



**RE-309**

***Informe sobre la Evaluabilidad  
de las Estrategias de País del  
Banco***

---

*Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE*

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

## ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN .....	1
A.	Estructura de los documentos de estrategia de país .....	2
II.	MÉTODOS.....	4
III.	RESULTADOS .....	5
A.	Diagnóstico.....	7
B.	La autoevaluación del Banco .....	12
C.	Indicadores y seguimiento del programa propuesto del Banco.....	15
D.	El nexo entre diagnóstico, objetivos y programa .....	21
E.	El tratamiento del riesgo por el Banco .....	25
IV.	CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y EL NUEVO MARCO DE FINANCIAMIENTO .....	28
A.	La programación de país en el Nuevo Marco de Financiamiento .....	29
B.	Recomendaciones.....	30

## ANEXOS

[HTTP://IDBDOCS.IADB.ORG/WSDOCS/GETDOCUMENT.ASPX?DOCNUM=614305](http://IDBDOCS.IADB.ORG/WSDOCS/GETDOCUMENT.ASPX?DOCNUM=614305)

Anexo A	Instrumento de Evaluabilidad
Anexo B	Cuadros
Anexo C	Validación del Instrumento de Evaluabilidad
Anexo D	Capacidad Institucional del Sector Público

## I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 En este informe se presentan las principales constataciones de OVE respecto del proceso de examen de las estrategias de país del Banco, realizado por la Oficina durante un lapso de dos años. El informe está dividido en cuatro capítulos. En el primero se describe la estructura propuesta para las estrategias de país, según se exponen en las *Directrices para el documento de país*<sup>1</sup> elaboradas por la Administración. En el segundo capítulo se presentan los métodos que se emplearon para analizar las estrategias de país examinadas. En el tercero se presentan y examinan los resultados. En el último capítulo se resumen las constataciones y se formulan recomendaciones.
- 1.2 Las estrategias de país del Banco son el principal instrumento mediante el cual éste formula su programa de desarrollo con cada uno de sus países prestatarios. Las estrategias y las actividades que las acompañan son un requisito emanado del Octavo Aumento de los Recursos del Banco<sup>2</sup>. Dada la sincronización de las mismas con el ciclo electoral de un país, la elaboración de las estrategias constituye una oportunidad para que el Banco comparta sus objetivos de desarrollo a mediano plazo con el nuevo gobierno; la estrategia del Banco se enmarca, así, en el contexto de las prioridades y los objetivos de desarrollo del nuevo gobierno. Asimismo, las estrategias de país se han convertido en una de las principales oportunidades de que dispone el Banco para reevaluar los desafíos de desarrollo que se le plantean al país, evaluar la efectividad de su relación anterior con éste y proponer nuevos objetivos a mediano plazo y estrategias para lograrlos, así como formular una propuesta crediticia y no crediticia a partir de la cual ejecutar esas estrategias.
- 1.3 La normativa actual del Banco para sus estrategias de país se consigna en las *Directrices para el documento de país*, denominadas en lo sucesivo ‘*Directrices*’. Estas *Directrices*, elaboradas en 2002, sirven de marco de trabajo para formular las estrategias de país del Banco. En el momento de formularse ese marco, el Directorio Ejecutivo decidió que la Administración y OVE reevaluarían el instrumento en 2005 para determinar la efectividad de las *Directrices*. A ese fin, OVE examinó en los últimos dos años once estrategias, tal como se presentaron ante el Comité de Programación de la Administración<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Véase el documento GN-2020-6.

<sup>2</sup> Según el documento AB-1704, “Cada año, la Administración presentará al Directorio Ejecutivo una versión nueva o revisada del documento de país (CP) para cada país prestatario, que servirá de base para las deliberaciones que sostendrán el Directorio y la Administración acerca del estado de la cartera del país y de las áreas previstas para la cooperación del Grupo del Banco”.

<sup>3</sup> Se examinaron las estrategias correspondientes a Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, Paraguay y Trinidad y Tobago. No se examinó la estrategia para Haití por tratarse de una estrategia de transición.

## A. Estructura de los documentos de estrategia de país

- 1.4 La estructura y el objetivo de las estrategias de país se definen en las *Directrices*<sup>4</sup>. Por consiguiente, las estrategias del Banco deben lograr cuatro metas diferentes: i) “*servir de medio eficiente para precisar el diálogo entre el Banco y el país*”, ii) “*establecer una estrategia convenida*”, iii) “*servir de base para el proceso de programación*” y iv) “*servir de base para la evaluación de los programas*”<sup>5</sup>. Para alcanzar esas metas, en las *Directrices* se identifica una combinación de seis características y actividades diferentes para las estrategias: i) deben ser congruentes con la estrategia institucional, ii) deben reflejar un consenso entre el país y el Banco, iii) deben estar fundadas en la labor analítica sobre el país y por sector, iv) deben dar participación a las partes interesadas y darse a conocer al público, v) deben estar sincronizadas con el ciclo político del país y vi) deben facilitar una evaluación de la aportación del Banco al proceso de desarrollo.
- 1.5 En las *Directrices* se establece también una estructura de tres capítulos para las estrategias, según la cual cada capítulo tiene un propósito determinado y debe contener elementos específicos. En el primer capítulo se debe incluir el diagnóstico del país, que ha de servir para identificar los desafíos en materia de desarrollo. El diagnóstico obedece al propósito de “*dar un contexto macroeconómico y de desarrollo para la elaboración de una estrategia adecuada del Banco respecto del país sobre la base de la bibliografía existente en la materia y de los resultados de la labor analítica del Banco respecto del país*”. Cabe señalar que, si bien el documento no es de naturaleza macroanalítica, es preciso que se sustente en los trabajos sectoriales. En efecto, este requisito se aplica en líneas más generales a todas las facetas de la estrategia y no solamente al diagnóstico, como se establece en las *Directrices*: “[*la labor por sector*] debe obedecer a tres objetivos principales: *sentar una sólida base para el diálogo con el país acerca de la política y los objetivos de desarrollo, informar la formulación de la estrategia del Banco en el país y facilitar la identificación de proyectos ...*”.
- 1.6 En el segundo capítulo se debe presentar una evaluación de la estrategia anterior. De acuerdo con las *Directrices*, el objeto es evaluar “el enfoque estratégico del Banco en el ciclo de programación precedente y la eficiencia de la aplicación de la estrategia”. Esto incluye una evaluación de la efectividad del Banco y la identificación de los logros y de los obstáculos encontrados, a fin de extraer lecciones de índole estratégica. Para esto es necesario hacer un inventario de los cambios en los indicadores de desarrollo respecto de la estrategia anterior. Tales cambios servirían de base para la evaluación del impacto del Banco. Este capítulo, junto con el correspondiente al diagnóstico, debe constituir la base para el ajuste del

---

<sup>4</sup> En las *Directrices* se presenta una combinación un tanto desarticulada de i) diversas descripciones de los presuntos objetivos de las estrategias, ii) prescripciones sobre los requisitos de contenido específico de las estrategias y iii) recomendaciones respecto de la forma, el estilo y la extensión de las estrategias; la relación entre estos elementos no siempre es evidente. Esta estructura obligó a obrar con cierta latitud al reconstruir la secuencia lógica de estrategias en el contexto de la programación del Banco.

<sup>5</sup> Véase el documento GN-2020-6, párrafo 2.1.

modelo del Banco en cuanto a su trabajo con el país. A su vez, esa base debe ser el fundamento de las modificaciones a los objetivos a mediano plazo del Banco, en función de la experiencia anterior y de los cambios en el contexto nacional. El segundo capítulo también resulta fundamental para la rendición de cuentas del Banco, ya que establece los logros (y fracasos) de la institución durante el ejercicio de programación anterior y compara esos logros con la intención formal del Banco.

- 1.7 En el último capítulo se debe esquematizar la estrategia del Banco, empezando por identificar los objetivos de la institución, que deberían ser claros y estar informados por su labor sectorial. Luego se debe elaborar la estrategia del Banco, así como el programa operativo. Se trata del capítulo programático más importante, que contiene los objetivos del Banco, una propuesta de estrategia de la institución y un correspondiente programa de productos crediticios y no crediticios.
- 1.8 En las *Directrices* se establecen también requisitos específicos para este capítulo, entre los que se incluyen la identificación de los indicadores para cada nivel de objetivos, tanto los que se utilizan para hacer un seguimiento de la ejecución como los que “*podrían servir de base para el impacto futuro del programa*”. Además, según las *Directrices* es necesario que el último capítulo se refiera a la congruencia entre las actividades del Banco y su cartera actual, las actividades de otros organismos y el programa del país. De la misma manera, requieren una evaluación de los riesgos de la estrategia y una identificación de medidas de atenuación. Respecto del riesgo financiero, las *Directrices* disponen que se analicen hipótesis alternativas de financiamiento teniendo en cuenta “*los indicadores de riesgo y solvencia*”.
- 1.9 La aportación de OVE a la evaluación de la efectividad de las nuevas *Directrices* se ha centrado en el tema de la evaluabilidad, es decir, la forma de medir la calidad con que una intervención (estrategia o proyecto) propuesta establece inicialmente los criterios y los parámetros de medición cuantitativos que se utilizarán en su evaluación posterior. Teniendo en cuenta que se debe evaluar el impacto de las estrategias, éstas deben enunciar con precisión los objetivos que se persiguen, los datos que miden el avance hacia el logro de esos objetivos y los mecanismos que han de establecerse para generar datos sobre el desempeño futuro. Este análisis se centra en los aspectos de las *Directrices* que son fundamentales para la evaluabilidad última de las estrategias. Así pues, las principales preguntas que se formula el estudio en materia de evaluación son las siguientes:

**1. ¿Contienen los documentos de estrategia los elementos necesarios para que sean evaluables?**

- 1.10 Al responder a esta primera pregunta, la evaluación proporcionará además evidencias para una segunda pregunta, relacionada con el cumplimiento:

## **2. ¿Han cumplido los documentos de estrategia los requisitos de las *Directrices*?**

- 1.11 Cabe señalar que la naturaleza de este examen establece límites respecto de lo que se puede evaluar. En esta evaluación no se tuvieron en cuenta ciertos aspectos relacionados con el proceso de ejecución de las estrategias, si bien esta oficina los evalúa constantemente en el contexto de la evaluación de cada programa de país<sup>6</sup>.
- 1.12 Por último, gran parte del debate en torno a las conclusiones y recomendaciones se orienta al futuro y se vincula con las necesidades de los clientes prestatarios del Banco y, por extensión, las del propio Banco, conforme éste adapta su proceso de programación al Nuevo Marco de Financiamiento.

## **II. MÉTODOS**

- 2.1 Con el fin de responder a las dos preguntas planteadas en el capítulo 1, durante los últimos dos años OVE ha examinado las estrategias de país del Banco. A continuación se analizan la metodología de este proceso de examen y la del análisis textual aplicado como parte de esta evaluación.
- 2.2 Antes de la presentación de cada estrategia nueva ante el Comité de Programación de la Administración, OVE procedió a examinarla. Como parte de ese proceso, se clasificaron las estrategias según siete temas principales, aplicando un instrumento de evaluabilidad. Se trató de los siguientes temas: i) diagnóstico, ii) análisis del ciclo de programación anterior, iii) objetivos, iv) congruencia lógica, v) riesgos, vi) indicadores y vii) seguimiento y evaluación. Con ese instrumento se estimó la evaluabilidad de las estrategias examinadas, así como el grado de cumplimiento de las *Directrices*, de cuyos requisitos o principios básicos se derivan las preguntas. Para cada estrategia, la Oficina publicó una *Nota de evaluabilidad* en la que se sintetizan los resultados del proceso de examen, que se comunicaron a la Administración.
- 2.3 El instrumento consistía en una serie de preguntas sobre los temas enumerados anteriormente. Se calificó cada pregunta en una escala de 1 al 4. Una puntuación de ‘1’ quiere decir “sin contenido” y una de ‘4’, “contenido superior”. Las *Directrices* para cada pregunta se especifican según una combinación de dimensiones de contenido y calidad<sup>7</sup>. Las primeras versiones de los instrumentos se aplicaron a las estrategias para Perú, Honduras y Guyana, con el objeto de poner a prueba y perfeccionar el instrumento. Mediante ese proceso, se reformularon (y descartaron)

---

<sup>6</sup> Análogamente, el análisis no consiste en comparar estrategias antes y después de las *Directrices*, ya que únicamente se examinaron las nuevas estrategias; tampoco se pretende evaluar ni la calidad ni el alcance de la labor realizada en la preparación de las estrategias.

