



Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE
Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave. N.W., Washington, D.C. 20577

RE-260

***Informe sobre la efectividad
en el desarrollo***



Oficina de Evaluación y Supervisión

Oficialmente distribuido al Directorio Ejecutivo el 4 de Marzo de 2002.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN: PROPÓSITO DEL INFORME.....	1
II.	LA EVOLUCIÓN DEL SIGNIFICADO DE DESARROLLO	5
III.	OBSERVACIÓN DEL DESARROLLO: LA BÚSQUEDA DE RESULTADOS EN AMÉRICA LATINA	17
	A. El desarrollo en la región: PIB y pobreza	20
	B. Resultados a nivel de los países.....	25
	C. Beneficios a nivel de proyectos.....	29
IV.	EL AUMENTO DE LA EFECTIVIDAD	41
	A. Localización de proyectos teniendo en cuenta los retos de desarrollo que enfrenta el país	42
	B. Modificación de la estructura de incentivos para el personal del Banco.....	45
	C. Experimentación con modelos de proyectos determinados por los resultados	54
	D. Desarrollo de sistemas cooperativos de vigilancia y evaluación	55

ANEXO

1. Proyectos con PCR Completados con una Clasificación de “Sumamente Probable” en cuanto al Logro de los Objetivos de Desarrollo

I. INTRODUCCIÓN: PROPÓSITO DEL INFORME

- 1.1 Al igual que otras instituciones públicas de todo el mundo, al Banco se le pide constantemente que mejore su capacidad de demostrar –en términos concretos y cuantificables– los resultados de su acción. Estas expectativas forman parte de una tendencia mundial del sector público hacia el mejoramiento de los servicios y una mayor rendición de cuentas.
- 1.2 El Presidente Iglesias destacó la importancia de estas preocupaciones cuando dijo lo siguiente ante el Comité de la Asamblea de Gobernadores en la Reunión Anual de 2001:

*"El objetivo de aumentar la flexibilidad de la institución es inseparable del propósito de aumentar el rigor y la profundidad del diagnóstico y del análisis y evaluación de los **resultados** de la acción del Banco . . . Dicho en otros términos, la flexibilización tiene un objetivo trascendente, cual es mantener la relevancia, oportunidad y efectividad de las acciones de desarrollo apoyadas por el Banco, pero requiere de un sistema riguroso de programación estratégica y de evaluación de resultados."*

- 1.3 El mandato de concentrarse en los resultados ha sido una característica del Banco por algún tiempo. En verdad, el Octavo Aumento General de Recursos del Banco contiene varias referencias a la necesidad de concentrarse en los resultados de las actividades del Banco y una de esas referencias vincula la búsqueda de resultados con la "eficacia de las políticas de desarrollo que aplica el Banco". (Véase el Recuadro 1.1.)
- 1.4 Aunque la orientación de concentrarse en la "efectividad en el desarrollo" parece patente, los conceptos en los que se sustenta no tienen tanta claridad ni responden tampoco una acepción común, ni siquiera dentro de la comunidad de personas y organizaciones dedicadas oficialmente a la consecución del desarrollo.
- 1.5 Algunos de estos problemas de terminología se elucidan en un reciente ejercicio de formulación de definiciones realizado por el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Asistencia del Comité de Ayuda al Desarrollo

Recuadro 1.1: Referencias relativas a resultados en el Octavo Aumento General de Recursos del BID

La programación por país, basada en el diálogo con los gobiernos de los países miembros prestatarios, continuará **definiendo los resultados proyectados** para facilitar la evaluación de los programas y lograr mayor eficacia en la orientación de los beneficios hacia los grupos de bajos ingresos a lo largo del tiempo. Párrafo 3.23.

Se cree que esta nueva oficina [de Evaluación] intensifique el alcance y cobertura de la evaluación de las operaciones, las políticas y los programas, **enfocando su acción en resultados conmensurables**. Párrafo 3.37.

El nuevo Sistema de Evaluación del Banco intenta 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. Párrafo 2.100.

(CAD) de la OCDE. Este Grupo de Trabajo produjo un Glosario de términos de evaluación relacionados con la asistencia, en el cual no se define el término “desarrollo”. En cambio, el Glosario del CAD se refiere a las “intervenciones de desarrollo” y dice que la efectividad es “la medida en que se lograron los objetivos de una intervención de desarrollo” (véase el Recuadro 1.2). Esta formulación elude el problema más importante. Si no se define el desarrollo, efectividad significa el logro de cualquier objetivo que un proyecto u otra intervención pueda fijarse.

- 1.6 Con una estructura de definiciones de esta índole, es sumamente difícil que una institución de desarrollo pueda ser responsabilizada por las medidas que ha adoptado, pues abre la posibilidad de definir objetivos triviales cuyo logro, aunque cumpla el criterio autorreferente de “efectividad”, no produce ningún beneficio para los países, que son los destinatarios de la intervención.

- 1.7 Los organismos de asistencia para el desarrollo que componen el CAD tuvieron presente esta posibilidad, pues insertaron la frase “teniendo en cuenta su importancia relativa” como medio de señalar por lo menos la circunstancia de que, conforme a este criterio, sólo correspondería cuantificar los objetivos importantes. De esta manera se señala a la atención el problema, pero no se ayuda a definir qué constituye un objetivo de desarrollo importante.

- 1.8 A pesar de esta confusión conceptual, las instituciones dedicadas a promover el desarrollo vienen produciendo, cada vez con más frecuencia, informes sobre la “Efectividad en el Desarrollo”. El primer informe de esta serie fue preparado por el Banco Mundial, que viene elaborando informes sobre la efectividad en el desarrollo desde 1988. En fecha más reciente, el PNUD publicó un Report on Development Effectiveness en 2000¹ y en marzo de 2001 el Banco Asiático de Desarrollo publicó un nuevo marco estratégico a largo plazo en el cual se comprometió a concentrarse más intensamente en la “cuantificación del impacto de desarrollo”², al tiempo que

Recuadro 1.2: Efectividad en el desarrollo: Términos clave del Glosario del CAD

1. Intervención de desarrollo

Un instrumento para el apoyo de los asociados (donantes y no donantes) encaminado a promover el desarrollo. Nota: por ejemplo, asesoramiento sobre políticas, proyectos y programas.

2. Eficacia de desarrollo

La medida en que se lograron o en que previsiblemente se han de lograr los objetivos de la intervención de desarrollo, teniendo en cuenta su importancia relativa.

Glosario del CAD de términos de evaluación y gestión por resultados

<http://accsubs.unsystem.org-ccaqfb-intranet-RBB-RBM->

OECDDACGlossaryNov01.doc.url

¹ http://www.undp.org/eo/documents/final_development_effectiveness.pdf

² <http://www.adb.org/Documents/Policies/LTSF/ltsf.pdf>

otorga a su Oficina de Evaluación del Banco el mandato de “contribuir a la evaluación de la efectividad en el desarrollo general del Banco”³.

- 1.9 Un examen breve de los documentos del Banco Mundial y del PNUD confirma que ambas instituciones aceptan el modelo esbozado en el Glosario del CAD: los proyectos se clasifican de acuerdo con el logro de **sus propios** objetivos y no en términos de la contribución que puedan hacer a una meta más general denominada "desarrollo". El Banco Mundial ha formulado una metodología compleja para clasificar a los proyectos en función del logro de esos resultados definidos internamente, y los trabajos analíticos subsiguientes en sus Exámenes Anuales se basan en uno de dos índices: un “índice de resultados del proyecto” o un índice compuesto denominado, a veces, “índice de efectividad en el desarrollo” (ARDE 1998) o también Índice Agregado de Resultados del Proyecto (APPI 2000). Los detalles de elaboración de cada índice se exponen en el Recuadro 1.3.

Recuadro 1.3: Indicadores de efectividad en el Banco Mundial

Medida de beneficios	Índice agregado de resultados del proyecto
<p>El <i>beneficio</i> se determina mediante la respuesta a la siguiente pregunta: ¿Logró el proyecto resultados de desarrollo satisfactorios habida cuenta de la pertinencia de sus principales objetivos declarados y de los costos y beneficios conexos? La calificación por efectos tiene en cuenta la pertinencia (para determinar si los objetivos del proyecto estaban en consonancia con la estrategia de desarrollo del país), la efectividad (para determinar si la operación logró sus metas declaradas) y la eficiencia (para evaluar los resultados en relación con los insumos por costos, plazos de inclusión y rentabilidad económica y financiera). Los beneficios se califican en una escala ordinal de seis puntos: sumamente satisfactorios, satisfactorios, marginalmente satisfactorios, marginalmente insatisfactorios, insatisfactorios y sumamente insatisfactorios.</p>	<p>El índice agregado de resultados del proyecto (APPI) combina en un solo índice la información sobre los beneficios, la sostenibilidad y el impacto de desarrollo institucional. Por lo tanto, el índice de efectividad en el desarrollo registra una amplitud de entre 2 –en el caso de un proyecto con beneficios sumamente insatisfactorios, de sostenibilidad improbable y de impacto de desarrollo institucional insignificante– y 10, en el caso de un proyecto con beneficios sumamente satisfactorios, sostenibilidad probable e impacto de desarrollo institucional sustancial.</p>

- 1.10 Los puntajes de ambos índices han ido en aumento, lo que sugiere que ha habido un aumento de la efectividad en el desarrollo de los proyectos del Banco Mundial. En 2000, el 77% de los proyectos que llegaron al desembolso final obtuvieron calificaciones de beneficios “satisfactorios” (80% en América Latina y el Caribe), y

³ <http://www.adb.org/OEO/role0101.asp>.

el Índice Agregado de Resultados del proyecto registró un nivel máximo extraordinario de 6,8 en una escala de 12 puntos.

- 1.11 Aunque notables, estos resultados han sido objeto de críticas externas por su naturaleza autorreferente. Cuando la Comisión Meltzer cuestionó el éxito de los proyectos del Banco Mundial, el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial dio a conocer una respuesta, en la que decía en parte lo siguiente: *"El Departamento de Evaluación de Operaciones estima que los resultados de un proyecto son satisfactorios si existe la probabilidad de que se logren sus objetivos principales pertinentes y si la tasa de rentabilidad es superior al 10% en términos reales"*⁴ Esta respuesta sugiere la necesidad percibida de introducir una medida de valor independiente (una tasa de rentabilidad real) en sustento de las determinaciones de que los proyectos lograron las metas que se habían fijado. La urgencia de esta necesidad se pone de manifiesto en la circunstancia de que la respuesta del Banco Mundial no mencionó la reserva habitual que figura en la documentación técnica de que sólo en un tercio aproximadamente de los proyectos del Banco Mundial se calcula la tasa de rentabilidad al fin de su ejecución.
- 1.12 Este breve análisis pone de relieve el dilema central de las instituciones de financiación del desarrollo contemporáneas: la intensa presión a favor de demostrar la "efectividad en el desarrollo" sin un claro concepto de qué es el "desarrollo". Se necesita de alguna salida a este dilema, y en el presente informe se tratará de explorar diversas maneras mediante las cuales se podría formular esa solución.
- 1.13 A fin de abordar estas cuestiones, en el Capítulo II del presente informe se examinará la evolución histórica del concepto de desarrollo y de los instrumentos que se consideran más eficaces para promoverlo. En este proceso se prestará particular atención a las definiciones y conceptos utilizados comúnmente en el BID. En el Capítulo III se examinarán las pruebas empíricas respecto de los resultados de desarrollo en la región vinculados con las intervenciones del BID y la medida en la cual las intervenciones del BID tienen por objeto demostrar resultados. En el Capítulo IV se expondrán algunas sugerencias para mejorar el diseño, la supervisión y la evaluación de las intervenciones del Banco a fin de precisar mejor la focalización en los resultados.

⁴ "Development Effectiveness at the World Bank: What is the Score", OED Reach, No 24, primavera de 2000 (subrayado añadido)
[http://wbIn0018.worldbank.org/oed/oedevent.nsf/2eb5f3212da493e7852567eb00082ca9/75128c747d5e6a01852568a1005d77b5/\\$FILE/24_Eval_Meltzer.pdf](http://wbIn0018.worldbank.org/oed/oedevent.nsf/2eb5f3212da493e7852567eb00082ca9/75128c747d5e6a01852568a1005d77b5/$FILE/24_Eval_Meltzer.pdf)

II. LA EVOLUCIÓN DEL SIGNIFICADO DE DESARROLLO

- 2.1 El término “desarrollo económico” apenas se usaba en los círculos académicos antes del decenio de 1950⁵. El llamado a la “liberación de las necesidades” del Presidente Roosevelt durante la Conferencia de Bretton Woods de 1944 fue el punto culminante de la reunión, pero la principal preocupación era evitar un regreso a la depresión de la economía mundial después de la guerra. Aunque se utilizó como nombre oficial “Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento”, se prestó mucha más atención a la misión del Banco Mundial de reconstruir una Europa devastada por la guerra que al mandato amplio de lograr el “desarrollo” del resto del mundo.
- 2.2 El éxito del Plan Marshall y el proceso de descolonización plantearon rápidamente la necesidad de contar con una teoría y una práctica de desarrollo económico en regiones fuera de Europa. En esas primeras etapas, el modelo prevaleciente fue relativamente sencillo. El desarrollo estaba determinado por el crecimiento de los ingresos per cápita, que daban a un país los recursos necesarios para lograr niveles de vida más altos y mejorar el bienestar social. El crecimiento económico, a su vez, estaba impulsado por el proceso de inversión y acumulación de capital. Fue así que, en un estudio fundamental realizado por las Naciones Unidas en 1951 se determinó que "en muchos países del mundo subdesarrollado el ahorro había sido suficiente sólo para mantenerse a la par del crecimiento de la población, por lo que había sólo una cantidad insignificante de capital nuevo, si alguno, para mejorar los niveles de vida medios"⁶.
- 2.3 Esta afirmación se basaba en un análisis económico. En un artículo de Evsey Domar de 1946 en que se establecía una relación entre la tasa de crecimiento de un país y su tasa de inversión, Arthur Lewis observó una “fuente ilimitada” de mano de obra que podía aprovecharse en actividades productivas mediante la inversión de capital, y W. W. Rostow sostuvo que había un vínculo esencial entre las altas tasas de inversión y el “despegue hacia el crecimiento autosostenido”.
- 2.4 Si bien la actividad del sector privado por sí sola podría en teoría dar lugar a altas tasas de inversión, la opinión predominante era que las tasas de ahorro interno no eran suficientes para lograr tasas de inversión adecuadas, y esto creaba la necesidad

⁵ H.W. Arndt, “Economic Development: A Semantic History,” *Economic Development and Cultural Change*, abril de 1981.

⁶ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. *Measures for the Economic Development of Under-Developed Countries*, 1951, página. 35.

de asistencia pública externa, la ahora famosa "laguna de financiación"⁷. Además, se consideraba que los países en desarrollo necesitaban la enérgica participación del Estado en el proceso de inversión para lograr tasas de crecimiento adecuadas. Las inversiones impulsadas por el Estado eran vistas como la clave del éxito de la industrialización de Rusia, y la planificación para la época de la guerra en occidente había creado un clima favorable a esta práctica. La labor de la CEPAL, bajo la dirección de Raúl Prebisch, había demostrado efectivamente que para lograr tasas adecuadas de crecimiento económico en países situados en la periferia de la economía mundial, el Estado debía prestar atención a las cuestiones de los embotellamientos estructurales, la difusión de la tecnología, la política comercial y la planificación de las inversiones.

- 2.5 En esa etapa, el interés principal de los teóricos era determinar qué se necesitaba para generar una tasa de crecimiento adecuada del PIB. Partían del supuesto, explícita o implícitamente, de que los aspectos importantes del bienestar humano podían tratarse bien como subproductos del proceso de crecimiento en sí mismo, o bien como medidas tomadas por el gobierno, utilizando los crecientes ingresos fiscales producidos por el proceso de crecimiento⁸.
- 2.6 Fue en este clima de opinión que en 1959 se creó el Banco Interamericano de Desarrollo. En los primeros Párrafos del Convenio Constitutivo del Banco se establecen claramente su propósito y sus funciones:

“El Banco tendrá por objeto contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico, individual y colectivo, de los países miembros.

Para el cumplimiento de su objeto el Banco ejercerá las siguientes funciones:

i) Promover la inversión de capitales públicos y privados para fines de desarrollo;

ii) Utilizar su propio capital, los fondos que obtenga en los mercados financieros y los demás recursos de que disponga, para el financiamiento del desarrollo de los países miembros, dando prioridad a los préstamos y operaciones de garantía que contribuyan más eficazmente al crecimiento económico de dichos países;

⁷ En el Informe de las Naciones Unidas de 1951 mencionado más arriba se calculó que para un crecimiento per cápita del 2% para los países en desarrollo durante el período 1950-1960 habría que invertir 19.000 millones de dólares. de los cuales solo 5.000 millones podrían obtenerse del ahorro interno: el resto tendría que obtenerse de la ayuda extranjera.

⁸ Arthur Lewis, por ejemplo, sostuvo que la asistencia debía asignarse en función de un buen desempeño en cuanto al aumento de la parte correspondiente a los ahorros y los impuestos en el ingreso nacional. “A Review of Economic Development”. American Economic Review, mayo de 1965.

- iii) Estimular las inversiones privadas en proyectos, empresas y actividades que contribuyan al desarrollo económico y complementar las inversiones privadas cuando no hubiere capitales particulares disponibles en términos y condiciones razonables;
- iv) Cooperar con los países miembros a orientar su política de desarrollo hacia una mejor utilización de sus recursos, en forma compatible con los objetivos de una mayor complementación de sus economías y de la promoción del crecimiento ordenado de su comercio exterior; y
- v) Proveer asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de propuestas sobre proyectos específicos".

2.7 Las directrices de los Gobernadores eran claras: el desarrollo estaba identificado con el crecimiento económico, el cual a su vez estaba impulsado por la inversión privada, complementada cuando era necesario con la inversión pública planificada. El Banco debía apoyar este programa mediante la financiación de... "proyectos específicos, incluidos los que formaban parte de un programa nacional o regional de desarrollo" (Sección 7 vi)). La adición de la palabra "social" a la finalidad de desarrollo del Banco era importante, y colocaba a la institución a la vanguardia de otros organismos de desarrollo que solo más tarde apreciaron la importancia de la dimensión social del desarrollo.

2.8 Sobre la base de esta premisa clara, durante todo el decenio de 1960 el Banco centro su atención en la financiación de proyectos específicos de inversión pública, sobre todo en el sector de la infraestructura. Se evaluaron posibles proyectos sobre la base de la estimación de los beneficios futuros en relación con el costo, calculó que era posible cuando los proyectos tenían que ver principalmente con la infraestructura física.

2.9 A lo largo del decenio de 1960, sin embargo, el "desarrollo" no avanzó en la forma prevista. América Latina en su conjunto creció sustancialmente, a una tasa de crecimiento anual media de aproximadamente el 3% per cápita, pero los cimientos en los que se apoyó el crecimiento no eran muy sólidos. La inversión pública contribuyó significativamente a la formación de capital total, pero con demasiada frecuencia fue financiada con déficit públicos que más tarde resultarían insostenibles. Gran parte del crecimiento se basó en industrias extractivas de elevado índice de capital, que dieron lugar a un crecimiento lento del empleo interno y el consumo local. La manufactura estaba sujeta a obstáculos comerciales externos altos que reducían los incentivos para lograr la competitividad. También acompañó al crecimiento una desigualdad de los ingresos cada vez mayor, que

impidió a una gran parte de la población disfrutar los beneficios del crecimiento económico.

