



RE-372

*La Iniciativa de Estudios de País
y su efecto sobre la Estrategia de
Conocimiento del Banco*

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

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

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	1
II.	OBJETIVO.....	2
III.	METODOLOGÍA Y DATOS	5
IV.	EVALUACIÓN DE LA INICIATIVA	8
A.	Pertinencia: ¿Se escogen con criterio estratégico los estudios de país financiados con recursos de la Iniciativa?	8
B.	Procesos: ¿Ha contribuido la Iniciativa a mejorar los procesos del Banco para producir, almacenar y divulgar estudios de país?.....	9
1.	Programación	9
2.	Procesos de control de calidad	10
3.	Sistemas de información y almacenamiento	12
4.	Difusión.....	13
C.	Calidad: ¿Ha reforzado la Iniciativa la calidad analítica de los estudios de país?	14
D.	Utilización: ¿Tienen los estudios de país financiados mediante la Iniciativa mayor probabilidad de ser utilizados en el Banco, por los clientes del Banco y por la comunidad académica?	16
E.	Incentivos: ¿Ha contribuido la Iniciativa a mejorar la provisión de incentivos para producir estudios de país?	19
V.	LA ESTRATEGIA DE CONOCIMIENTO DEL BANCO.....	21
A.	Pertinencia.....	21
B.	Procesos.....	24
1.	Programación	24
2.	Procesos de control de calidad	25
3.	Sistemas de información y almacenamiento	25
4.	Difusión.....	26
C.	Calidad	27
D.	Utilización.....	27
E.	Incentivos	28
VI.	RESULTADOS	30
A.	Evaluación de la Iniciativa.....	30
B.	La estrategia de conocimiento del Banco	32
VII.	RECOMENDACIONES	34

Referencias

Anexo I: Cuadros y Gráficos:

(<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocumento.aspx?DOCNUM=35153566>)

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 El Banco Interamericano de Desarrollo ha reconocido que acrecentar la efectividad de su labor analítica es fundamental para potenciar su aporte al desarrollo. La actual estrategia de Reforma Institucional del Banco *hace hincapié en la necesidad de contar con evidencia para proponer una intervención*. Como parte de la estrategia, el BID *está mejorando su marco para ofrecer más valor agregado mediante productos no financieros*¹. Estos esfuerzos son consecuentes con lo expresado recientemente en la Declaración de Cancún de 2010, en la que la Asamblea de Gobernadores del BID acordó introducir una serie de reformas *para mejorar el enfoque de las actividades del Banco y la eficacia del financiamiento que otorga, buscando de manera prioritaria reforzar la calidad de los proyectos y mejorar la capacidad analítica a efectos de mejorar las evaluaciones macroeconómicas de país*².
- 1.2 En 2005, la Administración evaluó la implantación del Nuevo Marco de Financiamiento del Banco, en vigor desde 2002, y formuló una serie de recomendaciones para mejorar su ejecución. *El objetivo principal del nuevo marco sería el aumento de la efectividad en el desarrollo de las actividades del Banco, mediante el incremento de su capacidad para atender a los cambios y a las necesidades diferentes de los países miembros prestatarios*³. Una de esas recomendaciones consistía en fortalecer la labor analítica del Banco.
- 1.3 En este contexto, el Directorio Ejecutivo aprobó en 2006 la *Iniciativa para apoyar estudios de país con el fin de mejorar y ampliar las operaciones de préstamo del Banco* (documento GN-2381-3). El objetivo primordial de esta iniciativa era *fortalecer la capacidad de los Departamentos Regionales para adelantar estudios de país (“country analytic work”) con el objetivo final de aumentar la efectividad y la relevancia de las operaciones del Banco en los países*⁴. En ella se proponía revisar el modo en que los estudios de país se financian y se producen: *Para fortalecer la capacidad de adelantar estudios de país es necesario no sólo destinar más recursos a este propósito, sino también reorientar recursos actuales. Por consiguiente, esta iniciativa propone: (a) un aumento extraordinario en los recursos presupuestales y de personal; (b) una reasignación interna de recursos y mejoras en las prácticas de coordinación, generación, acumulación y diseminación del conocimiento sobre los países; y (c) prioridades temáticas en las cuales deben enfocarse los estudios de país*⁵.
- 1.4 El Comité de Estudios de País (CEP) se creó para administrar los recursos de la Iniciativa y para examinar prioridades temáticas y proponer metodologías de

¹ Exposición de Reformas Institucionales, sitio virtual del Banco.

² Declaración de Cancún, página 2.

³ Documento GN-2200-13, párrafo 1.2.

⁴ Documento GN-2381-3, párrafo 1.1.

⁵ Documento GN-2381-3, párrafo 1.2.

trabajo que contribuyan a identificar sinergias y optimizar el uso de estos recursos⁶. Integraban el CEP el Economista Jefe y Gerente de RES y los Asesores Económicos Regionales y Coordinadores Técnicos de los Departamentos de País⁷. Los miembros del Comité se reunían como mínimo una vez al mes para examinar y aprobar propuestas de estudios de país, las cuales se evaluaban en función de su calidad técnica y su contribución potencial a la preparación de estrategias de país, el proceso de diálogo con los países y el diseño de futuras operaciones⁸.

- 1.5 Este estudio tiene por finalidad evaluar los resultados obtenidos en la implantación de la Iniciativa, la cual no se ha evaluado formalmente. Aunque los logros más destacados de la Iniciativa se enumeran en un informe de avance preparado por el CEP a finales de 2006, dicho informe no presenta un análisis cuantitativo para respaldar sus conclusiones.
- 1.6 La evaluación se divide en siete secciones, la primera de las cuales describe el contexto en el que se aprobó la Iniciativa. La Sección II define tanto los objetivos de la Iniciativa como los de esta evaluación, en tanto que la Sección III describe la metodología empleada y las fuentes de información. En las Secciones IV y V se evalúan, respectivamente, los resultados de la implantación de la Iniciativa y el efecto de ésta sobre las acciones ulteriores del Banco tendientes a fortalecer su actividad analítica. La Sección VI contiene un resumen de los resultados y la Sección VII presenta un conjunto de recomendaciones.

II. OBJETIVO

- 2.1 La presente evaluación se basa en la Evaluación de los estudios del Banco (documento RE-323) llevada a cabo por OVE en 2006, en la cual se detectaron notorias carencias en el modo en que el Banco produce, almacena y divulga estudios, y se formularon recomendaciones para mejorar estos aspectos. Las siguientes eran algunas de sus conclusiones: (a) no existe constancia de que los estudios se hayan escogido con criterio estratégico; (b) no existe constancia de que los estudios se hayan planificado en forma adecuada; (c) no existe constancia de la existencia de un sistema de control de calidad para los estudios, ya sea durante su concepción o su terminación; (d) una proporción considerable de los estudios terminados no se almacenan ni se divulgan de forma adecuada; (e) no existe un sistema para dar seguimiento a los perfiles de los estudios; (f) no existe un sistema para dar seguimiento a la utilización de los estudios, y (g) los incentivos para la producción de estudios son insuficientes y de carácter puntual.

⁶ Documento GA-225-1, párrafo 6.139.

⁷ Los cuatro Departamentos de País actuales son (1) Cono Sur, (2) Centroamérica, México, Panamá y la República Dominicana, (3) Grupo Andino y (4) Grupo Caribe. Documento IDBDOCs #:1860916, Nota a pie de página 6: Antes de la realineación, también integraban el CEP representantes de SDS e INT.

⁸ Sitio virtual <http://res/cep.cfm>. Allí se indica que las propuestas también se revisaron en función de su contribución potencial a la asistencia técnica; sin embargo, esto no se define claramente como parte del objetivo en el documento de la Iniciativa (documento GN-2381-3).

- 2.2 El objetivo primordial de esta evaluación es examinar los resultados obtenidos en la implantación de la Iniciativa de Estudios de País en el período 2006-2008 e intentar establecer si los resultados influyeron en el modo en que los estudios analíticos se producen y utilizan dentro del Banco. La Iniciativa tenía por objetivo fundamental *fortalecer la capacidad de los Departamentos Regionales para adelantar estudios de país (“country analytic work”) con el objetivo final de aumentar la efectividad y la relevancia de las operaciones del Banco en los países*⁹. Por otra parte, se afirma que la Iniciativa *se inscribe en las acciones de elaboración de estudios de país orientados a apoyar los procesos de diálogo con los países, y mejorar las bases analíticas para la preparación de las estrategias de país y el diseño de programas, operaciones y proyectos, tales como (a) los programas con enfoque sectorial amplio (SWAp), (b) los préstamos en función de los resultados (PDL), (c) las líneas de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP), (d) los préstamos de apoyo de reformas (PBL tradicional y programático), (e) y los proyectos específicos donde se aplica la nueva política de elegibilidad de gastos, que requiere la definición de parámetros de financiamiento de país*¹⁰.
- 2.3 El objetivo de la Iniciativa era reforzar la efectividad y la pertinencia de las actividades del Banco en los países. Se preveía, en particular, que los estudios de país respaldarían el diálogo con los países, la preparación de estrategias de país y el diseño de operaciones. Aun cuando la Iniciativa tan sólo financió una fracción de los estudios producidos en el Banco en un lapso de tres años, es importante señalar los ámbitos en que fue fructífera, extraer lecciones de su implantación y valerse de esa experiencia para diseñar más cabalmente la estrategia de conocimiento del Banco y mejorar sus estructuras de generación y transferencia de conocimientos.
- 2.4 En el presente estudio se examinan los resultados de la implantación de la Iniciativa con el mismo marco de evaluación que OVE empleó en 2006 para evaluar los estudios del Banco, el cual contiene los siguientes elementos de base:
- (i) La investigación debe ser pertinente para las necesidades operacionales de la institución y sus clientes, y especificar desde el principio sus aportes previstos.
 - (ii) Las actividades de investigación deben programarse a efectos de establecer prioridades, evitar la duplicación de esfuerzos y aprovechar al máximo las sinergias internas en la institución.
 - (iii) Las actividades de investigación deben presupuestarse a fin de saber por anticipado cuántos de los escasos recursos institucionales se están asignando a una determinada labor, y se les debe dar seguimiento para comprobar que se cumpla con la programación.
 - (iv) La calidad de las actividades de investigación debe controlarse de tal manera que se asegure que la institución reciba valor por el dinero que invierte y que las conclusiones se sustenten en datos empíricos.

⁹ Documento GN-2381-3, párrafo 1.1.

¹⁰ Documento GN-2381-3, párrafo 1.3.