<sup>7</sup> En cada ejercicio de puntuación participaron cinco panelistas, ya que no se permitió que el funcionario de OVE que había preparado la evaluación del programa de país para el país en cuestión asignara puntuaciones o participara en la redacción de la Nota. En algunos casos, participaron en las deliberaciones más de cinco miembros, pero sólo los cinco panelistas otorgaron puntuación a las estrategias.

preguntas y se establecieron normas de puntuación. Los resultados de ese análisis se basan en las 11 estrategias evaluadas tras los tres exámenes piloto de estrategias. Asimismo, se evaluaron los resultados de la aplicación del instrumento a las 11 estrategias para confirmar su validez antes de este análisis. En el Anexo C se explica detalladamente el proceso de validación.

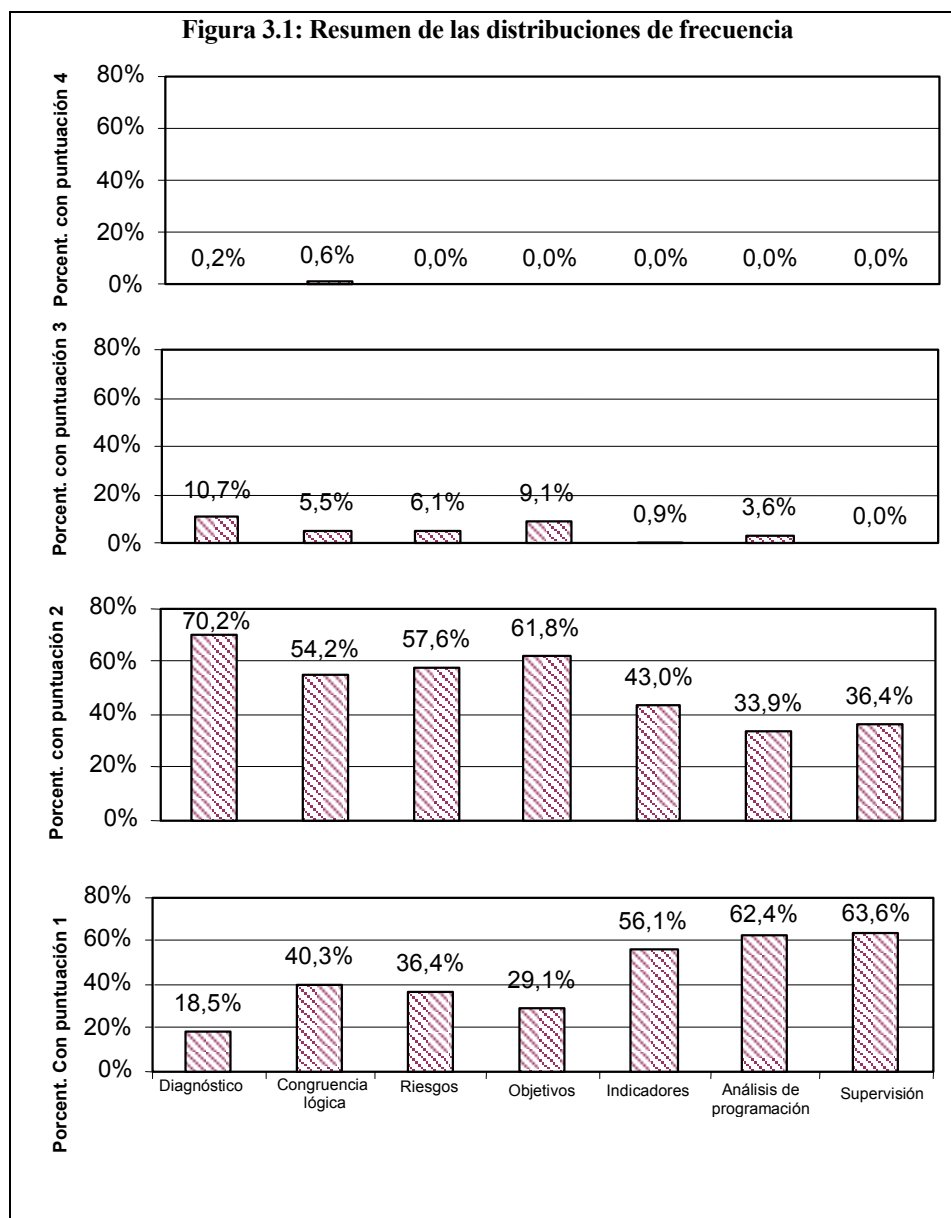
- 2.4 Con el análisis textual se complementó la metodología recién descrita. Este análisis implicó efectuar un desglose de la estrategia en sus distintos componentes y generar parámetros de medición para cada uno de los componentes y las concatenaciones entre ellos. Las características propias de cada uno de los componentes incluyeron i) un marco de resultados para la evaluación de la estrategia anterior (basado en el capítulo 2 de cada estrategia), ii) un marco de resultados para el programa propuesto por el Banco (basado en la matriz de la estrategia) y iii) una evaluación de la medida en que los componentes de la estrategia reflejaban el empleo de trabajos sectoriales. Además de las características propias, se cuantificaron los nexos entre componentes según su congruencia lógica. Esto último estuvo dirigido a cuantificar el grado de congruencia de los objetivos con el diagnóstico, así como el grado de congruencia de la estrategia con los objetivos y el de cada componente con las actividades propuestas.

### III. RESULTADOS

- 3.1 En este capítulo se presentan los resultados del ejercicio de otorgamiento de puntuaciones y los del análisis textual. Antes de proceder a informar sobre los resultados, es preciso ponerlos en contexto. Durante todo el proceso de examen de OVE, se hizo evidente que se había dedicado mucho trabajo a elaborar las estrategias y que, además, se habían obtenido muchos productos analíticos. La lista de trabajos económicos y sectoriales realizados, junto con la descripción del proceso de consulta, pone de manifiesto la magnitud del esfuerzo que se destinó a elaborar los documentos de estrategia. A diferencia de este esfuerzo, como se verá más adelante, la evaluación constató la presencia de grandes deficiencias en los documentos concretos que se elaboraron. Se plantea, pues, el interrogante de por qué las estrategias no reflejan el esfuerzo real ni los insumos que se han empleado para formularlas. Aunque no tenemos una respuesta para este interrogante, es importante tenerlo en cuenta en toda evaluación futura del proceso de formulación de estrategias de país que pueda emprender la Administración.
- 3.2 La evidencia examinada sugiere que las estrategias se caracterizaron por una formulación deficiente y, en muchos casos, diagnósticos incongruentes, una insuficiencia de indicadores de resultados y de mediciones cuantitativas para dichos indicadores, así como por limitaciones en la relación lógica entre los distintos componentes de las estrategias y la falta de una evaluación de riesgos. Esta constatación implica que las estrategias examinadas no son evaluables. En general, las estrategias no contenían los elementos necesarios para cumplir los propósitos identificados en las *Directrices*. A continuación se presentan los detalles

relacionados con cada una de las categorías de evaluación que se tuvieron en cuenta.

- 3.3 En la Figura 3.1 se resumen los resultados extraídos de la aplicación del instrumento de evaluabilidad a las 11 estrategias examinadas. Los resultados se presentan por tema de evaluabilidad. Las puntuaciones representan la proporción de clasificaciones en cada una de las cuatro categorías. Como se puede observar, las clasificaciones se concentraron en las categorías de '1' y '2'. Hubo pocas puntuaciones de '3' y casi ninguna de '4'. Sin embargo, también existe una gran heterogeneidad entre resultados. Por ejemplo, en el caso del diagnóstico, hubo pocas puntuaciones en la categoría '1', lo que indica que en términos generales las estrategias efectivamente incluían un diagnóstico de los desafíos en materia de desarrollo. Por otro lado, temas tales como el seguimiento, los indicadores y el análisis del ejercicio de programación anterior concentraron más de la mitad de las clasificaciones en la categoría '1'.
- 3.4 Los datos representados en la Figura 3.1 muestran también que las estrategias acusaron mayores deficiencias en las esferas que requieren la identificación y el análisis de las mediciones cuantitativas que puedan utilizarse para el seguimiento y la evaluación del desempeño del Banco. En el caso de los indicadores, la baja puntuación refleja deficiencias en las mediciones cuantitativas, los datos de líneas de base, los *“milestones”* y las metas respecto de los objetivos del Banco. En cuanto al seguimiento, la falta de actividades específicas para efectuar un seguimiento de la ejecución y los efectos directos, aparte de los instrumentos habituales del Banco (ISDP, ITP, etc.), fue uno de los principales problemas que se detectaron en las estrategias. Y en el caso del análisis de la programación anterior, casi no se cuenta con mediciones cuantitativas de la evolución de los efectos directos relacionados con las actividades respaldadas por el Banco. En el caso de los riesgos, la baja puntuación indica la falta de un análisis de los mismos.



## A. Diagnóstico

- 3.5 En general, el diagnóstico de las estrategias adolecía de deficiencias del siguiente tipo: i) diagnósticos demasiado generales y descriptivos, con poco análisis, ii) diagnósticos con poca o ninguna fundamentación fáctica y iii) una concatenación deficiente entre los desafíos identificados y las prescripciones formuladas. Asimismo, en la evaluación se tuvieron en cuenta dos subtemas que se ponen de relieve específicamente en las *Directrices*: instituciones del sector público y evaluaciones del riesgo. En relación con el primer subtema, la evaluación comprobó

que las estrategias no reflejan la existencia de un modelo que vincule los distintos elementos del fortalecimiento institucional del sector público con los objetivos de desarrollo. Además, también comprobó que no se habían formulado los conceptos esenciales relacionados con la eficiencia y eficacia del sector público. Respecto de la evaluación del riesgo de los préstamos del Banco, la evaluación determinó que el análisis efectuado acerca del riesgo del país y de los préstamos del Banco era exiguo.