- 2.10 Estos fenómenos, que posteriormente se expresaron con la frase "crecimiento sin desarrollo", no se limitaron a América Latina. Su alcance mundial provocó un debate sobre el significado de desarrollo. Gunnar Myrdal sostuvo que se requerían cambios de política explícitos para desplazar la atención de la promoción del "crecimiento económico" al problema de la pobreza⁹. Hans Singer y Richard Jolly propugnaron en una influyente monografía de la OIT la "redistribución con crecimiento", y Hollis Chenery, en el Banco Mundial, sostuvo que había que definir el desarrollo como una actividad que permitiera satisfacer las "necesidades humanas básicas"¹⁰.
- 2.11 En América Latina, Raúl Prebisch expuso el problema con toda claridad en una conferencia dictada en 1971, en la que observó:

*"... Cuando hablamos de desarrollo, nos hacemos la pregunta ¿desarrollo para qué? El objetivo del desarrollo es integrar socialmente a las grandes masas de la población que han sido dejadas atrás en el proceso de desarrollo económico. Si esto no se logra, el desarrollo es incompleto e injusto. Este es un problema fundamental en América Latina que tiene que ser resuelto de una manera u otra. Hace treinta años quizás se podía decir, 'esperemos unas cuantas décadas; este proceso de desarrollo mejorará gradualmente la porción del ingreso de toda la población.' Pero esto no ha ocurrido"*¹¹.

- 2.12 El hecho de que el crecimiento impulsado por las inversiones no llegara a los pobres dio lugar a una revisión sustancial de los tipos de medidas que debían adoptar las instituciones de financiación del desarrollo. Comenzó a producirse un desplazamiento de la atención, de las obras de infraestructura física grandes hacia los tipos de actividades que se consideraban más idóneas para contribuir al aumento de los ingresos de los pobres: la agricultura, los caminos rurales, las microempresas, las obras de aguas y saneamiento en pequeña escala, la nutrición y la rehabilitación de los barrios de tugurios urbanos. Más importante, sin embargo, fue el reconocimiento de que la incapacidad de los pobres de participar en la economía moderna se debía en parte a sus bajos niveles de educación, lo que dio lugar a una

⁹ Gunnar Myrdal, "International Inequality and Foreign Aid in Retrospect" y Hla Myrhit "Comment on Myrdal in GERAL MEIER y DUDLEY SEERS *Pioneers in Development*," Oxford University Press, 1984.

¹⁰ Este enfoque fue adoptado por el Presidente del Banco Mundial, Robert McNamara, en su discurso a la Junta de Gobernadores en Nairobi (Kenya), en 1973.

¹¹ *Latin America: a Problem in Development*, Hacket Memorial Lecture, Institute of Latin American Studies, The University of Texas, Austin, 15 de abril de 1971.

campana coordinada para promover la educación primaria universal, y otras formas de inversión en “capital humano”.

- 2.13 Al final del decenio de 1970, el economista desarrollista Albert Hirschman describió esta evolución: “así como el concepto de *'país subdesarrollado típico'* fue sustituido por diversas categorías de países, cada una con sus características propias, también la máxima hasta ese momento singular de los aspectos económicos del desarrollo (ingresos per cápita) se disolvió en una diversidad de objetivos parciales, cada uno de los cuales exigía la celebración de consultas con diferentes expertos (en nutrición, salud pública, vivienda y educación, entre otros)”¹².
- 2.14 La multiplicación de los objetivos parciales se observa claramente en la evolución de las directrices que los Gobernadores proporcionaban al Banco en los acuerdos de aumento general de los recursos. La orientación sencilla proporcionada por el Convenio Constitutivo permaneció en vigor durante el Primer Aumento, pero en el Segundo Aumento (1967) había una lista determinada de objetivos parciales que el Banco debía atender. Los Gobernadores dispusieron que el Banco prestara la atención necesaria a lo siguiente: 1) integración; 2) expansión del comercio dentro de la región; 3) desarrollo del sector agrícola; 4) mejoramiento de la educación superior; 5) mejoramiento de la educación primaria y secundaria; y 6) mejoramiento de la salud pública.
- 2.15 La lista de cuestiones en las que debía centrarse la atención fue creciendo gradualmente en los acuerdos de aumento de los recursos tercero y cuarto, y luego se amplió rápidamente en el Quinto Aumento General de Recursos, concertado en 1978 (véase el Recuadro 2.1. que contiene la lista de 19 objetivos intermedios principales del Banco escogidos por los Gobernadores como cuestiones a las que se debía prestar especial atención).

Recuadro 2. 1: prioridades establecidas en el Quinto Aumento General de Recursos 1978

1. Desarrollo rural	11. Generación de empleo en zonas urbanas
2. Distribución de alimentos	12. Educación profesional y técnica
3. Limitación de la migración urbana	13. Servicios de agua y saneamiento urbanos
4. Nutrición	14. Apoyo a industrias urbanas pequeñas
5. Servicios de agua y saneamiento rurales	15. Energía
6. Expansión de los servicios de salud rurales	17. Transporte
7. Educación rural	18. Comunicaciones
8. Producción artesanal	19. Preinversión
9. Riego	
10. Extensión agrícola	

¹² Albert Hirschman, “The Rise and Fall of Development Economics,” página 23.

2.16 El continuo proceso de expansión y multiplicación de las cosas que había que hacer para promover el "desarrollo" se aceleró a comienzos del decenio de 1980, cuando se produjo la "crisis de la deuda". Los orígenes de la crisis que la deuda se encuentran en la respuesta de la región a los dos choques energéticos del decenio de 1970 y la consiguiente enorme expansión de la disponibilidad de financiación mediante créditos externos. La disponibilidad del crédito hizo que muchos países aplicaran políticas fiscales y monetarias expansionistas y utilizaran las subvenciones, la protección del comercio y el crédito dirigido para mantener altas tasas de crecimiento de la producción nacional.

2.17 En las nuevas circunstancias que se produjeron después de la crisis de la deuda de 1982, las ideas cambiaron radicalmente. Se consideró que el obstáculo fundamental al desarrollo era un sector público desproporcionadamente grande y mercados privados subdesarrollados, lo que dio lugar a la necesidad de adoptar medidas para reducir el ámbito de las actividades estatales, reducir o eliminar los déficits del sector público, reducir o eliminar las distorsiones de los precios y proporcionar entornos reglamentarios favorables a la actividad económica privada.

Esta colección de prescripciones, que se conoció con el nombre de "reforma

Recuadro 2.2: Modas y manías de las reformas económicas: ¿Consenso de Washington o Confusión de Washington?

Cabe preguntarse qué cambia más rápidamente, los diseños de la moda provenientes de París o Milán, o los diseños de la política económica que Washington y Wall Street prescriben para los países que están menos desarrollados o que están emergiendo de décadas de comunismo. Si bien esta comparación puede parecer frívola, un examen de las ideas que orientaron las investigaciones y las actividades de reforma económica en el presente decenio muestra que son una cuestión de moda tan pasajera como el largo de las faldas y el ancho de las corbatas. La diferencia, por supuesto, está en que las modas de la política económica afectan a las vidas de millones de personas y definen las posibilidades de sus hijos de tener un futuro mejor.

Esta evolución sigue una pauta. Comienza por lo general con el aumento de la popularidad de un conjunto general de recomendaciones de política. Durante cierto tiempo, esas recomendaciones consagran si no un consenso, al menos los puntos de vista de una mayoría de los especialistas y del personal de alto nivel influyente del FMI, el Banco Mundial y el Tesoro de los Estados Unidos, los grupos de investigación y diversos editorialistas. Muy pronto, y a veces sólo unos pocos meses después que se ha logrado una cierta familiaridad con el nuevo conjunto de ideas, un acontecimiento inesperado plantea dudas sobre su conveniencia y, con la sabiduría que dan el paso del tiempo y la experiencia adquirida, algunas veces pone prácticamente en ridículo esas ideas. Los nuevos datos por lo general muestran que en la experiencia principal adquirida de la crisis anteriores faltó algún elemento importante [por lo general resumido en una palabra pegadiza como "instituciones débiles", "corrupción", etc.] cuya importancia fundamental ha sido puesta de relieve por la crisis más reciente. Muestra también que los objetivos de política que se habían puesto de moda eran necesarios pero insuficientes para asegurar la estabilidad de las políticas y el éxito económico. Se necesitarían más reformas.

Moises Naim, "Working Draft of a Paper Prepared for the IMF Conference on Second Generation Reforms", Washington, D.C. 1999

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/Naim.HTM>

estructural", se reflejó en lo que pasó a denominarse "Consenso de Washington" sobre el entorno de políticas requerido para el crecimiento. La aplicación del Consenso de Washington se añadió a los programas ya abarrotados de las instituciones internacionales de desarrollo, incluido el BID, que incluyó el programa de ajuste en el Séptimo Aumento General de Recursos.

- 2.18 Al introducir la "reforma" como un objetivo legítimo de las actividades del Banco, el Séptimo Aumento General introdujo lo que resultó ser un grupo de actividades potencialmente interminable y siempre en expansión. Por su propia naturaleza, la "reforma" es un proceso abierto, ya que siempre es posible encontrar algunos aspectos de la política en vigor que hay que "reformular", aún si la política en sí misma es el producto de actividades de reforma anteriores. Recientemente, Moisés Naim proporcionó una descripción aceptable de la dinámica de este proceso (véase el Recuadro 2. 2).
- 2.19 Es interesante observar que además de añadir el apoyo al ajuste estructural al mandato del Banco, el Séptimo Aumento General alentó también la continuación de las actividades en muchos de los otros frentes definidos en aumentos anteriores. Al crear el nuevo instrumento de préstamos sectoriales, el Séptimo Aumento General señaló que: "todos los sectores contribuyen al desarrollo económico. Por lo tanto, no debe haber restricciones a priori a la elegibilidad de los sectores para la obtención de préstamos sectoriales" (AB1378, Párrafo 3.18). Después de disponer la inclusión de nuevas esferas de trabajo (la mujer en el desarrollo, el medio ambiente, las microempresas), el acuerdo añadió: "sería difícil, y posiblemente inútil, hacer un intento de determinar por anticipado la distribución sectorial de los préstamos y las actividades de cooperación técnica del BID" (Párrafo 3.51). De esta forma, la focalización macroeconómica del Séptimo Aumento General ayudó a establecer un programa fundamentalmente ilimitado de posibles campos de intervención del Banco.
- 2.20 La siguiente expansión del concepto de desarrollo se produjo como resultado de la labor realizada por las Naciones Unidas para ampliar el criterio de "necesidades humanas básicas" propuesto originalmente en el Banco Mundial, creando el concepto más amplio de Desarrollo Humano. A partir del decenio de 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo comenzó a publicar informes anuales sobre el desarrollo humano, lo que parecía indicar que este concepto, más que el crecimiento humano, era el verdadero objetivo de la asistencia para el desarrollo. En su encarnación más reciente, el concepto de desarrollo humano tiene una formulación extremadamente ambiciosa y amplia.

"El desarrollo humano abarca mucho más que el aumento o la disminución de los ingresos nacionales. Se refiere a la creación de un entorno en que la gente pueda realizar su pleno potencial y tener vidas productivas y creativas de conformidad con sus necesidades e intereses. Las personas constituyen la verdadera riqueza de las

naciones. El desarrollo, por lo tanto, se refiere a la ampliación de las opciones que tiene la gente para vivir en la forma que valora. De esta forma, es mucho más que el crecimiento económico, que es sólo un medio—aunque muy importante—de ampliar las opciones de la gente. Para aumentar estas opciones es fundamental crear capacidades humanas: la serie de cosas que la gente puede hacer o ser en la vida... y esta libertad es esencial para el desarrollo de las capacidades y la realización de los derechos. La gente debe tener libertad para escoger y participar en la adopción de decisiones que afectan a sus vidas. El desarrollo humano y los derechos humanos se refuerzan mutuamente, y esto ayuda a garantizar el bienestar y la dignidad de todas las personas, a crear un clima de estima personal y a respetar a los demás”¹³.

2.21 Desde mediados del decenio de 1980 hasta el presente, las instituciones internacionales de desarrollo, incluido el BID, persiguen una estrategia de promoción del desarrollo que comprende la reforma de las políticas y la inversión en proyectos específicos en una gama de actividades cada vez más amplia. Sin embargo, los resultados han estado muy por debajo de las expectativas. Pese a que se ha avanzado considerablemente en la ejecución del programa de reforma de las políticas establecido en el Consenso de Washington, en la mayoría de los países en desarrollo el crecimiento ha permanecido muy por debajo del nivel necesario para generar un mejoramiento continuo de los niveles de vida de la mitad de la población mundial de menos recursos. Los progresos en materia de “desarrollo humano”, si bien son significativos en muchas partes del mundo, son todavía demasiado lentos.

2.22 La continua proliferación de objetivos fue, en parte, una respuesta a esta preocupación de que todavía no se había encontrado la clave para liberar los procesos de rápido desarrollo económico y social. Este criterio tiene dos problemas importantes. En primer lugar, la “búsqueda de la clave” está en gran parte limitada a los círculos normativos de la comunidad de asistencia para el desarrollo y, por lo tanto, está centralizada y es muy generalizada. La participación del mundo en desarrollo en estas ideas es problemática, y las propias deliberaciones corren el riesgo de pasar a ser debates ideológicos, en que la adopción de determinadas políticas se considera como un fin en sí mismo, más que un medio de lograr otros objetivos más básicos¹⁴.

¹³ Naciones Unidas. Informe sobre el Desarrollo Humano. 2001.

¹⁴ John Williamson, el autor original de la frase “Consenso de Washington” reconoció en fecha reciente que sus propuestas de política originales habían pasado a ser una especie de ideología. Véase Williamson, “What Should the Bank Think about the Washington Consensus,” Institute for International Economics, julio de 1999 <http://www.iie.com/papers/williamson0799.htm>

- 2.23 En segundo lugar, la ampliación de la definición de “desarrollo” inevitablemente produce el fenómeno de “congestionamiento de objetivos”: las instituciones tienen tantos objetivos que es difícil establecer prioridades claras porque todo es importante para el desarrollo. En tercer lugar, confunde los frutos del desarrollo con los motores esenciales del proceso, como lo señaló Jessica Einhorn en un reciente artículo en la revista *Foreign Affairs*:

“Sostener que los países en desarrollo necesitan políticas favorables al mercado, entornos macroeconómicos estables, fuertes inversiones en capital humano, una judicatura independiente, mercados de capitales abiertos y transparentes, y estructuras empresariales basadas en la equidad prestando atención a los valores de los accionistas modernos equivale a decir que usted será desarrollado cuando sea desarrollado. Es el antiguo debate de insumos contra productos, en que todo lo que trae consigo el desarrollo ha pasado a ser un insumo necesario para lograrlo”¹⁵.

- 2.24 En el Octavo Aumento General de Recursos del BID se siguió básicamente este enfoque de ampliar y perfeccionar el programa para el desarrollo. Además de añadir instrucciones para poner en práctica nuevas iniciativas en esferas como la modernización del Estado, y el apoyo a las “reformas de segunda generación”, contiene también menciones específicas de más de 200 sectores, temas o actividades que deben considerarse como parte de las actividades de cooperación técnica y préstamos del Banco.
- 2.25 La proliferación de objetivos que trae consigo este enfoque ha creado su propio conjunto de problemas, tanto para los propios países en desarrollo como para las instituciones de asistencia al desarrollo. Los países soportan presiones de diferentes instituciones para orientar su actuación en múltiples sentidos, lo que hace problemática la participación local en las estrategias de desarrollo, al tiempo que hasta las más grandes de las instituciones extienden demasiado su capacidad en un espectro de cuestiones, sin poder dotar del personal necesario a todas ellas. Un motivo de mayor preocupación aun es que ni los países ni las instituciones pueden ofrecer pruebas claras y convincentes de que sus múltiples y amplios programas están rindiendo avances claros.
- 2.26 Estos problemas de dispersión de los esfuerzos y de ambigüedades en la rendición de cuentas han dado lugar a la preocupación difundida de que las instituciones de desarrollo multilaterales quizá tengan que buscar una mayor concentración, claridad y precisión en la consecución de los objetivos del desarrollo. Con todo, la concentración y la claridad no condicen mucho con la proliferación de objetivos potenciales que caracteriza a la idea actual del significado de desarrollo.

¹⁵ Jessica Einhorn, “The World Bank’s Mission Creep,” *Foreign Affairs*, octubre de 2001, pág. 31.

2.27 Para resolver esta posible contradicción, la comunidad internacional de desarrollo recurre cada vez más al enfoque de los objetivos y metas a nivel de países. El primer paso importante en esta dirección se tomó en 1996, cuando el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE respaldó “objetivos de desarrollo internacional” específicos cuya consecución pudiera servir para organizar actividades de asistencia para el desarrollo a nivel de países. Estas metas (véase el Recuadro 2.3), fueron posteriormente adoptadas por los Jefes de Estado en la “Cumbre del Milenio” de 2000 patrocinada por las Naciones Unidas.

2.28 La razón de que se hubieran propuesto estrategias de desarrollo basadas en los objetivos se explicó en una publicación posterior a la Cumbre del Milenio preparada conjuntamente por la OCDE, el FMI, el Banco Mundial y las Naciones Unidas. En la introducción del informe se señala: *“Los objetivos se establecen en términos precisos, medidos numéricamente*

para garantizar la rendición de cuentas. La apertura y la transparencia de esos números pueden ayudarnos a trazar un rumbo para alcanzar los objetivos y vigilar los progresos”.

2.29 De mayor significación aún es que los objetivos propuestos deben adoptarlos los propios países miembros, que suscribieron la Declaración de la Cumbre del Milenio, asegurando de esta forma la participación local en la consecución de los objetivos y haciendo que el programa no sea solo un programa de cooperación

Recuadro 2.3: El plan para el Siglo XXI: la contribución de la cooperación para el desarrollo

Reconocemos que los responsables de los haberes públicos deben rendir cuentas de su utilización efectiva. Tenemos el deber de indicar claramente los resultados que esperamos alcanzar y la forma en que pensamos lograrlo. Ha llegado el momento de seleccionar, teniendo en cuenta los muchos objetivos examinados y acordados en foros internacionales, un número limitado de indicadores de éxito que permitan juzgar nuestra actuación. Proponemos una asociación para el desarrollo mundial que nos permita lograr juntos los siguientes objetivos, ambiciosos pero realizables:

- Reducir a la mitad la proporción de personas que viven en la pobreza extrema a más tardar en 2015
- Educación primaria universal en todos los países a más tardar en 2015
- Progresos demostrados hacia la igualdad de los géneros y la potenciación de la mujer eliminando las disparidades de género en la educación primaria y secundaria a más tardar en 2005
- Reducir en dos tercios las tasas de mortalidad de recién nacidos y niños menores de cinco años y reducir en tres cuartos la mortalidad materna, todo ello a más tardar en 2015
- Facilitar el acceso por conducto del sistema primario de cuidado de la salud a los servicios de salud reproductiva para todos los individuos de las edades apropiadas, lo antes posible y a más tardar en 2015
- La aplicación de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible en todos los países a más tardar en 2005, a fin de asegurar que las tendencias actuales de la pérdida de los recursos del medio ambiente se invierta efectivamente en los planos mundial y nacional a más tardar en 2015

Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, mayo de 1996

<http://www1.oecd.org/dac/pdf/stc.pdf>

internacional para el desarrollo, sino también el programa para las políticas y la asignación de recursos nacionales. Como se señala en el informe: *“Los objetivos no se pueden imponer; hay que adoptarlos. Cada país debe determinar sus propios objetivos, su propio derrotero hacia el desarrollo, y asumir sus propios compromisos mediante el diálogo con sus ciudadanos”*.

