en el sector de la vivienda se han centrado en tres tipos de programas: Mejoras urbanas, crédito inmobiliario y subsidios centrados en la demanda para operaciones de compra y mejora de vivienda. Los resultados del continuo proceso de evaluación de los programas de país por parte de OVE, junto con su evaluación de determinados programas de vivienda en 2004, ha suscitado interrogantes de índole evaluativa respecto a la eficacia de las intervenciones en el sector. Algunos de estos interrogantes se orientan a determinar si las intervenciones en cuestión han beneficiado efectivamente a los pobres; si los programas de vivienda del Banco se traducen en un mayor acceso a los mercados de crédito y de vivienda para los distintos sectores de ingresos en los países prestatarios; en qué medida los mecanismos formales (tales como títulos de propiedad urbana) contribuyen a otorgar derechos efectivos de propiedad, y qué en función cumplen estos derechos en el desarrollo de los mercados de vivienda y de capital. Para responder a estos y otros interrogantes más decisivos en torno a la eficacia de las intervenciones en el sector de vivienda como mecanismo para aumentar el bienestar, OVE pasará revista a la experiencia del Banco en dicho sector en 2007.

- 2.22 **Servicios agrícolas.** El apoyo del BID a los programas de servicios agrícolas abarca operaciones de generación de conocimientos (investigación y desarrollo) y servicios de tecnología, que conjuntamente representan alrededor del 17% del financiamiento total del Banco al sector rural. Las aprobaciones en ese sector durante la pasada década se dividen en dos grupos diferenciados: Entre 1991 y 1993, el Banco dirigió su apoyo a los institutos tecnológicos agrícolas nacionales, tal como venía haciendo desde los años sesenta, cuando comenzó a financiar estas instituciones. Este primer grupo de proyectos tenía por doble prioridad el financiamiento de bienes de capital (instalaciones, laboratorios, compra de vehículos) y la formación de recursos humanos (becas de posgrado en el exterior). A partir de 1995, el eje del apoyo a la investigación agrícola se ha desplazado hacia la actividad pública de investigación básica y la constitución de asociaciones entre gobierno y empresa privada mediante la promoción de fondos competitivos para sufragar la labor investigativa y hacer mayor hincapié en la obtención de productos de investigación.
- 2.23 En esta nueva era de derribo de barreras comerciales y crecientes exigencias técnicas para una producción competitiva, los agricultores precisan más que nunca hallar nuevos modos de organizar la producción, pero las opciones de que disponen no son las mismas. Conforme este giro estructural ha cobrado forma, también se ha hecho patente que los servicios públicos de extensión para agricultores de bajo ingreso son con frecuencia inadecuados. Para acomodarse a estos cambios, el Banco ha explorado durante el último decenio diversas vías para optimizar su asistencia a los pequeños agricultores. Esta evaluación explorará tales vías en 2007, en el marco de una evaluación temática de conjunto.

D. Evaluaciones de políticas e instrumentos

- 2.24 En 2004, OVE realizó una extensa evaluación de los instrumentos de préstamo del Banco como aporte para el establecimiento del nuevo marco de financiamiento. Dentro del programa de trabajo en este ámbito para 2005, se examinó el **Programa de préstamos del Banco al sector privado** (documento RE-303), se evaluaron el **Plan de acción para el sector privado en los países de los grupos C y D** y los **Diálogos regionales de política**, y se examinó la índole y la utilización de los **estudios económicos y sectoriales** en los países. El plan de acción para el sector privado se entregará en el primer trimestre de 2006, de modo tal que OVE revisar en su totalidad la trayectoria de tres años de la iniciativa conforme al mandato del Directorio. Por su parte, los análisis concernientes a los diálogos regionales de política y a los estudios económicos y sectoriales se entregarán al final de 2005.
- 2.25 Una evaluación de políticas (**Servicios públicos en el sector de la energía**) y una de instrumentos (**análisis económico en los proyectos**) se traspasan del programa de trabajo de 2005, incluyéndose en el de 2006. La evaluación relativa a la energía se completó en lo esencial en 2005 y probablemente se entregará a principios de 2006. La evaluación del análisis económico debía completarse en 2005, pero al pasar revista a los proyectos se observó que muy pocos contenían un

análisis formal económico o de tasas de rendimiento, lo que no proporcionaba una base suficiente para el estudio. La Administración ha acometido su propia revisión del uso del análisis económico en los proyectos, y se prevé que los proyectos que arranquen en 2006 harán probablemente un uso más extenso de esta técnica, por lo que la evaluación se ha postergado de 2005 a 2006.