- (v) Los productos escritos de las actividades de investigación deben divulgarse a su terminación, a la vez como un incentivo para mejorar la calidad y una forma de difundir los beneficios de los conocimientos entre toda la comunidad interesada.
- (vi) Los productos escritos de las actividades de investigación deben almacenarse de tal forma que los conocimientos estén disponibles y sean útiles para usuarios futuros.
- (vii) Los productos escritos de las actividades de investigación deben ser útiles (y utilizados) para elaborar programas operativos.
- (viii) Los productos escritos de las actividades de investigación deben ser evaluados desde el punto de vista de su contribución a la mejora de los resultados de desarrollo (documento RE-323, párrafo 1.13).

2.5 Los estudios también se definen, de igual modo que en el documento RE-323, como *documento[s] escrito[s] que tiene[n] por objeto crear o diseminar conocimientos, o ambas cosas. Los estudios son los productos finales de las actividades de análisis, que presentan datos y plantean hipótesis respecto a las causas de los problemas de desarrollo y a las intervenciones que podrían ayudar a resolverlos* (documento RE-323, párrafo 2.1).

2.6 Esta evaluación analiza los aspectos de la Iniciativa referidos a los puntos (i)-(vii) del marco de evaluación. En particular, se procura responder las siguientes interrogantes:

Pertinencia

Pertinencia: ¿Se escogen con criterio estratégico los estudios de país financiados con recursos de la Iniciativa?

Efectividad

Procesos: ¿Ha contribuido la Iniciativa a mejorar los procesos del Banco para producir, almacenar y divulgar estudios de país?

Calidad: ¿Ha reforzado la Iniciativa la calidad analítica de los estudios de país?

Utilización: ¿Tienen los estudios de país financiados mediante la Iniciativa mayor probabilidad de ser utilizados en el Banco, por los clientes del Banco y por la comunidad académica?

Incentivos: ¿Ha contribuido la Iniciativa a mejorar la provisión de incentivos para producir estudios de país?

2.7 Para analizar el efecto de la Iniciativa sobre el modo en que se produce y utiliza el trabajo analítico dentro del Banco, se han revisado los documentos que abordan asuntos concernientes a la definición y aplicación de la estrategia de conocimiento del Banco.

III. METODOLOGÍA Y DATOS

- 3.1 A fin de determinar el efecto de la Iniciativa sobre el trabajo analítico del Banco, se han hecho comparaciones entre los estudios de país financiados con recursos de la Iniciativa (estudios de la Iniciativa) y aquellos producidos a través de otras fuentes de financiamiento (estudios no asociados a la Iniciativa). Se utiliza esta misma metodología para responder a cada una de las cinco preguntas evaluativas (pertinencia, procesos, calidad, utilización e incentivos). Inicialmente, se ofrece una lista de algunos de los resultados y recomendaciones de la evaluación hecha por OVE en 2006, lo cual nos ayuda a establecer el marco de evaluación en el cual se realiza el análisis para cada pregunta. En segundo lugar, se describen las acciones del CEP asociadas a cada una de las cinco dimensiones de evaluación; por ejemplo, al analizar la calidad de los estudios, se explica de qué modo el CEP sometía a control la calidad de las respectivas propuestas y de los estudios terminados. En tercer lugar, con sujeción a la disponibilidad de datos, se calculan las medidas de los indicadores de interés para un grupo de estudios de la Iniciativa y un grupo comparador de estudios no asociados a la Iniciativa.
- 3.2 Al presente, la mayoría de los estudios del BID se clasifican en dos categorías de productos, a saber, productos no financieros y productos de programación. Los primeros incluyen “estudios de políticas y documentos analíticos”, “informes de evaluación económica”, “informes de situación económica y perspectivas”, “documentos de políticas”, “documentos de estrategia”, “revisiones de desempeño sectorial” y “documentos de prácticas óptimas”. Los segundos comprenden “documentos de estrategia de país”, “estudios de país y sectoriales” y “notas de país y sectoriales”¹¹. Por su parte, el grupo comparador de estudios no asociados a la Iniciativa sólo contiene “estudios de país y sectoriales” (CSS), dado que la mayor parte de los estudios de la Iniciativa se clasifican como estudios de país y sectoriales en los sistemas de información del Banco. Según datos del CEP, la Iniciativa financió 124 estudios, de los cuales 114 se clasifican como estudios de país y sectoriales (véase el Cuadro 1)¹².
- 3.3 Asimismo, para determinar de qué modo las lecciones aprendidas de la implantación de la Iniciativa se han incorporado en posteriores esfuerzos del Banco dirigidos a reforzar el marco analítico, se han revisado dos propuestas recientemente presentadas al Directorio sobre la estrategia de conocimiento del Banco. La primera de ellas, Estrategia para los productos de conocimiento y

¹¹ Los otros productos clasificados como productos no financieros y productos de programación no se clasificaron como “estudios” en la evaluación de OVE de 2006.

¹² Si bien el CEP revisó y financió estudios en el período 2006-2008, el grupo de comparación contiene estudios de país y sectoriales no asociados a la Iniciativa con año de inventario 2007, 2008 o 2009. La razón para no incluir estudios de país y sectoriales con año de inventario 2006 es el aparente desfase en el procesamiento de estudios de la Iniciativa que ingresan al inventario; en efecto, la mayoría de los estudios de la Iniciativa aprobados por el CEP en 2006 tienen un año de inventario 2007, y la mayoría de los aprobados por el CEP en 2007 tienen un año de inventario 2008, etc. Para el período 2007-2009, el inventario contiene 839 productos no financieros y 763 productos de programación (véase el Cuadro 2). De los 763 productos de programación, 457 se clasifican como estudios de país y sectoriales.

fortalecimiento de capacidad en el BID (documento GN-2549), o estrategia para los KCP, propone configurar una nueva plataforma para los productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad (KCP). Aun reconociendo que existen algunos problemas en cuanto a la forma en que el Banco produce, almacena, divulga y utiliza esos productos, la estrategia no ofrece soluciones al respecto, centrándose en cambio en introducir nuevas definiciones, clasificaciones y mecanismos de financiamiento. Vale la pena señalar que los KCP incluyen, además de estudios, otros tipos de productos como prácticas óptimas, cursos de acción, seminarios y actividades de capacitación. El documento propone clasificar los KCP de acuerdo con dos dimensiones: origen y alcance. Las cuatro categorías se denominan: Servicios de asesoramiento; Formulación de políticas y desarrollo de capacidades; Extensión y difusión, e Investigación y desarrollo. Los estudios podrían clasificarse bajo cualquiera de las cuatro categorías, en función de su naturaleza.

- 3.4 La segunda propuesta se titula Propuesta de estrategia institucional de conocimiento y aprendizaje (2008 – 2010) (documento GN-2479), denominada en adelante estrategia de KNL. En ella se expone el plan de KNL para facilitar la implantación de la estrategia de conocimiento del Banco. El documento establece los objetivos para el sector y propone funciones para cada una de sus unidades. También se analiza el sitio virtual de KNL. La estrategia contiene una guía para preparar los planes de conocimiento y aprendizaje de las unidades para 2010.
- 3.5 Para llevar a cabo el análisis, se utilizan las siguientes fuentes de información: (a) el sitio virtual del CEP; (b) los sistemas de información y bases de datos del Banco; (c) las evaluaciones de OVE sobre la calidad de estudios propuestos y terminados, y (d) la encuesta de OVE sobre los estudios del BID.
- 3.6 Sitio virtual del CEP. El sitio virtual contiene las actas de las reuniones del comité, una lista de estudios de la Iniciativa, enlaces a las propuestas presentadas para aprobación y enlaces a los estudios terminados. El CEP se reunía como mínimo una vez al mes para examinar y aprobar proyectos de estudios de país. Éstos se evaluaban de acuerdo con su calidad técnica y pertinencia para la preparación de las estrategias de país, el diseño de operaciones en los países y la preparación de diálogos con los países. La primera reunión del comité se celebró el 29 de marzo de 2006 y la última, el 30 de enero de 2009. Para la mayor parte de las reuniones se redactaron actas, las cuales se publicaron en el sitio virtual del CEP (véase el Cuadro 3). Las actas contienen los títulos de las propuestas presentadas, un sucinto comentario sobre la decisión del comité y algunos de los códigos OPUS asignados a los proyectos. El archivo Excel titulado “Products_inventory” que figura el sitio virtual bajo “Resumen de productos revisados por el CEP” contiene los títulos de las propuestas aprobadas con códigos OPUS y enlaces a los estudios terminados.
- 3.7 Sistemas de información y bases de datos del Banco. Todos los productos y actividades del Banco se registran en el sistema OPUS. El sistema OPERA suministra información sobre los presupuestos y gastos de los productos y actividades del Banco durante el año en curso. IDBDOCS es el sistema donde se almacenan todos los documentos asociados a los productos y actividades del Banco, lo que incluye los estudios terminados. La información sobre títulos, códigos OPUS, año de inventario, estado de aprobación y nombres y correos electrónicos de

los jefes de equipo a cargo de los estudios se extrae del almacén de datos institucionales del Banco¹³.

3.8 Evaluaciones de OVE sobre la calidad de estudios propuestos y terminados. Un grupo de evaluadores de OVE evaluó la calidad de una muestra de 21 propuestas de estudios terminados de la Iniciativa y de una muestra de 60 estudios terminados (27 estudios de la Iniciativa y 33 no asociados a la Iniciativa) (la lista de estudios terminados figura en el Cuadro 21). La muestra consta de estudios terminados clasificados como estudios de país y sectoriales. En el caso de jefes de equipo a cargo de múltiples estudios, tan sólo se seleccionó un estudio. Al igual que en la evaluación de 2006, se examinaron los documentos en función de cinco diferentes dimensiones de calidad (los cuestionarios enviados a los evaluadores figuran en los Gráficos 3 y 4):

- (i) Una pregunta. Las preguntas dilucidan aquello que no se sabe. Aunque, técnicamente, una petición de que se describa algo se puede formular como pregunta (por ejemplo, “¿Cuál es la situación actual de la economía peruana?”), en realidad la respuesta proporciona únicamente información y le corresponde al lector convertirla en conocimiento.
- (ii) Un marco. El marco explica las posibles razones por las que podría ocurrir el fenómeno relacionado con la pregunta, al esbozar determinantes potenciales y establecer supuestos.
- (iii) Datos. Los datos son un componente vital de la toma de decisiones basada en información empírica. Los datos secundarios son información empírica que incluye hechos, estimaciones y resultados de fuentes secundarias. Los datos primarios provienen de fuentes tales como encuestas, experimentos aleatorizados, sistemas de información, cuentas nacionales, etc. Los datos pueden ser cualitativos o cuantitativos.
- (iv) Una metodología basada en información empírica. Los estudios basados en información empírica aplican una metodología que usa datos para responder a la pregunta, y por ende proporciona una descripción clara del enfoque repetible por otros investigadores. Existen muchas metodologías, unas más adecuadas que otras según la pregunta, el marco y los datos.
- (v) Implicaciones de política. Una política es un método o curso de acción definido que se selecciona entre varias opciones a la luz de ciertas condiciones, a fin de guiar y determinar decisiones actuales y futuras (documento RE-323, párrafo 4.12).