- 2.30 Estos principios se incorporaron posteriormente en el diseño de la Iniciativa para los Países Pobres muy Endeudados. Para asegurar que el alivio de la deuda resultara en avances significativos en los esfuerzos por reducir la pobreza, la Iniciativa exigió que los países elegibles prepararan documentos de estrategia de reducción de la pobreza (DELP). El Comunicado de 1999 del Comité para el Desarrollo indicó que esas estrategias *“deberían estar determinadas por las preferencias de los países, prepararse en forma transparente con la participación amplia de las instituciones elegidas, los interesados, incluida la sociedad civil, los principales donantes y los bancos regionales de desarrollo, y establecer una clara vinculación con los objetivos de desarrollo internacional acordados”*¹⁶. En el Comunicado se destacó también *“la necesidad de desarrollar indicadores de beneficios e intermedios mensurables para vigilar los progresos”*.
- 2.31 A petición del Comité para el Desarrollo, el Banco Mundial y el FMI formaron un grupo de trabajo conjunto para ayudar a los países en desarrollo a elaborar los DELP. Las directrices elaboradas por este grupo de trabajo hacen hincapié en el hecho de que: *“la fijación de objetivos realistas y cuantificados de desarrollo constituye un componente clave de los DELP. La finalidad de esos objetivos es ayudar a los gobiernos a concentrar sus recursos y hacerlos más responsables de sus acciones”*¹⁷.
- 2.32 Esta preocupación por centrar la atención y mejorar la rendición de cuentas se reflejó en la Estrategia Institucional del Banco, adoptada por el Directorio Ejecutivo en 1999. El documento constituyó un compromiso institucional de “asumir la responsabilidad por la calidad de los trabajos, y compartir con los países prestatarios la responsabilidad de producir resultados de desarrollo concretos (Párrafo 5.15). Se señaló también que “el establecimiento de objetivos de desarrollo específicos, en cuya consecución pudieran trabajar el Banco y el país, facilitaría los ejercicios de programación por países” (Párrafo 6.28).
- 2.33 Al adoptar objetivos de desarrollo específicos de países, establecidos en términos concretos y mensurables, el Banco se ha sumado al resto de la comunidad de asistencia para el desarrollo al abandonar el complejo ejercicio de definir el término “desarrollo” y el programa potencialmente ideológico de “reforma política” en

¹⁶ <http://www.imf.org/external/np/cm/1999/092799.htm>

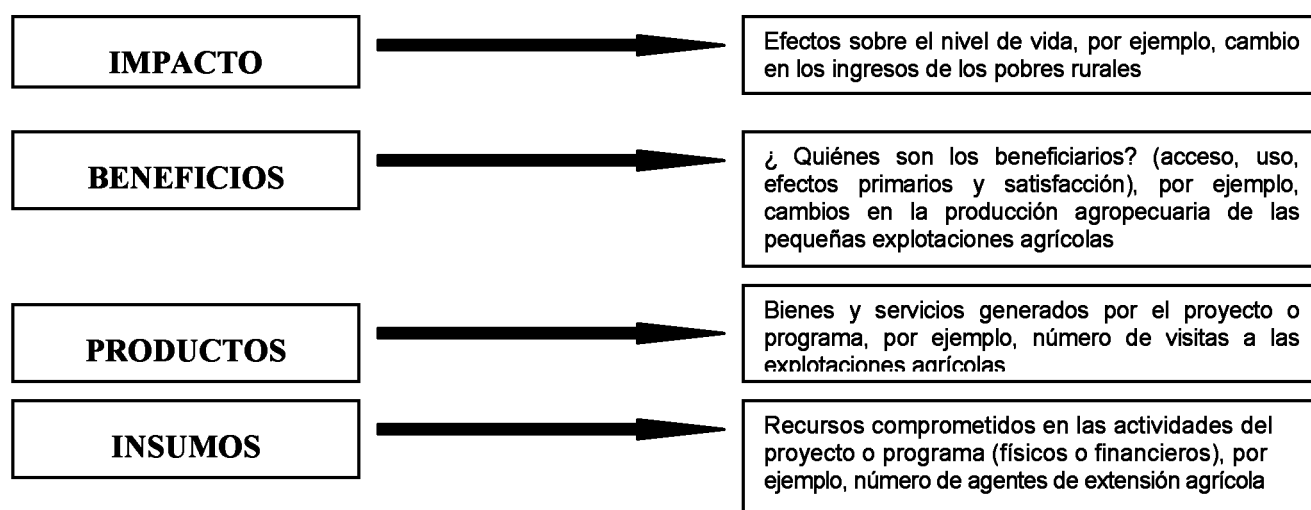
¹⁷ Poverty Reduction Strategy Sourcebook
<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/chapters/targets/targets.htm>

favor un enfoque específico de países y más pragmático para abordar las cuestiones de desarrollo midiendo los progresos hacia objetivos claros definidos en términos de resultados. A la luz de esta nueva orientación, en el capítulo siguiente del presente informe se examinan las pruebas empíricas relativas a los resultados de desarrollo en América Latina y el Caribe.

III. OBSERVACIÓN DEL DESARROLLO: LA BÚSQUEDA DE RESULTADOS EN AMÉRICA LATINA

- 3.1 Todo enfoque del desarrollo focalizado en los resultados tiene que comenzar con una clara comprensión de qué tipos de información constituyen un "resultado". Afortunadamente, existe una amplia bibliografía sobre la "gestión por resultados", que aborda este tema. En esta bibliografía, cuatro términos básicos caracterizan la cadena de resultados pertinentes para rastrear las consecuencias de una intervención, a saber: insumos, productos, beneficios e impactos. El gráfico siguiente, tomado de las orientaciones metodológicas establecidas para el proceso de los DELP, explica la lógica de la cadena y la relación entre los conceptos.

Recuadro 3.1



- Por INSUMOS se entiende los recursos suministrados en la forma de bienes físicos, servicios de consultoría, maquinaria y equipo, que se han de combinar para constituir los productos del proyecto.
- Por PRODUCTOS se entiende los productos y servicios específicos que se derivan de procesar los insumos. Los productos, por lo tanto, tienen que ver con la *terminación* (más que con la realización) de las actividades y son el tipo de resultado respecto del cual los administradores tienen un grado elevado de influencia.¹⁸

¹⁸ Texto tomado del UNDP Results Framework: Technical Note (<http://www.undp.org/eo/methodology/methodology.html>.)

- Por BENEFICIOS se entiende los **usos** que hacen los beneficiarios de los productos generados por el proyecto. Los beneficios, por lo tanto, se pueden observar poco después de la terminación del proyecto.
- Por IMPACTOS se entiende el impacto a más largo plazo sobre el bienestar, que dimana del uso por los beneficiarios de los productos del proyecto. Los impactos, por lo general, están más distantes de la terminación del proyecto y muchas veces se descubren sólo mediante una evaluación ex post algunos años después de la terminación.

3.2 Tanto los insumos como los productos son características de la intervención misma; en cambio, los beneficios y los impactos son formas de describir los resultados producidos en el país a causa de los productos del proyecto. Como se señaló en un estudio reciente de los organismos de cooperación para el desarrollo, tradicionalmente se ha preferido hacer hincapié en los dos primeros y no en los dos últimos:

Los resultados por lo común se cuantifican en tres niveles, a saber, productos inmediatos, beneficios intermedios e impactos a largo plazo. Aunque tradicionalmente los organismos de asistencia para el desarrollo se han concentrado mayormente en los problemas de ejecución, pues adoptan el enfoque de la gestión por resultados, su interés se traslada cada vez más a la cuantificación de los resultados. Además, se deja de hacer hincapié en los resultados inmediatos (productos) para insistir en los resultados a mediano y largo plazo (beneficios e impactos)¹⁹.

3.3 La confirmación de este cambio de orientación se puede encontrar en una amplia gama de organizaciones del sector público y no solamente en las que se dedican a la cooperación para el desarrollo. En el Recuadro 3.2 figuran algunas citas representativas.

¹⁹ **Results Based Management in the Development Cooperation Agencies**
(<http://accsubs.unsystem.org/ccaqfb-intranet/references/dacrbm.pdf>).

Recuadro 3.2

Junta de Tesorería del Canadá: "En una de gestión moderna, los administradores deben mirar más allá de las actividades y productos para examinar los resultados concretos, esto es, los impactos y efectos de sus programas. La gestión por resultados exige que se preste atención desde el principio de una iniciativa hasta el fin de ésta. Significa definir claramente los resultados que se han de lograr, ejecutar el programa o prestar el servicio, cuantificar y evaluar los resultados e introducir ajustes para mejorar tanto la eficiencia como la efectividad. (*Results for Canadians*, marzo de 2000, [http://www.tbs-sct.gc.ca/res_can_rc_e.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/res_can/rc_e.html))"

Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos: "A petición del Congreso, estudiamos diversas organizaciones importantes del sector público que estaban embarcadas en procesos satisfactorios de reforma de la gestión y que se orientaban progresivamente hacia los resultados. Cada una de las organizaciones que estudiamos establecía su propio programa de reforma de la gestión de acuerdo con su propio entorno, necesidades y capacidades. Sin embargo, a pesar de las diferencias en sus enfoques de la reforma, todas estas organizaciones trataban de orientarse progresivamente hacia los resultados y, por lo común, aplicaban un proceso que consta de tres fases esenciales, a saber: 1) definir claramente las misiones y los beneficios deseables, 2) cuantificar los resultados para determinar el progreso y 3) utilizar información sobre los resultados como fundamento para la adopción de decisiones."

(*Executive Guide: Effectively Implementing the Government Performance and Results Act*, <http://www.gao.gov/specialpubs/gg96/118.pdf>)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

No es posible exagerar la importancia de lograr los objetivos y, por lo tanto, producir resultados concretos y cuantificables. Los componentes clave de un enfoque basado en los resultados son los siguientes: a) Se deben establecer objetivos precisos y también indicadores para que todos los asociados puedan medir los progresos. b) Los objetivos deben contribuir efectivamente a los beneficios previstos en el marco de cooperación con el país. En ese sentido, son cambios importantes en la situación de desarrollo. Por lo común, se deben a iniciativas coherentes de muchos asociados nacionales e internacionales. (*UNDP Programming Manual*, <http://www.undp.org/osg/pmi/progm4.pdf>)

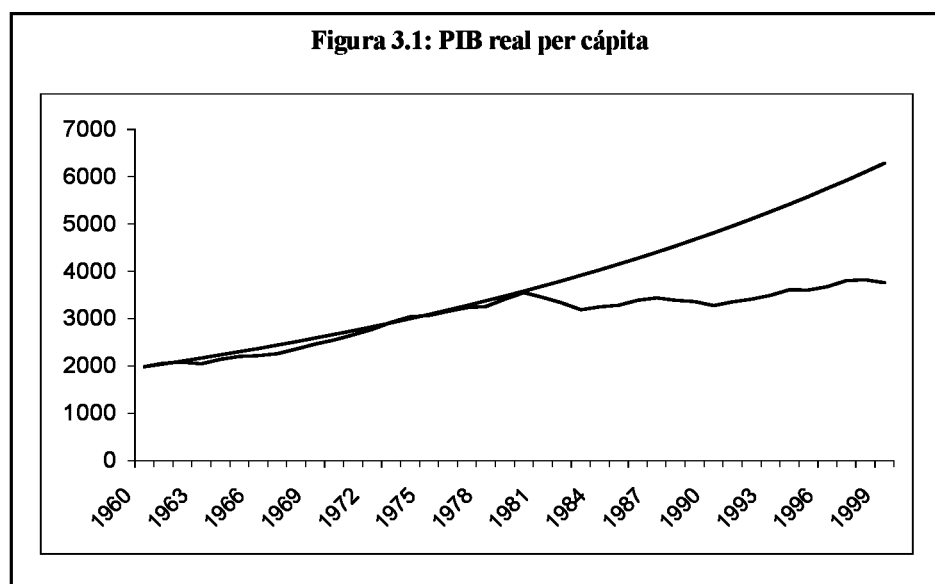
3.4 El concepto de la cadena de resultados se puede proyectar a escala variable y aplicar a niveles mayores o menores de generalidad. Los beneficios e impactos se pueden explorar en muchos niveles: la región, el país, un sector dentro de un país o un proyecto dentro de un sector. Cuando se utiliza este modelo conceptual, sin embargo, es importante tener presentes dos reservas. Primera, cuanto mayor la escala, ya sea de la intervención misma o del dominio en el cual se estén explorando los resultados, tanto más difícil será el problema de atribución. Los grandes fenómenos (crecimiento del PIB, pobreza o desarrollo humano) son el resultado de muchos factores, y es importante no atribuir una responsabilidad excesiva por esos beneficios generales a intervenciones individuales. Aunque sugiere que se debe obrar con prudencia en la atribución de una responsabilidad excesiva a un solo actor o acción, esta realidad no elimina la necesidad de que todos los interesados se concentren en el nivel de logro de los resultados generales. De lo contrario, se corre el riesgo de repetir la falacia médica clásica: "la operación fue un éxito, pero el paciente falleció". El desarrollo se refiere a la salud del paciente y no a una intervención técnica impecable.

- 3.5 Segunda, la gestión por resultados, como concepto, debe contender constantemente con la difícil cuestión de la situación por defecto: ¿Qué habría ocurrido en ausencia de una intervención? Conceptualmente, el “resultado” real de una intervención es un cambio en la situación de llegada en comparación con lo que habría ocurrido en ausencia de una intervención. Las situaciones por defecto son siempre hipotéticas y pueden ser más o menos verosímiles según la habilidad con que se formulen. Las situaciones por defecto se invocan con frecuencia para explicar o justificar resultados inferiores a los pronosticados (“las cosas no salieron como queríamos, pero, dadas las circunstancias, la situación habría sido mucho peor sin nuestra intervención”). También se las invoca para demostrar que la intervención no habría sido necesaria (“habida cuenta de los demás factores, las cosas habrían salido más o menos como salieron, incluso sin la intervención”).
- 3.6 Ni el problema de la atribución ni el problema de las situaciones por defecto se puede resolver a priori. La situación por defecto se puede invocar en todos los casos, y la atribución siempre es problemática. Con todo, estas reservas no privan de utilidad a la focalización en los resultados. Los beneficios generales, aunque no sean perfectamente atribuibles a intervenciones discretas, son después de todo las metas para las cuales se crearon las instituciones de desarrollo. Si estos beneficios generales están mejorando, las instituciones y los países bien pueden felicitarse de estar bien encaminados. Sin embargo, si los beneficios generales no están mejorando en la forma prevista, las instituciones y los países tendrán que examinar con mucho más detenimiento las intervenciones y políticas discretas a fin de determinar si es necesario introducir cambios en ese nivel para contribuir a un avance más positivo en los indicadores generales.
- 3.7 Teniendo presentes estas reservas, en las secciones siguientes se tratará de examinar los “resultados” de desarrollo en la región desde tres perspectivas diferentes. Primera, se examinarán los datos agregados respecto del “progreso de desarrollo” sumamente generalizado en la región, con especial referencia a las dos metas generales del crecimiento económico y la reducción de la pobreza. La acción del Banco se ha orientado fundamentalmente a lograr mejoras en esos dos indicadores, aunque las operaciones discretas no los hayan adoptado como objetivos específicos y no se pueda responsabilizar enteramente al Banco por los resultados en un nivel tan general. Segunda, se examinarán las cuestiones a nivel de los países, a fin de ver en qué forma el Banco define los resultados previstos y qué datos se puede observar que inciden en el éxito. Por último, se examinarán proyectos específicos para determinar si están diseñados de modo de demostrar resultados de desarrollo en contextos más focalizados.
- A. El desarrollo en la región: PIB y pobreza**
- 3.8 En el nivel más general, el Convenio Constitutivo del Banco define un marco de beneficios, cuando dice que “El Banco tendrá por objeto contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países

miembros regionales en vías de desarrollo”. De conformidad con este mandato, el Banco ha emprendido iniciativas paralelas en muchos de los países prestatarios con objeto de promover objetivos de carácter regional. En recientes deliberaciones sobre políticas de la Asamblea de Gobernadores y el Directorio Ejecutivo se ha dicho claramente que este mandato general comprende dos “objetivos fundamentales”: el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza.

- 3.9 Comenzar con el examen de cuestiones generales, el PIB y la pobreza, no tiene por objeto pretender que el Banco sea responsable por esos resultados: sólo quiere decir que las iniciativas del Banco colectivamente tienen por objeto contribuir a esos beneficios generales. Si las tendencias de los beneficios son favorables en nivel agregado, la tarea se puede encarar mediante el examen de los resultados de operaciones más específicas dentro de un marco de satisfacción básica con los resultados de desarrollo en macronivel. Lamentablemente, las tendencias regionales generales no son tan favorables.

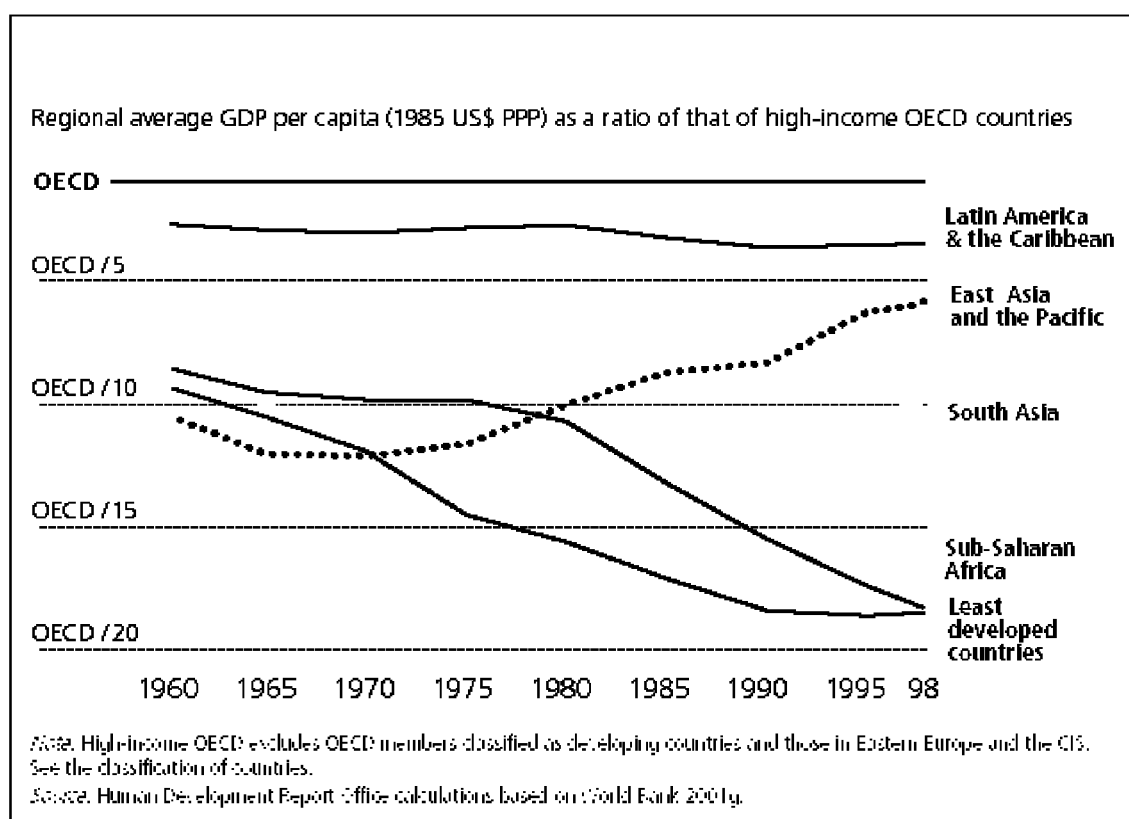
- 3.10 **Crecimiento.** En la Figura 1 se muestra la trayectoria del PIB regional per cápita



durante los pasados 40 años. La línea superior es una línea de tendencia que muestra una tasa sostenida de crecimiento anual de 3%, en tanto que la línea inferior corresponde a la trayectoria realmente observada durante el período. Hasta principios del decenio de 1980, la región en su conjunto registró un crecimiento notablemente sostenido a una tasa de 3%, pero luego pasó a una trayectoria de crecimiento extraordinariamente más lenta. Ha habido períodos de crecimiento más acelerado y más lento desde principios del decenio de 1980, pero la región nunca ha podido sostener nada similar a la tendencia de crecimiento anual de 3% que caracterizó a los dos primeros decenios de la posguerra.