- 2.26 El mandato emitido en 2004 por el Comité de Presupuesto del Directorio tocante a la realización de evaluaciones de instrumentos para iniciativas del Banco que culminan se plasmó en un estudio de diálogos regionales de política en 2005, y dará lugar a evaluaciones de la **IIRSA** y del **Plan Puebla-Panamá** para el programa de trabajo de 2007.
- 2.27 En 2006, OVE comenzará a trabajar en una evaluación del instrumento de **préstamos programáticos**. Un objetivo crucial del nuevo marco del financiamiento era propiciar un mayor recurso de los países miembros prestatarios a este tipo de préstamos. El Banco cuenta al presente con varios instrumentos (Programas con enfoque sectorial amplio, Préstamos en función de resultados) que le permiten perseguir el objetivo de hacer "...uso de todos los instrumentos disponibles del Banco para ayudar a los países a la puesta en práctica de programas y a la consecución de objetivos fijados de común acuerdo en sectores o ramas de actividades donde existan condiciones propicias para la aplicación eficaz de ese criterio." Dada la importancia de estos instrumentos, OVE precisa articular una metodología para evaluar los préstamos programáticos, lo cual hará mediante una evaluación de las iniciativas de financiamiento programático que se han aprobado en los últimos años.

E. Desarrollo de capacidad de evaluación

- 2.28 OVE ha incluido siempre en su programa de trabajo la provisión de un moderado apoyo técnico a los equipos de proyecto y unidades de evaluación del Banco en los países miembros prestatarios. La Oficina ha configurado una red de evaluadores profesionales independientes en la región y ha concebido sus actividades de evaluación ex post de modo que éstas se cumplan en gran parte mediante contratos con individuos e instituciones de la región, coadyuvando así al desarrollo de capacidades de evaluación mediante la realización efectiva de estudios de esta índole. Se prevé continuar esas actividades durante el período 2006-2007.
- 2.29 El nuevo marco de financiamiento asigna una alta prioridad a la promoción y utilización de la capacidad nacional de evaluación como un elemento en el proceso de implantar un modelo programático de financiamiento del desarrollo. En 2004, el Directorio aprobó una nueva iniciativa de primer orden (PRODEV) ideada con objeto de canalizar recursos en apoyo del desarrollo de esta capacidad en la región. OVE ha colaborado con la Administración en la ejecución de las actividades del PRODEV encaminadas a este fin y, como parte del programa de trabajo de 2007, efectuará un estudio de supervisión sobre la eficacia de esta iniciativa.

- 2.30 Tal como ha ocurrido en el pasado, es probable que algunos de los componentes del plan de trabajo para 2006 pasen al de 2007, ya sea porque el Directorio formule solicitudes complementarias de que se hagan nuevas evaluaciones, o como resultado de demoras imprevistas de preparación o análisis en el proceso de materializar otros productos previstos. Por consiguiente, si bien no es posible calcular con antelación qué estudios necesitarán más tiempo, es probable que algunos de los informes propuestos para 2006 de hecho terminen presentándose en 2007.

III. SOLICITUD DE PRESUPUESTO

- 3.1 El programa de trabajo para 2006 se ha concebido para respaldar el nuevo marco de financiamiento aprobado por los Gobernadores, en el que se hace claro hincapié en la gestión por resultados. No se incluyen nuevas iniciativas de envergadura, ni se prevén cambios de política relacionados con la evaluación. La Administración ha asumido el firme compromiso de impulsar la efectividad en el desarrollo dentro de la institución, un objetivo a cuya promoción se orienta buena parte del plan de trabajo propuesto de OVE. Los elementos primordiales de dicho plan, en particular las evaluaciones de los programas de país y las evaluaciones ex post, obedecen a decisiones de política adoptadas por el Directorio. Considerando que 2006 es un año de transición para el Banco en su conjunto, cabe la posibilidad de que el programa propuesto de trabajo pueda modificarse para dar cabida a nuevas prioridades institucionales. Si ello resultara necesario, OVE elevaría a Directorio una propuesta de modificación del plan de trabajo con miras a adoptar en mayor medida su labor a las necesidades de la institución.
- 3.2 El programa de trabajo esbozado en este documento puede ajustarse a un presupuesto algo menor en términos reales que el de 2005. OVE solicita un incremento de US\$131.055 sobre el nivel de 2005, cifra que, en términos nominales, apenas supera en 2% la del año anterior y, en términos reales, representa una significativa reducción para la Oficina. El aumento del gasto se asocia en parte a la nueva labor por contrato para el FOMIN, la cual queda cubierta por los pagos de esta entidad; por tanto, el aumento de los ingresos de la Oficina significa que el financiamiento neto que se solicita del presupuesto administrativo del Banco es un 0,5% mayor que el solicitado en 2005.

Cuadro 3.1.