3.9 Encuesta de OVE sobre los estudios del BID. La encuesta, realizada entre los jefes de equipo de una muestra de estudios terminados asociados y no asociados a la Iniciativa, contiene información relativa a su producción, financiamiento, difusión y

¹³ Las bases de datos utilizadas se denominan "ODS_pois_ods_oper", "ODS_pois_ods_opmember" y "ODS_pois_ods_opevent".

utilización. Asimismo, contiene preguntas acerca de los incentivos del personal para participar en la producción de estudios. En total, respondieron a la encuesta 37 jefes de equipo, de los cuales 17 participaron en la producción de estudios de la Iniciativa y 20 en la producción de estudios comparables no asociados a la Iniciativa.

IV. EVALUACIÓN DE LA INICIATIVA

- 4.1 Siguiendo el orden de las preguntas de evaluación, el análisis se divide en las cinco secciones siguientes: A. Pertinencia, B. Procesos, C. Calidad, D. Utilización y E. Incentivos. La Sección B (Procesos) se divide a su vez en cuatro subsecciones: 1. Programación, 2. Procesos de control de calidad, 3. Sistema de información y almacenamiento y 4. Difusión.
- A. **Pertinencia: ¿Se escogen con criterio estratégico los estudios de país financiados con recursos de la Iniciativa?**
- 4.2 Con respecto al mecanismo empleado para la selección de estudios analíticos en el Banco, OVE constató en 2006 que *los temas de éstos se deciden de una manera ad hoc* (documento RE-323, párrafo 3.6), y con mayor frecuencia se derivan de la preparación de proyectos o estrategias, las prioridades de los gerentes y los intereses personales de sus autores. Por lo tanto, se afirmaba, *no queda claro qué mecanismo utilizan dichos países [los países clientes] para influir en la priorización de los posibles estudios durante el proceso de programación* (documento RE-323, párrafo 3.4). La consiguiente recomendación de OVE era que *se necesita prestar más atención, en el contexto del diálogo con el país, al proceso de selección de los estudios, a fin de estimular la producción de estudios que generen demanda entre los posibles usuarios, tales como los responsables de operaciones y estrategias del Banco, y especialmente las autoridades nacionales* (documento RE-323, párrafo 7.8b).
- 4.3 El CEP tenía el cometido de revisar las propuestas de estudios y financiar exclusivamente aquellas pertinentes para las actividades del Banco. Sin embargo, no se halló constancia de que el comité haya seguido un proceso formal de selección, y por ende se ignora si los estudios se escogieron con criterio estratégico.
- 4.4 **No es posible establecer los criterios estratégicos utilizados por el CEP para aprobar propuestas en términos de la pertinencia de los estudios.** Las decisiones del CEP relativas a la aprobación de estudios se consignaron en las respectivas actas. Si bien éstas contienen algunos comentarios sobre la pertinencia de los estudios propuestos, estos comentarios suelen ser demasiado generales y se limitan a mencionar si el estudio contribuiría a una estrategia de país o un diálogo de país, sin aportar detalles concretos. Así, en el acta de la reunión del 16 de julio de 2008 relativa a la revisión de cada una de las propuestas presentadas ese día, se afirma que *el comité considera que la propuesta toca a un tema relevante que también ayudaría a fortalecer el diálogo de país*, sin detenerse en las razones específicas de su pertinencia para el diálogo. También es ilustrativo el comentario formulado para cada una de las propuestas examinadas durante la reunión del 16 de septiembre de 2008, a saber: *el comité consideró que el tema tiene alta pertinencia*

para la labor del Banco, ya que arrojaría luz sobre un aspecto complementario a las actividades de investigación en curso. Una vez más, empero, se omite aclarar a qué tipo de investigación se refiere el CEP.

- 4.5 **No queda claro qué mecanismos utilizan los países para influir en la producción de estudios.** Las peticiones de los países clientes rara vez son el principal motivo para producir los estudios. Según los resultados de la encuesta realizada entre los jefes de equipo, tan sólo el 3% de los estudios se prepararon por iniciativa de los gobiernos nacionales, y no de VPC, VPS u otras unidades del BID, a pesar de que el 41% de los estudios pretende ser altamente pertinente para los gobiernos nacionales. Por grupos de estudios, el análisis de las respuestas arroja una pauta similar. Así, ninguno de los estudios de la Iniciativa fue solicitado por un gobierno nacional, aunque el 35% de ellos pretende ser pertinente para los gobiernos. Para los estudios no asociados a la Iniciativa, esos porcentajes son respectivamente del 5% y el 45% (véanse los Cuadros 4 y 5).

B. Procesos: ¿Ha contribuido la Iniciativa a mejorar los procesos del Banco para producir, almacenar y divulgar estudios de país?

1. Programación

- 4.6 Como ya señalara OVE, *la programación tiene por objeto priorizar las acciones del Banco, definir las necesidades presupuestarias previstas y orientar al personal del Banco y a las autoridades de los países respecto a lo que se propone hacer la institución en el futuro cercano. Asimismo, ayuda a definir el programa de trabajo de los distintos departamentos participantes en la elaboración de estos productos* (documento RE-323, párrafo 3.1).
- 4.7 En su evaluación de 2006, OVE observó que, si bien las actividades de préstamo y cooperación técnica se programan formalmente, con un inventario de operaciones previstas revisado por los Comités de Programación del Directorio y de la Administración, en el caso de los estudios de país y la labor de preparación de proyectos se constata en gran medida la ausencia de programación a nivel institucional. El Banco no establece de manera estratégica prioridades entre estudios potenciales, y muchos estudios no se programan. En general la oferta es ad hoc. Además, se pone poco empeño en validar el cumplimiento de las decisiones de programación a fin de asegurar que las actividades programadas realmente conduzcan a la producción de los estudios previstos (documento RE-323, párrafos 3.1, 7.3).
- 4.8 Por lo tanto, OVE recomendó definir de una manera clara y uniforme la función de control de calidad, desde la etapa de perfil hasta la de conclusión, posible publicación y difusión. Al considerar el perfil de cada estudio propuesto, deberían determinarse claramente los destinatarios potenciales y el papel que cabe a las instituciones locales y los clientes en su implantación. También, en todas las etapas deberían especificarse con claridad los efectos esperados del estudio y los medios de verificación y seguimiento propuestos (documento RE-323, párrafo 7.8a).
- 4.9 La presente evaluación examina si los estudios se han programado debidamente, analizando en especial sus modalidades de planificación y presupuestación. El CEP

no instauró un mecanismo de seguimiento de los presupuestos; para evaluar el proceso de presupuestación, se utiliza el sistema OPERA del Banco, el cual presenta los presupuestos y gastos de productos y actividades desglosados por misiones, consultores y otros egresos. Una gran limitación de este sistema es que proporciona información sólo para productos que figuran en los planes de actividades del año en curso, no de años anteriores.

- 4.10 **La labor del CEP puso de relieve la importancia de definir normas, aun para procedimientos básicos como el formato de una propuesta de estudio. La información recogida en las propuestas es esencial para planificar un estudio y hacer el seguimiento posterior de su producción.** En 2006, no existía un formato estándar para los estudios de la Iniciativa, por lo cual la información referente a presupuesto y cronograma variaba sustancialmente. Algunos estudios carecían de cualquier tipo de información; otros sólo indicaban los costos totales, y otros más presentaban costos desglosados para servicios de consultoría, viajes de consultores y apoyo a la investigación. Ya en 2008, los informes contenían mucha más información; la primera parte de la propuesta indicaba el código OPUS, el título del proyecto, el nombre del jefe de equipo, la fecha de entrega, el número asignado a la propuesta en IDBDOCS, el costo total del estudio y el tipo de estudio, que podía ser un perfil inicial, conjunto de datos, documento de posición, análisis mediante encuesta, o estudio de investigación de políticas. El cuerpo de la propuesta se dividió en seis secciones tituladas: motivación, objetivo, marco y contenido del proyecto, cronograma de actividades, revisión por homólogos y difusión, y costos. Sin embargo no toda esa información se recoge en los sistemas del Banco. En el caso de los estudios no asociados a la Iniciativa, la mayor parte de perfiles o propuestas no están disponibles.
- 4.11 **Una alta proporción de estudios no se está presupuestando adecuadamente.** La información del sistema OPERA a fecha de enero de 2009 se analiza para los productos no financieros y los productos de programación, que incluyen los estudios de la Iniciativa. Del total de 1.049 registros, el 27% tiene gastos, el 10% tiene presupuestos y apenas el 5% tiene a la vez gastos y presupuestos. Además, casi nunca se cuenta con un presupuesto para el tiempo de personal (equivalencias a tiempo completo). De las 537 entradas que corresponden a los productos de programación producidos en las Regiones, excluidos los de la Iniciativa, sólo el 10% tiene presupuestos. En el caso de los estudios de la Iniciativa, la proporción de los que presentan gastos es mayor (73% de 77 entradas), aunque sólo el 4% presenta presupuestos (véanse los Cuadros 6 y 7).

2. Procesos de control de calidad

- 4.12 Por lo que respecta al proceso de control de calidad para los estudios, OVE constató en 2006 que este proceso es esporádico. Los documentos internos y las entrevistas con partes interesadas indican que la calidad de los estudios producidos por el Banco no se controla sistemáticamente. Sólo se publica una fracción de los estudios del BID, y su calidad ha sido controlada por los medios académicos en que aparecen (documento RE 323, párrafo 7.5). Para formalizar el proceso de control de calidad de los estudios, OVE recomendaba requerir revisiones por homólogos externos al departamento productor del estudio y, según la importancia del estudio,

por homólogos externos al Banco; almacenar los comentarios escritos de los revisores homólogos; y asegurar que los estudios citen información contrastada y usen métodos que sean repetibles.