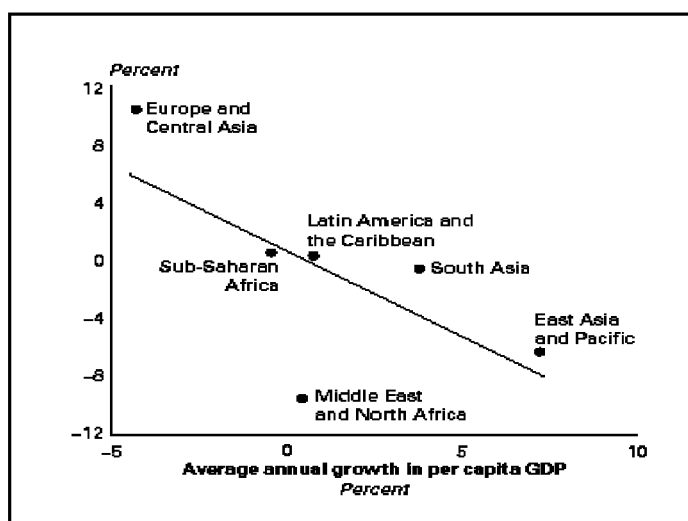
- 3.11 Además de su incapacidad para recuperar las tasas históricas de crecimiento, la región colectivamente ha crecido con más lentitud que otras partes del mundo en desarrollo. La Figura 3.1, tomada del Informe sobre Desarrollo Humano 2001 de las Naciones Unidas, muestra que, desde 1960, América Latina y el Caribe se han rezagado algo más en relación con el promedio de la OCDE, en tanto que Asia oriental y meridional ha estrechado la brecha de manera significativa.

Figura 3.2: Comparación de ingresos: regiones en desarrollo y OCDE de alto ingreso



3.12 **Pobreza.** Como se señaló el capítulo anterior, sin embargo, el crecimiento del PIB per cápita es un índice deficiente para captar el carácter distributivo del crecimiento. Con pocas excepciones, los países de América Latina y el Caribe han tenido de larga data unas distribuciones sumamente desiguales del ingreso. Ello significa que, a una tasa dada de crecimiento general del PIB, se observa una mejora para los pobres de la región

Figura 3.3: Cambio anual medio en la incidencia de la pobreza



inferior a la que se observa en regiones donde la desigualdad es menor. Habida cuenta de que el crecimiento general de la región no ha sido notable, en decenios recientes ha habido poco progreso en las condiciones que tienen ante sí los pobres.

3.13 De acuerdo con un informe publicado recientemente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en 1980 había 135,9 millones de pobres en la región, 40,5% de la población. Para 1999, había 211,4 millones de pobres, 43,8% de la población. En la Figura 3.3 se presenta una comparación de la región con otras partes del mundo en desarrollo. La comparación indica no sólo que América Latina se encuentra entre las regiones de más lento crecimiento, sino también que la región del Oriente Medio y Norte de África pudo lograr reducciones notables de la pobreza, con unas tasas de crecimiento esencialmente similares, y que África tuvo la misma reducción pequeña de la pobreza que la región a pesar de una disminución significativa de las tasas de crecimiento del PIB.

3.14 Esta persistente desigualdad del ingreso presumiblemente hará más difícil que la región en su conjunto pueda lograr las metas de reducción de la pobreza señaladas en la Declaración de la Cumbre del Milenio. En un documento reciente preparado por los servicios del Banco con destino a una conferencia de la CEPAL se señaló que, a menos que pueda reducirse la desigualdad, sólo gracias a unas tasas de crecimiento general tan elevadas que serían poco probables podrá la región lograr el objetivo de reducir a la mitad el porcentaje de población que vive con menos de US\$2 por día (véase el Recuadro 3.3).

3.15 Estos datos agregados sugieren que, si bien el Banco puede haber contribuido *"a acelerar el proceso de desarrollo económico y social"* en sus primeros dos decenios de operaciones, es difícil advertir una aceleración en los datos correspondientes al período desde 1980. Es importante, con todo, formular reservas a esta observación haciendo referencia tanto a las cuestiones de atribución como a las cuestiones relacionadas con las situaciones por defecto. La contribución del Banco al desarrollo de la región ha sido relativamente modesta en términos cuantitativos,

Recuadro 3.3: Reducción de la pobreza y crecimiento económico: la doble causalidad

En un escenario optimista donde los beneficios del crecimiento se distribuyan equitativamente (sin cambios en la distribución del ingreso), la región tendría que alcanzar un crecimiento anual promedio del ingreso por habitante de un 3.4% para reducir a la mitad la proporción de personas que vive con ingresos inferiores a los US\$2 por día en paridad de poder de compra para el año 2015. Esto es más del doble del crecimiento per capita promedio registrado durante la pasada década (1.5%). Ello implica tasas de crecimiento anuales per cápita entre un 2% y 6% dependiendo del país. En los países con alta incidencia de la pobreza el esfuerzo requerido es mayor. Por ejemplo, en el caso de Centroamérica para alcanzar la meta se requiere una tasa anual promedio de crecimiento per capita de un 4.5%, tres veces la tasa promedio del istmo en los noventa.

Nora Lustig, Omar Arias y Jamele Rigolini preparado para el Seminario "La teoría del desarrollo en los albores del Siglo XXI", evento conmemorativo del centenario del nacimiento de Don Raúl Prebisch, CEPAL, Santiago de Chile, 28 y 29 de agosto de 2001.

pues aprobó "insumos" al proceso de desarrollo que equivalían a sólo 70 proyectos por año aproximadamente, con desembolsos anuales que rara vez han pasado del 1,5% de la formación de capital total de la región. Evidentemente, no se puede considerar que el Banco sea el principal actor del desarrollo en la región, pero tampoco puede éste ignorar la actuación relativamente deficiente de la región en términos de desarrollo.

3.16 En cuanto a la situación por defecto, es evidente que los decenios transcurridos desde 1980 han sido tumultuosos para gran parte del mundo en desarrollo y que muchos de los factores críticos que inciden en el desarrollo regional distan mucho de estar bajo el control del Banco o de los países. Las crisis mundiales del petróleo del decenio de 1970 y el correlativo reciclaje de los petrodólares, la desaceleración del crecimiento en los países de la OCDE durante los años ochenta y noventa, la naturaleza inestable de las corrientes de capital privado a los mercados emergentes y la trayectoria de las tasas de interés mundiales son factores importantes sobre los cuales la región tiene muy poco control. En ese contexto, también se puede argumentar que las cosas habrían sido mucho peores en la región en ausencia de la intervención del Banco.

3.17 Ninguna de estas dos reservas, sin embargo, altera la conclusión básica de que el progreso general del desarrollo en la región ha sido insuficiente para atender a las necesidades y aspiraciones de sus pueblos y gobiernos. Mucho queda todavía por

hacer, y esta agenda inconclusa exige una focalización intensa en los resultados de desarrollo, de modo que haya actividades más específicas del Banco focalizadas en países o proyectos.

B. Resultados a nivel de los países

- 3.18 Las pruebas en el plano regional examinadas anteriormente están relacionadas con el "marco de resultados" general que enuncia el Convenio Constitutivo del BID. Desde el comienzo de sus actividades, sin embargo, el Banco reconoció la considerable diversidad de circunstancias de los países miembros prestatarios y trató de adaptar sus intervenciones a las necesidades y los desafíos de cada país, en un momento cronológico concreto. Denominado "programación por países", este proceso "da un fundamento al diseño del programa para el país que consiste en áreas de política, estrategia y prioridad convenidas por el Banco y las autoridades del país correspondiente" (Manual de Procesamiento de Operaciones, sección Política PR- 201, Proceso de Programación).
- 3.19 De acuerdo con esta política, el documento de país debe contener "una exposición explícita de los beneficios de desarrollo que el Banco espera impartir por medio de su asistencia". Este enfoque básico fue confirmado en la Estrategia Institucional, en la que se señaló lo siguiente:

El Banco debe llevar a cabo una amplia labor de determinación de objetivos para cada uno de los países en que esté realizando operaciones en el momento. En el marco de esa labor, deberían identificarse las dificultades básicas en materia de desarrollo que experimente el país, establecer en qué consiste el mayor potencial del Banco para contribuir al desarrollo social y económico, y establecer objetivos a largo plazo para el país y para el Banco en esos ámbitos decisivos. (GN-2077, párrafo 6.24)

- 3.20 Si en el proceso de programación del Banco se siguiera esta orientación, en este momento sería posible presentar un resumen de los resultados logrados gracias al programa del Banco en cada país miembro prestatario. La Estrategia Institucional en efecto recomendó que la OVE comenzara a realizar evaluaciones de los programas por países a fin de obtener precisamente este tipo de información sobre resultados.
- 3.21 En 2001, la OVE realizó evaluaciones de programas por países en siete países: México, el Perú, Trinidad y Tobago, la Argentina, Honduras, Haití y Nicaragua. En estos ejercicios se comprobó que, con pocas excepciones, la programación del Banco no establece ex ante resultados específicos que el Banco esté tratando de obtener en su colaboración con un país. Los documentos de programación describen problemas y presentan una lista general de objetivos, pero esas declaraciones de intención siempre y en forma sistemática están expresadas con verbos débiles y vagos: "dar apoyo..., fortalecer..., brindar asistencia...,

acompañar...”. Esas declaraciones de intención no están vinculadas con indicadores específicos, por lo cual no existe una orientación ex ante para saber qué se ha logrado de resultados de estas intervenciones. En el Recuadro 3.4 figura una muestra de los resultados de algunas de estas evaluaciones de programas de países.

Recuadro 3.4: Ejemplos de las comprobaciones de las evaluaciones de programas de países por la OVE en marcos de resultados por países

México: No se puede decir que el programa del Banco en México haya estado estrictamente focalizado. Los documentos del país y otros documentos de programación no presentan un marco ex ante para focalizar las operaciones del Banco ni tampoco se advierte una focalización ex post en la inspección de los proyectos aprobados.

Perú: Aunque los documentos de programación del Banco claramente han mejorado durante el período que se examina, los marcos de resultados de estos documentos o bien no existen o son deficientes. Rara vez se encuentra una declaración cuantitativa respecto de lo que, sea a juicio del Banco, sea a juicio del país, será el resultado –el impacto de desarrollo– de las medidas propuestas, razón por la cual es virtualmente imposible evaluar la efectividad del programa del Banco para lograr sus objetivos (no declarados).

Trinidad y Tobago: Al formular sus áreas de intervención, el próximo documento de país debiera presentar indicadores y metas más específicos y significativos para medir los resultados de desarrollo, incluidos datos básicos e indicadores de referencia (comparación con otros países) a fin de evaluar los progresos en las áreas de intervención escogidas. Contar con metas claras y objetivos específicos sería enormemente útil para diseñar un programa coherente, focalizado y eficaz.

- 3.22 Esta regla general reconoce excepciones. En el Perú, por ejemplo, los documentos de programación del Banco indicaron la determinación de colaborar con el Gobierno para reducir la tasa de pobreza extrema a la mitad dentro de un plazo cierto, meta que se logró en gran medida, fundamentalmente gracias a las medidas contenidas en un programa financiado con recursos del Banco (FONCODES).
- 3.23 En los países en los que el Banco carece de marcos de resultados explícitos ex ante sólo es posible observar movimientos en los indicadores importantes para el desarrollo y no establecer un nexo entre esos movimientos y la acción del Banco. Sin una declaración de intención explícita, el Banco no puede ni atribuirse un crédito parcial por el éxito ni tampoco compartir la responsabilidad por el fracaso. En ausencia de intención, el Banco sólo puede informar sobre las tendencias nacionales del desarrollo, función que institucionalmente tiene más afinidad con instituciones como la CEPAL que con un actor financiero importante como es el Banco.

3.24 A fin de examinar con más detenimiento la cuestión de la programación del Banco, en 2001 la OVE llevó a cabo un ejercicio para examinar la “evaluabilidad” de los documentos de países en el marco del proceso de formulación de nuevas orientaciones para la preparación de documentos de países. La conclusión principal de ese examen (véase el Recuadro 3.5) fue que los documentos de países tendían a concentrarse en el diagnóstico de problemas y en posibles intervenciones mediante proyectos, más que en crear una estructura de programación por países “evaluable”, explícita y ex ante. En el léxico de la gestión por resultados, los programas de países del Banco describían productos planificados y no beneficios o impactos planificados.

Recuadro 3.5: Evaluabilidad de las estrategias de país (OVE WP/02/01)

Más allá de la falta de estrategias (tema crucial), las críticas o comentarios más comunes a los CP son las siguientes: i) los objetivos son demasiado generales, y de alguna manera replican los acuerdos de la Octava Reposición del Banco, sin añadir nada realmente nuevo; ii) no hay un foco estratégico claro, y se presentan innumerables objetivos o áreas de acción que prácticamente justificarian cualquier tipo de intervención; iii) los diagnósticos sectoriales no son profundos; iv) el documento parece estar escrito para justificar una lista de proyectos preconcebida; v) no se resalta la importancia de los productos no financieros y vi) los indicadores (*benchmarks*) presentados no son fáciles de evaluar o, en su defecto, no están directamente relacionados con la intervención del Banco.

3.25 Sin embargo, hay un área de actividad en la cual el Banco anticipó los beneficios de un tipo específico de actividad a nivel de país: la “reforma estructural”. A partir del acuerdo sobre el Séptimo Aumento General de Recursos del BID, el Banco ha colaborado con los países para promover entornos de políticas sectoriales o nacionales amplios, que puedan contribuir a mejorar la actuación general de la economía. Esas reformas fueron, por lo común, copatrocinadas por el BID, el Banco Mundial y el FMI y se promovieron por medio de muchos instrumentos diferentes, incluidas operaciones de cooperación técnica y préstamos de inversiones y en apoyo de reformas de políticas.

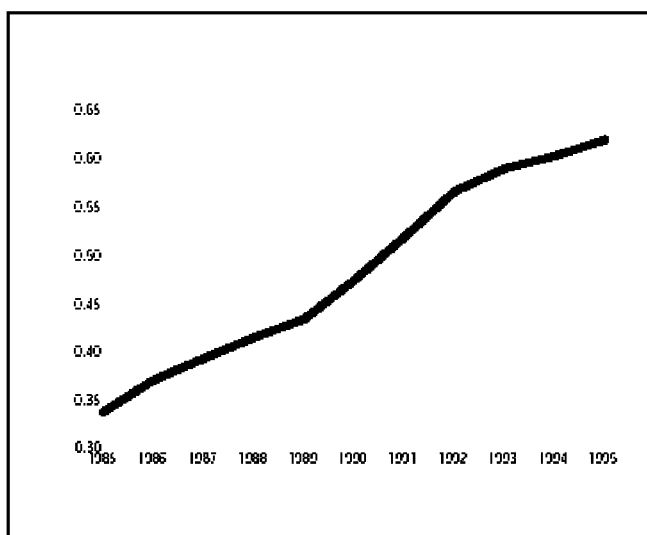
3.26 En esos proyectos, el **producto** es la reforma de una ley o un reglamento, cuyo **beneficio** ha de ser el mejor funcionamiento de la economía en su conjunto o de algún sector de ésta. Los proyectos de reforma tienden a registrar una tasa de éxito relativamente elevada en la generación de sus productos, en general porque la generación de productos está vinculada con la condicionalidad específica de la liberación de los tramos²⁰.

²⁰ Debe observarse en este contexto que en el Banco Mundial los préstamos de ajuste tienen una tasa notificada de éxito más elevada que la de los préstamos de inversión, fundamentalmente porque los objetivos de desarrollo de los préstamos de ajuste se enuncian en términos de productos más que de beneficios.

3.27 Sin embargo, desde un punto de vista de desarrollo, los productos sólo interesan si generan beneficios, y a este respecto las pruebas distan mucho de ser convincentes. Casi todos los países de la región han tomado préstamos de algún tipo para ejecutar actividades de reforma y los datos sugieren firmemente que se aplicó el asesoramiento recibido en materia de reformas. El Departamento de Investigaciones del Banco ha elaborado un "índice de reforma" que exhibe un progreso extraordinario en la ejecución de las reformas promovidas por el Banco (véase la Figura 3.4).

3.28 En su Informe de Progreso Económico y Social de 1997, el Banco observó que estas

Figura 3.4: Estado de las políticas estructurales en América Latina
Índice en una escala de 0 a 10



Nota: Promedio simple de índices por país.
Fuente: Lora (1997). Véase el Apéndice 5.

reformas habían contribuido a eliminar distorsiones y, por lo tanto, a mejorar la productividad total de los factores. De los 1,9 puntos porcentuales de aumento del crecimiento del PIB mencionados en el informe, 1,5 puntos porcentuales se atribuyeron al aumento de la productividad total de los factores, razón por la cual en el informe se llegó a la siguiente conclusión: *"Ello significa que la injerencia anterior en la operación de los mercados había sido un obstáculo al uso eficiente de los recursos productivos, al mejoramiento de las tecnologías y prácticas de producción y al aprovechamiento de las economías de escala."* Se pronosticó que continuaría la aceleración del crecimiento, en la hipótesis de un aumento permanente de la productividad.

3.29 Para 2001, sin embargo, era evidente que las reformas económicas que el Banco (y muchas otras instituciones) de desarrollo propugnaban no habían producido los resultados deseados. En el Informe de Progreso Económico y Social de ese año se señaló que la productividad total de los factores en la región en su conjunto había declinado, en el decenio de 1990, a una tasa anual media de 0,62%, a pesar de la adopción de las reformas propuestas. Estudios recientes de la Comisión Económica

para América Latina y el Caribe también han confirmado los resultados generalmente desalentadores de la reforma económica.²¹

- 3.30 El historial de la reforma aconseja prudencia respecto de la diferencia entre producto y beneficio. En los préstamos del Banco para proyectos de reforma, el insumo fue el dinero y el producto fueron nuevas leyes o reglamentos. El beneficio fue la forma en que los países utilizaron la nueva estructura de políticas establecida para mejorar la gestión económica, cuantificada generalmente por el aumento de la productividad. Los proyectos del Banco tuvieron mucho éxito en lo que se refiere a generar el **producto** de reforma, pero las reformas no produjeron el **beneficio** de un aumento de la productividad.
- 3.31 Ello no quiere decir que las reformas hayan sido erróneas o que hayan estado mal orientadas. Bien podría ocurrir que hayan echado cimientos importantes para el crecimiento futuro y que eventualmente se justifiquen. La tesis de este examen, con todo, es que el “resultado” último de las reformas debe ser un cambio en los beneficios en los países. Sería erróneo que el Banco o los países consideraran que el éxito consiste en que se hayan elaborado las leyes y reglamentos que constituyen el producto de las operaciones de reforma. Si los productos no producen beneficios, el Banco tiene un problema que se debe abordar. Aunque podría haber un amplio debate respecto de las medidas por adoptar, la focalización en los beneficios presenta un tema de discusión. La focalización en los productos solamente, por otra parte, podría dejar la impresión errónea de que se ha resuelto un problema de desarrollo importante y que la institución podría pasar entonces a otros temas.