<b>Cuadro 3.1: Distribución de frecuencia y medias, preguntas sobre el diagnóstico</b>					
	Puntuación porcentual				
	Media	1	2	3	4
Trabajos sectoriales (D3)	2,05	7%	82%	12%	0%
Desafíos de desarrollo (D4)	2,12	8%	72%	20%	0%
Exposic. al riesgo financiero (D5)	1,69	43%	46%	9%	2%
Capacidad institucional (D6)	1,92	10%	88%	2%	0%

1 "sin contenido"; 2 "contenido deficiente"; 3 "contenido adecuado"; 4 "contenido superior"

- 3.6 Como se observa en el Cuadro 3.1<sup>8</sup>, las puntuaciones de los diagnósticos se concentraron en la clasificación ‘2’. Un desglose de la puntuación de los diagnósticos por preguntas específicas reveló que las estrategias resultaron más satisfactorias en la caracterización amplia de los problemas de desarrollo y menos satisfactorias en temas que requerían un análisis de las características específicas del país. Así, en el caso del riesgo financiero, 43% de las clasificaciones fueron de ‘1’ y 46% de ‘2’. En muchos casos, no se hallaron evidencias de análisis, o bien las halladas no correspondieron sino a un análisis superficial. En el caso del análisis institucional, esta circunstancia se refleja en la concentración de puntuaciones en la categoría de “deficiente”. El mismo patrón se repite en el caso del trabajo sectorial. Se encontraron ciertas evidencias de que las estrategias se sustentaban en el trabajo de esta índole, al cual sin embargo se lo calificó como “analíticamente deficiente, incoherente o incompleto”<sup>9</sup>.
- 3.7 Los diagnósticos se clasificaron en cuatro tipologías, basadas en una combinación de 2 x 2 de diagnóstico y prescripciones de políticas. La primera consiste en una estrategia *con diagnóstico y con prescripciones* para un tema concreto. La segunda consiste en una estrategia *sin diagnóstico ni prescripciones*. La tercera constituye una estrategia *sin diagnóstico pero con prescripciones*. El último tipo consiste en una estrategia *con diagnóstico pero sin prescripciones*. Respecto de la congruencia entre el diagnóstico y las prescripciones, ambos pueden guardar una relación lógica (lo que redundaría en un diagnóstico congruente) o no (lo que redundaría en un diagnóstico incongruente). En este sentido, el uso del término incongruente no implica un juicio de valor, sino que se lo utiliza para calificar un diagnóstico que no

<sup>8</sup> En el Anexo B figuran conjuntos completos de distribuciones de frecuencia para todas las preguntas.

<sup>9</sup> Respecto de las normas para cada pregunta relativa a calificaciones, véanse las *Directrices* de puntuación que figuran en el Anexo.

guarda una relación lógica con su correspondiente prescripción de política. Comprender qué estrategias se clasifican en cada una de estas categorías servirá para explicar el desempeño general deficiente de las estrategias con respecto a los resultados de las clasificaciones que figuran anteriormente. A este fin, OVE analizó textualmente las estrategias respecto del tema de la capacidad institucional del sector público. Se eligió este tema en vista de la importancia que le atribuyen las partes interesadas y porque es uno de los dos temas que deben analizar específicamente todas las estrategias en sus diagnósticos, conforme a las *Directrices*.

- 3.8 En el Anexo D se presenta un resumen de los diagnósticos de las 11 estrategias en relación con los aspectos de la capacidad institucional del sector público. La amplitud de este tema fue considerable: algunas estrategias se centraron en la eficiencia del gasto social; otras en las deficiencias en materia de recursos humanos e infraestructura, y otras pusieron de relieve la función de las instituciones políticas en el gobierno. La constatación central es que los diagnósticos examinados no eran analíticos y, por lo tanto, no pudieron relacionar, mediante un modelo, los enunciados de los problemas con las intervenciones en el marco de la estrategia. Los diagnósticos rara vez hicieron algo más que describir. Aunque proporcionaban información muy general sobre los niveles actuales de variables macroeconómicas, fiscales y sociales, poco agregaron que sirviera para explicar por qué esas variables se habían comportado tal como se documentaba y qué efecto podían haber tenido en el desarrollo. Por ejemplo, muchas estrategias determinaban que los bajos niveles de gasto público en programas sociales constituían un serio desafío en materia de desarrollo respecto de las instituciones del sector público. No obstante, no hubo ningún modelo que relacionara el gasto en los sectores sociales con los efectos directos en materia de desarrollo, tal que motivara enunciados de diagnóstico respecto de los bajos niveles de gasto.
- 3.9 La segunda constatación, que se relaciona con la antes expuesta, es que muchos de los diagnósticos no se evidenciaron, o bien que las evidencias empleadas no eran adecuadas para los enunciados de problemas consignados. El examen textual reveló que las 11 estrategias contenían 53 enunciados de diagnóstico diferentes<sup>10</sup>. De éstos, sólo 16 (30%) se basaban en evidencias corroborantes, ya sea en forma directa o en trabajos de referencia. Esto no necesariamente implica que no se hayan realizado otros trabajos, aunque, si se realizaron, no quedaron plasmados en los diagnósticos.
- 3.10 Respecto del subtema de la gobernanza y las instituciones del sector público, la evaluación determinó que las evidencias en las que se basaban los diagnósticos no se ajustaban a los enunciados de problemas correspondientes. Por ejemplo, muchas estrategias se basaban demasiado en indicadores de opinión, como los que figuran en *Transparency International*, *Kaufmann et al.* o en *Latinobarómetro*, para

---

<sup>10</sup> Véase la primera columna del Anexo D.

fundamentar los diagnósticos<sup>11</sup>. No se demostró la conexión lógica entre los altos niveles de corrupción observada, tal como los mide *Kaufmann et al.*, o los bajos niveles de confianza del público en el gobierno, según se los mide en las preguntas que plantea *Latinobarómetro*, y la reforma judicial específica, la reforma de la función pública y el fortalecimiento de las actividades de planificación y presupuestación. Si bien estos indicadores pueden servir para describir en términos generales ciertos temas amplios de gobernanza en un país —en especial si se efectúa al respecto un seguimiento en el tiempo—, no queda claro de qué manera pueden ser útiles para sustentar una política específica.

- 3.11 Como última constatación, en muchos casos no se contaba con evidencias de un modelo que relacionara las prescripciones específicas con los objetivos de desarrollo. Ello se debió en parte a que, por lo común, muchos de los conceptos clave sobre el gasto público y la función primordial del sector público no se desarrollaron. Por ejemplo, de la lectura de las 11 estrategias se desprende que el Banco con frecuencia determinó que el gasto público de los países miembros era ineficiente e ineficaz. No obstante, nunca se expresó claramente qué se entendía por eficiencia. ¿Alude a obtener el máximo nivel de servicios públicos con un nivel dado de insumos, quizás ajustados en función de la calidad?<sup>12</sup> ¿O se refiere a la capacidad de seleccionar el gasto que tenga el mayor impacto en términos de desarrollo por dólar gastado, y darle prioridad? ¿Se relaciona tal vez la eficiencia con el aprovechamiento al máximo de los beneficios para una determinada población beneficiaria, al tiempo que se reducen al mínimo las fugas? Dada la naturaleza fundamentalmente ambigua de estos términos, la falta de una definición articulada de estos conceptos fundamentales hizo que su uso no arrojará información para poder identificar un programa de país del Banco.
- 3.12 La capacidad institucional constituye uno de los dos requisitos *específicos* en materia de diagnóstico estipulados en las *Directrices*. El segundo es el análisis del riesgo financiero del Banco y el tratamiento de cuestiones fiduciarias en general. De acuerdo con las *Directrices*, este análisis se debe incorporar en las hipótesis de préstamo del Banco: “[las hipótesis de préstamos] deberían examinarse en el contexto de la situación general de la deuda del país, indicando la aportación del Banco para enjugar el déficit de reservas de divisas y referirse en forma concisa a los indicadores de riesgo y solvencia”. Como se observa en el Cuadro 3.1, sólo el 11% de las puntuaciones son adecuadas o superiores. En la mayoría de los casos, este análisis adoptó la forma de proyecciones de terceros; no se determinaron instancias en las que estas proyecciones hubieran modelado explícitamente la función del BID, como agente de generación de deuda, en la preservación de la estabilidad fiscal. Esto podría haberse logrado, por ejemplo, estableciendo una

---

<sup>11</sup> Esto sucedió, por ejemplo, en la estrategia No. 9, en la que la única evidencia que se presentó para respaldar los enunciados relativos a corrupción, estancamiento político, deficiencias de la administración de justicia y falta de transparencia fueron estos indicadores. Esta estrategia también contenía 11 prescripciones específicas de política respecto de la capacidad y reforma institucionales, incluida la puesta en práctica del gobierno electrónico, la reforma de la administración pública y la reforma judicial.

<sup>12</sup> En las publicaciones especializadas, esto se suele denominar eficiencia técnica.

correspondencia entre diferentes casos hipotéticos de concesión de préstamos, por un lado, y efectos fiscales directos, tales como el superávit primario previsto, los coeficientes de deuda y el margen previsto por encima de la LIBOR, por el otro, a fin de motivar la formulación de un caso hipotético en cuanto a concesión de préstamos que resultara óptimo para el Banco y el país. Si se efectuó este análisis, el mismo no se plasmó en las estrategias.

**Cuadro 3.2: Desafío en cuanto a finanzas del sector público y puntuación del riesgo**

País número	Desafío finanzas públicas	Puntuación exposición financ. del Banco
1	MEDIO	1,20
2	MEDIO	1,20
3	ALTO	1,00
4	BAJO	2,00
5	ALTO	1,33
6	MEDIO	2,00
7	MEDIO	1,20
8	MEDIO	1,50
9	MEDIO	2,60
10	BAJO	2,00
11	BAJO	2,60

- 3.13 En el Cuadro 3.2 se presenta la puntuación de diagnósticos respecto de la exposición al riesgo financiero, junto con la evaluación de OVE acerca de la importancia que se atribuye al desafío de las finanzas públicas en cada una de las estrategias de país examinadas. Esta evaluación se basó en los coeficientes superávit /déficit primario y deuda/PIB (deducidas las reservas) del sector público, así como en la preeminencia que se atribuye a la estabilidad fiscal en la propia estrategia. El análisis de la exposición al riesgo financiero debería ser más prominente en países en los cuales la estrategia identifica a las finanzas públicas como un desafío de desarrollo de máxima importancia. Sin embargo, eso no fue lo que se constató. Las dos estrategias que identificaban los déficit o la deuda públicos como desafíos de desarrollo fundamentales no pusieron empeño en abordar analíticamente la cuestión de la exposición al riesgo financiero. En cambio, se observó un mayor análisis en casos en que la estabilidad fiscal no planteaba un desafío tan importante. De lo antes expuesto se desprende la falta de claridad respecto de los criterios que emplea la Administración para asignar prioridades a los trabajos sectoriales en las estrategias de país, por lo menos en las instancias relativas a la exposición al riesgo financiero.
- 3.14 Se suele afirmar que las probabilidades de que un proceso de toma de decisiones sea eficaz son mayores si el mismo está evidenciado. Esta tesis tiene especial pertinencia cuando se trata de las estrategias de país, porque estos instrumentos representan una oportunidad periódica para que el Banco reajuste formalmente sus prioridades en el contexto de los objetivos del país y reexamine la composición y

magnitud de los tipos de intervenciones que tiene a su alcance. No obstante, las conclusiones que se desprenden del análisis precedente son que la deficiente calidad del diagnóstico, ya sea por la falta de trabajos sectoriales pertinentes o por la falta de una conexión lógica entre el diagnóstico y las actividades específicas del Banco, priva a la estrategia de uno de los aportes fundamentales para la toma de decisiones asentada en evidencias y, por consiguiente, reduce el valor agregado potencial del Banco para sus países miembros prestatarios.