- 4.13 **Se observan avances en el diseño de los mecanismos de control de calidad de la Iniciativa, aunque no existen indicios de que éstos sean plenamente funcionales.** El CEP instauró dos mecanismos: un mecanismo de revisión de la calidad inicial para propuestas de estudios y un mecanismo de revisión de la calidad por homólogos para estudios terminados. Con todo, no existe suficiente información para evaluar los procesos.
- 4.14 En el primer caso, los miembros del comité revisaron las propuestas de estudios en función de su calidad técnica y formularon recomendaciones orientadas a su mejora. Seguidamente, los jefes de equipo incorporaron los comentarios del comité y presentaron nuevamente la propuesta revisada para su aprobación final. Puesto que los pocos comentarios que contienen las actas sobre la calidad técnica de las propuestas son muy generales, es poco lo que puede decirse sobre este mecanismo de revisión. Por consiguiente, la presente evaluación examina la calidad de las propuestas almacenadas en el sitio virtual del CEP. No es posible efectuar un análisis similar para los estudios no asociados a la Iniciativa, debido a la falta de información sobre sus perfiles.
- 4.15 **Las propuestas de los estudios de la Iniciativa evidencian varios problemas de calidad.** En primer lugar, el 29% de ellas no identifica el asunto que el estudio se propone abordar. Por otra parte, el 48% no menciona el uso de datos para sustentar las conclusiones. En tercer lugar, el 43% no contiene ninguna metodología basada en datos empíricos. En cuarto término, el 48% no especifica la intención del estudio o el modo en que podrían utilizarse sus resultados. Por último, el 71% no contiene indicación de la estrategia prevista de difusión (véanse los Cuadros 8-10).
- 4.16 En relación con el segundo mecanismo de control de calidad instituido por el CEP, las propuestas presentadas incorporaban una lista de candidatos para actuar como revisores homólogos remunerados de los estudios terminados. Asimismo, con miras a identificar potenciales revisores homólogos, el CEP lanzó una convocatoria externa de candidatos. El comité registró 376 potenciales revisores en una base de datos electrónica que contiene la siguiente información sobre cada candidato: nombre, correo electrónico, hoja de vida, profesión, educación, país, idiomas, área de especialización y fecha de presentación de la candidatura.
- 4.17 **La falta de información hace imposible determinar la efectividad del proceso del CEP para la revisión por homólogos de los estudios terminados.** Las revisiones no están disponibles, y no existe constancia de la existencia de un sistema de control para supervisar la inclusión de los comentarios de los revisores homólogos. En consecuencia, tan sólo el 11% de los jefes de equipo a cargo de estudios de la Iniciativa citan las revisiones por homólogos de los estudios terminados entre las principales ventajas de financiar un estudio con recursos de la Iniciativa (véase el Cuadro 11).
- 4.18 **El CEP hizo algunos avances en cuanto a la recopilación de la información necesaria para seguir el proceso desde la propuesta hasta la terminación de un**

estudio. Sin embargo, esta información sólo se recoge parcialmente en los sistemas de información del Banco. Las propuestas presentadas al CEP en 2008 contenían, en relación con las que le fueron presentadas en 2006, un mayor grado de información sobre las características del estudio y datos necesarios para dar seguimiento al proceso de producción del mismo. Por ejemplo, sólo el 30% de las propuestas examinadas en 2006 se identifica con un código OPUS, en tanto que el 65% de las examinadas en 2008 posee dicho código. Asimismo, las propuestas en las que se presenta el costo del estudio eran el 70% en 2006 y el 84% en 2008. Debe señalarse que las reglas utilizadas para asignar códigos OPUS a los estudios de la Iniciativa se prestan a confusión. Existen dos tipos de códigos OPUS, los asignados a “proyectos” y los asignados a “productos.” Por un lado, la diferencia entre un proyecto y un producto no es clara, ya que uno y otro pueden asociarse a múltiples documentos entregados; por otro no está claro qué tipo de código OPUS se está usando para almacenar todos los documentos conexos en IDBDOCS.

3. Sistemas de información y almacenamiento

- 4.19 Según constató OVE en su evaluación de 2006, los estudios no se almacenan de manera sistemática y los sistemas de información, además de ser ineficaces y difíciles de usar, no están integrados entre sí. De acuerdo con la evaluación, no existe un centro único de almacenamiento, y una fracción sustancial de los estudios producidos por el Banco no se puede encontrar de ninguna manera (ya sea buscando en los archivos, en la biblioteca, en IDBDOCS o en las páginas virtuales del Banco, o preguntando a los autores). Además, la búsqueda de los estudios que sí se pueden localizar tiene un alto costo (documento RE-323, párrafos 7.12-7.18).
- 4.20 En dicha evaluación, OVE formulaba las siguientes recomendaciones: todos los estudios deben almacenarse, incluido el acervo de estudios anteriores y aquellos producidos por las Representaciones; los sistemas de información deben utilizar un conjunto estándar de metadatos; los sistemas de información deben integrarse de tal suerte que los perfiles de los estudios del inventario y sus costos se enlacen con los estudios terminados; y el sitio virtual del Banco debe ser de fácil uso y mantener con el correr del tiempo los enlaces a los estudios.
- 4.21 Aunque todos los estudios de la Iniciativa terminados se almacenan en el sitio virtual del CEP, la presente evaluación examina si los estudios del Banco, incluidos los asociados a la Iniciativa, están a disposición de los usuarios internos en IDBDOCS, y del público en Google Académico.
- 4.22 **Gran parte de los documentos asociados a los productos no financieros y productos de programación no pueden encontrarse en los sistemas del Banco.** Es posible encontrar en el almacén de datos institucionales del Banco informaciones como el año en que los estudios ingresaron al inventario, el estado de los estudios (“aprobado” o no)¹⁴, los nombres de los jefes de equipo, los títulos y los códigos OPUS. No obstante, de los 121 proyectos que a enero de 2009 estaban clasificados en OPUS como aprobados en 2008, tan sólo el 53% contiene enlaces a

¹⁴ Al parecer, un estudio que ya se encuentra en el inventario se considera aprobado cuando está próximo a completarse y se ha presupuestado. Sin embargo, no todas las unidades utilizan el mismo principio.

documentos asociados, y apenas el 33% de los productos terminados puede encontrarse en IDBDOCS.

- 4.23 **Los sistemas de información del BID para el seguimiento son ineficaces.** Si bien puede encontrarse en los sistemas del Banco una lista de estudios en la que se indica el título, nombre del jefe de equipo y año de inclusión en el inventario, dichos sistemas no contienen información adicional que facilite el seguimiento de los estudios. Por ejemplo, no existe información acerca de los autores, la fecha de terminación o un enlace al producto terminado. Además, resulta difícil determinar cuántos estudios se producen, debido a la baja calidad de la información. De acuerdo con los sistemas de información del Banco, de los 457 estudios sectoriales y de país que contiene el inventario para el período 2007-2009, sólo 291 ofrecen algún tipo de información sobre su estado de aprobación (121 figuran como aprobados y 170 como no aprobados).
- 4.24 **El público no tiene acceso a la mayor parte de los estudios del Banco.** De acuerdo con el sistema IDBDOCS, la publicación en el sitio virtual del Banco se autoriza sólo para el 16% de la muestra de estudios terminados. De éstos, apenas el 21% podía encontrarse mediante búsquedas en Google Académico (33% de los estudios de la iniciativa y 12% de los estudios no asociados a la Iniciativa).
- 4.25 **La calidad de la información almacenada en el sitio virtual del CEP es susceptible de mejora.** El sitio virtual contiene las actas, las propuestas presentadas al CEP, un resumen de los estudios aprobados con los respectivos títulos, los códigos OPUS, las fechas de aprobación y enlaces a los estudios de la Iniciativa terminados. Pese a ello, no se registraron actas para el 10% de las reuniones del CEP y no existe información sobre las revisiones por homólogos.

4. Difusión

- 4.26 En su evaluación de 2006, OVE concluía que los procedimientos de difusión varían según los departamentos y las personas, que no se realizan esfuerzos de difusión para la mayoría de los estudios del Banco y que, al parecer, los métodos de difusión directa, en forma personal, están sesgados hacia el trabajo analítico producido por los departamentos centrales (RES, INT y SDS) y no hacia los estudios analíticos relacionados con proyectos en las regiones (documento RE-323, párrafos 5.2-5.5). La mayor parte de los estudios del Banco no se difunden en forma decidida. La estrategia de difusión no forma parte de los documentos conceptuales, a menudo es ad hoc y en general no recibe prioridad durante la planificación y ejecución de los estudios del Banco (documento RE-323, párrafo 7.14). OVE recomendaba que en el perfil de cada estudio se tenga en cuenta su difusión: el sistema de información en que se almacenen los perfiles de los estudios debe incluir igualmente los destinatarios previstos y los planes y presupuestos de difusión (documento RE-323, párrafo 7.19).
- 4.27 **Los estudios de la Iniciativa se divulgaron en Internet o se publicaron en mayor proporción que los estudios no asociados a la Iniciativa.** A tenor de los informes de los jefes de equipo, el 65% de los estudios de la Iniciativa se colocó en la intranet del Banco o en una página virtual externa, mientras que sólo el 20% de los estudios no asociados a la Iniciativa se divulgó por esta vía. La diferencia es aún

más notoria para la difusión en forma de publicación; así, el 53% de los estudios de la Iniciativa se publicó en un libro o revista especializada, frente a tan sólo el 10% de los estudios no asociados a la Iniciativa (véase el Cuadro 12).

- 4.28 **La vía más común de divulgación de los estudios son las presentaciones y la menos común es la publicación.** En total, el 89% de los jefes de equipo informó que sus estudios se difundieron a través de presentaciones ante funcionarios de gobierno, foros académicos, otros empleados del BID y representantes de la sociedad civil, mientras que sólo el 30% se publicó en una revista especializada o como parte de un libro (véase el Cuadro 12). La proporción de estudios publicados varía en función del tipo de estudio producido: así, de los estudios concebidos para ser especialmente pertinentes para los gobiernos nacionales, el 46% se publica en un libro o revista especializada, mientras que la tasa de publicación apenas llega al 11% en el caso de los estudios de especial pertinencia para los equipos del BID encargados de preparar una estrategia de país, un préstamo, otro estudio o una estrategia sectorial o de políticas.
- 4.29 Según se apunta en las publicaciones especializadas sobre utilización del conocimiento, promover la colaboración entre generadores y potenciales usuarios de conocimientos es una estrategia fundamental para facilitar la transferencia dicho recurso. La Iniciativa permitió reforzar la colaboración con investigadores locales e internacionales, pero no existe prueba de una colaboración entre miembros del personal del Banco. Aunque menos del 60% de los jefes de equipo de estudios no asociados a la Iniciativa menciona la colaboración de investigadores locales o internacionales en la elaboración de su estudio, para los estudios de la Iniciativa este porcentaje supera el 70% (véase el Cuadro 20). De un total de 27 estudios de la Iniciativa, el 19% cuenta como mínimo con dos autores del BID, y sólo el 4% con al menos dos autores de distintos departamentos del BID; para los estudios no asociados a la Iniciativa, estos porcentajes son del 27% y el 12%, respectivamente.
- C. Calidad: ¿Ha reforzado la Iniciativa la calidad analítica de los estudios de país?**
- 4.30 Según señalaba OVE en 2006, una evaluación independiente de los estudios del BID indicó que muchos de ellos son de baja calidad. En una proporción sustancial de los estudios (el 20%) no se utilizaron datos primarios ni secundarios. En más de la mitad de los estudios no se aplicó una metodología basada en pruebas y repetible, y en tres cuartas partes no se mencionan implicaciones de política que guarden una relación lógica con el resto del estudio (documento RE-323, párrafo 7.4). La Oficina recomendaba formalizar los procesos de control de calidad para todos los estudios, a fin de asegurar que las conclusiones de los mismos estén basadas en pruebas citadas con claridad y en métodos que sean repetibles. Asimismo, se recomendaba requerir la participación de al menos un revisor homólogo externo al departamento productor y mejorar los incentivos para la producción de estudios de calidad (documento RE-323, párrafos 7.10, 7.11).
- 4.31 El CEP instituyó un proceso de revisión de la calidad inicial de las propuestas de estudios y un proceso de revisión por homólogos de la calidad de los estudios terminados. Inicialmente, el Comité aprobaba las propuestas de estudios en función

de su calidad técnica. A continuación, desde comienzos de 2007, los estudios debían someterse a una revisión por homólogos antes de su terminación (acta del 28 de febrero de 2007). A fin de establecer si la Iniciativa reforzó la calidad de los estudios de país, se han comparado las evaluaciones de calidad de la muestra de estudios terminados (asociados y no asociados a la Iniciativa). Como ya se ha indicado en la sección B, sólo se examina la calidad del producto final, al no haber suficiente información para evaluar los procesos de revisión.