C. Beneficios a nivel de proyectos

- 3.32 Cuando se pasa al nivel de los proyectos, cabría esperar una elucidación más completa del enfoque de la cadena de resultados. Los proyectos están focalizados, son sumamente específicos en cuanto al contexto y tienen descripciones detalladas de componentes y calendarios de ejecución. Además, los proyectos van acompañados de la presentación periódica de informes sobre el progreso en la ejecución y, después del desembolso final, se presentan informes de terminación. Por ser las actividades descritas y seguidas con más detenimiento en las instituciones de financiación de desarrollo, muchas instituciones usan los resultados de los proyectos para describir su efectividad.

²¹ En el sitio Web de la CEPAL se publica una serie de estudios sobre reforma. Revisten particular interés los informes sobre **reforma económica, crecimiento y empleo**: reformas estructurales, productividad y cambio tecnológico en América Latina; inversiones y reforma económica en América Latina. Los estudios se pueden consultar en http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/agrupadores_xml/ages20.xml&xsl=/agrupadores_xml/a201.xsl

- 3.33 El seguimiento de los resultados de los proyectos ha evolucionado en el curso de los años. En un principio, el Banco prestaba poca atención a los resultados de los proyectos, pues tenía la certeza de que las necesidades de inversión de la región eran enormes y que los proyectos formulados por los servicios profesionales internacionales tenían grandes probabilidades de ser beneficiosos. Para principios del decenio de 1970, sin embargo, el Banco sintió la necesidad de utilizar un enfoque más empírico y sistemático para examinar los resultados de los proyectos.
- 3.34 Este deseo llevó a la introducción del análisis de costo-beneficio como elemento del diseño de los proyectos. El análisis de costo-beneficio obligó a formular un marco de resultados previstos (la corriente de beneficios futuros) que pudiera compararse con los costos para determinar la viabilidad económica de un proyecto. Como los "beneficios" se debían calcular estimando el uso por los beneficiarios de los productos de un proyecto, el análisis de costo-beneficio produjo una exposición explícita de los **beneficios** y de los **impactos** previstos. Otra virtud del análisis de costo-beneficio fue que exigió una disciplina apropiada a las intervenciones financiadas con deuda, a saber, la tentativa por calcular si la corriente de beneficios futuros sería probablemente de igual magnitud que la corriente de los pagos futuros de servicio de la deuda de los préstamos contraídos para financiar la intervención.
- 3.35 El análisis de costo-beneficio no fue una panacea: los cálculos eran complejos, sujetos a diferencias de opinión y sumamente susceptibles a las hipótesis, si bien la lógica del ejercicio concentró la atención en los resultados futuros probables²². Sin embargo, a medida que fue entendiendo mejor el significado del desarrollo, el Banco se interesó en actividades en las cuales era excepcionalmente difícil predecir las corrientes de beneficios futuros. En 1981, el Banco reconoció esta situación y modificó sus políticas operativas de preparación de préstamos.
- 3.36 En las modificaciones del Manual de Política de Operaciones de 1981 se dijo lo siguiente: *"En ciertos campos, como salud, educación, electricidad y agua potable rural, no siempre es viable estimar el valor de los beneficios económicos. En consecuencia, el análisis de eficiencia económica puede estar limitado a un enfoque de "costo mínimo" o "eficacia en función de los costos". Esta metodología compara el valor presente del costo de eficiencia económica de proyectos alternativos para lograr los objetivos dados, de modo de seleccionar las alternativas de más bajo costo."* (OP-302-3, 10 de marzo de 1981, subrayado añadido.)

²² El economista Amartya Sen observó que el análisis de costo-beneficio "es una fuerte exigencia a favor de una exposición más completa, que implica el repudio de una proposición común avalada por la tradición, a saber, que podemos saber qué está bien sin saber por qué está bien". Véase "The Discipline of Cost-Benefit Analysis", en The Journal of Legal Studies, vol. 29, No. 2, junio de 2000.

- 3.37 Aunque aparentemente era sólo una concesión a cierta modalidad de análisis técnico, la transición del cálculo de las corrientes de beneficios futuros a la búsqueda de soluciones de costo mínimo para lograr un "objetivo determinado" fue, en verdad, de enorme importancia. Esta instrucción liberó formalmente al Banco para embarcarse en la consecución de una variedad infinita de metas posibles, sin una medida uniforme de valor para abrir juicio sobre cada una de las operaciones posibles o comparar una operación con otra.
- 3.38 Quedaban todavía algunos requisitos de diseño de proyectos que mantuvieron una focalización mínima en los resultados. El principal de estos requisitos fue el introducido en el acuerdo del Quinto Aumento General de Recursos y continuado en los Aumentos Sexto y Séptimo de que "el 50% del programa de préstamos se orientará directamente a beneficiar los grupos de bajos ingresos" (AB-648, párrafo 1.25). Para cumplir esta instrucción hubo que tratar por lo menos en la mitad de los proyectos del Banco a la proyección de los beneficios futuros reales para los beneficiarios de bajos ingresos. Dada la preocupación de que en el período del Sexto Aumento sólo el 38% de los beneficios fue recibido por esos grupos, en el Séptimo Aumento se decidió que el Banco debía continuar mejorando las metodologías aplicadas a la medición y distribución de beneficios (AB-1378, párrafo 3.32). De acuerdo con esa decisión, el Banco formuló una metodología para calcular el "coeficiente del impacto distributivo", que se aplicó durante el período del Séptimo Aumento a aproximadamente la mitad de los proyectos del Banco.
- 3.39 En el acuerdo del Octavo Aumento, sin embargo, se modificó el método para lograr la meta de reducción de pobreza. Se dispuso que los planificadores de proyectos debían informar de si un préstamo cumplía "... uno de los dos criterios siguientes: primero, que el proyecto o programa esté geográficamente focalizado en beneficiarios pobres o, segundo, que se determine que una mayoría importante de los beneficiarios de un proyecto o programa, de acuerdo con las condiciones imperantes en cada país, son pobres" (AB-1704, párrafo 2.15). Ambos criterios se pueden aplicar sin una proyección explícita de las corrientes de beneficios futuros, eliminando así el último requisito formal de una concentración en los resultados de las operaciones.
- 3.40 La preocupación por la concentración en los resultados de los proyectos del Banco se puso nuevamente de manifiesto como problema importante en 1993 cuando el Banco encomendó a un grupo de expertos que examinara su gestión de la cartera. El informe Grupo de Estudio sobre Administración de la Cartera (TAPOMA)²³ se basó en la tesis central de que el Banco estaba organizado en función de dos objetivos: la aprobación inicial de los proyectos y el control subsiguiente de su ejecución. Ambos objetivos, a juicio del Grupo de Trabajo, eran contrarios al

²³ "Gestión para un desarrollo eficaz". Informe del Grupo de Estudio sobre Administración de la Cartera preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, octubre de 1993.

objetivo de la "gestión para el desarrollo eficaz", pues se apartaban de la concentración en los resultados del desarrollo.

- 3.41 La focalización en las aprobaciones llevó a concentrarse en maximizar las transferencias de recursos, aunque “Debiera hacerse cada vez más hincapié en los logros obtenidos mediante la transferencia de recursos y no en las transferencias mismas”. El hincapié en el control “... brinda un grado elevado de confianza en que los fondos se están utilizando para los propósitos previstos (circunstancia que es importante, pero que coloca a la preocupación por los resultados en un segundo lugar distante)”. El Grupo de Trabajo llegó a la firme conclusión de que “Las cosas deben cambiar... La preocupación por los resultados debe ser fundamental sin perder de vista la necesidad de una debida rendición de cuentas por el uso de los fondos”.
- 3.42 Tanto el Directorio como la Administración aprobaron este cambio de orientación y se estableció una serie de grupos de trabajo para dar efecto a las recomendaciones del Informe TAPOMA; estos grupos de trabajo produjeron un conjunto detallado de recomendaciones en mayo de 1997 (CP-1283). En esas recomendaciones se establecía el objetivo de “promover un diálogo orientado hacia los beneficios entre el personal del Banco, los organismos ejecutores y las contrapartes nacionales” y se señalaba que “medir los beneficios de los proyectos significa concentrarse en los objetivos y componentes de los proyectos y establecer indicadores satisfactorios para determinar si se están logrando o no los objetivos de los proyectos”.
- 3.43 Para aplicar este programa, la Administración estableció un nuevo sistema de diseño y supervisión de los resultados de los proyectos basado en la metodología del marco lógico, una metodología de diseño de proyectos que había tenido su origen, a finales del decenio de 1970, en la USAID y que había sido ampliamente adoptada por las instituciones de asistencia para el desarrollo de todo el mundo²⁴. En marzo de 1995, el Vicepresidente Ejecutivo dispuso que todos los proyectos que se presentaran al Comité de Préstamos del Banco debían incluir indicadores para medir el impacto, y en septiembre de ese mismo año el Comité de Préstamos comenzó a exigir que los documentos de proyectos contuvieran un marco lógico.
- 3.44 El marco lógico trata de concentrar la atención en los objetivos de desarrollo y de delinear la forma en que los componentes del proyecto han de producir resultados que logren los objetivos. La matriz del marco lógico se incorporó posteriormente en varias orientaciones del Banco; esa versión es la que figura en el Recuadro 3.6.

²⁴ El análisis del marco lógico ha sido adoptado y adaptado como instrumento de planificación y gestión, entre otros organismos, por el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional, el Grupo de Expertos sobre la Evaluación de la Asistencia de la OCDE, el Servicio Internacional de Asistencia a la Investigación Agrícola Nacional (ISNAR), el Organismo Australiano de Desarrollo Internacional (OADI) y el GTZ de Alemania.

Recuadro 3.6: El PCR y la estructura del marco lógico

PCR	EL MARCO LÓGICO			
	OBJETIVOS	INDICADORES	VERIFICACIÓN	HIPÓTESIS
	1. META La Meta es una exposición de la forma en que un proyecto o programa contribuirá a la solución del problema o problemas del sector.	Los indicadores a nivel de la Meta describen la forma en que se medirá el impacto general del proyecto. Son específicos en términos de cantidad, calidad y plazos (grupo beneficiario y ubicación si corresponden).	Los medios de verificación son las fuentes de información que el evaluador puede usar para verificar que se lograron los objetivos. Esas fuentes pueden ser publicaciones, inspecciones oculares, encuestas por muestreo, etc.	Las hipótesis indican los acontecimientos, condiciones, o decisiones importantes que son necesarios para mantener la Meta a largo plazo.
O B J E T I V O S	2. PROPÓSITO El Propósito es una exposición del impacto directo o el resultado que se obtendrá de utilizar los Productos generados con el proyecto. Es una hipótesis acerca de lo que logrará el proyecto.	Los indicadores al nivel del Propósito describen la forma en que se medirá el impacto directo del proyecto. Deben incluir objetivos que reflejen la situación al fin del proyecto. Son específicos en términos de cantidad, calidad y plazos (grupo beneficiario y ubicación si corresponden).	Los medios de verificación son las fuentes que el organismo ejecutor y el evaluador pueden consultar para determinar si se están logrando los objetivos. Pueden indicar que hay un problema y sugerir la necesidad de cambios en los Productos del proyecto. Esas fuentes pueden ser publicaciones, inspecciones oculares, encuestas por muestreo, etc.	La hipótesis indica los acontecimientos, condiciones o decisiones que escapan al control del director del proyecto (riesgos) que deben producirse para que el proyecto alcance la Meta.
C O M P O N E N T E S	a) PRODUCTOS Los bienes, servicios y formación que el organismo ejecutor del proyecto debe por contrato completar. Se deben expresar en la forma de trabajos terminados (sistemas instalados, personas que han recibido formación, etc.).	Los indicadores de Productos son descripciones sucintas, pero claras, de cada uno de los productos que se deben completar durante la ejecución . Deben especificar cantidad, calidad y oportunidad de los bienes, servicios, etc. que se han de producir o prestar. Son específicos en términos de cantidad, calidad y plazos (grupo beneficiario y ubicación si corresponden).	Esta casilla dice dónde el evaluador puede encontrar las fuentes de información para verificar que se han realizado los trabajos contratados. Las fuentes pueden ser inspecciones oculares, informes de auditores, etc.	Las hipótesis indican los acontecimientos, condiciones o decisiones (que escapan al control del director del proyecto) que deben producirse para que los Productos logren el Propósito para el cual se emprendieron.
	b) ACTIVIDADES Se trata de las tareas que el organismo ejecutor debe realizar para generar cada uno de los Productos . Las Actividades se enumeran en orden cronológico para cada Producto.	Esta casilla contiene el presupuesto para cada Producto.	Esta casilla dice dónde el evaluador puede obtener información respecto de si el presupuesto se gastó en la forma planificada. Por lo común se trata de los registros contables de la unidad ejecutora.	Las hipótesis indican los acontecimientos, condiciones o decisiones (que escapan al control del director del proyecto) que deben producirse para completar los Productos.

3.45 Varias casillas en la matriz del marco lógico tienen elementos comunes con el modelo de gestión por resultados enunciado en el presente documento. La Meta de un proyecto tiene que ver con “la forma en que un proyecto o programa contribuirá a la solución del problema o problemas del sector”, que se ha de describir en términos de indicadores “específicos en términos de cantidad, calidad y plazos

(grupo beneficiario y ubicación si corresponden)”. El Propósito de un proyecto “es una exposición del impacto directo o el beneficio que se obtendrá de utilizar los Productos generados con el proyecto”, definición que claramente incorpora la distinción entre producto y beneficio señalada anteriormente. Beneficios son lo que ocurre cuando los beneficiarios utilizan los productos, y no son los productos mismos.

- 3.46 Si bien estos acontecimientos se producían en la etapa de diseño, el grupo de trabajo de la Administración que se ocupaba de los cambios en el sistema de supervisión de proyectos y presentación de informes del Banco elaboró orientaciones que perfilaban mejor esta distinción, observando que “los objetivos de desarrollo son el resultado o beneficio expresado que se producirá una vez que estén establecidos los componentes del proyecto”. Se debían supervisar los indicadores de resultados, que no pueden referirse simplemente a los productos resultantes de la ejecución de los componentes del proyecto. Deben ir más allá y abarcar los resultados esperados del uso de los productos del proyecto. Por ejemplo, si un proyecto de construcción de caminos se diseñó de modo de reducir los gastos de transporte mediante la construcción de 141 km de carretera permanente, no basta con informar del número de kilómetros construidos. Lo que nos interesa es el resultado, esto es, si se están reduciendo los gastos de transporte. (CP-1283, página 4, anexo 1, “Instrucciones para el personal en la preparación del PPMR”).
- 3.47 Estas recomendaciones se incorporaron posteriormente en orientaciones revisadas para los PPMR y PCR. Estas orientaciones indican explícitamente al personal del Banco que debe distinguir entre productos y beneficios cuando informa de los resultados de los proyectos, aunque la lógica de este nexo es algo oscura. Las orientaciones de los PCR, adoptadas oficialmente en 1997, dicen que en los PCR se debe informar sobre: “1) el nivel real de ejecución de los componentes del proyecto. 2) El nivel de realización actualmente esperado de los objetivos del proyecto” (Orientaciones para los PCR, Anexo 1, página 2). Las notas de pie de página en las orientaciones aclaran que el término “componentes se refiere a ‘productos’ tal como este término se usa en el marco lógico”, en tanto que “objetivos se refiere a los ‘propósitos’, tal como este término se usa en el marco lógico”. El documento del marco lógico que se acompaña aclara que el propósito es un beneficio y no un producto.
- 3.48 La distinción entre producto y beneficio se elucida mejor en la sección de las orientaciones que se refiere al cálculo de la tasa de rentabilidad, donde se dice que “si el análisis ex ante del proyecto incluyó el cálculo de la tasa de rentabilidad del proyecto o un análisis de costo-eficiencia, [el PCR debe determinar] cuál es la tasa de rentabilidad comparable, o el análisis de costo-eficiencia recalculado, después de la ejecución del proyecto” (Anexo 1, página 3).
- 3.49 Estas comprobaciones de evaluación se emplean actualmente para informar a la Administración y al Directorio de la efectividad en el desarrollo del BID. De

acuerdo con este marco, los resultados de los proyectos del Banco son muy satisfactorios: en 2000, el 88% de los proyectos del Banco **en curso de ejecución** se clasificaba como “probable” o “sumamente probable” en términos del logro previsto de los objetivos de desarrollo, en tanto que el 64% de los proyectos **completados** era clasificado por ROS como “exitoso” en términos del logro previsto de sus objetivos de desarrollo.

- 3.50 Desde el punto de vista de la gestión por resultados, sin embargo, es importante saber si los PCR siguieron realmente la orientación establecida en los manuales y formularon juicios respecto de los “objetivos de desarrollo” sobre la base de datos relativos a los beneficios o impactos de las intervenciones del Banco.
- 3.51 Para explorar esta cuestión, la OVE examinó las constancias escritas en todos los proyectos que satisfacían dos criterios: habían sido clasificados como “sumamente probables” de alcanzar sus objetivos de desarrollo y tenían un PCR. Cuarenta y siete proyectos satisfacían estos dos criterios en noviembre de 2001 (véase la lista en el Anexo 1). El examen de la OVE fue diseñado para determinar sobre la base de la documentación cuál era el fundamento documental en que se sustentaba la conclusión de que estos proyectos eran “sumamente probables” en cuanto al logro de sus objetivos de desarrollo.
- 3.52 En este examen se hizo hincapié en cuatro aspectos de la documentación de un proyecto:
- ¿Se había diseñado el proyecto con un cálculo ex ante de la tasa de rentabilidad económica (la norma más rigurosa para un posible marco de resultados)?
 - En caso afirmativo, ¿se había recalculado la tasa de rentabilidad a la terminación del proyecto para determinar si los beneficios proyectados se habían realizado o probablemente se realizarían en el futuro?
 - En caso negativo, ¿había tenido el proyecto otros tipos explícitos de medidas relacionadas con los beneficios o los impactos de las cuales se hubiera dejado constancia en el PCR?
 - ¿Se habían incorporado en el diseño elementos para la evaluación ex post y, en caso afirmativo, se habían realizado esos exámenes y se había dejado constancia de los resultados del proyecto en los archivos del Banco?
- 3.53 En el examen se comprobó que 16 de los 47 proyectos habían sido diseñados inicialmente con cálculos de tasa de rentabilidad explícitos, pero que sólo tres tenían PCR en los cuales se advertía una tentativa por recalcular este tipo de impacto a la terminación del proyecto. Treinta y un proyectos habían sido aprobados inicialmente con disposiciones explícitas respecto de la evaluación ex

post, y 21 de estas evaluaciones deberían haber sido recibidas por el Banco al tiempo que se realizó el examen. Sin embargo, el personal del Banco sólo pudo presentar dos de estas evaluaciones cuando la OVE las solicitó.