## **B. La autoevaluación del Banco**

- 3.15 La evaluación que se formula en una estrategia en cuanto a los resultados del ciclo de programación anterior del Banco constituye, en sí misma, un capítulo aparte. Ello refleja la importancia de esta autoevaluación, tanto a los efectos de la responsabilización como en carácter de insumo para el programa del Banco. Según lo estipulado en las *Directrices*, en el marco del capítulo “...se evalúa la adecuación de los objetivos y de la estrategia seleccionada, se destacan los ámbitos principales de la actividad del Banco, se identifican los logros más importantes y los obstáculos encontrados a nivel de país, y se evalúa la eficacia de los instrumentos del Banco que se hayan utilizado”.
- 3.16 La evaluación del desempeño anterior es un asunto complejo, pues requiere abordar el problema de la identificación de los efectos del proyecto o política que el Banco había respaldado. Las actividades del Banco se realizan en un entorno influido por una multitud de otros factores, con incidencia directa en los objetivos de desarrollo previstos, razón por la cual, para elucidar la situación, hay que tener en cuenta esos factores y ubicar la magnitud de las actividades del Banco en el contexto más general de otras actividades para el desarrollo. A pesar de estas consideraciones, un requisito **mínimo** para abordar el aporte del Banco al desarrollo es definir objetivos e indicadores y medir esos indicadores antes, durante y después de las intervenciones de la institución. Sin esta trinidad de información, será imposible elucidar la contribución del Banco, pues no habrá información a partir de la cual trabajar.
- 3.17 Esta información es una condición necesaria para que el Banco pueda evaluar la “*eficacia de los instrumentos... que se hayan utilizado*”. Por lo tanto, esa información constituye el elemento fundamental del análisis de OVE en la presente sección. Para llevar adelante ese proceso, se elaboraron marcos de resultados, que se compararon con las constataciones de la aplicación del instrumento de evaluabilidad de OVE. Los marcos de resultados identifican la presencia o ausencia de indicadores, datos de líneas de base e información seguida en el tiempo respecto de esos indicadores, para cada objetivo declarado de la estrategia anterior.

Cuadro 3.3: Evaluabilidad de la programación anterior del Banco					
	Media	Puntuación porcentual			
		1	2	3	4
Cambios en valores de indicadores (P1)	1,29	71%	29%	0%	0%
Objetivos de desarrollo logrados (P2)	1,40	64%	33%	3%	0%
Factores atenuantes (P5)	1,83	28%	62%	11%	0%
Porcentaje de objetivos con indicadores	23				
Porcent. objetivos con datos básicos de ref.	2				
Porcentaje objetivos supervisados (metas)	4				
1 "sin contenido"; 2 "contenido deficiente"; 3 "contenido adecuado"; 4 "contenido superior"					

- 3.18 El Cuadro 3.3 presenta los resultados del ejercicio de puntuación de las preguntas relativas al ejercicio de programación anterior (parte superior del cuadro) y del ejercicio del marco de resultados de OVE relativo al marco de resultados del ciclo de programación anterior (parte inferior). Las puntuaciones muestran que ninguna de las estrategias examinada siguió de manera adecuada los indicadores de los objetivos del ciclo de programación anterior. En el 71% de los casos la puntuación es de '1', lo que indica que no se presentaron informes de los indicadores de efectos directos. La segunda pregunta cuantifica el grado en que se examinó el avance hacia los objetivos de desarrollo. Los resultados indican que la mayor parte de las estrategias no identificaron ni examinaron el avance hacia los objetivos de desarrollo, pues el 97% de las respuestas tienen puntuaciones de '1' ó '2'. Las estrategias produjeron mejores resultados cuando se trataba de identificar factores atenuantes que habían incidido en las actividades del Banco. Sin embargo, en este caso los resultados indican que, si bien se identificaron factores, de acuerdo con la guía de clasificación, esos factores o bien no eran pertinentes o no tenían especificidad suficiente, tal que el 62% de las clasificaciones correspondió a la categoría '2'.
- 3.19 La parte inferior del Cuadro 3.3 indica la medida en que las estrategias informan acerca de los indicadores, con datos de líneas de base y valores observados actualmente, de los objetivos del Banco establecidos para la **estrategia anterior**. Se identificaron 98 objetivos para las estrategias anteriores, algunas de las cuales exhibían un gran número de objetivos y otras sólo ciertos objetivos fundamentales. El cuadro indica que sólo en el 23% de los casos se identificaron indicadores para los objetivos de desarrollo del Banco. Ello se debe, en parte, a la deficiente identificación de los indicadores de estrategias anteriores; sin embargo, cuando que no se identificaron indicadores *ex ante*, por lo común no hubo indicios de una tentativa por reconstruirlos *ex post*. Cuando se definen indicadores, sólo en el 2% de los casos se informa también sobre datos de líneas de base y únicamente en

el 4% de los casos se informa acerca del estado actual del indicador<sup>13</sup>. Únicamente en dos casos (estrategias Nos. 5 y 7) existe una metodología explícita para efectuar el seguimiento del aporte de la estrategia al desarrollo. En otros casos, en lugar de informar sobre sus propios indicadores, las estrategias se remiten a evaluaciones del avance hechas por terceros. Aunque este enfoque es legítimo, en la mayoría de los casos en que se lo empleó no se demostró la relación entre esos indicadores y el programa del Banco<sup>14</sup>.

- 3.20 Las estrategias contenían, sí, enunciados relativos a la efectividad del Banco en materia de desarrollo. Esos enunciados, con todo, eran o bien enunciados de lo que el Banco hacía —y no de su aporte al desarrollo— o bien enunciados del aporte al desarrollo que carecían de los datos justificativos requeridos. La estrategia No. 4 es ilustrativa del primer caso. En efecto, reconoce la importancia de asumir una perspectiva a más largo plazo para poder identificar mejor las contribuciones del Banco al desarrollo mediante el análisis de los dos ciclos de programación anteriores; sin embargo, el examen se limita a enunciados como los siguientes, a saber: *“En el área de reducción de la desigualdad social y la pobreza, se dio prioridad a los sectores de reformas en educación, salud y desarrollo municipal y urbano”* o *“En el área de competitividad y modernización, el Banco continuó apoyando los esfuerzos del país destinados a reforzar la infraestructura (transporte y energía), fortalecer el sistema financiero, apoyar a medianas, pequeñas y micro empresas, asistir al desarrollo tecnológico, desarrollar el turismo, apoyar la competitividad del sector agrícola, y mejorar los marcos regulatorios”*. La estrategia no contenía indicadores ni se presentaron datos respecto de qué se había mejorado durante el período. En otros casos el documento estuvo más cerca de identificar impactos específicos, por ejemplo, en el caso de la administración municipal: *“dichas operaciones fueron exitosas, reconociéndoles un impacto directo y significativo en la recaudación tributaria”*. Sin embargo, incluso en este caso no se hizo mención específica de mejoras en la generación de ingresos. En total, el documento contiene 16 enunciados similares respecto de la efectividad del Banco en materia de desarrollo; en ningún caso se dieron datos para sustanciar esas afirmaciones.
- 3.21 La constatación más común fue o bien que no se habían formulado observaciones sobre los objetivos de desarrollo o que las observaciones se habían limitado exclusivamente al examen de problemas de ejecución. La estrategia No. 10 contenía un examen detallado de la ejecución e identificaba muchos de los problemas vinculados con las demoras en los desembolsos. También se examinaba la reducción en la demanda de préstamos del Banco por parte del país y se

---

<sup>13</sup> En el cálculo no se han considerado los indicadores que se refieren a la sanción de leyes u otras medidas de cambio institucional que, con mucha frecuencia, se incluyen como parte de los préstamos sectoriales. Ello obedece a dos razones. En primer lugar, se trata de medidas que constituyen un medio para lograr un fin; en segundo lugar, en estos casos, los datos de las líneas de base carecen de sentido, pues siempre implicarán la ausencia de una actividad determinada y fijarán como meta la presencia de esa actividad.

<sup>14</sup> El enfoque más común es el de mencionar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Otros enfoques incluían la práctica de remitirse a las evaluaciones del Banco Mundial.

reconocía que, esencialmente, el país había demostrado una clara preferencia por financiar su desarrollo por otros medios (habiéndose abandonado la mayor parte de las operaciones originalmente programadas del Banco). Sin embargo, el documento no establecía ningún nexo entre esos problemas y los objetivos de desarrollo y tampoco informaba acerca de la evolución de esos objetivos en el tiempo.

- 3.22 En dos casos se hicieron esfuerzos por presentar cuadros para informar de los objetivos de desarrollo anteriores, con indicaciones relativas a avances positivos o negativos. Ello dio lugar a puntuaciones superiores a la media para esas estrategias. Con todo, el posible valor añadido de contar con esta forma de seguimiento de los resultados se vio reducido por la falta de datos justificativos. Respecto de la mayor parte de los objetivos, los cuadros y el análisis que de ellos se hace en el texto no identificaron indicadores ni especificaron datos de líneas de base, metas ni valores corrientes para los indicadores, como así tampoco la magnitud del cambio. El resultado es que no se puede confirmar la descripción que el cuadro hace del impacto del Banco.
- 3.23 No es tarea sencilla realizar una evaluación creíble de la efectividad del Banco. Esa tarea requiere la reunión de datos sobre los objetivos de desarrollo de los programas y la formulación de las hipótesis contrafácticas pertinentes respecto de qué habría ocurrido si no se hubieran producido las reformas o las inversiones que habían recibido el apoyo del Banco. O bien, otra cuestión igualmente importante, qué habría ocurrido si el Banco y el país hubieran financiado un programa de desarrollo diferente. Con todo, para poder emprender ese análisis es necesario que se presente información sobre los objetivos de desarrollo. Las constataciones del marco de resultados, junto con los resultados de la puntuación de evaluabilidad y el análisis textual de las estrategias, indican que en las estrategias del Banco para el país no se elaboró ninguno de los elementos requeridos para ese análisis.

### **C. Indicadores y seguimiento del programa propuesto del Banco**

- 3.24 En la sección anterior se examinaron los resultados de la autoevaluación del Banco. En la presente sección se examinarán los indicadores y el seguimiento del programa propuesto del Banco. El establecimiento de indicadores tiene dos propósitos. El primero es asegurar que se identifique la información mínima necesaria para efectuar el seguimiento de los cambios en los objetivos de desarrollo en el tiempo. Los datos de líneas de base y las metas constituyen una condición necesaria para que el Banco pueda identificar su aporte al desarrollo. El segundo propósito es el de la responsabilización. Mediante el establecimiento de indicadores que permitan efectuar el seguimiento de los objetivos de desarrollo, el Banco puede responsabilizarse a sí mismo tanto de los éxitos como de los fracasos de su programa con los países prestatarios.
- 3.25 Las *Directrices* contemplan la identificación de indicadores separados para el Banco y para el país: *“Habría que tratar de incluir en la matriz de la estrategia indicadores de resultados que puedan utilizarse para supervisar la ejecución de la estrategia del Banco para el país y para evaluar, directa o indirectamente, la*

*contribución del Banco a la consecución de los objetivos de desarrollo del país en los diversos campos de actividad comprendidos en la estrategia del Banco para el país.”*<sup>15</sup> Sin embargo, los resultados de la evaluación revelaron varias constataciones relativas a la evaluabilidad: i) lagunas en la identificación de indicadores y sus mediciones cuantitativas, ii) indicadores que no son específicos en relación con las intervenciones propuestas, iii) indicadores que no cuantifican los presuntos beneficios de las intervenciones del Banco. También se detectaron problemas en la identificación de datos sobre las líneas de base, “milestone” y metas que hubieran permitido hacer un seguimiento de los indicadores. Por último, se observaron muchos casos en los cuales las actividades, los objetivos y los indicadores se usaron en forma incorrecta (por ejemplo, se identificaron actividades cuando lo que correspondía era identificar un objetivo).

- 3.26 La evaluación de OVE se basó en dos niveles de indicadores: los relacionados con los objetivos de desarrollo generales y los relacionados con cada uno de los objetivos que componen la estrategia. En el Cuadro 3.4 a continuación se presentan las puntuaciones de los indicadores, los datos de líneas de base y las metas, tanto a nivel de los objetivos de desarrollo como a nivel de componentes de la estrategia. La primera constatación es que, en general, hubo una insuficiencia de indicadores y de sus correspondientes mediciones cuantitativas. Todas las clasificaciones a nivel de estrategia son de ‘1’ ó ‘2’; un resultado similar se observó a nivel de los objetivos de desarrollo. Sin embargo, algunas categorías produjeron mejores resultados que otras. La mayoría de los objetivos identificaba alguna forma de indicadores (55% en el caso de los objetivos de desarrollo y 72% en el caso de los de la estrategia). Por otra parte, la concentración de puntuaciones en la categoría más baja para las metas (74% y 79%) refleja la falta de identificación de metas en ambos niveles de indicadores<sup>16</sup>. Los resultados correspondientes a los datos de líneas de base fueron algo mejores, aunque la mayoría de las puntuaciones siguió situándose en la categoría más baja (52% y 54%).