- 4.32 Tal como se ha explicado en la sección sobre metodología, la calidad de los estudios se evalúa de acuerdo con cinco dimensiones, a saber: pregunta, marco, datos, metodología e implicaciones de política. Adicionalmente, se pidió a los revisores homólogos que efectuaran una evaluación global del estudio calificando los siguientes aspectos en una escala de 1 a 5 (siendo 5 la calificación más alta): (i) claridad de la pregunta y el marco; (ii) empleo por parte de los autores de una metodología basada en información empírica; y (iii) claridad y coherencia de las implicaciones de política.
- 4.33 En general, la calidad global de los estudios sigue siendo deficiente, aunque los estudios de la Iniciativa se han considerado de mayor calidad que los no asociados a la Iniciativa.
- 4.34 **Una proporción sustancial de los estudios son meramente descriptivos y no contienen un análisis adicional.** En más de una tercera parte de los estudios (38%) no se identifica la pregunta a la que se busca dar respuesta (véase el Cuadro 14). Los siguientes son algunos de los comentarios de los revisores en relación con este aspecto: (a) el documento es una simple descripción de los cambios ocurridos en el proceso de formulación de políticas; (b) el informe sólo brinda una visión general del sector de la energía y recomendaciones sobre un programa de energías alternativas; (c) el documento no puede definirse como un “estudio”, al no existir un análisis, un marco o una metodología basada en datos empíricos. Más bien, es un informe de terminación sobre la ejecución de un programa de agua y saneamiento; (d) se trata de una descripción del sector turístico, en la que también se enumeran los desafíos para el sector; (e) el estudio es una descripción de diversos aspectos de la vida, el ordenamiento político y el desarrollo de las comunidades indígenas. No se plantea cuestión alguna; y (f) el documento es puramente descriptivo y no analiza un asunto en particular.
- 4.35 **La Iniciativa coadyuvó a la calidad general de los estudios.** Los estudios de la Iniciativa obtuvieron mejores resultados en cada una de las cinco dimensiones consideradas en la evaluación global. Esto es, los estudios de la Iniciativa incluyeron, en promedio, una mejor formulación de la pregunta y su marco, una metodología más centrada en datos empíricos y un mayor grado de claridad y coherencia en las implicaciones políticas del estudio. Con respecto a la claridad de la pregunta y su marco, se asignó un puntaje de 3,3 a los estudios de la Iniciativa y de 1,8 a los estudios no asociados a ella; en cuanto a la metodología basada en información empírica, los puntajes asignados por los revisores fueron respectivamente de 3,1 y 1,8; y en lo concerniente a la claridad y coherencia de las implicaciones de política, los respectivos puntajes fueron de 2,9 y 2,1 (véase el Cuadro 13).

- 4.36 **En menos de dos terceras partes de los estudios se identifica el asunto de interés.** En total, el 78% de estudios de la Iniciativa incluye una pregunta específica, y el 48% de ellos ofrece además una hipótesis. En el caso de los estudios no asociados a la Iniciativa, sólo el 48% incluye una pregunta específica y un exiguo porcentaje del 6% formula una hipótesis (véase el Cuadro 14).
- 4.37 **Por otro lado, una proporción relativamente amplia de los estudios no se basa en información empírica.** Tanto los estudios de la Iniciativa como los no asociados a ella adolecen de un persistente problema de falta de utilización de datos cuantitativos o cualitativos, en detrimento de la fiabilidad y credibilidad de sus conclusiones. En un porcentaje considerable de uno y otro grupo (15%) no se hace uso de datos primarios ni secundarios (véase el Cuadro 15). Las fuentes de datos empleados incluyen censos, encuestas, informes de políticas, series económicas, documentos de investigación y libros.
- 4.38 **En cuanto a la metodología, los estudios de la Iniciativa resultaron en una mejor calidad.** Los estudios de la Iniciativa presentaron una metodología basada en información empírica en mayor proporción que los estudios no asociados a la Iniciativa (74% frente a 60%), lo cual no es de extrañar toda vez que el CEP evaluó las propuestas en función de su calidad técnica. Asimismo, dado que un mayor porcentaje de estudios de la Iniciativa incluyó una adecuada definición del marco (78%), la selección de la metodología resultó en una mejor calidad (véanse los Cuadros 14 y 15). Sin embargo, sólo en el 26% de ellos se estableció una estrategia para identificar la causalidad más que la correlación entre determinantes del asunto en cuestión.
- 4.39 **Las implicaciones de política de los estudios de la Iniciativa guardan mayor coherencia con su análisis.** De acuerdo con los revisores, el 51% de los estudios de la Iniciativa contiene implicaciones de política más coherentes con la pregunta, el marco, los datos y la metodología del estudio. En contraste, sólo el 27% de los estudios no asociados a la Iniciativa reúne las mismas características. Este resultado indica que los estudios de la Iniciativa pueden revelarse más útiles para los responsables de las decisiones en la selección de las políticas o programas sociales que han de respaldar (véase el Cuadro 16).
- D. Utilización: ¿Tienen los estudios de país financiados mediante la Iniciativa mayor probabilidad de ser utilizados en el Banco, por los clientes del Banco y por la comunidad académica?**
- 4.40 En su evaluación de 2006, OVE constató que (i) *no está claro que se requieran muchos de los estudios producidos por el Banco*, (ii) *los documentos del Banco sobre proyectos (y algunos de sus estudios) no incluyen notas al pie que mencionen las páginas de las referencias*, (iii) *la descarga de estudios ha ido en aumento, pero sólo está disponible un subconjunto de estudios*, (iv) *en relación con los estudios del BERD, el FMI y el Banco Mundial, los del BID se citan poco en la comunidad académica; el 56% de todos los estudios publicados por funcionarios del BID en revistas especializadas nunca han sido citados*, (v) *los autores creen que el Banco no está usando sistemáticamente todos los estudios que produce; además, los jefes de equipo de proyectos utilizan únicamente los estudios del BID que ellos mismos*

solicitan y (vi) el Banco no da seguimiento a la utilización de sus estudios (documento RE-323, párrafos 7.21-7.26).

- 4.41 En vista de lo anterior, OVE recomendaba: (a) *cerciorarse de citar las fuentes de información* utilizando referencias y notas a pie de página donde se citen todas las fuentes internas y externas de información, e incluyendo enlaces a IDBDOCS para los documentos producidos en el Banco a los que se haga referencia; (b) *dar seguimiento a la utilización de estudios*, entre otras cosas por medio de análisis de citas, informes sobre descargas desde IDBDOCS e Internet, consultas a Google Académico y encuestas de usuarios; (c) *relacionar la utilización con incentivos para los autores*, y (d) *almacenar las bibliografías relacionadas con los documentos de préstamo como metadatos* (documento RE-323, párrafos 7.27, 7.28)
- 4.42 La presente evaluación halló pocos indicios de que los estudios se utilicen dentro del Banco o en publicaciones especializadas. Debe señalarse que algunos de los indicadores de utilización se miden para todo el universo de los estudios del Banco. No obstante, dado que el nivel de utilización es bajo para todos los estudios, cabe concluir que los problemas de subutilización afectan en grado similar a los estudios de la Iniciativa y aquellos no asociados a la Iniciativa.
- 4.43 Al no existir un único modelo conceptual sobre la utilización del conocimiento en la formulación de políticas, se han diseñado múltiples escalas e índices para medir el uso de datos de investigación en este ámbito. La utilización se produce, para algunos, cuando el responsable de formular políticas comprende la información recibida; para otros, cuando influye en una decisión separada, y para otros más, cuando influye en todas las fases del proceso decisorio. Una escala común es la que proponen Knott y Wildavsky (1980), que *tiene por propósito no sólo reflejar el grado en que la información es procesada de forma cognitiva por los responsables de formular políticas, sino también su consecuencia en el proceso de políticas* (Webber, 1992). La escala incluye siete etapas: recepción, cognición, referencia, esfuerzo, adopción, implantación e impacto. En el Gráfico 2 se define la utilización para cada una de esas etapas.
- 4.44 Con base en esta escala, la utilización se mide primero efectuando un análisis de citas para los estudios producidos en el Banco, a partir de las bases de datos de citas de Web of Science¹⁵; y luego, investigando si los estudios terminados tuvieron influencia sobre otros productos, según las respuestas de la encuesta de jefes de equipo.
- 4.45 **En relación con los estudios de otros bancos de desarrollo, los del BID se citan menos.** Aun cuando el BID y el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) cuentan con un número similar de estudios publicados para el período 2005-2009 (85 y 81, respectivamente), el promedio de citas por artículo es de 2,28 para el BAsD y de 1,98 para el BID. Este promedio también es mayor para instituciones que publicaron más y menos artículos que el BID. El Banco Mundial publicó durante ese período 1.452 artículos, que registran un promedio de citas de 4,02; y aunque el

¹⁵ Este sistema es administrado por Thomson Reuters.

Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo público apenas 21 artículos, el promedio de citas por artículo es de 3,57 (véase el Cuadro 17).