3.54 La ausencia de evaluaciones ex post significa que la OVE sólo pudo examinar los PCR para estudiar la documentación que sustentaba la conclusión de que estos proyectos eran "sumamente probables" en cuanto al logro de sus objetivos de desarrollo. Esa documentación se clasifica en cinco categorías diferentes, a saber:

- a. Tentativas **sistemáticas** por mostrar los datos empíricos sobre beneficios o impactos relacionados con todos los objetivos iniciales de un proyecto o muchos de ellos.
- b. Informes **anecdóticos** acerca de los beneficios o impactos de alguna parte del proyecto, en general sin referencia a los objetivos iniciales (por ejemplo, en un proyecto de salud con múltiples objetivos y componentes, se informó de que las enfermedades transmitidas por el agua habían declinado en 18,2% en comunidades en las cuales los sistemas de desinfección del agua habían funcionado de manera adecuada).
- c. La **atribución indocumentada** de resultados mediante la presentación de datos sobre algún agregado de magnitud tan general y distante en relación con el proyecto que no era razonable atribuirle ninguno de los resultados al proyecto sobre la base de las pruebas disponibles (por ejemplo, un proyecto de caminos en el cual se atribuyó a las mejoras de los caminos el aumento de las exportaciones nacionales, o un programa de crédito multisectorial en el que se atribuyó la prolongación de los vencimientos de los créditos de todo el sistema bancario a la pequeña operación de préstamo del Banco).
- d. Los resultados **transitorios** se producen en el curso del desembolso del proyecto y no persisten una vez que se interrumpen los desembolsos (por ejemplo, un proyecto de caminos en el cual el PCR reconoció que los caminos construidos (productos) probablemente no serían conservados, lo cual produciría beneficios deficientes)²⁵.
- e. En los resultados relativos **únicamente a productos** se examina sólo la generación de los productos planificados de los proyectos.

3.55 El Cuadro 3.1 muestra la forma en que se distribuyeron los proyectos entre estas categorías.

²⁵ "Históricamente los fondos que aporta el prestatario han sido insuficientes para proporcionar niveles adecuados de mantenimiento a las carreteras y caminos para evitar su deterioro prematuro. Con base en lo anterior, en opinión del grupo, los resultados obtenidos tendrán pocas posibilidades de continuidad." PCR ES0019.

Cuadro 3.1:
Categorización de resultados de proyectos “sumamente probables”

B. Categoría de resultados	<i>Número de proyectos</i>	<i>Porcentaje de la muestra</i>
Sistemáticos	2	4%
Anecdóticos	2	4%
Indocumentados	4	9%
Transitorios	4	9%
Productos solamente	35	74%
Total	47	100%

- 3.56 El cuadro demuestra que los resultados sistemáticos se produjeron de manera sumamente infrecuente y que incluso en las categorías más generales de proyectos los resultados eran relativamente raros. La mayoría abrumadora de proyectos presentaba análisis de resultados exclusivamente referidos a productos.
- 3.57 Es interesante observar que, en algunos de los PCR, los especialistas de la Representación que los prepararon estaban al corriente de las limitaciones de la información de que disponían para formular juicios respecto de la evaluación del logro de los objetivos de desarrollo del proyecto. En uno de esos PCR, en particular, el especialista se refirió extensamente a la deficiente información disponible para extraer los tipos de conclusiones que debían figurar en el informe (véase el Recuadro 3.7).
- 3.58 Estos datos se deben interpretar con prudencia. Muchos de los proyectos de la muestra son bastante antiguos y muchos quizás no reflejen las mejoras recientes en el diseño o el seguimiento. Todos los proyectos de la muestra habían completado los desembolsos (y, de resultados de ello, tenían un PCR). Los proyectos actualmente en curso de ejecución podrían tener un elemento mucho mayor de supervisión de resultados que los proyectos contenidos en la muestra.

Recuadro 3.7: “Lecciones principales”

“...al no existir una línea de base la evaluabilidad del proyecto es reducida. En efecto, no se pueden efectuar comparaciones posteriores –mediciones cuantitativas y cualitativas– con la ayuda de indicadores del impacto del proyecto, por ejemplo, sobre la eficiencia de la organización y sobre los distintos clientes del sistema de calidad: el sector privado, el comercio exterior y, también, el Gobierno, que se endeuda. Se debería poder responder a preguntas como: ¿cuál es el beneficio neto para un país de implantar un sistema de calidad en Aduanas? ¿Cómo se debe medir?. Si se tuviera una cuantificación del impacto social neto del proyecto, entonces sería factible evaluar la conveniencia de implantar estos sistemas en otras organizaciones similares en otros países, e incluso en otras organizaciones del sector público. Sin embargo, como no se contempló, igualmente, una metodología de evaluación, no se puede contar con esta información. La metodología de evaluación podría presentarse al inicio del proyecto, quizá como una condición previa.” PCR PE 0171

- 3.59 Segundo, en muchos proyectos, por diseño, deberán pasar algunos años de ejecución antes de que puedan demostrar resultados válidos²⁶. Por último, es importante destacar que en el estudio sólo se examinó la documentación de resultados y no los resultados mismos. Es muy probable que todos los proyectos hayan tenido algunos beneficios e impactos. El ejercicio no aborda esta cuestión, pues observa solamente que el fundamento documental de la conclusión relativa a la probabilidad de lograr los objetivos de desarrollo depende grandemente de observaciones referidas exclusivamente a productos²⁷.
- 3.60 Para examinar si los proyectos actuales se diseñan con un marco de resultados más estricto que el de estos proyectos más antiguos, la OVE emprendió, con el activo apoyo de la Administración, un análisis de todos los proyectos enviados al Comité de Préstamos y, por su conducto, al Directorio Ejecutivo para su aprobación en 2001. Ese ejercicio tuvo por objeto examinar la “evaluabilidad” de los proyectos, esto es, la medida en que los proyectos habían sido diseñados de modo que pudieran **demostrar** su efectividad en el desarrollo, una vez terminados, para abordar los problemas de desarrollo de los países miembros prestatarios. Los proyectos diseñados para demostrar la efectividad en el desarrollo son fáciles de evaluar, pues expresan explícitamente las metas e incorporan mecanismos de

²⁶ Por ejemplo, el PCR de un programa de educación en el Paraguay señaló lo siguiente: “Todas las actividades llevadas a cabo en el marco del Programa se realizaron ...para apoyar al Ministerio en sus esfuerzos para elevar la calidad de la oferta educativa. Si bien los indicadores que caracterizan el sector educativo (tasa de repitencia, extraedad, deserción, porcentaje de maestros titulados, promedio de los resultados académicos, etc.) reportan que los avances alcanzados son pequeños, los años que lleva la Reforma Educativa no son suficientes para poder visualizar el cambio.” PCR PR 0025.

²⁷ En 1993, el informe TAPOMA examinó 110 PCR y llegó a la conclusión de que en estos documentos: “los juicios sobre el éxito o fracaso se basaron primordialmente en datos relativos a la terminación de obras físicas, con prescindencia de que los proyectos se hubieran concluido dentro de los plazos originales y de las estimaciones de costos aprobadas”. En gran medida, lo mismo podría decirse de los 47 proyectos examinados en 2001.

supervisión, razón por la cual la OVE elaboró un “instrumento de análisis de la evaluabilidad” como mecanismo para medir la calidad del diseño. Los resultados de los análisis de proyectos individuales se comunicaron a la Administración al tiempo en que el Comité de Préstamos examinaba el proyecto respectivo, como medio de mejorar el análisis de esta dimensión de los proyectos.

- 3.61 El análisis de evaluabilidad realizado por la OVE, que se describirá con detalle en un documento que se enviará por separado al Directorio Ejecutivo a principios del 2002, mide nueve aspectos de un proyecto, que se pueden sintetizar en tres dimensiones diferentes. En la primera dimensión, la dimensión de **análisis**, se clasifica el diagnóstico de un problema en el proyecto, su comprensión de las causas, la lógica que establece un nexo entre proyecto y problema y la calidad de su evaluación de los riesgos involucrados. En la segunda dimensión, la dimensión de **verificabilidad**, se clasifican las metas del proyecto en términos de indicadores, presentación de datos de referencia y datos iniciales y el establecimiento de objetivos en términos de productos planificados y beneficios deseados. En la tercera dimensión, la dimensión de **supervisión**, se clasifican los mecanismos del proyecto para la reunión de datos y la retroalimentación de los logros del proyecto durante la ejecución, incluidos los mecanismos para la evaluación de mitad de período y de terminación.
- 3.62 Las calificaciones del grupo de proyectos de 2001 muestran deficiencias considerables en la documentación correspondiente a las tres dimensiones. En pocos proyectos se estimó que se había presentado un fundamento analítico firme y se observó que el elemento más deficiente correspondía a las hipótesis y los riesgos. Se estimó que un número algo mayor había incorporado mecanismos de retroalimentación y supervisión en el diseño, si bien esos elementos casi siempre habían sido añadidos durante la ejecución y se referían específicamente a la operación. Fue infrecuente observar casos en que se hubiera tratado de establecer un nexo entre operaciones específicas y sistemas más generales de evaluación en el país miembro prestatario (cuando dichos sistemas existen).
- 3.63 La verificabilidad, sin embargo, fue un problema en la mayor parte del grupo de proyectos de 2001. En muy pocos proyectos se definían indicadores válidos de resultados; muy pocos contaban con datos de referencia o metas e hitos explícitos. Cuando existían esos indicadores empíricos y esos objetivos, se aplicaban sólo a productos del proyecto y no a los beneficios previstos que se obtendrían en el país una vez que el proyecto hubiera generado sus productos. En algunos proyectos se indicó que había intención de establecer con claridad datos iniciales, objetivos, indicadores de referencia e indicadores antes del primer desembolso, pero es prematuro decir si estas expectativas se hicieron realidad en los proyectos aprobados en 2001.
- 3.64 Estas comprobaciones sugieren que los proyectos actuales del Banco no están todavía diseñados ni son supervisados con el objeto de demostrar de manera

transparente los resultados de desarrollo. Si bien constituye una preocupación importante, el problema no se limita exclusivamente al BID. En un examen reciente de las tentativas por introducir sistemas orientados hacia resultados en los organismos de cooperación para el desarrollo se comprobó que todos contendían con problemas comunes cuando se trataba de establecer procesos y prácticas eficaces para medir sus resultados. En particular, los organismos de cooperación para el desarrollo comparten con la mayoría de las demás instituciones del sector público una fuerte tendencia innata a concentrarse en los productos –que están sujetos al control directo del organismo– y no en los beneficios. Para que haya una focalización renovada en los resultados, sin embargo, será necesario alterar esta pauta de conducta.

IV. EL AUMENTO DE LA EFECTIVIDAD

- 4.1 En anteriores secciones del presente informe se ha mostrado que el concepto de “desarrollo” ha evolucionado y se ha difundido considerablemente en los cuarenta años de vida del Banco. En la actualidad no hay acuerdo sobre un concepto focalizado y preciso de “desarrollo” ni sobre qué medidas son fundamentales para lograrlo. El resultado es una gama muy amplia de intervenciones que pueden justificarse en nombre del “desarrollo”.
- 4.2 Al no haber una definición clara y precisa que permita afirmar el concepto de desarrollo, el Banco se enfrenta a los mismos problemas de congestionamiento y dispersión de los esfuerzos que han afectado a otras instituciones de financiación del desarrollo. Para resolver estos problemas, otras instituciones se han inclinado por adoptar formalmente criterios centrados en los resultados para la programación y el diseño de proyectos. El cumplimiento de éstas decisiones, sin embargo, ha sido difícil y son muy pocas las instituciones que han establecido sistemas de gestión basados en los resultados plenamente eficaces²⁸.
- 4.3 Aunque ha sido alentado a avanzar en una dirección similar por diversas actividades institucionales de orientación, incluso el TAPOMA, y por la Estrategia Institucional, los datos presentados anteriormente parecen indicar que los progresos han sido muy lentos. Parece haber tres razones que explican ésta pauta.
- 4.4 En primer lugar, el sistema de incentivos del Banco tanto en la sede como en las Representaciones, sigue haciendo hincapié en cuestiones distintas de los resultados del desarrollo. En la sede, los incentivos siguen centrando la atención en las aprobaciones. El Banco informa de las aprobaciones a sus clientes externos, el desempeño del personal encargado de las operaciones se juzga en gran parte por la producción de aprobaciones, y los principales procesos institucionales hacen hincapié en la generación de aprobaciones. En las Representaciones se hace hincapié en la gestión de los desembolsos más que en los resultados. Se considera que los proyectos están funcionando bien si los desembolsos se ajustan a los calendarios, y que tienen problemas si se retrasan. Los proyectos "problemáticos" y "en riesgo" llegan a esa situación sobre todo como resultado del desempeño de los

²⁸ En un informe de 2000 de la Junta del Tesoro del Canadá, por ejemplo, se examinan los progresos logrados por varias agencias para cumplir los compromisos de gestión basada en los resultados que habían asumido en 1997. En el informe se determinaron "... algunos progresos en la medición del rendimiento, pero el uso de la información es todavía limitado. ... Los funcionarios de los Departamentos dijeron con frecuencia que esperaban utilizar "pronto" la información sobre el rendimiento en forma más regular en el departamento. El empleo práctico de la información sobre los resultados y el cálculo de costos parece prometerse siempre "para el año siguiente" Managing Departments for Results and Managing Horizontal Issues for Results

<http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/0020ce.html#0.2.IUO8HU.WTHVV3.XRJW4G.86>

desembolsos, y los ejercicios de examen de las carteras se ocupan de cuestiones relacionadas con los desembolsos.

- 4.5 En segundo lugar, el enfoque centrado en los resultados debe ser un objetivo compartido entre el Banco y el prestatario, y los imperativos políticos de los gobiernos elegidos democráticamente no siempre concuerdan con este tipo de enfoque. Cuando los prestatarios otorgan más prioridad a las aprobaciones que a los resultados, y cuando se considera que el criterio de los resultados puede crear situaciones políticamente embarazosas, el Banco tendrá dificultades para mantener la atención centrada claramente en los beneficios de sus operaciones.
 - 4.6 En tercer lugar, el proceso de medir los beneficios suelen ser técnicamente muy difícil. Algunos objetivos importantes son difíciles, si no imposibles, de medir y hasta los objetivos teóricamente mensurables pueden carecer de fuentes de datos fidedignas en los países miembros prestatarios. Frente a estas dificultades prácticas reales, lo mejor (medición empírica plena de los beneficios) suele ser enemigo de lo bueno (beneficios limitados, cuasi mensurables), y tanto el Banco como el país prefieren optar por una especificación vaga de los resultados deseados y centrar la atención, en cambio, en algo más manejable, como el producto.
 - 4.7 En esta sección final del informe, la OVE ofrecerá algunas sugerencias a la Administración del Banco y al Directorio Ejecutivo acerca de medidas concretas que podrían adaptarse para superar estas limitaciones reales. Estas sugerencias están comprendidas en cuatro grupos: localización de los proyectos en un marco significativo desde el punto de vista del desarrollo a nivel de países; modificación de la estructura de incentivos en la que ópera del personal, experimentando con modelos de proyectos determinados por los resultados; y desarrollo de sistemas de evaluación y vigilancia en colaboración con organismos de ejecución y gobiernos prestatarios.
- A. Localización de proyectos teniendo en cuenta los retos de desarrollo que enfrenta el país**
- 4.8 Como se señaló en capítulos anteriores, la mayoría de las organizaciones de asistencia para el desarrollo están dando una orientación hacia los resultados explícita y clara en sus procesos de programación por países. Esto está en consonancia con un reconocimiento cada vez más explícito de que son los propios países, más que los organismos de asistencia para el desarrollo, los que deben asumir la responsabilidad de mejorar sus economías y el bienestar de sus ciudadanos. El objetivo de la asistencia para el desarrollo, por lo tanto, debe ser facilitar este proceso de asunción de la responsabilidad por los países prestatarios.
 - 4.9 En este proceso, la elaboración **por los países** de objetivos de desarrollo explícitos y mensurables constituye una necesidad. El comunicado del Comité para el

Desarrollo de noviembre de 2001 destaca la vinculación entre las estrategias nacionales orientadas hacia los objetivos y la asistencia externa para el desarrollo

Los ministros reafirmaron la importancia fundamental de las buenas políticas nacionales y la buena gestión de los asuntos públicos como requisitos para la reducción de la pobreza y el crecimiento sostenido. Señalaron que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (respaldados por los Jefes de Estado y de Gobiernos en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de septiembre de 2000) y otros objetivos de desarrollo internacionalmente acordados pueden ayudar a orientar las prioridades nacionales a corto y mediano plazo de los países, en las que puedan basarse las asociaciones externas de apoyo²⁹.

- 4.10 El Banco Asiático de Desarrollo, en su reciente Marco Estratégico a Mediano Plazo, destacó la importancia de un compromiso a largo plazo con el país, y la necesidad de contar con objetivos explícitos que ayuden a afirmar ése compromiso.

En la consecución del objetivo de la reducción de la pobreza, el Banco Asiático de Desarrollo mantendrá una presencia efectiva a largo plazo en los sectores y esferas a los que se ha otorgado prioridad en los documentos de estrategia para los países. Los enfoques a largo plazo implican selectividad, y ésta, a su vez, deberá definirse en el contexto de los documentos de estrategia, que establecerán objetivos a largo plazo y patrones de referencia del desempeño para medir los impactos del desarrollo.

- 4.11 La iniciativa mundial a favor de los países pobres muy endeudados ha dispuesto que se establezca una vinculación entre el alivio de la deuda y la elaboración de estrategias nacionales de reducción de la pobreza centradas en objetivos. En el documento técnico preparado para ayudar a los países a establecer dichas estrategias se puso de relieve el papel y la importancia de establecer objetivos específicos y precisos:

El establecimiento de objetivos de desarrollo realistas y cuantificados es un componente clave de los DELP. La finalidad de esos objetivos es ayudar a los gobiernos a concentrar sus recursos y hacer que rindan cuentas de sus acciones. A tal efecto, los objetivos deben ser específicos, mensurables, realizables, pertinentes y oportunos³⁰.

²⁹ Noviembre de 2001. Communiqué of the Development Committee. [http://vbln0018.worldbank.org/DCS/devcom.nsf/\(communiquessm\)/A722120900293C4885256B0800732149/OpenDocument](http://vbln0018.worldbank.org/DCS/devcom.nsf/(communiquessm)/A722120900293C4885256B0800732149/OpenDocument)

³⁰ Poverty Reduction Strategy Sourcebook
<http://www.worldbank.org/wbp/strategies/chapters/targets/targets.htm>

- 4.12 El documento de trabajo de la OVE sobre evaluabilidad de las estrategias de países examinado anteriormente (WP-02/01) ofrece varias sugerencias para fomentar la práctica de la programación por países del BID en esta dirección. Propugna que la programación para el país se base en estrategias claras, teniendo en cuenta los objetivos negociados con el país, y que esté apoyada por una labor sectorial y económica detallada que escoja un número limitado de esferas de acción y formule objetivos mensurables, que

Recuadro 4.1: Evaluabilidad de las estrategias de país (OVE-WP/02/01)

El CP reflejaría así un acuerdo sobre las estrategias acordadas con el país que el Banco apoyará en los próximos años. Pero para que dicho acuerdo sea realista y cuente con los elementos necesarios para su seguimiento, es necesario que se traduzca en un marco de resultados, es decir, en un conjunto de indicadores para el período correspondiente, incluyendo metas y "milestones" que faciliten la evaluación y permitan medir si la estrategia escogida está encaminada a lograr los objetivos identificados. Al final de cuentas, el marco de resultados del CP sería el corazón del documento, es decir, la versión sintética, con prioridades establecidas, y acordada de lo que se espera del apoyo del Banco en los próximos años.