---

<sup>15</sup> Las *Directrices* determinan también que se deben identificar indicadores de ejecución y de resultados: “*Deben identificarse dos tipos de indicadores para cada uno de los problemas de desarrollo a que hace frente la estrategia del Banco, los que se refieren a la ejecución de la estrategia y los que podrían servir de base para la evaluación del impacto en el futuro.*”

<sup>16</sup> En algunos casos, la falta de información en materia de evaluabilidad se debe al enfoque particular adoptado por la estrategia. Por ejemplo, en la estrategia No. 7, en lugar de utilizarse metas se establecen “tendencias”, en las cuales la “meta” en cada uno de los sectores es mostrar mejoras en los indicadores, con independencia de la magnitud de la mejora. La estrategia justifica esta conceptualización de las metas basándose en “i) que la definición de logros específicos corresponde a cada proyecto; ii) el problema de atribución del Banco; iii) que en una estrategia de tres años se lograrán avances parciales en las metas, requiriéndose acciones continuas de apoyo en los años venideros.” Sin embargo, la estrategia no especifica i) de qué manera la presencia de metas a nivel del proyecto impide que las haya en el nivel macroeconómico, ni tampoco ii) por qué la ausencia de la fijación de metas atenúa —en lugar de agravar— el problema de la identificación del impacto del Banco. Por último, la estrategia tampoco justifica la afirmación contenida en el apartado iii) de que no puede esperarse que el Banco produzca un impacto cuantificable en tres años, en particular cuando se tiene en cuenta que, en cualquier momento dado, el activo más importante del Banco es su cartera existente y no las nuevas aprobaciones en el plan de préstamos.

Cuadro 3.4: Distribución de frecuencia de las puntuaciones de los requisitos de evaluabilidad básicos					
		Puntuación porcentual			
	Media	1	2	3	4
Objetivos de desarrollo					
Indicadores (I1)	1,56	45%	53%	2%	0%
Datos básicos de ref. (I2)	1,51	52%	44%	4%	0%
Metas (I3)	1,26	74%	26%	0%	0%
Objet. componentes estrategia					
Indicadores (I1)	1,72	28%	72%	0%	0%
Datos básicos de ref. (I2)	1,46	54%	46%	0%	0%
Metas (I3)	1,21	79%	21%	0%	0%

1 "sin contenido"; 2 "contenido deficiente"; 3 "contenido adecuado"; 4 "contenido superior"

3.27 La falta de datos de evaluabilidad que se acaba de mostrar está corroborada por el análisis de la matriz de cada estrategia. Dicho análisis se presenta el Cuadro 3.5, que muestra que las matrices tenían pocos indicadores, un número aún menor de datos de líneas de base y metas y casi ningún “*milestone*”. Muestra, también, la variabilidad entre estrategias que se mencionó anteriormente. Por ejemplo, en ambos casos, la estrategia No. 8 produce resultados relativamente satisfactorios en general. Es la única estrategia que cuenta con estadísticas de evaluabilidad en todas las categorías, incluido un serio esfuerzo por identificar “*milestones*”. Otras estrategias, como las números 5, 6 y 7, también producen resultados mejores en lo que concierne a identificar indicadores y, en algunos casos, datos de líneas de base. Sin embargo, en general, ninguna estrategia logró un índice de evaluabilidad superior al 50%. Los resultados indican también que, como ocurre con la aplicación del instrumento de evaluabilidad, los resultados a nivel de objetivos de desarrollo y a nivel de estrategias son similares<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Aunque cabría esperar una mejor evaluabilidad respecto de los indicadores del primer nivel, dado que en dicho nivel los indicadores se pueden obtener más fácilmente de las bases de datos de estadísticas nacionales, ello no siempre ocurre. En el caso del instrumento de evaluabilidad de OVE, las puntuaciones están divididas por igual entre ‘1’ y ‘2’, tanto a nivel de la estrategia como a nivel de los objetivos de desarrollo. En algunos casos, las estrategias tienen una menor puntuación respecto de los objetivos de desarrollo porque el enfoque adoptado consiste en identificar solamente los indicadores de los objetivos de desarrollo del gobierno, limitando los indicadores del Banco a los correspondientes al nivel de estrategia. En el caso del examen de las matrices de las estrategias, las mediciones cuantitativas también están divididas por igual en la mayor parte de las categorías.

**Cuadro 3.5: Evaluabilidad de la programación anterior del Banco**

Estrategia número	Indicadores	Datos de ref.	Hitos	Metas	Evaluabilidad
1	12,5%	0,0%	0,0%	6,3%	4,7%
2	16,7%	16,7%	0,0%	0,0%	8,3%
3	30,8%	0,0%	0,0%	0,0%	7,7%
4	4,5%	0,0%	0,0%	0,0%	1,1%
5	55,0%	55,0%	0,0%	55,0%	41,3%
6	60,0%	45,0%	5,0%	55,0%	41,3%
7	46,2%	30,8%	0,0%	7,7%	21,2%
8	46,4%	28,6%	17,9%	32,1%	31,3%
9	18,8%	6,3%	0,0%	18,8%	10,9%
10	14,3%	4,8%	0,0%	14,3%	8,3%
11	54,0%	0,0%	0,0%	18,2%	18,2%
<b>Nivel del objetivo</b>					
Objetivo de desarrollo	31,0%	23,0%	2,8%	22,8%	20,0%
Estrategia	33,7%	17,8%	3,3%	21,8%	19,2%

- 3.28 Una segunda constatación es que la calidad de los indicadores de los efectos directos del desempeño fue deficiente. En las estrategias examinadas, los indicadores se focalizan en el seguimiento de los productos y no de los efectos directos. Por lo común, no se intentó identificar por separado los diferentes tipos de indicadores. Por ejemplo, en la estrategia No. 1, sólo dos de los 14 enunciados en la columna de indicadores de estrategia efectúan realmente un seguimiento de los efectos directos. Esta característica estuvo presente en diferentes niveles en cada una de las estrategias. Se la identificó explícitamente como problema importante en seis de las 10 Notas de Evaluabilidad<sup>18</sup>.
- 3.29 En muchos casos, las deficiencias antes señaladas se agravaron porque los indicadores declarados eran, en realidad, objetivos y no indicadores. Por ejemplo, en la estrategia No. 2, uno de los indicadores se definió así: *“Mejorar el diseño y la comercialización de la industria artesanal, a fin de elevar su calidad y disponibilidad para el creciente mercado del turismo”*. En este ejemplo, el indicador declarado no era un indicador, sino una combinación de diferentes objetivos. En la estrategia No. 1, cuatro de los 14 enunciados mencionados en la

<sup>18</sup> Notas relativas a las estrategias Nos. 2, 4, 5, 8, 9 y 10. En algunos casos, como el de la estrategia No. 10, esto bien puede haberse debido a una estructuración deliberada de la matriz de la estrategia para que los indicadores se limitaran al nivel de productos; por diseño, la estrategia no identifica medidas de resultados para los componentes de la estrategia: *“Se seleccionaron indicadores de resultados de productos para cada iniciativa y se seleccionaron resultados de la actuación del país para cada pilar. Esta presentación permite la supervisión futura de la ejecución de la estrategia mediante la cuantificación del cambio los indicadores de productos relacionados directamente con las medidas apoyadas por el Banco. Además, los resultados de la actuación del país son también indicadores apropiados porque apuntan al efecto indirecto final para el país, en el cual las medidas del Banco, añadidas a las de muchos otros actores, determinan el resultado final.”* La implicación es que la responsabilidad del Banco se limita al seguimiento de los productos y que la responsabilización en cuanto a la efectividad en el desarrollo le compete íntegramente al país.

sección de indicadores eran, en realidad, objetivos y no indicadores. A la recíproca, los objetivos identificados del Banco muchas veces o bien no eran objetivos o eran una combinación de objetivos, actividades e indicadores. En el caso de la estrategia No. 5, uno de los objetivos estratégicos es “*apoyar la reestructuración de sector agropecuario y manejo de recursos naturales*”. Esto tampoco informa acerca de lo que el Banco espera lograr, pues se habla más bien de una actividad (apoyar la reestructuración). Cabe presumir que un sector reestructurado no es el objetivo, sino el medio de lograr un objetivo.

- 3.30 La deficiente calidad de los indicadores se pone también de manifiesto en la deficiente concatenación entre los indicadores y sus objetivos correspondientes. Aunque se mencionó en 5 de las 10 *Notas de Evaluabilidad* publicadas por OVE<sup>19</sup>, esta limitación estuvo presente en diferentes grados en todas las estrategias examinadas. En algunos casos, ello se debió al uso de indicadores generados por terceros, que tal vez no sean adecuados para cuantificar los impactos esperados de intervenciones específicas del Banco.
- 3.31 La última constatación se refiere a la disparidad de resultados por sector. En temas relacionados con el desarrollo social y la reducción de la pobreza, el índice de evaluabilidad fue de casi 30%; en cambio, en los temas de modernización del Estado y competitividad, el índice registró un promedio de 16%. Ello se debió tanto a que en el sector social se usaron mejores modelos conceptuales como a la circunstancia de un mejor contenido de información en términos de indicadores, datos de líneas de base y metas. En sectores como la educación y la salud, tanto el modelo de intervención como las mediciones cuantitativas con arreglo a las cuales se pueden cuantificar los efectos directos estaban mejor definidos y tenían definiciones más congruentes en todas las estrategias. En cambio, en temas como los de la modernización del Estado, no hubo indicios de un uso sistemático de los objetivos, indicadores y mediciones cuantitativas en las diversas estrategias. Cada estrategia empleaba una terminología diferente e identificaba indicadores distintos. Ello refleja tanto la falta de un modelo coherente en el sector —una constatación que ya se señaló en el análisis del subtema de la gobernanza y las instituciones— como la dificultad para identificar fuentes de información en el país.
- 3.32 Además de la identificación de indicadores, datos de líneas de base y mediciones cuantitativas a los que se ha de dar seguimiento en el tiempo, las *Directrices* prevén también la identificación de mecanismos para efectuar el seguimiento y la supervisión tanto de la implementación de los indicadores de desarrollo como del correspondiente avance. Las *Directrices* dicen que se debe incluir “una breve

---

<sup>19</sup> Notas relativas a las estrategias Nos. 1, 5, 6, 8 y 10. También estuvo presente en la nota 11, que no se publicó. Un caso que cabe mencionar al respecto es el de la nota correspondiente a la estrategia No. 5: “*Por su lado los indicadores seleccionados son en muchos casos inhábiles para medir un efectivo progreso hacia el logro de los objetivos. El recurrir a indicadores generados por otras instituciones que no siempre encajan con el objetivo específico definido genera una ruptura entre objetivo e indicador de muy difícil solución.*”

*exposición de la forma en que se ha de supervisar y evaluar el programa del Banco”.*

- 3.33 El tema de la implementación se cuantifica con un conjunto de tres preguntas en el instrumento de evaluabilidad de OVE: medidas para hacer un seguimiento de la implementación, medidas para hacer un seguimiento de los efectos directos de desarrollo y medidas para hacer un seguimiento de los riesgos. En el Cuadro 3.6 se presentan estadísticas resumidas de cada una de estas puntuaciones.