- 4.46 **La demanda de estudios analíticos por los visitantes del sitio virtual del BID ha decaído entre 2008 y 2009.** Al contar el número de visitas¹⁶ a los documentos disponibles en el sitio virtual en el año 2009, se observa que ninguno de los estudios de la muestra de estudios terminados figuró entre los 1.000 documentos más visitados. Los 150 documentos más visitados en 2008 y 2009 se clasificaron en las siguientes cinco categorías: estudios o informes, estrategias de país, documentos referentes a préstamos u operaciones de cooperación técnica, documentos referentes a reuniones y otros. Esta evaluación permitió constatar que los estudios o informes representaron en 2008 el 44% de los documentos visitados con mayor frecuencia en el sitio virtual. Este porcentaje decayó al 21% en 2009, al tiempo que aumentaron los porcentajes de visitantes interesados en documentos referentes a préstamos, operaciones de cooperación técnica o reuniones.
- 4.47 En 2009, los cinco documentos visitados con mayor frecuencia fueron (i) una sinopsis para la Reunión BID-Sociedad Civil de 2008 en Montevideo, (ii) información general sobre el Programa de Desarrollo Cultural administrado por el Centro Cultural del BID, (iii) un libro titulado Beyond Facts: Understanding Quality of Life, primera edición de la serie emblemática del BID “Desarrollo en las Américas”, (iv) el Informe Anual del BID de 2008 y (v) una presentación en PowerPoint sobre causas, consecuencias e implicaciones de política del índice de abandono escolar en la enseñanza secundaria en Argentina.
- 4.48 **Una alta proporción de los estudios publicados por el BID no se utilizan en publicaciones especializadas.** De los 243 estudios publicados que se encontraron en las bases de datos científicas para el período 1990-2009, 94 (38%) nunca se han citado. Durante dicho período no se ha observado mejora alguna en términos de las publicaciones del BID citadas en publicaciones especializadas. OVE observó en 2006 que, para el período 1990-2004, el 56% de los estudios publicados por funcionarios del BID en revistas especializadas nunca ha sido citado y ahora, para el período 2005-2009, ese porcentaje ha aumentado al 58%. Aun comparando el número de citas antes y después por períodos de cuatro años, las publicaciones más recientes se citaron aproximadamente el mismo número de veces que antes. De los 60 estudios publicados entre 2001 y 2004, el 63% no se citó durante ese período, y el 40% de las citas provino de sólo cuatro estudios. Algo similar se observa para los 67 estudios publicados entre 2005 y 2008, de los cuales el 68% no se citó en ese período, mientras que el 58% de las citas provino de apenas cuatro estudios.
- 4.49 **Resulta difícil hallar constancia de la utilización de estudios dentro del Banco, ante todo por la ausencia de una cultura de citar referencias.** De acuerdo con los informes de los jefes de equipo, el 42% de los estudios fue utilizado por otro miembro del personal del BID, y el producto en que más influyeron los estudios son las estrategias de país. No obstante, sólo en aproximadamente la mitad de las estrategias de país se citan dichos estudios como referencia. En el caso de otros

¹⁶ Una visita a un documento del sitio virtual ocurre cuando un visitante pulsa el enlace correspondiente al documento.

productos para los que los estudios constituyen insumos, como documentos de préstamo y de cooperación técnica, no es posible determinar la utilización debido a la ausencia de citas, notas a pie de página y referencias.

- 4.50 **Un alto porcentaje de los jefes de equipo no da seguimiento a la utilización de sus estudios, y por lo tanto se ignora en qué medida los estudios del Banco se están produciendo para influir en las estrategias o políticas de los gobiernos nacionales.** Sólo el 68% de los jefes de equipo conocía el nombre de la persona que utilizó su estudio, y el 51% conocía el nombre del producto en el que influyó su estudio. Los productos en los que los estudios influyen con mayor frecuencia son las estrategias de país, los proyectos de préstamo y las operaciones de cooperación técnica. De acuerdo con los jefes de equipo, sus estudios se usaron en sitios como bancos centrales, ministerios y universidades. El porcentaje de jefes de equipo que conocía las entidades y los funcionarios gubernamentales que utilizaron su estudio era mayor para los estudios de la Iniciativa (véase el Cuadro 18).

E. Incentivos: ¿Ha contribuido la Iniciativa a mejorar la provisión de incentivos para producir estudios de país?

- 4.51 En 2006, OVE constató que los incentivos no se definen con criterio estratégico para producir conocimiento. Esta limitación afecta a todo el proceso de producción de los estudios; en efecto, los empleados no reciben un estímulo por colaborar con otras unidades para preparar trabajos analíticos, elaborar estudios de alta calidad o difundirlos. Según la evaluación de OVE, *los gerentes de los departamentos de operaciones vinculan los incentivos con el número y el monto de los préstamos aprobados, no con los estudios producidos. En el proceso de PNF [productos no financieros] se da seguimiento únicamente según el número. Los esfuerzos de los autores normalmente obedecen a un interés personal, pero esto se ve contrarrestado por el temor a que los estigmaticen calificándolos de “demasiado académicos”* (documento RE-323, párrafo 7.7).
- 4.52 Las siguientes eran las recomendaciones de OVE al respecto: *(a) mejorar los incentivos para la producción de estudios de calidad. Ofrecer a los jefes de equipo y los autores incentivos relacionados con el encargo y la preparación de estudios de calidad. Habría que revisar la política de personal del Banco, a efecto de asegurar que los expertos que colaboren en la preparación de estudios analíticos tengan posibilidades adecuadas de desarrollo profesional; (b) ofrecer a los jefes de equipo, los autores y los archivistas incentivos relacionados con el almacenamiento y la difusión de los estudios; y (c) la utilización debería relacionarse con incentivos para los autores* (documento RE-323).
- 4.53 Si bien la Iniciativa no propuso una nueva estructura de incentivos, la presente evaluación examina si su implantación motivó a los jefes de equipo para adelantar estudios de país. Partiendo de la encuesta de jefes de equipo, se busca obtener mayor información sobre los intereses de los empleados en relación con el trabajo analítico.
- 4.54 Los intereses de los jefes de equipo son similares para los estudios de la Iniciativa y aquellos no asociados a la Iniciativa. En ambos casos, se afirma que el personal percibe el desarrollo de pericia técnica como la principal motivación para elaborar

estudios, pero también que la participación en la producción de estudios no constituye una prioridad para los departamentos del BID, excepto RES. Así pues, el Banco no está dando a entender a sus empleados que el trabajo analítico sea un ámbito prioritario, lo cual implica que no se definan incentivos con criterio estratégico.

- 4.55 **Las oportunidades de promoción en el Banco no se perciben como una razón para motivar a los jefes de equipo a participar en la producción de estudios.** Sólo el 3% de los jefes de equipo señaló entre las principales razones para producir estudios una mayor probabilidad de ser promovido o ascendido en el BID. Las principales motivaciones citadas fueron la posibilidad de desarrollar conocimientos técnicos especializados (65% de las respuestas) y la importancia de esta actividad para alcanzar las metas profesionales (16% de las respuestas). En ningún caso se señaló el estímulo monetario como principal motivación. Las respuestas de los jefes de equipo son muy similares para ambos grupos de estudios (véase el Cuadro 19).
- 4.56 **La principal razón aducida por el personal para no participar en la producción de estudios es que no se trata de una actividad prioritaria para los departamentos o unidades, con excepción de RES.** Esta opción fue seleccionada por más del 40% de los jefes de equipo para ambos grupos de estudios. Otras razones que se destacaron fueron la falta de conocimientos especializados para adelantar estudios analíticos, la dificultad de obtener fondos para producir estudios y el tiempo que lleva elaborar un estudio. Las restricciones para escoger el tema de los estudios no se señalaron como una razón pertinente. La principal diferencia entre las respuestas de los jefes de equipo de uno y otro grupo de estudios se refiere a la falta de conocimientos especializados para su realización, que fue citada entre las principales razones por el 53% de los jefes de equipo de estudios de la Iniciativa, y tan sólo por el 20% de los jefes de equipo de estudios no asociados a la Iniciativa (véase el Cuadro 19).
- 4.57 **La Iniciativa, uno de los primeros intentos del Banco para mejorar su producción de estudios analíticos, no se promovió adecuadamente entre los jefes de equipo que producen estudios.** Al preguntársele su opinión sobre las ventajas de presentar una propuesta al CEP, la mayoría de los jefes de equipo de estudios no asociados a la Iniciativa optó por no responder o afirmó no saber, lo que sugiere que no se informó a todos los jefes de equipo de las funciones del CEP. Entre los jefes de equipo de estudios de la Iniciativa, el 34% señaló como una de las principales ventajas del CEP el proceso de revisión que ofrece comentarios de orden metodológico (véase el Cuadro 11).
- 4.58 Con respecto a los inconvenientes del CEP, se citan a continuación algunos comentarios de los jefes de equipo: *(a) los procedimientos son muy laboriosos; (b) se ocasionan retrasos; (c) era una incógnita, rara vez coincidía con las prioridades operativas en los países; (d) creo que podría haberse reforzado la Iniciativa estableciendo un proceso con participación de revisores externos; (e) el CEP carece de conocimientos sobre las necesidades específicas de los países y la acción estratégica del Banco; (f) siendo administrado por RES, el CEP daría prioridad a “estudios” más “académicos” (publicables); las iniciativas caracterizadas por una investigación menos novedosa, pero útiles desde una*

perspectiva operacional, tenían dificultades para ser aprobadas; y (g) se produjeron problemas de coordinación, que incluían desde la organización de la reunión hasta el momento en que se presentaba el estudio: otros departamentos deseaban incorporarse al estudio (lo cual está bien, en realidad), pero en ese caso la coordinación se hacía más difícil, al recaer totalmente en el departamento que había propuesto el estudio.

V. LA ESTRATEGIA DE CONOCIMIENTO DEL BANCO

- 5.1 A fin de determinar si la Iniciativa sirvió de base para los esfuerzos encaminados a fortalecer el trabajo analítico, la presente evaluación examina de qué modo las lecciones aprendidas de la implantación de la Iniciativa se tomaron en cuenta para definir la estrategia para los KCP y la estrategia de KNL. Sorprendentemente, ninguna de las propuestas se basa en la labor realizada por el CEP ni ofrece comentario alguno sobre los resultados de la implantación de la Iniciativa. A continuación se examinan los principales aspectos de la definición de las estrategias, siguiendo el orden del marco de evaluación utilizado para el análisis en la Sección IV.

A. Pertinencia

La estrategia sin táctica es el camino más lento hacia la victoria. La táctica sin estrategia es el sonido que precede a la derrota.