Oficina de Evaluación y Supervisión Comparación 2005-2006				
Partida	Monto aprob. en	Total solicitado	Variación	
	2005 (ajustado)	en 2005	US\$	%
Sueldos – Personal profesional intl.	2.704.854	2.845.133	140.280	5,19%
Sueldos – Personal adminst. intl.	255.945	166.342	-89.603	-35,01%
Horas extraordinarias y bonificaciones	6.694	6.942	248	3,70%
Empleados especiales	5.995	6.217	222	3,70%
Remuneración	2.973.488	3.024.634	51.146	1,72%
Prestaciones personal intl.	1.213.928	1.234.705	20.777	1,71%
Prestaciones personal intl.	1.213.928	1.234.705	20.777	1,71%
Gastos de personal	4.187.416	4.259.39	71.923	1,72%
Aprendizaje	27.194	27.873	680	2,50%
Viajes de capacitación	5.439	5.575	136	2,50%
Desarrollo de personal	32.632	33.448	816	2,50%
Consultorías	1.616.280	1.656.687	40.407	2,50%
Asistencia y servicios temporales	53.164	54.494	1.329	2,50%
Empresas	21.266	21.797	532	2,50%
Programas de asistentes de investigación	53.164	54.494	1.329	2,50%
Consultorías y servicios externos	1.743.875	1.787.472	43.597	2,50%
Viajes internacionales en misión oficial	503.053	515.629	12.576	2,50%
Viajes en mission oficial	503.053	515.629	12.576	2,50%
Mobiliario y equipamiento de oficina	1.595	1.635	40	2,50%
<i>Mobiliario y equipamiento</i>	1.595	1.635	40	2,50%
Compra computadoras y equipos periféricos	20.667	21.184	517	2,50%
Servicios especializados				N/A
Programas informáticos	6.526	6.690	163	2,50%
Equipos de copia	5.439	5.575	136	2,50%
<i>Equipos</i>	32.632	33.448	816	2,50%
Suministros oficina, proces. de datos y otros	16.751	17.170	419	2,50%
<i>Suministros</i>	16.751	17.170	419	2,50%
Telefonía (voz y datos)	23.315	23.898	583	2,50%
Correo y servicios conexos de expedición	4.375	4.485	109	2,50%
<i>Comunicaciones</i>	27.690	28.382	692	2,50%
Compra publicaciones y obras referencia				N/A
Revistas, diarios y otras publicac. periódicas	2.127	2.180	53	2,50%
Gastos de impresión y publicación	2.200	2.255	55	2,50%
<i>Gastos publicaciones e impresión</i>	4.327	4.435	108	2,50%
Conferencias, reunions y seminarios	1.088	1.115	27	2,50%
Eventos especiales y gastos de representación	544	558	14	2,50%
Gastos varios	1.088	1.115	27	2,50%
<i>Otros gastos</i>	2.720	2.788	68	2,50%
Gastos administrativos generales	85.715	87.858	2.143	2,50%
Total presupuesto administ. (cifras brutas)	6.552.691	6.683.746	131.055	2,00%
Ingresos y reembolsos administrativos	-	-	-	57,14%
Total presupuesto administ. (cifras netas)	6.377.691	6.408.746	31.055	0,49%

- 3.3 Esta solicitud obedece principalmente a los cambios internos. Por una parte, OVE es una pequeña oficina con una política activa de rotación de personal. En 2005, la Oficina incorporó nuevos funcionarios con un nivel de calificaciones mayor que el del personal que se retiró o el personal en rotación que se reincorporó al Banco, lo cual requirió ajustar al alza el sueldo de base. Previsiblemente, esta pauta se invertirá en 2006 y la estructura del personal de OVE tendrá una calificación media menor que la que existía en 2005. Al momento de solicitar recursos para el incremento salarial de 2005, OVE se había comprometido a reducir los gastos de personal en lo sucesivo si la distribución de los grados lo permitía, un compromiso que se materializa en el presupuesto de 2006.
- 3.4 En segundo lugar, OVE también recibió en 2005 un significativo incremento de recursos para cubrir los servicios externos y de consultoría que permitiesen responder a la labor suplementaria asociada la nueva política de evaluación ex post. Tal como se consignaba en la solicitud de presupuesto para 2005, OVE está llevando a efecto esta tarea en gran parte mediante contratos de consultoría con individuos, instituciones y entidades gubernamentales en la región. La base de financiamiento para servicios externos y de consultoría obtenida en 2005 es suficiente para satisfacer las correspondientes necesidades en 2006, siempre y cuando no haya variaciones significativas en la política ex post. Por lo tanto, OVE sólo está solicitando un crecimiento real nulo en su presupuesto de consultoría para 2006.
- 3.5 En el Cuadro 3.2 se presenta la solicitud de presupuesto de OVE por producto, con un desglose adicional de cada partida de gasto asociada con las categorías de producto. Se observa que, para 2006, son prioridad del personal de OVE los informes de supervisión, las evaluaciones de programas de país y las evaluaciones de políticas, instrumentos y sectores, mientras que las actividades de consultoría se centran en evaluaciones ex post.

Cuadro 3.2

Presupuesto de OVE por programas					
	Personal*	Consultores	Viajes	Total	Porcentaje
Estudios de supervisión	1.314.194	178.747	77.344	1.570.285	23%
Evaluaciones de programas de país	1.095.161	357.494	154.689	1.607.344	24%
Evaluaciones sectoriales y temáticas	876.129	893.736	154.689	1.924.554	29%
de las cuales evaluaciones ex post	700.903	714.989	123.751	1.539.643	
Evaluaciones de políticas e instrumentos	876.129	268.121	103.126	1.247.376	19%
Desarrollo de capacidad de evaluación	219.032	89.374	25.781	334.187	5%
	4.380.645	1.787.472	515.629	6.683.746	100,0%

* Incluye desarrollo del personal y gastos administrativos generales.