<b>Cuadro 3.6: Distribución de frecuencia de las puntuaciones de seguimiento</b>					
		Puntuación porcentual			
	Media	1	2	3	4
Medidas para el seguimiento de los obj. de desarrollo (M1)	1,38	62%	38%	0%	0%
Medidas para el seguimiento de la ejecución (M2)	1,63	29%	63%	0%	0%
Medidas para el seguimiento de los riesgos (M3)	1,11	89%	11%	0%	0%

1 "sin contenido"; 2 "contenido deficiente"; 3 "contenido adecuado"; 4 "contenido superior"

- 3.34 La primera constatación es que en la mayor parte de las estrategias no se identificaron medidas para el seguimiento de los riesgos ni para la consecución de los objetivos de desarrollo, aparte de los mecanismos ordinarios del Banco en materia de seguimiento. Ello se ve reflejado en la ausencia de puntuaciones en las categorías ‘3’ ó ‘4’ y en la preponderancia de puntuaciones en la categoría ‘1’ (62% para los objetivos de desarrollo y 89% para los riesgos). En los casos en que se mencionan actividades, éstas por lo común se identifican mediante la indicación de las fuentes de datos que se usarán para el seguimiento y no mediante la asignación explícita de responsabilidades por estas actividades de seguimiento. En otros casos, se mencionaron los exámenes anuales de la estrategia, pero por lo común en ausencia de una identificación de actividades específicas. En los casos en que se especificaron casos hipotéticos alternativos en cuanto a la concesión de préstamos, no se identificaron medidas específicas para supervisar los mecanismos accionadores. Esto es, no se explicitaron los arreglos institucionales que ubicarían a un país en un caso hipotético de concesión de préstamos alto o bajo. En todo caso, cabe señalar que las lagunas en los indicadores de objetivos de desarrollo constatadas en la mayor parte de las estrategias harían del seguimiento de la efectividad una tarea particularmente onerosa. En el caso de los riesgos, ninguna de las estrategias examinadas presentaba mediciones cuantitativas específicas que posibilitaran el correspondiente seguimiento, convirtiendo así a dicha tarea en algo aún más arduo.
- 3.35 La falta de información de evaluabilidad tiene dos consecuencias. En primer lugar, la evaluación futura del impacto del Banco será más difícil, en la medida en que no se hayan hecho los trabajos preliminares necesarios para recoger los datos de líneas de base. En segundo lugar, la falta de información también hará difícil que el Banco pueda responsabilizarse.

#### **D. El nexa entre diagnóstico, objetivos y programa**

- 3.36 La evaluación de la relación lógica de los componentes de la estrategia es quizás la más compleja y difícil, habida cuenta de que el tema se refiere a la relación entre diferentes componentes de la estrategia y no a los atributos contenidos en los componentes. Por otra parte, conceptualmente las preguntas a que se ha de responder son relativamente sencillas: i) ¿lleva el diagnóstico lógicamente a los problemas de desarrollo identificados? ii) ¿están los componentes de la estrategia del Banco relacionados lógicamente con los objetivos de éste? iii) ¿están las actividades propuestas relacionadas lógicamente con los componentes de la estrategia y los objetivos del Banco?
- 3.37 Las tres preguntas antes enunciadas son análogas a las que se formularon en el ejercicio de evaluabilidad. Sin embargo, al igual que ocurre con los demás temas antes examinados, se complementaron con información derivada de la cuantificación y el análisis textuales de los documentos de estrategia. En el caso de la congruencia lógica, la descomposición lógica depende en mayor medida de evaluaciones subjetivas de la relación entre los componentes antes mencionados.
- 3.38 En las *Notas de Evaluabilidad* se señalaron dos desconexiones importantes entre diagnóstico y objetivos. La primera es la relación lógica entre el diagnóstico y los objetivos escogidos por el Banco, y la segunda es la relación lógica entre el diagnóstico y el modelo usado por el Banco para lograr los objetivos enunciados. Cabe señalar que gran parte del diagnóstico relativo al modelo del Banco está consignada en el tercer capítulo de las estrategias y no en el capítulo de diagnóstico. Las *Notas* tuvieron en cuenta todos los diagnósticos consignados en las estrategias y no solamente los expuestos en el primer capítulo.
- 3.39 En casi todas las estrategias se observaron problemas en la conexión lógica entre los componentes de la estrategia y el diagnóstico. Por ejemplo, en el caso de la No. 4, la Nota observó un tenue vínculo entre el diagnóstico y el modelo del Banco: *“La identificación de las medidas del Banco al parecer no se derivó de un análisis sectorial detallado que presentara y examinara las alternativas posibles para lograr la misma meta”*. En la Nota relativa a la estrategia No. 8 se consignó una constatación similar: *“No se elabora un modelo que vincule con los objetivos del Banco los déficit identificados en el diagnóstico. El diagnóstico identifica diversos desafíos importantes en materia de desarrollo importantes... De esta serie de problemas de desarrollo, la tarea general de reducir la pobreza se escoge como la más importante, considerándose a la mejora de la gobernanza, el desarrollo más igualitario del capital humano y una producción más eficiente como instrumentos específicos mediante los cuales se puede lograr una reducción de la pobreza. Sin embargo, el documento no enuncia específicamente un modelo en el cual estos tres objetivos hayan de conducir a la reducción de la pobreza ni dice tampoco por qué este enfoque, y no otros, es el que tiene más probabilidades de lograr la reducción de la pobreza”*. En otra estrategia —la No. 10— se observa una desconexión entre el diagnóstico y las operaciones específicas en el préstamo relativo a los derechos de propiedad. Aunque el préstamo para mejorar el régimen de los derechos de

propiedad fue uno de los dos más grandes que se propusieron, no se explicó por qué se consideraba que los derechos de tenencia de la tierra eran un condicionamiento vinculante del desarrollo. La única evidencia de que se había hecho un diagnóstico consistió en la siguiente afirmación: *“Otra esfera que complementa las transacciones garantizadas es mejorar los derechos de propiedad, especialmente en zonas rurales donde hasta fecha reciente la tierra estaba en manos del sector público”*.

- 3.40 Las constataciones del ejercicio de puntuación y las consignadas en las *Notas* se reflejan también en el análisis textual de los documentos. Uno de los ejercicios que se realizó fue comparar los elementos de diagnóstico con los objetivos seleccionados del Banco. En el caso de la estrategia No. 5, de los 16 desafíos de desarrollo que se identifican en el texto como esferas para la intervención del Banco, sólo en tres tuvo el diagnóstico un fundamento empírico (ya sea directamente o reflejado en los trabajos sectoriales). Los restantes enunciados sobre desafíos en materia de desarrollo se presentaron carentes de adecuadas evidencias. Este patrón se mencionó en la *Nota de Evaluabilidad* correspondiente a esa estrategia: *“La enumeración de problemas efectuada no refleja la presencia de un diagnóstico en el que sustentar la programación del Banco, ni contiene un trabajo analítico, ni es posible deducirlo del mismo. De hecho, de la lectura del documento no se concluyen las razones que subyacen en los avances y retrocesos sufridos por el país en la década. No se identifican los desafíos específicos para el logro los objetivos de desarrollo, más allá de identificar dos factores o restricciones generales...”*.
- 3.41 En algunos casos los problemas de congruencia se identifican mediante un examen de la evolución del diagnóstico en el tiempo<sup>20</sup>. Así ocurre, por ejemplo, en la estrategia No. 2. En la estrategia anterior para el país en cuestión, el Banco había indicado que *“la legislación del trabajo ha creado un abanico de rigideces del mercado laboral, incluida la falta de flexibilidad en la jornada de trabajo, así como restricciones de la contratación y el despido”*. En 2004, la nueva estrategia indicó que *“el costo actualizado previsto de despedir a un trabajador representa el 50% del promedio [regional] y los costos de la nómina de sueldos son de alrededor del 7%. En conclusión, aunque los salarios son comparativamente elevados en comparación con otros países [de la región], los costos laborales y otros incentivos para el sector privado parecen ser relativamente beneficiosos para la inversión privada y no constituyen un condicionamiento vinculante”*. En otras palabras, de una estrategia a la siguiente se invirtió el diagnóstico, y se pasó de decir que los mercados laborales eran rígidos a decir que eran relativamente beneficiosos. En la primera estrategia, el diagnóstico no contenía ninguna justificación empírica; en cambio, en la segunda hubo indicios de que la constatación del diagnóstico se evidenciaba. Sin embargo, sería prematuro llegar a la conclusión de que el cambio se debió a un diagnóstico mejor fundamentado; en la estrategia no se indica si el

---

<sup>20</sup> Aunque la metodología empleada no incluyó una evaluación de los diagnósticos de estrategias anteriores, al examinar el capítulo relativo al ciclo anterior hubo que examinar brevemente los objetivos y el programa del Banco en la estrategia anterior.

cambio en las constataciones se debió a un diagnóstico inicial incorrecto o a cambios radicales en los mercados laborales.

- 3.42 La relación entre los objetivos del Banco y su programa quizás sea el elemento lógico más importante de una estrategia de país, habida cuenta de que constituye el nexo entre un concepto del desarrollo y su implementación. En el resto de este capítulo se examinará esa relación. Como en el análisis realizado anteriormente, las constataciones se basan en evidencias derivadas del ejercicio de evaluabilidad y en evidencias complementarias derivadas del análisis textual realizado.
- 3.43 El Cuadro 3.7 presenta la distribución de frecuencia de las cuatro preguntas en relación con el elemento lógico. Cada pregunta se refiere a una parte distinta del nexo entre la estrategia y las medidas que la acompañan. Las dos primeras se vinculan con los objetivos específicos del Banco. ¿Son congruentes los objetivos con la estrategia y con las actividades propuestas? El segundo conjunto de dos preguntas se vincula con los objetivos institucionales del Banco. ¿Se relacionan las actividades con los objetivos institucionales y, en particular, con la reducción de la pobreza y con el crecimiento sostenible?
- 3.44 El Cuadro 3.7 muestra que en casi todas las estrategias (88% de las clasificaciones) se registraba un nexo entre cada una de aquellas y los correspondientes objetivos. En este aspecto, las estrategias registraron una mejor puntuación. Sin embargo, hay que tener en cuenta el hecho de que en este caso la congruencia se observó sólo a nivel más general. En otras palabras, por lo común no se elaboran los vínculos directos (o el modelo) que establecen el nexo entre la estrategia y los objetivos de desarrollo. Ello se refleja en la escasez (13%) de puntuaciones en las categorías '3' ó '4'. En términos de la conexión entre actividades y objetivos, las estrategias tuvieron un desempeño peor. En este caso, la lógica de la relación entre intervenciones específicas y objetivos sectoriales o bien no se indicó (36%) o carecía de especificidad y pertinencia (58%). Con respecto a dos de los objetivos institucionales fundamentales —crecimiento y reducción de la pobreza—, la concentración de las clasificaciones por igual en las dos categorías inferiores refleja la ausencia de un modelo articulado, o bien la presencia de un modelo mal articulado. Por último, la aplicación del instrumento de evaluación a la cuestión de la congruencia entre el programa del gobierno y el programa del Banco reveló la ausencia de esa congruencia en algunos casos (31% de las clasificaciones), o bien una congruencia deficiente (60% de las clasificaciones). En la mayoría de los casos, ello se debió a que las estrategias no enunciaban de manera adecuada en qué consistía el programa del país.