Sun Tzu

- 5.2 El Banco se ha propuesto definir una estrategia institucional de conocimiento para guiar las acciones de sus departamentos y su personal hacia la mejora del trabajo analítico de la institución. Una estrategia tal tendría que identificar los objetivos que persigue el Banco mediante la generación, transferencia y aplicación de conocimiento y vincularlos a sus estrategias operativas. Sin una estrategia institucional de conocimiento acertadamente definida, los esfuerzos de las distintas unidades en este frente serían probablemente aleatorios, incoherentes e informales, lo que a su vez se revelaría ineficaz para la actividad del Banco.
- 5.3 La estrategia para los KCP presenta de forma incompleta una estrategia institucional de conocimiento y no propone un modo de fijar prioridades para el trabajo analítico del Banco. Por su parte, la estrategia de KNL no desarrolla en mayor medida las características de la estrategia de conocimiento del Banco, sino que ofrece pautas generales para la planificación de actividades de conocimiento y aprendizaje.
- 5.4 **La estrategia para los KCP no precisa los objetivos estratégicos que el Banco se propone alcanzar mediante la inversión en los KCP, ni especifica los principios rectores para el desarrollo de dichos objetivos.** El documento no va más allá de afirmar que los KCP contribuyen a *la consecución de los programas de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe*, sin examinar en mayor detalle los nexos entre los diferentes tipos de KCP y los problemas de desarrollo de los países. Por ejemplo, no se explica qué objetivos pretende alcanzar el Banco con la producción de documentos de investigación (en la categoría *investigación y*

desarrollo) en vez de apoyar el refuerzo de la categoría *formulación de políticas y desarrollo de capacidad*, como tampoco se explican las probables relaciones de complementariedad entre la producción de estudios y las actividades de difusión (clasificadas dentro de *extensión y difusión*).

- 5.5 **Otro aspecto estratégico que sólo se aborda parcialmente se refiere a las oportunidades de establecer alianzas en la esfera del conocimiento. No está claro de qué manera el Banco tomará en consideración las estrategias de conocimiento de otros agentes de desarrollo.** Se sostiene que ante la limitada oferta de KCP y la reducción del financiamiento para esos productos, el Banco *debería estar preparado para llenar esta laguna cada vez mayor* (documento GN-2549, párrafos 3.4, 3.5, 3.7). Sin embargo, no se alude al modo de colaborar o compartir conocimientos con otros asociados. Así, no está claro si el Banco prevé tan sólo colmar lagunas de conocimiento o producir conocimiento en los mismos ámbitos en los que ya trabajan otros agentes. Por otra parte, en el análisis sobre financiamiento y recuperación de costos no se identifica debidamente el carácter de bien público regional (o global) de los KCP ni el hecho de que la incapacidad de los países individuales para incorporar plenamente sus beneficios probablemente llevará a un financiamiento subóptimo de los KCP si los países son llamados a cubrir por separado una parte sustancial de sus costos (documento GN-2549, párrafo 3.10).
- 5.6 El documento señala que las instituciones multilaterales y otros organismos de desarrollo no invierten suficientes recursos en los KCP en América Latina y el Caribe, sin aportar suficientes indicios al respecto. Se afirma que la suma destinada por el Banco Mundial al trabajo económico y sectorial y la asistencia técnica durante el período 2000-2006 es *no sólo moderada en términos absolutos — alrededor de US\$13 millones por año, frente al equivalente de US\$15 millones en el BID en 2007—, sino [...] también pequeña en términos relativos, pues corresponde únicamente al 11% del gasto efectivo entre 2000 y 2006, que se estima en US\$900 millones* (documento GN-2549, párrafo 3.4). Por un lado, no es evidente que el monto sea reducido sólo porque representa el 11% de los gastos totales, considerando que el Banco Mundial asiste a otras regiones; por otro, para evaluar la eficacia de los programas de trabajo económico y sectorial y de asistencia técnica han de tenerse en cuenta otras características de los mismos, como el número de productos suministrados, su grado de calidad y los resultados de su utilización.
- 5.7 El documento sugiere también que los países no cuentan con la capacidad para adelantar investigaciones, sin aportar suficiente prueba de ello. Así, se sostiene que *la actividad de los actores más convencionales en materia de conocimiento y fortalecimiento de capacidad en la región, como las universidades y los centros de investigación, está —a lo sumo— estancada. Para atender la creciente demanda de enseñanza superior en la región, las universidades de América Latina y el Caribe están prestando más atención a la enseñanza que a la investigación. Los grupos de reflexión son relativamente pocos y los más influyentes se remontan a la década de 1980. También ha habido una considerable “fuga de cerebros” de profesionales con un alto nivel de educación de la región de América Latina y el Caribe, otro factor que disminuye el capital institucional y de conocimientos de los países*

(documento GN-2549, párrafo 3.6). No obstante, los indicadores de ciencia y tecnología publicados por el Banco Mundial parecen contradecir esta aseveración. Por ejemplo, el número de artículos publicados en revistas científicas y técnicas ha venido aumentando en el último decenio en varios países de la región, lo cual apunta a una creciente capacidad para realizar estudios analíticos.

- 5.8 **A la luz de los esfuerzos del Banco por mejorar la orientación hacia los clientes mediante el refuerzo de las Representaciones, un aspecto relevante no tratado del documento se refiere al nuevo papel del personal del Banco en las Representaciones.** Las actividades de generación y transferencia de KCP (desde la identificación de necesidades hasta la preparación y divulgación de estudios) se ejecutan en gran parte en las Representaciones. Se afirma que, debido a la diferencia de niveles de absorción de los países, la efectividad de los KCP será mayor en los países con mayor desarrollo relativo, sin explicar de qué modo esta distinción configurará la estrategia de producción de conocimiento del Banco (documento GN-2549, párrafo 4.3). Así, no queda claro si el Banco prevé centrarse sólo en la difusión de conocimiento a sus clientes o en la producción de KCP en un modo que refuerce su capacidad de generar conocimiento.
- 5.9 **No se explican las modalidades para seleccionar y asignar prioridades a los KCP en general y dentro de cada una de las cuatro categorías.** Así, en el caso de la primera categoría, *servicios de asesoramiento*, el documento indica que debe asegurarse un adecuado enfoque de país. En el caso de los productos de *investigación y desarrollo*, se menciona una condición similar, a saber, que la demanda o las necesidades de los países determinarán la selección de los productos (documento GN-2549, párrafos 3.40, 3.41).
- 5.10 **La estrategia de KNL reconoce que la generación de conocimientos no se ha guiado por una estrategia institucional de conocimiento, y señala que dicha estrategia debe ser acorde con las áreas operativas estratégicas del Banco.** El documento, si bien examina con mayor detalle la importancia de definir una estrategia institucional, no profundiza en los objetivos de desarrollo específicos que la institución debe procurar alcanzar con los diferentes tipos de productos de conocimiento. Se indica que *la acumulación de conocimiento ha sido realizada de manera no sistemática, sin responder a políticas explícitas que formasen parte de una estrategia institucional apoyada en reglas e incentivos que promoviesen la adquisición, creación, intercambio y uso de ese conocimiento o del conocimiento generado por otras fuentes para la discusión de la agenda de desarrollo de la región o el desarrollo de sus operaciones* (documento GN-2479, página 10). En consecuencia, se postula que la estrategia institucional de conocimiento del Banco ha de fundarse en el principio de que todas las acciones *estén estrechamente articuladas con los mandatos centrales del Banco de apoyo al desarrollo de sus países miembros prestatarios* (documento GN-2479, página 12), haciendo hincapié en los ámbitos estratégicos que se proponen en la realineación (véase el Gráfico 1).
- 5.11 **El documento explica ante todo el papel de KNL orientado a respaldar las actividades de aprendizaje y desarrollar las competencias del personal. Aun así, no se indica claramente el modo de establecer prioridades para el trabajo analítico.** KNL propone que las unidades preparen un plan de actividades de

conocimiento y aprendizaje, y los gerentes decidan en definitiva qué producir. Sin embargo, no se ofrecen lineamientos de selección para los gerentes, y no se define de qué modo asignarán prioridades a las actividades, por ejemplo en términos del tiempo requerido para ejecutarlas, su vinculación con la labor realizada antes por otras instituciones y clientes, o las competencias que deberá adquirir el personal para llevarlas a cabo.

B. Procesos

- 5.12 El trabajo analítico en el Banco tiene por finalidad primordial contribuir a la solución de los desafíos de desarrollo de los países. Para asegurar su efectividad es imperativo que los procesos intermedios de generación y transferencia de dicho trabajo se diseñen y ejecuten debidamente.
- 5.13 La estrategia para los KCP se ocupa principalmente de asuntos de financiamiento, dejando de lado los aspectos operacionales. El método de financiamiento de los KCP se percibe como el principal origen de profundas carencias en el programa de actividades no financieras del Banco: *La multiplicidad de programas y puntos de acceso para los KCP, que se ha ido derivando de la yuxtaposición de las fuentes de financiamiento, a más de generar costos de transacción, distorsiona los procesos de adopción de decisiones en el Banco, pues hay poderosos incentivos para asegurarse el financiamiento de fuentes con asignación específica y el personal puede sentirse obligado a cambiar sus productos para conformarse a los requisitos de los donantes o el financiamiento* (documento GN-2549, párrafo 3.14). Aunque la dispersión de fondos y mecanismos mediante los cuales se financian actualmente los KCP plantea probablemente una dificultad, no se explican los vínculos entre esas consideraciones y los procesos de producción, y por consiguiente no se esclarece en qué medida la forma en que se financian los KCP determina su calidad y utilización (y en definitiva su efectividad). Por otra parte, se afirma en la estrategia que la falta de una visión global de la magnitud de las actividades del Banco en este ámbito puede atribuirse a la fragmentación de recursos, aunque es más probable que ese problema también tenga su origen en la inadecuación de los sistemas de gestión (OPUS), presupuesto (OPERA) e información (centro de acopio de conocimientos).

1. Programación

- 5.14 Para asegurar la eficaz implantación de la estrategia de conocimiento del Banco, la institución tendría que planificar su trabajo analítico en cada unidad, división y departamento. En este proceso deben tenerse en cuenta los recursos a disposición de cada dependencia y sus objetivos estratégicos. Una acertada planificación permite contar con una estructura para guiar el proceso global de producción y difusión de este trabajo, y facilita la colaboración entre departamentos y miembros del personal.
- 5.15 La estrategia para los KCP no ofrece un análisis del modo en que se debería planificar la labor analítica del Banco.
- 5.16 **KNL propone una guía para las unidades sobre cómo programar actividades de conocimiento y aprendizaje; con todo, no se brinda orientación específica sobre la función de los gerentes que seleccionarán las actividades.** El sitio

virtual de KNL contiene una guía para la elaboración de los *Planes de conocimiento y aprendizaje de 2010*. En las fases iniciales, la unidad organizacional debe identificar las necesidades de conocimiento y aprendizaje que deben cubrirse para alcanzar sus metas estratégicas. Asimismo, debe indicar en qué modo el conocimiento que se adquiriera contribuirá a la labor de otras unidades del Banco. Los productos y actividades se describen y se clasifican por prioridad, tomando en cuenta los costos y los factores externos que podrían comprometer su efectividad. Finalmente, los gerentes examinan, seleccionan y aprueban las actividades de conocimiento y aprendizaje del plan de su unidad.