- puedan utilizarse para medir los progresos en la consecución de esos objetivos. El documento sostiene que este tipo de programación sería similar a los tipos de acuerdo de desempeño que constituyen el núcleo del paradigma de la gestión por resultados en la reforma del sector público en todo el mundo. Con arreglo a este modelo, el país sería el iniciador del acuerdo, determinando los resultados explícitos que desea obtener de su cooperación con el Banco.
- 4.13 Un obstáculo importante a este tipo de ejercicio es el problema de la responsabilidad por los resultados. Casi todos los objetivos que pueden formar parte de un programa de ese tipo necesariamente abarcan cambios en sistemas grandes (por ejemplo, productividad agrícola, pobreza nacional o regional, crecimiento de las exportaciones, etc.), que son influenciados por muchos factores. No puede imputarse ni al gobierno ni al Banco la plena responsabilidad de lograr esos resultados en gran escala, y es por eso que ambos son reticentes a concertar el tipo de acuerdo de desempeño contemplado.
- 4.14 Este es un problema central en todos los criterios de gestión por resultados, en que los pueblos y las instituciones tienen miedo de asumir compromisos por temor a no poder lograr los resultados previstos. Con todo, la incapacidad para hacer declaraciones explícitas de los resultados deseados tiene sus propias consecuencias negativas, la más importante de las cuales es que puede dar lugar a desembolsos de recursos y empleo de tiempo con muy pocos efectos.
- 4.15 Un enfoque útil de esta cuestión es el del PNUD, que en 1996 decidió aplicar un sistema de gestión basado en los resultados. Como parte de su labor, desarrolló el concepto de "responsabilidad compartida" (véase el Recuadro 4.2) que permite abordar estas cuestiones. El concepto hace hincapié en la función de aprendizaje, afirmando la importancia de saber si los beneficios se alcanzan, y por qué, y dando

a cada agente no la responsabilidad de obtener los beneficios, sino de tener conciencia de los beneficios y trabajar para avanzar hacia la consecución de los objetivos.

Recuadro 4.2: Responsabilidad compartida

Los beneficios... deben reflejar los resultados clave que los gerentes quieren que se utilicen para evaluar su desempeño. Ahora bien, dado que los beneficios no dependen de la intervención de un único agente, no sería razonable exigir la responsabilidad personal respecto del logro sustantivo de los resultados. La realización de los resultados está sujeta a la responsabilidad compartida entre los asociados. Para comprender plenamente los factores que determinan por qué se logran (o no se logran) los beneficios se requiere una evaluación a fondo que sitúe los resultados en el contexto del país. Si bien se puede asignar a los gerentes la responsabilidad de hacer que se vigilen los resultados, su responsabilidad plena se aplica sólo a los productos. En una situación de responsabilidad compartida, es importante que esas responsabilidades y las expectativas en cuanto al desempeño estén claramente definidas. Los gerentes, aunque no pueden ser considerados responsables de los beneficios, deben informar de los progresos logrados en la consecución de los beneficios.

<http://www.undp.org/eo/methodology/methodology.html>

- 4.16 Un informe reciente sobre la gestión por resultados en los organismos de cooperación para el desarrollo aclara la cuestión de la responsabilidad compartida, señalando que: “Con arreglo a este nuevo paradigma, se podría asignar a los gerentes la responsabilidad de trabajar con asociados para lograr resultados de un orden superior, adquirir experiencia de los fracasos, y utilizar permanentemente la información sobre el

desempeño en el proceso de adopción de decisiones. En otras palabras, se los responsabilizaría de establecer asociaciones, aprender y administrar con la mira puesta en los resultados, más que en el logro de resultados específicos, especialmente los que escapan a su control”.

- 4.17 La consecuencia fundamental de estos conceptos es que los acuerdos de desempeño explícitos entre el Banco y los países tienen valor porque centran la atención de todas las partes en los resultados deseados, facilitan el aprendizaje, aumentan la flexibilidad en la ejecución de los programas y, con el tiempo, mejoran la capacidad de la asociación para obtener buenos resultados de desarrollo. Con arreglo a este enfoque, el valor de los objetivos explícitos y cuantitativos reside en los **procesos** que generan tanto como en el logro inmediato de los objetivos que determinan esos procesos.

B. Modificación de la estructura de incentivos para el personal del Banco

- 4.18 Un proceso de programación orientado hacia los resultados facilitará mucho la elaboración de proyectos individuales en que se tenga conciencia del logro de objetivos específicos de desarrollo nacional, y se actúe en función de ellos. Para apoyar este proceso, sin embargo, habrá que prestar atención a las estructuras de incentivos que actualmente rigen la organización interna del Banco.

- 4.19 El elemento más importante en la definición de la cultura interna del Banco con respecto al desarrollo es la separación orgánica entre el diseño del proyecto y su ejecución. El personal de la sede diseña; el personal de las Representaciones ejecuta. Esta división orgánica crea un profundo problema de “dos culturas” en la institución. Con arreglo a la cultura del diseño, el éxito se define por la elegancia del documento que avanza sin tropiezos durante todo el proceso de aprobación. Lo que sucede después que el documento es aprobado tiene muy poca importancia práctica para la carrera del diseñador, que ya estará ocupado en la siguiente tarea del diseño.
- 4.20 En la cultura de la ejecución, el éxito se define por los desembolsos puntuales y rápidos, acompañados por el cumplimiento efectivo de los procedimientos y los compromisos contractuales del Banco. El logro de resultados de desarrollo no forma parte de la definición actual del puesto de un funcionario de una Representación.
- 4.21 Dentro de esta estructura, nadie es responsable de los resultados de desarrollo, y hay pocos incentivos para prestar atención a esta tarea compleja y difícil, pero esencial. La modificación de los incentivos institucionales es un proceso largo y difícil, y requiere un alto grado de dedicación del personal, la Administración y el Directorio. A continuación se hacen algunas sugerencias para la introducción de modestos cambios institucionales que podrían iniciar un proceso de reingeniería de la estructura de incentivos hacia una especialización más robusta en los resultados.
- 4.22 Con respecto al diseño y la revisión, sería conveniente considerar algunas modificaciones de la actual metodología del marco lógico para crear incentivos que muevan a los equipos de proyectos a incorporar marcos de resultados específicos en los diseños. Los exámenes de la OVE y ROS han demostrado que en los documentos de proyectos esos marcos lógicos no suelen ser adecuados. Por lo general, la respuesta a esas observaciones ha sido proponer más capacitación técnica para los equipos de proyectos en la metodología y teoría de los marcos lógicos. Aunque la capacitación sin duda tiene sus méritos, la persistencia de los problemas de diseño de los proyectos del Banco a pesar de haberse impartido una considerable capacitación técnica, parece indicar que parte del problema puede estar en el propio instrumento, más que en la capacitación inadecuada del personal del Banco.
- 4.23 Un posible punto de partida sería un intento de volver a introducir en el diseño del proyecto, cuando procediera, el análisis de costo-beneficios. La decisión adoptada en 1981 de suspender la determinación de la relación costo-beneficio y adoptar la relación costo-eficacia fue en gran parte el resultado de dos factores técnicos: la dificultad técnica de hacer estimaciones fidedignas de los precios en economías muy distorsionadas, y las cuestiones conceptuales comprendidas en la medición de tasas de rendimiento de proyectos sociales. Al anticipar que esos obstáculos técnicos eventualmente se superarían, la revisión de la política de 1981 dispuso

también: “cabe esperar que el método de la relación costo-eficacia sea sustituido por análisis estándar de eficiencia económica, mientras se desarrollan métodos más fiables para estimar los beneficios económicos”.

- 4.24 En la actualidad, la mayoría de las economías de la región trabajan en base a precios transparentes fijados por el mercado, y se han producido considerables avances técnicos y conceptuales acerca de la cuestión de las tasas de rendimiento de las inversiones sociales. Estos factores parecen indicar que en los próximos años quizá fuera posible aumentar el uso de la relación costo-beneficios en los proyectos del Banco.
- 4.25 Un segundo enfoque sería añadir la concentración explícita en los resultados a la orientación proporcionada por la Metodología del Marco Lógico. La matriz del marco lógico (véase el Recuadro 3.6, en la página 33) requiere claramente que los proyectos definan objetivos a nivel de “Finalidad”. A este nivel, los objetivos son “...una declaración del impacto directo o de los resultados que se obtendrán utilizando los productos realizados con el proyecto”. Esto resulta útil hasta cierto punto, y centra la atención de manera inequívoca en los beneficios (uso hecho de los productos) más que los propios productos. Con todo, la elaboración de los objetivos a este nivel es muy difícil, y por tratarse sólo de una célula de una matriz de 12 células, esta instrucción suele ignorarse en el diseño de los proyectos.
- 4.26 Para reforzar la orientación de los proyectos individuales hacia los resultados, sería útil contar con más orientación explícita. En su labor de Evaluación de Programas de Países, la OVE ha experimentado con una matriz de evaluación que hace hincapié en los componentes de resultados específicos del proyecto. En esta formulación, un proyecto tiene un marco de resultados “completo” si incorpora, para cada objetivo, los siguientes elementos.
- **Un objetivo:** una declaración clara de lo que resulta problemático en la situación actual y cómo se habrá de mejorar. Los objetivos siempre deben definirse con referencia a la forma en que se utilizarán los productos del proyecto para mejorar una situación.
 - **Una base de referencia:** un análisis en el que se describe en términos mensurables, la situación existente antes de una actividad de desarrollo, y que permita evaluar los progresos o hacer comparaciones.
 - **Indicadores:** factores cuantitativos o cualitativos, o variables que proporcionen un medio sencillo y fidedigno de describir las condiciones de referencia, medir los logros, reflejar los cambios relacionados con una intervención, o ayudar a evaluar el desempeño de un agente del desarrollo.
 - **Un objetivo:** el valor futuro previsto, en una fecha determinada, de cada indicador pertinente. Cuando sea posible, los objetivos se deben fijar

utilizando **patrones de referencia**, que son puntos o normas de referencia para evaluar el desempeño o los logros. Nota: un patrón de referencia tiene que ver con el rendimiento que han logrado en el pasado reciente organizaciones comparables, o lo que se puede razonablemente inferir que se ha logrado en las circunstancias dadas.

- **Hitos:** valores intermedios específicos (con fechas) previstos para los indicadores, señalando el ritmo del movimiento previsto de la referencia al objetivo.
- **Sistemas de vigilancia y evaluación:** una descripción concisa de quién estará encargado de observar el movimiento de los indicadores, y qué informes se proporcionarán al organismo de ejecución sobre los progresos en la consecución del objetivo.

4.27 La OVE recomienda que la administración examine estos (y otros posibles) elementos para incluir en una sección de "marco de resultados" que se incorporaría tanto en el diseño del proyecto como en los sistemas de vigilancia de la ejecución (PPMR y PCR). Ese marco explícito complementaría la evaluación de marco lógico proporcionando un criterio mucho más claro y preciso de los resultados esperados y observados de las intervenciones del Banco.

4.28 Se necesitará también un enfoque efectivo basado en los resultados para las operaciones del Banco, a fin de prestar más atención a las estructuras de incentivos que rigen la ejecución de los proyectos. El informe TAPOMA expresa gran preocupación por la "cultura del control" que impera en las Representaciones del Banco en los países, y pide que se sustituya con una cultura más centrada en los resultados. En la Estrategia Institucional se profundiza este tema y se señala:

Hasta la fecha los esfuerzos se han concentrado principalmente en establecer expectativas claras para el proyecto en la iniciación, más que en asegurar que el diseño del proyecto continúe evolucionando, y procurar la realización de sus objetivos mediante la ejecución (Párrafo 6.33).

4.29 La Estrategia Institucional recomendó que el proyecto tuviera "un sentido de propósito claramente definido", que asegurara que la "determinación de la dirección continuara hasta que se diera en el blanco". (Párrafo 6. 32.)

4.30 La OVE se propone realizar un examen de la supervisión del proyecto en 2002, pero los datos del proyecto, y las evaluaciones temáticas y de países realizadas hasta la fecha contienen firmes indicios de que los proyectos en ejecución no son del tipo de "misiles que buscan objetivos" previstos en la Estrategia Institucional. En la mayoría de las Representaciones del Banco en los países, el criterio basado en

los resultados todavía no es una característica. Tampoco lo es la focalización en el ejercicio de examen anual de la cartera que se realiza en la sede.

- 4.31 La aplicación de una cultura centrada en los resultados a un proceso de ejecución que institucionalmente está aislado del diseño no es fácil y puede que no sea posible. El Banco tiene una larga tradición de separar el diseño de la ejecución de los proyectos, asignando la primera tarea al personal de la sede y la otra al personal de las Representaciones. Los antecedentes, las credenciales, las pautas de contratación y las carreras de los miembros de estos grupos son muy diferentes, y la mayoría de los manuales y sistemas del Banco para la labor de las Representaciones en los países siguen insistiendo en que se preste atención al cumplimiento de las cláusulas contractuales, los procedimientos de adquisición y desembolso del Banco, y otros detalles contables, más que a los resultados de desarrollo.
- 4.32 Si bien el cumplimiento de las normas contables es importante, también lo es la determinación de los resultados de desarrollo. La solución más drástica para este problema sería volver a diseñar la organización en forma radicalmente distinta, que pusiera fin a la segregación institucional del diseño y la ejecución. Esto podría lograrse si en la sede hubiera equipos de proyecto encargados de dirigir la ejecución, o si los proyectos fueran diseñados y ejecutados por las Representaciones en los países. Alternativamente, el Banco podría abandonar totalmente el actual modelo de proyecto, y diseñar instrumentos financieros que efectuaran desembolsos sólo contra la presentación de pruebas de que han logrado los resultados.
- 4.33 La OVE no recomienda que se efectúen estos grandes cambios en este momento. La experiencia del Banco Mundial ha demostrado claramente que los cambios de organización radicales tienen enormes costos imprevistos y no siempre rinden los resultados esperados. Estos cambios se mencionan en el presente informe en la esperanza de que estimularán las deliberaciones internas sobre estas cuestiones de cultura e incentivos institucionales. Lo que sigue son sugerencias más modestas para iniciar la labor de modificar los procesos institucionales y los incentivos a fin de hacer hincapié más explícitamente en los resultados.
- 4.34 Un primer paso es aprobar instrumentos de proyectos que incorporen el tipo de "estructuras y orientación locales" propugnados en la Estrategia Institucional. Los recientemente aprobados préstamos de innovación son un instrumento de ese tipo, ya que en el propio diseño se parte del supuesto de que los datos adquiridos durante la ejecución determinarán la dirección sustantiva del proyecto. La OVE vigila estos nuevos instrumentos, pero hasta este momento no se han producido suficientes progresos en la ejecución como para determinar si están contribuyendo al objetivo de fortalecer la focalización en los resultados en las Representaciones en los países.
- 4.35 Un segundo paso podría ser la incorporación de la presentación de informes sobre los resultados en los exámenes anuales de la cartera que realizan los Departamentos

de operaciones regionales y las Representaciones en los países, así como la incorporación de información sobre los resultados de desarrollo en el Informe Anual sobre la Ejecución de Proyectos efectuado por ROS. La obligación de presentar informes crea incentivos para centrar la atención en las cosas que se incluirán en los informes. En el Informe Anual correspondiente a 2000 se indica que la Administración está dispuesta a seguir ese rumbo:

“Es preciso mejorar la administración y vigilancia de la cartera mediante el ulterior desarrollo y la aplicación de instrumentos y mecanismos de vigilancia, así como la transferencia de conocimientos a los prestatarios compartiendo las responsabilidades en el logro de resultados de desarrollo concretos...”

“Aunque se ha logrado mejorar algo las medidas discretas requeridas para una mejor vigilancia, hay que poner en marcha de manera más sistemática un enfoque más holístico a la vigilancia del desempeño. Esto será posible sólo cuando se comprenda mejor todo el ciclo de evaluación y vigilancia del proyecto y su importancia para adquirir experiencia, y cuando se establezcan mejores sistemas de vigilancia y evaluación para el seguimiento de los progresos. El Banco, por lo tanto, debe seguir trabajando para mejorar la ejecución de proyectos y la presentación de informes del desempeño, como se ha señalado anteriormente”.

- 4.36 Un mecanismo para ejecutar este programa sería crear una sección encargada de los resultados en cada ejercicio anual de examen de las carteras de cada país, incluir una sección sobre las conclusiones de esos ejercicios en el Informe Anual sobre proyectos en ejecución que se presenta al Directorio Ejecutivo, e incluir un examen de los resultados como una sección permanente del Informe Anual del Banco.
- 4.37 El ejercicio de determinación de la evaluabilidad de la OVE también parece indicar la necesidad de modificar los incentivos creados por el proceso de examen de proyectos. La OVE determinó que el actual proceso de examen no siempre genera proyectos diseñados para mostrar en forma transparente los resultados de desarrollo de las actividades del Banco. Se determinó también que los comentarios hechos al Comité de Préstamos no generaban mejoras significativas en el diseño de los proyectos. Esta observación parece indicar que las mejores oportunidades para mejorar la orientación de los proyectos hacia los resultados podría estar en algún proceso anterior al del Comité de Préstamos, ya sea en el Comité de Programación, cuando se aprueba inicialmente el proyecto para su inclusión en la cartera, o en fases subsiguientes del proceso de examen.
- 4.38 El proceso de examen de proyectos del Banco viene evolucionando desde hace mucho tiempo, determinado en gran parte por los intentos de equilibrar los dos objetivos de aprobación oportuna y desarrollo de calidad. Durante muchos años, los

Departamentos regionales del Banco han venido iniciando proyectos como resultado de las orientaciones recibidas del Comité de Programación. De las muchas ideas que se iniciaron de esta forma, sólo algunas llegaron a la etapa de proyecto completo mediante un proceso de producción en el que participaban varios agentes diferentes. Hasta 1994, este proceso se basó en un sistema de “dos llaves” para la aprobación de los proyectos. El Departamento de Operaciones del Banco tenía una de las llaves, y el Departamento de Análisis de Proyectos tenía la otra. Ambos Departamentos presentaban informes a la EVP, y se necesitaba la aprobación de ambos para que el proyecto pudiera ser considerado con miras a su aprobación. Durante la crisis financiera del decenio de 1980, el Banco estableció un criterio expeditivo de una llave para el diseño de préstamos sectoriales, y dio al Departamento de Planes y Programas la jurisdicción exclusiva sobre este instrumento. La reorganización de 1994 continuó esta orientación de aprobación expeditiva, traspasando los préstamos sectoriales a los Departamentos de operaciones regionales, autorizándolos al mismo tiempo a incorporar las dependencias técnicas que anteriormente presentaban informes al Departamento de Análisis de Proyectos.

- 4.39 Esta consolidación de la preparación de proyectos probablemente haya aumentado la flexibilidad y la capacidad de respuesta del Banco, pero a costa de inclinar la balanza en contra de una documentación amplia de los resultados esperados. Después de 1994, el control de la calidad estuvo a cargo del Comité de Préstamos, asistido principalmente por la Oficina del Contralor. Institucionalmente, sin embargo, se hizo hincapié en la capacidad de respuesta y de iniciación, y esto dio lugar a una declinación de este sistema de frenos y contrapesos, proceso que culminó con la supresión de la Oficina del Contralor en 1999. El ejercicio de evaluabilidad de 2001 de la OVE dio fuertes indicios de que este proceso no hace hincapié de manera adecuada en la incorporación, en las operaciones del Banco, de marcos de resultados explícitos, transparentes, documentados y que se puedan evaluar.
- 4.40 Al considerar la reforma de este proceso para obtener mejores resultados, hay que tener presente varias características estructurales del proceso de aprobación del Banco. Antes de 1988, la labor de desarrollo de proyectos estaba a cargo de Comités de Proyectos con la participación de personal de OPS y PRA (y de otros departamentos, si procedía) siguiendo un procedimiento de dos etapas/dos documentos. La aprobación por el Comité de Préstamos de un Resumen de Solicitud de Proyecto debía poner en marcha la labor técnica de un proyecto. La Propuesta de Préstamo presentada en esta etapa avanzada al Comité de Préstamos supuestamente reflejaría los resultados del proceso de preparación y evaluación del proyecto. Durante un examen amplio de los procesos del Banco realizado en 1988 se determinó este enfoque hacía que se presentaran muy pocos proyectos a la Administración para su examen y discusión, y que los Resúmenes se presentaran en una etapa muy avanzada del proceso, cuando ya se habían adoptado muchas

decisiones de diseño y se habían asumido compromisos implícitos con los prestatarios.