<b>Cuadro 3.7: Distribución de frecuencia de las preguntas relativas a la lógica</b>					
	Puntuación porcentual				
	Media	1	2	3	4
Relación entre el objetivo y la estrategia del Banco (O4)	2,09	4%	84%	13%	0%
Relación entre el objetivo del Banco y las actividades propuestas (C4)	1,69	36%	58%	5%	0%
Contribución demostrada a la reducción de la pobreza (C6)	1,55	49%	52%	3%	0%
Contribución demostrada al crecimiento (C7)	1,64	41%	54%	5%	0%
Congruencia demostrada entre los objetivos del Banco y los del país (O2)	1,78	31%	60%	9%	0%

1 "sin contenido"; 2 "contenido deficiente"; 3 "contenido adecuado"; 4 "contenido superior"

- 3.45 El inventario del número de objetivos estratégicos respaldados por actividades sustanciales del Banco pone de manifiesto por qué las estrategias tuvieron una baja puntuación en el elemento lógico. En general i) muchos objetivos específicos del Banco no estuvieron respaldados por actividades específicas de éste y ii) muchas actividades identificadas del Banco no estaban lógicamente relacionadas con los objetivos que debían apoyar. En el caso de la estrategia No. 4, cinco de las 13 operaciones específicas propuestas no guardaban relación con los objetivos específicos que debían apoyar. Por ejemplo, aunque en la categoría de reducción de la pobreza se menciona un proyecto de vivienda, no se demostró la relación lógica entre ambos. En otros cuatro casos, los objetivos identificados no estaban respaldados por actividades específicas<sup>21</sup>. En otros casos, no se describieron los detalles de las actividades, como por ejemplo el tipo de intervención y la cuantía de recursos que se utilizaría.
- 3.46 En el caso anterior, el Banco propuso un plan sustancial de actividades. Sin embargo, en otros casos no se pudo demostrar la conexión entre la estrategia y las actividades porque el Banco propuso muy pocas actividades específicas en la estrategia. Así ocurrió, por lo común, en los casos en que el Banco trató de elaborar una estrategia en períodos de crisis o cuando apenas logró acordar muy pocos elementos con el país. La estrategia No. 3 es un ejemplo del primer caso. En lugar de identificar nuevas operaciones, la cartera existente constituyó el elemento central de la respuesta programática del Banco, como se señaló en la estrategia: *“La alineación de la cartera del Banco con la EBRP y los Objetivos de Desarrollo del Milenio constituye el principal activo del Banco para mantener una visión de mediano plazo focalizada en la consecución de metas sociales y económicas”*. Sin embargo, aparte de las referencias en la matriz de la estrategia a una posible reformulación y una referencia a una misión de evaluación de cartera de país, no se incluyeron propuestas específicas para la formulación. La estrategia no aclaraba en qué forma el saldo no desembolsado se utilizaría para dar apoyo a los objetivos de desarrollo del Banco y del país.
- 3.47 Una segunda cuestión relativa a la definición de las actividades es la selección del sectores y la intervención. Durante la evaluación de las estrategias, se observó que el Banco muchas veces invocaba su ventaja comparativa como criterio para escoger

<sup>21</sup> Este ejercicio resulta difícil porque las actividades identificadas en el Anexo de los documentos no siempre concuerdan con las enumeradas en la matriz de la estrategia.

los sectores en los que participaría (o no participaría). Las *Directrices* dicen que la ventaja comparativa del Banco se debe usar como criterio de selección: “*La estrategia se prepara sobre la base de la experiencia del Banco en el país, del programa de desarrollo del gobierno y de los compromisos adquiridos frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las estrategias de asistencia de otros organismos de desarrollo y de la estimación por el Banco de los ámbitos en que tiene una **ventaja comparativa***” (sin negritas en el original). En muchos casos, las estrategias por lo menos mencionaban este principio como base de la priorización de actividades, por ejemplo, en el caso de la estrategia No. 9: “*Se concentra en las áreas prioritarias del Gobierno en las cuales el Banco tiene ventajas comparativas y coordina su acción con las correspondientes a otras fuentes de financiamiento del país, contribuyendo con ello a aumentar la eficiencia del proceso de inversión pública y de asignación de recursos.*” Enunciados similares figuran en 7 de las 11 estrategias examinadas. Sin embargo, la mención de sectores en los cuales el Banco tenía una ventaja comparativa figura únicamente en tres estrategias, y los criterios explícitos de selección de actividades se mencionan solamente en una de las 11 estrategias examinadas<sup>22</sup>. En las estrategias restantes no se consignaron definiciones operativas de la priorización a través de la ventaja comparativa o cualquier otra forma de priorización.

#### **E. El tratamiento del riesgo por el Banco**

- 3.48 Las *Directrices* disponen que las estrategias han de contener una evaluación del riesgo y medidas para atenuarlo: “Respecto de cada uno de los riesgos para la ejecución de la estrategia del Banco en el país que se especifique, hay que determinar las respectivas medidas correctivas o paliativas que debe adoptar el Banco o el país...”.
- 3.49 Para determinar en qué grado las estrategias abordan el riesgo, el análisis se basará en las constataciones que respecto de cada estrategia se consignan en cada *Nota de Evaluabilidad* y en los resultados de la puntuación derivados del ejercicio de evaluabilidad. Los resultados de la puntuación de las tres preguntas sobre el riesgo se presentan el cuadro que figura continuación.

---

<sup>22</sup> La única excepción corresponde a la estrategia No. 10. El documento de la estrategia dice explícitamente que la estrategia hará hincapié en “*el uso de criterios para ayudar a orientar el diálogo con el país y determinar las prioridades para los futuros programas apoyados por el Banco en el periodo 2004-2007*”. Estos criterios son los siguientes: “*i) el grado en que presumiblemente han de reducir los costos de transacción en la economía y ii) el grado en que se focalizan en el desarrollo de actividades generadoras de empleo de gran valor añadido, tales como los sectores del turismo y los servicios financieros*”.

**Cuadro 3.8: Distribución de frecuencia de las preguntas relativas al riesgo**

	Media	Puntuación porcentual			
		1	2	3	4
Identificación de riesgos					
Objetivos de desarrollo (R1)	2,16	2%	80%	18%	0%
Componente de la estrategia (R2)	1,27	73%	27%	0%	0%
Medidas de mitigación (R3)	1,64	36%	64%	0%	0%

1 "sin contenido"; 2 "contenido deficiente"; 3 "contenido adecuado"; 4 "contenido superior"

- 3.50 Como se puede observar, todas las estrategias se conformaron al requisito mínimo de identificar algún tipo de riesgo en relación con los objetivos de desarrollo. Ello se refleja en la virtual ausencia de puntuaciones en la categoría '1'. Sin embargo, un análisis más detenido demuestra que, con la excepción de la estrategia No. 3 (véase el Cuadro B.7 del Anexo), los riesgos se identificaron en niveles muy generales, sin ninguna cuantificación de su grado y sin una justificación basada en experiencias, datos u otros criterios. El resultado es que las puntuaciones se concentran en torno a la categoría '2'. Con respecto a los riesgos específicos por estrategias, los resultados fueron peores. El examen de las estrategias reveló igualmente que los riesgos casi nunca se especifican con respecto a los componentes de las mismas, sino que, antes bien, sólo se especifican a nivel general de estrategia. Esta circunstancia se refleja en el elevado porcentaje (73%) de clasificaciones de "sin contenido" respecto de los riesgos de los componentes de las estrategias. En términos de medidas para mitigar los riesgos, si bien muchas estrategias las identifican, dichas medidas también son de carácter muy general y no guardan relación lógica con un objetivo de desarrollo; por lo común, se enuncian sin ninguna medida de grado o de magnitud. Estas deficiencias se reflejan en el elevado porcentaje de clasificaciones (64%) en la categoría '2'. Esos temas se analizan en mayor detalle a continuación.
- 3.51 Un problema importante observado en el análisis de los riesgos fue que éstos no guardaban relación con los objetivos de desarrollo ni con los objetivos estratégicos señalados en los documentos. De ello es señal la preponderancia de clasificaciones en la categoría '2' mencionada anteriormente. Ello se debió, en parte, a la forma muy general con la cual se identificaron los riesgos y, además, a que se centraron en temas relacionados con el caso en el cual el Banco no pudiera obtener la aprobación de las operaciones deseadas. Un ejemplo de esto último se dio en la estrategia No. 6, en la cual los riesgos identificados eran que no se lograra el consenso político necesario y que, en consecuencia, no se aprobara el programa del Banco. Como medida de mitigación, la estrategia indica que la incorporación de las reformas en un préstamo híbrido *"permitirá reducir los tiempos de trámites de aprobaciones al aprovechar las economías de escala programáticas que brinda la fusión de programas por ejes de actividad"*. A este respecto cabe formular dos observaciones. La primera es que la medida de mitigación parecía estar formulada con objeto de reducir el riesgo de que no se aprobara un programa del Banco; no se estableció ninguna conexión entre este riesgo y cualquier posible riesgo en materia de desarrollo. La segunda observación es que el principio de concentrar los activos

en un solo instrumento parecería, *prima facie*, tender hacia un mayor riesgo al concentrar, no diversificar, la cartera propuesta. La estrategia no entró en detalles en cuanto a la forma en que esta medida de mitigación reduciría, en lugar de exacerbar, los riesgos de desarrollo pertinentes.

- 3.52 En algunos casos, la formulación tanto de los riesgos como de los objetivos no estuvo analíticamente diferenciada, esto es, tanto los objetivos como los riesgos se referían al mismo concepto. Así ocurre con la estrategia No. 8. En este caso, los objetivos del Banco se enunciaron como riesgos estratégicos en sí mismos. Se identificaron tres riesgos, uno de los cuales era el de que el país no pudiera aumentar sus rentas al nivel requerido por el Fondo. Un segundo riesgo era que el Banco no pudiera efectuar los desembolsos. Estos dos elementos son, en realidad, elementos de la ejecución de la estrategia y no riesgos vinculados con dicha ejecución. Cuando los componentes de la estrategia se definen como riesgos para su propia consecución se cae en una tautología en la cual el éxito de la estrategia está determinado singularmente por la realización de los riesgos.
- 3.53 Una segunda constatación es que los riesgos se enunciaron sin un fundamento empírico o analítico o, en todo caso, ese fundamento no se pone de manifiesto en los documentos examinados. Ello prolonga una tendencia que se ha observado en todos los temas antes examinados. En las estrategias analizadas no se hizo ninguna caracterización empírica de los riesgos. Esta afirmación es válida para todos los riesgos en todas las estrategias. Los riesgos se enuncian sin ninguna cuantificación de su grado. Dicho de otro modo, todos los riesgos se tratan de igual manera, como si sus efectos potenciales sobre los efectos directos en materia de desarrollo y sobre la cartera y la posición financiera del Banco fueran idénticos. En un nivel más fundamental, las estrategias no indicaban en qué forma se caracterizarían empíricamente los riesgos, esto es, qué variables caracterizarían la realización de los riesgos. Además, en la mayoría de los casos analizados, los riesgos identificados no eran tampoco específicos en relación con los efectos directos de la estrategia en materia de desarrollo. Se los identificó como riesgos para la estrategia, pero sin especificar casi nunca en ésta las variables pertinentes en las que podrían incidir. Análogamente, la falta de un análisis de las experiencias anteriores del Banco en el país se aplica incluso en mayor grado en lo que concierne al riesgo. Del examen de las estrategias no se desprende que los enunciados del Banco respecto del riesgo se hubieran sustentado en su experiencia anterior.
- 3.54 Por último, cabe indicar que en las estrategias no se aborda la forma en que se identificaron los riesgos y tampoco se señala en qué forma se escogieron las medidas de mitigación. El ejercicio de examen de las estrategias no produjo evidencias i) de casos en los cuales se hubieran mencionado las experiencias anteriores del Banco como justificación para la identificación de los riesgos; ii) de casos que documentaran el impacto potencial de esos factores sobre el desarrollo, de modo de justificar su selección como riesgos, ni iii) de casos en los cuales se caracterizara la probabilidad de materialización de esos factores, de modo de justificar su identificación como riesgo. A falta de evidencias o metodologías que permitan identificar los riesgos, no queda claro en qué forma los riesgos

identificados eran pertinentes y de qué manera cabía esperar que las medidas de mitigación sugeridas atenuaran la materialización y la gravedad de los riesgos.

#### IV. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y EL NUEVO MARCO DE FINANCIAMIENTO

- 4.1 El análisis precedente ha demostrado que las estrategias de país del Banco presentadas en los últimos dos años han avanzado hacia el logro de la mejor evaluabilidad contemplada en las *Directrices*. También demuestra, con todo, que las estrategias sólo observan las normas **mínimas** establecidas por dichas *Directrices*. El análisis de OVE comprobó que muchos de los criterios establecidos en las *Directrices* no se cumplieron en el grupo más reciente de estrategias de país completadas. En particular i) los diagnósticos son de calidad deficiente y, en muchos casos, no guardan relación con los objetivos estratégicos y la respuesta programática del Banco; ii) es escaso el nivel de evaluación sistemática de la efectividad de las intervenciones anteriores del Banco en el país; iii) los objetivos estratégicos y la respuesta estratégica en muchos casos no guardan una relación lógica, y iv) en general, las estrategias no presentan un tratamiento adecuado del riesgo.
- 4.2 En toda esta evaluación se plantea el tema del empleo de evidencia empírica en la elaboración de las estrategias de país. Las estrategias examinadas son sumamente generales y normativas y enuncian problemas y proponen soluciones no asentadas en forma fiable en datos y evidencias. Dicho de otro modo, desde el diagnóstico hasta la evaluación del riesgo, pasando por la selección de objetivos y actividades, las estrategias no plasman las decisiones estratégicas evidenciadas, sean éstas trabajos sectoriales, experiencias anteriores del Banco o evidencias allegadas por terceros.
- 4.3 Las constataciones de OVE respecto de las recientes estrategias de país corren muy paralelas a la evaluación de la programación que por separado hizo la Administración en su revisión del marco del financiamiento vigente entre 2002 y 2004. En esa revisión, presentada a los Gobernadores en 2005 dentro del proceso de elaboración del Nuevo Marco de Financiamiento, se llegó a la siguiente conclusión: “... pese a que el avance ha sido notable, todavía queda bastante por hacer para mejorar la integración de los resultados de evaluación, desarrollar más los marcos lógicos y sistematizar los indicadores de resultados”. (3.43)
- 4.4 Al propio tiempo, en el documento del Nuevo Marco de Financiamiento se insta a la Administración a que vuelva a examinar las propias *Directrices*, con el objeto de asegurarse de que se formulen en forma apropiada para reflejar las metas, los objetivos y los instrumentos de que ha de disponer el Banco en el futuro<sup>23</sup>. Como aporte para esa revisión prevista, en lo que resta del presente informe se tratará de extraer recomendaciones del análisis de evaluabilidad de las estrategias anteriores,

---

<sup>23</sup> Véase el documento CA-450-1, párrafo 4.54.

en cuanto a la forma en que las *Directrices* para las estrategias de país se podrían adaptar a las necesidades de programación del Nuevo Marco de Financiamiento.

**A. La programación de país en el Nuevo Marco de Financiamiento**

4.5 Con el Nuevo Marco de Financiamiento, el Banco se embarca en un proceso de transformación de su modelo operativo básico, para pasar de un modelo basado en el financiamiento de proyectos específicos concretados, en mayor o menor medida, por los funcionarios del Banco, a un modelo basado en el suministro de apoyo a programas amplios diseñados y ejecutados por los países miembros prestatarios. Será necesario reexaminar a fondo el proceso de programación del Banco a la luz de las cambiantes expectativas enunciadas en el Nuevo Marco de Financiamiento. Cuatro aspectos de dicho marco revisten una importancia particular en este contexto.

4.6 En primer lugar, el Nuevo Marco de Financiamiento ubica al país en el centro del proceso de programación, en el que el Banco desempeña esencialmente una función de apoyo.

*“Los países deben adoptar una posición más decidida en el diseño, ejecución y evaluación de sus propios programas de desarrollo.” 3.50*

*“El sistema de programación habrá de desempeñar un papel fundamental en la decisión sobre la combinación adecuada de instrumentos del BID que haya de utilizar cada país, teniendo en cuenta sus metas de desarrollo, progreso institucional y necesidades financieras.” 4.54*

4.7 La programación debe ser “adecuada” a las necesidades del país y los recursos del Banco “han de ser utilizados por cada país” en la consecución de sus objetivos. La utilidad para el país será, pues, el principal objetivo que haya de lograrse con el proceso de programación.

4.8 En segundo lugar, para lograr la meta de la utilidad para el país, el proceso de programación debe hacer mayor hincapié en un análisis pormenorizado. La Recomendación 10 del Nuevo Marco de Financiamiento imparte la siguiente orientación al Banco:

*“Deben reforzarse los sustentos analíticos de las estrategias, programas y proyectos del Banco, a fin de poner en práctica las recomendaciones anteriores.” 4.59*

4.9 En tercer lugar, el programa del Banco tiene que estar estrechamente integrado con los recursos del país. El Nuevo Marco de Financiamiento determina que el Banco debe “orientarse a una mayor dependencia de los sistemas de los países para la distribución del presupuesto, el diseño de programas y proyectos, las adquisiciones, el control y la evaluación.” 4.40. Los recursos del Banco deben integrarse en forma cabal con los recursos presupuestarios del país y, en este sentido, el Nuevo Marco de Financiamiento toma nota de lo siguiente:

*“También es importante tener en cuenta, como parte esencial del ejercicio de programación, los efectos financieros que se prevea que las operaciones del Banco hayan de tener en cada país. Los efectos financieros de los programas y operaciones del BID en los países prestatarios han de ser un elemento importante para analizarlo durante la programación, el diseño y la ejecución de operaciones financiadas por el Banco, tanto en términos de los flujos netos y la situación de deuda del país como en cuanto a la posibilidad de reembolso de los préstamos a más largo plazo.” 4.2*

- 4.10 En cuarto lugar, el fortalecimiento de la capacidad institucional del país para la presupuestación y la gestión por resultados se considera una parte integrante del proceso de programación:

*“La necesidad de fortalecer la capacidad del sector público en los países prestatarios es una parte integral de esta evolución. Los países deben adoptar una posición más decidida en el diseño, ejecución y evaluación de sus propios programas de desarrollo. Las mejoras en la gestión por resultados en el sector público colocarán a los países prestatarios en una posición de mayor ventaja para asegurar una flexibilidad superior en los préstamos y para reducir los costos de transacción, como resultado de la adopción de un enfoque programático. En este sentido más amplio, la capacidad para efectuar una gestión por resultados supone no solamente sistemas más vigorosos de seguimiento y evaluación, sino también sistemas para formular presupuestos, asignar recursos y gastos, realizar procesos de adquisición, y efectuar la gestión financiera y la auditoría independiente.”*  
3.50

## **B. Recomendaciones**

- 4.11 Teniendo en cuenta estos cuatro aspectos del Nuevo Marco de Financiamiento, en esta sección final se procurará extraer lecciones y recomendaciones del examen de OVE acerca de las anteriores estrategias de país y de las *Directrices*, a fin de formular recomendaciones pertinentes para el proceso de programación dentro del Nuevo Marco de Financiamiento.
- 4.12 La primera recomendación se refiere a la función de las *Directrices* dentro de la institución. El examen de las prácticas anteriores muestra que, si bien las *Directrices* aprobadas por el Directorio establecen normas explícitas y relativamente estrictas respecto del contenido de las estrategias de país, la mayor parte de esas altas expectativas no se vieron plasmadas en las estrategias de país elaboradas concretamente. La disparidad relativamente amplia entre expectativas y desempeño plantea una cuestión importante para la elaboración de las *Directrices* revisadas que contempla el Nuevo Marco de Financiamiento. Aunque probablemente sea inevitable que haya una cierta disparidad, tanto la Administración como el Directorio deberían poner empeño en formular nuevas *Directrices* con expectativas realizables. El tipo de disparidad observado en el presente informe resta credibilidad a las *Directrices* y no obra en beneficio de la Administración ni del Directorio.

- 4.13 Una segunda recomendación se refiere a las expectativas relativas a los trabajos analíticos. En el examen de las estrategias anteriores, OVE constató que los diagnósticos son deficientes, problema que, de persistir, podría socavar uno de los pilares clave del Nuevo Marco de Financiamiento. En futuras *Directrices* se deberían establecer normas claras y razonables en cuanto a la cantidad y calidad de los trabajos analíticos necesarios para la preparación y ejecución de las estrategias de país. Los trabajos analíticos deberían considerarse como parte integrante del programa y deberían ser supervisados y evaluados tanto por el país como por el Banco en el curso de la ejecución.
- 4.14 La tercera recomendación se refiere a la naturaleza de las metas y los objetivos. Las estrategias anteriores tendían a tener metas amplias y enunciadas en términos vagos, carentes, muchas veces, de indicadores, datos de líneas de base y metas de carácter específico. Bajo el Nuevo Marco de Financiamiento, la programación del Banco tiene por objeto dar apoyo los objetivos de los países, y en las *Directrices* futuras se debería requerir del país una enunciación clara tanto de los objetivos de desarrollo generales como de la contribución específica esperada del Banco. Esos objetivos deberían abarcar toda la cartera, y no sólo las nuevas operaciones, pues la mayor contribución cuantitativa del Banco provendrá de los desembolsos de la cartera antes que de las nuevas aprobaciones. Esta es la recomendación fundamental para que las futuras estrategias sean evaluables.
- 4.15 La cuarta recomendación se refiere al tratamiento de las corrientes de recursos en las futuras estrategias de país. En su examen OVE constató que sólo el 11% de las estrategias tenía una puntuación adecuada en estas dimensiones. Dada la importancia asignada a la integración de las corrientes de recursos del Banco con las corrientes de recursos del país bajo el Nuevo Marco de Financiamiento, las *Directrices* futuras probablemente deberían contener una plantilla específica para la presentación y el análisis de los datos sobre las corrientes de recursos y el presupuesto, a fin de velar por que esta dimensión de carácter crítico para la programación se administre en forma adecuada.
- 4.16 Ello lleva lógicamente a una quinta recomendación respecto del tratamiento del riesgo. Conforme el Banco vaya dando efecto a la exigencia del Nuevo Marco de Financiamiento en el sentido de que dependa más de los sistemas de los países a los efectos de la programación y la ejecución, la cuestión de la evaluación y la mitigación del riesgo asumirá incluso más importancia. Debería alentarse al Banco a aceptar los riesgos que supone el depender de los sistemas de los países, pero el análisis de las estrategias anteriores muestra un sistema para abordar riesgos que hace un hincapié insuficiente en la caracterización del riesgo o en las intervenciones para mitigar los riesgos una vez que éstos se materializan. Un fortalecimiento importante de la gestión y mitigación del riesgo debería ser un componente fundamental de las futuras *Directrices*.
- 4.17 Por último, las *Directrices* anteriores establecían claras expectativas respecto de la evaluación de la capacidad institucional y, sin embargo, el análisis de OVE constató que la mayor parte de las clasificaciones de esta dimensión correspondían a la gama

de valores “deficientes”. Habida cuenta del hincapié que el Nuevo Marco de Financiamiento hace en la capacidad institucional, y de los recursos que se ponen a disposición del Banco en el contexto de la iniciativa del PRODEV, este último se debería integrar en forma cabal en el proceso de formulación de estrategias de país, y las intervenciones del PRODEV se deberían evaluar como parte de la evaluación global de la actividad de programación del Banco.