- 4.41 Para mejorar este proceso, en la reestructuración de 1988 se dividieron los proyectos en tres etapas: Perfil I, Perfil II, y Documento de Préstamo. El Perfil I consistía en un resumen del problema, y la "idea" básica del proyecto era aprobada por el departamento que la había originado y enviada al Comité de Programación con fines de información. El Perfil II se concibió como un documento más detallado, en el que se establecían los términos de referencia para la etapa de análisis del proyecto. Los documentos del Perfil II eran examinados oficialmente por el Comité de Préstamos. El documento de préstamo es el documento final del proyecto que se envía al Directorio para su aprobación, y es aprobado también por el Comité de Préstamos, aunque sólo se requiere un examen formal si un miembro del Comité de Préstamos lo solicita.
- 4.42 En teoría, se puede insertar un elemento de mayor focalización en los resultados en todas y cada una de las etapas de este proceso. Los documentos del Perfil I podrían necesitarse para examinar un problema en términos mensurables y proporcionar un punto de partida para generar una evaluación de referencia. Los documentos del Perfil II podrían requerirse para incorporar la elaboración de un marco de resultados como punto específico en los términos de referencia para los análisis subsiguientes, y los documentos de préstamos podrían ser necesarios para demostrar que se han elaborado marcos de resultados antes de enviarlos al Directorio.
- 4.43 Estos cambios tienen que ver con las directrices y los procedimientos, pero un examen de la práctica seguida en otras instituciones financieras, tanto multilaterales como privadas, pone de relieve las cuestiones relativas a los incentivos del personal encargado de iniciar operaciones de préstamos. En la mayoría de esos estudios se reconoce que las presiones y los incentivos creados en las dependencias que inician los préstamos dan lugar a lo que en el propio informe TAPOMA del Banco se denomina la "cultura de las aprobaciones". Para evitar esta excesiva presión de la necesidad de obtener aprobaciones, otras instituciones financieras han establecido dependencias independientes encargadas de las funciones de control de la calidad.
- 4.44 En el Banco Mundial, la necesidad de controlar la calidad dio lugar a la creación, en 1997, de un Grupo de Garantía de Calidad (QAG), un órgano independiente que depende mucho de expertos técnicos externos para determinar la "calidad a la entrada" de los proyectos, así como para incluir la determinación de la calidad en los exámenes de supervisión de una muestra de los proyectos en marcha, y exámenes de la calidad de la labor económica y sectorial. La existencia del QAG ha tenido efectos en la calidad de los proyectos mediante el examen directo de éstos y los cambios que introdujo en el sistema de incentivos institucionales. Si bien el QAG examina sólo una muestra de los proyectos, y proporciona clasificaciones de "calidad a la entrada" sólo después de la aprobación del proyecto, esta clasificación

se publica y la posibilidad de que el proyecto sea examinado por el QAG mejora los incentivos para un diseño riguroso del proyecto.

- 4.45 En las instituciones financieras privadas, el riesgo es la dimensión crítica de la calidad, y se considera una buena práctica asignar a un departamento separado, completamente independiente del que origina el préstamo, la evaluación del riesgo de todos los proyectos administrados. Las diferencias entre los iniciadores del préstamo y los evaluadores del riesgo se plantean a los comités de préstamos para que éstos las resuelvan. El recientemente creado Grupo Externo de Evaluación de las Operaciones del Sector Privado del BID recomendó una estructura similar para tratar las cuestiones de la gestión del riesgo de los préstamos del Banco al sector privado sin garantía gubernamental.
- 4.46 Así como los proyectos del sector privado tienen un riesgo financiero, todos los proyectos del Banco también tienen riesgos de desarrollo: la posibilidad de que los países puedan tomar dinero prestado y obtener una corriente de beneficios futuros que podrían ser significativamente menores que el costo del futuro servicio de la deuda. A diferencia del riesgo financiero, el riesgo de desarrollo es el riesgo para el prestatario de que el proyecto no rinda beneficios suficientes, independiente del riesgo del prestamista de que el préstamo no sea reembolsado. Por lo tanto, la evaluación del riesgo de desarrollo puede ser un poderoso instrumento para mejorar la eficacia del diseño del proyecto para el desarrollo y, aplicado uniformemente a toda la gama de instrumentos del Banco, proporcionaría un mecanismo para evaluar los riesgos de desarrollo relativos planteados por cada tipo diferente de instrumento.
- 4.47 Esta corriente de opinión parece indicar que la creación de una Dependencia de Evaluación de la Efectividad en el Desarrollo separada, que presentase informes directamente a la EVP, sometería todos los proyectos (y no sólo una muestra, como sucede con el QAG) a un examen independiente de las cuestiones de efectividad en el desarrollo como parte del proceso de aprobación. Las diferencias relativas al diseño del proyecto se plantearían al Comité de Préstamos, para que éste las resolviera. En principio, esa dependencia podría también examinar documentos de países a fin de mejorar la atención que se presta a los resultados en la programación por países (véanse los Párrafos 4.8 a 4.16), y considerar la calidad de la supervisión para lograr mejores resultados durante el proceso de ejecución. Esa dependencia ayudaría a la Administración a hacer responsables a los equipos encargados del diseño y la ejecución de los proyectos de demostrar logros mensurables en cuanto a los objetivos de desarrollo específicos del país.
- 4.48 Cabe destacar que la mera creación de una nueva dependencia orgánica no es una panacea. Se crea un nuevo conjunto de agentes que operan en base a incentivos ligeramente diferentes y, si se los considera seriamente en el proceso de examen, pueden contribuir a un cambio de los objetivos a nivel de todo el Banco a favor de una mayor focalización en los resultados. No obstante, los cambios de este tipo son complejos y requieren que se preste mucha atención a los detalles, así como a la

contratación del personal y la estructura de los incentivos en base a los que operan. La adopción de estos criterios exige un análisis cuidadoso de las cuestiones abarcadas a cargo de la Administración, proceso que podría sacar mucho provecho, como en el pasado, de los insumos aportados por expertos independientes en reingeniería de procesos industriales.

C. Experimentación con modelos de proyectos determinados por los resultados

4.49 El Banco, además de introducir mejoras en el proceso de examen de los proyectos, debería experimentar más activamente con nuevos instrumentos de préstamos que hicieran hincapié explícitamente en los resultados. Durante varios años, la Administración ha venido planteando ideas sobre nuevos instrumentos de este tipo, pero hasta la fecha no ha conseguido plasmar esas ideas en instrumentos concretos.

Recuadro 4.1

Préstamos para Programas Determinados por el Desempeño (PDPL)

Un PDPL sería un préstamo basado en la política, que centraría la atención en lograr resultados de desarrollo reales en un sector, más que en las actividades para realizar reformas o cambios institucionales, como los PBL tradicionales. La finalidad del PDPL sería ayudar a los prestatarios a ejecutar programas que permitieran poner en práctica un conjunto de mejoras, negociadas con anterioridad, en los indicadores de rendimiento de sectores clave. El rendimiento efectivo del sector regiría la corriente de fondos al prestatario. Los desembolsos se efectuarían cuando se cumplieran los indicadores de rendimiento preestablecidos para el sector. Cuando los indicadores del rendimiento de todo el sector reaccionaran con lentitud a las acciones e intervenciones, se podrían utilizar productos intermedios como representativos del rendimiento definitivo.

Préstamos para Gastos Ocasionados por Reformas Sectoriales (SREL)

La finalidad de este instrumento es ayudar a los países a realizar reformas económicas que requieren gastos fiscales elevados pero pasajeros, y proporcionar recursos para ayudar a financiar estos gastos. Estarían centrados en los sectores y se basarían en un plan de reformas para mejorar la eficiencia en un sector. En la etapa inicial de la operación se prepararía un plan de reforma del sector. En el plan se especificarían los objetivos para el sector, se establecerían patrones de referencia para vigilar los progresos en la consecución de estos objetivos y se identificarían y cuantificarían los gastos que generara el proceso de reforma.

4.50 En 1997, la Administración propuso un nuevo instrumento denominado Préstamo de Ajuste Institucional. El instrumento debía "... *hacer hincapié en los sectores y aprovechar el plan de reforma del sector para mejorar la eficiencia en ese sector. En la etapa inicial de las operaciones de un Préstamo de Ajuste Institucional se prepararía un plan de reforma sectorial. En el plan se especificarían los objetivos para el sector, estableciendo patrones de referencia para vigilar los progresos en la consecución de esos objetivos, e identificando claramente los gastos que ocasionaría la reforma del sector*". Este instrumento no ha sido autorizado por el Directorio Ejecutivo, pero la Administración ha continuado trabajando en la elaboración del concepto básico.

- 4.51 En 2001, la Administración propuso nuevos instrumentos de préstamos, dos de los cuales estaban firmemente orientados hacia los resultados: el Préstamo para Programas Determinados por el Desempeño (PDPL) y el Préstamo para Gastos Ocasionados por Reformas Sectoriales (SREL). (Véanse los detalles de esta propuesta en Recuadro 4.1). El primero tenía por objeto vincular los desembolsos al logro de objetivos sectoriales específicos, mientras que el segundo disponía que los países debían establecer objetivos para el sector, y patrones de referencia para medir los progresos en la consecución de los objetivos. Ambos instrumentos comparten con el Préstamo de Programas Adaptables, aprobados para su utilización en el Banco Mundial en 1998, la focalización en los resultados.
- 4.52 Las ventajas de experimentar con nuevos instrumentos que hacen hincapié en los resultados específicos son que pueden proporcionar al Banco un laboratorio para trabajar con proyectos comprendidos en este nuevo paradigma. Permitiría tanto al Banco como a los países ensayar nuevos conceptos de diseño en un contexto orientado hacia el aprendizaje, más que tratar de insertar la orientación hacia los resultados sólo en las estructuras de préstamos existentes con los que están familiarizados. Esa labor experimental proporcionaría también oportunidades para evaluar los criterios, las metodologías de construcción, y la adaptación de los instrumentos a las circunstancias regionales.

D. Desarrollo de sistemas cooperativos de vigilancia y evaluación

- 4.53 Por último, una mayor concentración en los resultados debería ser una responsabilidad compartida con los países miembros prestatarios. El marco de resultados del programa del país debe ser elaborado por el propio país, y debe establecer esferas de actividad para el BID y otros agentes de financiación para el desarrollo. Los programas y proyectos individuales del BID deben aportar contribuciones a los objetivos de desarrollo del propio país y, por lo tanto, deben ser supervisados por dependencias de planificación y evaluación nacionales. El fortalecimiento de esas estructuras administrativas, cuando existan, y su creación cuando no existan, debe ser un componente esencial de las operaciones del Banco.
- 4.54 La estrecha vinculación entre la gestión por resultados y la capacidad de evaluación interna del país fue objeto de un reconocimiento concluyente en los propios documentos de la Administración en los que se recomendaba la creación de nuevas modalidades de préstamos orientadas hacia los resultados. En el documento de antecedentes sobre nuevos instrumentos preparado en junio de 2001 se señaló:

Para utilizar una modalidad de préstamo basada en el desempeño, el prestatario debe contar con un sistema de vigilancia y evaluación del desempeño activo y fidedigno. En la actualidad, los países y sectores de la región que cuentan con esos sistemas constituyen la excepción, más que la regla. Para aplicar esta modalidad, el Banco deberá intervenir mucho más intensamente a fin de ayudar a los prestatarios

a fortalecer o crear sistemas permanentes de vigilancia y evaluación que puedan medir los cambios en los indicadores del desempeño de un sector. (GN 2156-2, Párrafo 4.74).

4.55 La OVE trató también esta cuestión en 2001, cuando publicó un Informe sobre la Creación de Capacidad de Evaluación (RE-252) de conformidad con el mandato dado a la Oficina por el Octavo Aumento General. En el informe se examina la complejidad de la tarea que enfrentan los países miembros prestatarios, se examinan algunas iniciativas anteriores del Banco en esta esfera, y se proponen oportunidades para una labor conjunta futura con los países prestatarios en relación con esta cuestión.

4.56 En el informe se sostenía que la evaluación era un instrumento esencial para mantener la responsabilidad tanto horizontal como vertical en el sector público, contribuyendo de esta forma tanto a la eficacia de las medidas oficiales como a la legitimidad del gobierno democrático. Si el Banco acepta el desafío de mejorar la efectividad en el desarrollo en sus operaciones, sólo tendrá éxito si encuentra una contraparte efectiva en cada país prestatario. En definitiva, es a los propios países a los que más debe interesar la efectividad en el desarrollo, ya que deben rendir cuentas a sus ciudadanos de los resultados de los proyectos que han presentado al Banco para obtener financiación.

4.57 En este contexto, es probable que el Banco haya enviado la señal equivocada a los gobiernos miembros prestatarios cuando les permitió que suspendieran el requisito de la evaluación a posteriori de los proyectos del Banco. Evidentemente, había problemas con ese antiguo requisito, sobre todo porque tendía a exigir estructuras de evaluación específicas de proyectos que no guardaban relación alguna con los procesos más amplios de evaluación y asignación de recursos del país. La solución a este problema, sin embargo, está en trabajar más eficazmente con los países para vincular la evaluación de los proyectos del Banco al desarrollo de sistemas más amplios de responsabilidad en el sector público, y no en abandonar totalmente la cuestión de la evaluación.

PROYECTOS CON PCR COMPLETADOS CON UNA CLASIFICACIÓN DE “SUMAMENTE PROBABLE” EN CUANTO AL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO

Número	Fecha de aprobación	Título	TRE en el proyecto original	Nueva estimación de la TRE	Tipo de resultados
AR0214	1991	PROYECTO DE SERVICIOS AGRÍCOLAS	no		transitorios
BR0062	1992	MODERNIZACIÓN DE LA AGRICULTURA (PROMOAGRO)	no		sistemáticos
CH0027	1992	MODERNIZACIÓN Y MEJORA SECTOR AGROPECUARIO	sí		productos solamente
CR0110	1986	COTO SUR DESARROLLO AGRÍCOLA	no		anecdótico
PN0070	1983	PROG. PARA LA PRODUCCIÓN, PROCESAMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DE SEMILLAS	sí	no	productos solamente
DR0122	1991	MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA	sí	no	no se pueden atribuir
ES0035	1990	ENSEÑANZA TÉCNICO-PROFESIONAL	sí	no	no se pueden atribuir
PR0025	1993	FORTALECIMIENTO DE LA ENSEÑANZA PRIMARIA	no		productos solamente
BH0014	1991	ISLAS FAMILY PROGRAMA DE ELECTRIFICACIÓN	sí	no	productos solamente
CO0158	1992	APOYO FINANCIERO AL SECTOR DE LA ELECTRICIDAD	sí	sí	productos solamente
CR0029	1989	DESARROLLO DE LA ELECTRICIDAD	sí	no	productos solamente
JA0040	1990	REHABILITACIÓN DE LA HIDROELECTRICIDAD	sí	no	productos solamente
BR0155	1995	PROGRAMA DE CRÉDITO GLOBAL MULTISECTORIAL	no		productos solamente
EC0089	1991	PROGRAMA DE CRÉDITO GLOBAL MULTISECTORIAL	no		productos solamente
BR0308	1999	PROGRAMA DE REFORMAS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	no		transitorios
CO0243	1999	PRODUCCIÓN DE CAFÉ EJE TERREMOTO	no		productos solamente
ES0062	1993	FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL II	no		productos solamente
ES0084	1994	EL SALVADOR FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL ETAPA III	no		productos solamente
HA0011	1995	PROGRAMA DE EMERGENCIA Y RECUP. ECONÓMICA (EERP)	no		productos solamente
HA0081	1991	FONDO SOCIAL Y ECONÓMICO	no		productos solamente

Número	Fecha de aprobación	Título	TRE en el proyecto original	Nueva estimación de la TRE	Tipo de resultados
ES0037	1993	CRÉDITO GLOBAL PARA MICROEMPRESA	no		productos solamente
AR0116	1991	AGUA POTABLE Y ALCANTARILLAS NACIONALES	sí	no	productos solamente
BO0146	1990	PROGRAMA REGIONAL DE DESARROLLO Y SANEAMIENTO	sí	no	productos solamente
BR0186	1992	SANEAMIENTO EN FORTALEZA	sí	no	productos solamente
BR0190	1992	DESCONTAMINACIÓN DEL RÍO TIETÉ – ETAPA I	sí	no	productos solamente
CO0082	1993	RÍO MEDELLÍN SANEAMIENTO BÁSICO	sí	no	productos solamente
BO0034	1994	CRÉDITO GLOBAL MULTISECTORIAL PROGRAMA II	no		productos solamente
ES0057	1995	CRÉDITO MULTISECTORIAL II	no		productos solamente
RG0010	1993	CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO MULTISECTORIAL	no		productos solamente
UR0063	1992	LÍNEA DE CRÉDITO GLOBAL MULTISECTORIAL	no		no se pueden atribuir
AR0069	1993	PROGRAMA DE PREINVERSIÓN MULTISECTORIAL	no		productos solamente
BO0164	1992	PROGRAMA DE PREINVERSIÓN MULTISECTORIAL	no		productos solamente
ES0100	1991	PROGRAMA DE PRE INVERSIÓN - ETAPA III	no		productos solamente
AR0053	1992	REFORMA DE LAS COMPAÑÍAS NACIONALES DE ELECTRICIDAD	no		productos solamente
AR0187	1995	PRIVATIZACIÓN BANCO PROVINCIAL	no		transitorios
BO0094	1995	REFORMA ESTRUCTURAL Y CAPITALIZACIÓN	no		productos solamente
EC0103	1993	CTR MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO II	no		productos solamente
ME0197	1996	DESARROLLO DEL AHORRO CONTRACTUAL	no		productos solamente
PE0109	1994	CTR ACTUALIZACIÓN ADUANERA	no		productos solamente
PE0171	1997	PRÉSTAMO CT APLICACIÓN DE SISTEMA DE CALIDAD EN ADUANAS	no		productos solamente
UR0057	1992	PRÉSTAMO SECTORIAL DE INVERSIÓN Y CTR	no		productos solamente
UR0108	1996	REFORMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL	no		productos solamente

Número	Fecha de aprobación	Título	TRE en el proyecto original	Nueva estimación de la TRE	Tipo de resultados
VE0041	1991	CT MODERNIZACIÓN Y REFORMAS DEL SISTEMA TRIBUTARIO	no		productos solamente
PE0030	1993	FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA DE SERVICIOS DE SALUD	no		anecdótico
BR0198	1992	CORREDORES DE TRANSPORTE ESTADO SANTA CATARINA	sí	sí	sistemáticos
ES0019	1990	REHABIL. Y MANTENIMIENTO DE CAMINOS RURALES III	sí	no	transitorios
HO0040	1991	REHABILITACIÓN DE CAMINOS	sí	sí	no se pueden atribuir