2. Procesos de control de calidad

- 5.17 Aunque el Banco ha hecho hincapié en la oferta de productos financieros a sus países miembros, éstos también valoran los conocimientos especializados de la institución en temas de desarrollo económico y social. Recientemente se observa un aumento de la demanda de este tipo de productos; por lo tanto, para mantener su reputación, el Banco ha de asegurar que su trabajo analítico sea de alta calidad, para lo cual convendría implantar mecanismos de control de calidad en todos los procesos intermedios de producción.
- 5.18 **La estrategia para los KCP no aborda adecuadamente el problema de la calidad. Si bien se indica que existe un problema de baja calidad de los estudios producidos en el Banco y se observa la ausencia de un sistema de control de calidad, no se propone una forma de articular dicho sistema.** Se señala que *hasta la fecha no ha habido ningún control de calidad sistemático ni siquiera un buen sistema de información para efectuar el seguimiento de la labor del Banco. El examen externo de estudios hizo ver que la calidad era deficiente, y ello llevó a la creación del Comité de Estudios de País en 2006, a fin de establecer un proceso de examen de la calidad inicial* (documento GN-2549, párrafo 2.14). Tampoco se incluyen comentarios sobre las lecciones aprendidas derivadas de la implantación de los sistemas de control de calidad establecidos por el Comité de Estudios de País.
- 5.19 **La estrategia de KNL reconoce la necesidad de desarrollar un sistema de control de calidad para los estudios, pero sin ofrecer detalles al respecto.** El documento no examina el problema de calidad del trabajo analítico sino que sostiene que *se deberá monitorear el cumplimiento y la calidad de las actividades y los productos de conocimiento y aprendizaje mediante los sistemas de seguimiento y evaluación de operaciones y las evaluaciones de desempeño.*

3. Sistemas de información y almacenamiento

¿No se utiliza la investigación porque los responsables de formular políticas no lo desean, o porque no logran obtenerla?

Knott y Wildavsky (1980)

- 5.20 La existencia de sistemas adecuados de información para dar seguimiento a la producción de estudios en todas sus fases, junto con un sistema de almacenamiento exclusivo y de fácil uso, facilita su difusión y utilización.

- 5.21 Aunque ambas estrategias reconocen la importancia de contar con un sistema adecuado para almacenar los productos de conocimiento, ninguna de ellas ahonda en los aspectos de diseño de un sistema tal ni describe los avances realizados en la implantación del centro de acopio de conocimientos del Banco. No se analiza la forma de modificar los sistemas institucionales para incorporar los estudios preparados (bajo supervisión del personal en las Representaciones) durante el ciclo del proyecto, un aspecto importante si se considera que gran parte del trabajo analítico asociado con la acción del Banco se lleva a cabo como parte de la preparación y ejecución de los proyectos, como tampoco se examina el modo de adaptar los motores de búsqueda para facilitar el acceso y uso de dichos estudios.

4. Difusión

El conocimiento no es sólo un producto más. Todo lo contrario. El conocimiento nunca se agota. Aumenta al difundirse y crece al dispersarse.

Daniel J. Boorstin

- 5.22 El trabajo analítico debe hacerse con un objetivo claro y específico. Este objetivo sólo se alcanza cuando los resultados se divulgan para hacer posible su aplicación. El Banco tendría que definir un programa de difusión de su trabajo analítico. En el caso de un estudio, este proceso debería iniciarse especificando la estrategia de difusión durante la preparación de la propuesta.
- 5.23 **La estrategia para los KCP pasa por alto la oportunidad de propugnar una actividad estructurada en este ámbito que integre adecuadamente la producción y la difusión como productos clave de una estrategia de generación de conocimiento que facilite la utilización de todos los KCP.** La estrategia asigna distintas categorías de KCP a documentos de investigación clasificados bajo *investigación y desarrollo*, y productos de difusión clasificados bajo *extensión y difusión*. La difusión es apenas una etapa en el proceso de generación de conocimiento, no un tipo de conocimiento. Esta categorización sugiere que tan sólo se divulgarán algunos productos.
- 5.24 **La divulgación de las actividades de conocimiento y aprendizaje será responsabilidad de KNL.** Se señala que las actividades de KNL tendrán por finalidad facilitar y consolidar las condiciones para implantar la estrategia de conocimiento y aprendizaje del Banco (documento GN-2479, página 13). Tales actividades serán responsabilidad de la División de Gestión del Conocimiento (KNM), el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) y la Biblioteca Felipe Herrera (FHL). Las funciones de estas unidades comprenden el diseño y la ejecución de programas de gestión de conocimientos, la promoción de iniciativas de utilización del conocimiento, la divulgación de lecciones aprendidas, la identificación de necesidades de investigación, el diseño y la ejecución de programas de aprendizaje y capacitación, la divulgación de publicaciones, la creación y consolidación de alianzas de conocimiento con redes académicas y profesionales, etc.

C. Calidad

¿Conocemos algo que valga la pena transmitir, o causaríamos menos daño haciendo votos de silencio?

Knott y Wildavsky (1980)

- 5.25 Disponer de información de alta calidad es crucial para ayudar al personal del Banco a tomar decisiones fundadas acerca del mejor modo de diseñar y aplicar programas e identificar futuros desafíos de desarrollo. Al presente, el Banco adelanta distintos tipos de trabajo analítico orientados a diversos fines, como establecer una base de conocimientos especializados para enfrentar el problema de desarrollo de un país, identificar las prioridades para la acción del Banco en sectores específicos, prestar asesoramiento de políticas en un asunto específico, preparar documentos sobre lecciones aprendidas para contribuir a la formulación de nuevas estrategias y proyectos de préstamo, y evaluar la efectividad de diversas actividades del Banco. Como quiera que la calidad del trabajo analítico del Banco varía, es fundamental que la institución controle la calidad de dicho trabajo antes de divulgarlo.
- 5.26 **La estrategia para los KCP propone establecer la calidad como base para aprobar la producción de KCP y evaluar su efectividad; no obstante, este concepto no se define para cada una de las cuatro categorías de productos descritas en el documento.** Tan sólo se afirma que *se harán evaluaciones a nivel global, de categoría y de programa, en función de los objetivos y los resultados previstos en materia de desarrollo en cada caso. En las evaluaciones en cada categoría se debería hacer hincapié en su propósito diferenciado. Los criterios principales para evaluar los servicios de asesoramiento serán la oportunidad, la pertinencia y la calidad; los correspondientes a los KCP de formulación de políticas y desarrollo de la capacidad a nivel nacional serán la calidad, la pertinencia en relación con el diálogo y la formulación de políticas, y la conformidad con la estrategia o el programa de país. Los KCP de extensión y difusión se evaluarán de acuerdo con su utilidad para los clientes y el Banco, la calidad, el alcance, la influencia y el uso, y los KCP de investigación y desarrollo se evaluarán según su calidad, pertinencia normativa y fomento de las alianzas y la innovación* (documento GN-2549, párrafo 3.39).
- 5.27 Del mismo modo, la estrategia de KNL no define la calidad ni explica cómo configurar un sistema de control de calidad para estos productos (documento GN-2479, página 20). Más aún, todos los enunciados relativos a la calidad de estos productos parecen aplicarse más a las actividades de aprendizaje que a productos de trabajo analítico como los estudios de país.

D. Utilización

Cualquier porción de conocimiento que adquiriera hoy tiene en este momento un valor exactamente proporcional a mi habilidad para asimilarlo. Mañana, cuando sepa más, recuperaré ese fragmento de conocimiento y lo utilizaré mejor.

Mark Van Doren

- 5.28 El uso de datos de investigación en los organismos gubernamentales parte del concepto de que fundando las decisiones en los resultados de la investigación se contribuye probablemente a obviar usos ineficientes de recursos o decisiones erradas (Landry et. al., 2003). Sin embargo, aún no hay acuerdo sobre la definición del concepto de utilización cuando los datos de la investigación se usan en la formulación de políticas. Al margen de la definición de utilización que el Banco establezca a término, no es suficiente producir y divulgar estudios; el Banco debe integrar el trabajo analítico en sus actividades y decisiones cotidianas a fin de coadyuvar más efectivamente al desarrollo de sus países miembros.
- 5.29 Con miras a dar seguimiento a la utilización de los estudios, la estrategia para los KCP propone una serie de mecanismos con los cuales medirla, tales como índices de citas, encuestas de clientes y registros de descargas del sitio virtual. Conviene, empero, tener presentes las limitaciones de emplear estos mecanismos, como quiera que los documentos del Banco (préstamos para proyectos, estrategias, políticas y directrices) hacen un uso muy limitado de referencias, citas y notas a pie de página.
- 5.30 De acuerdo con la estrategia de KNL, una de las acciones que se respaldarán es el fomento de la utilización del conocimiento; sin embargo, no se precisa si KNL prevé hacer el seguimiento de la utilización de los productos de conocimiento o proponer un sistema de seguimiento para tal fin.

E. Incentivos

Los hábitos locales —ya sean conocimientos tácitos, códigos o procedimientos— no son sólo fruto de un proceso cognitivo por el cual los individuos aprenden cómo se hacen las cosas, sino también de un proceso vinculado a incentivos en el cual las personas aprenden qué clases de comportamientos tienen probabilidad de ser gratificados.

Kaplan y Henderson (2005)

- 5.31 El Banco está estructurado actualmente para suministrar productos financieros; en consecuencia, los mecanismos de incentivos se han configurado para promover la preparación y aprobación de préstamos. Con miras a responder efectivamente al propósito del Banco de reforzar su contribución al desarrollo de los países por medio de productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad, es preciso modificar su estructura de incentivos para motivar los empleados a mejorar la generación de productos no financieros.
- 5.32 Dado que el Banco tiene previsto hacer de la generación de conocimiento una de sus actividades básicas, manteniendo a la vez su oferta de productos financieros, la institución pasará a ser lo que se llama una organización “ambidextra”, lo cual supone que en parte seguirá operando dentro de la misma línea de acción, y al mismo tiempo respaldará actividades encaminadas a generar nuevas oportunidades. Según un estudio reciente de Kaplan y Henderson (2005) en el que los autores desarrollan un marco para el análisis de incentivos, este tipo de organización encara tres problemas principales al implantar una nueva estructura de incentivos. *En primer lugar, los intereses dependen del contexto, por lo que, al variar el mercado, aun los empleados pueden tener dudas acerca de sus intereses en la nueva*

situación. En segundo lugar, ni los empleadores ni los empleados tienen pleno conocimiento del tipo de comportamientos que pueden ser efectivos en un nuevo contexto, ni de las medidas que pueden indicar que tales comportamientos han ocurrido. Tercero, aun si los gerentes logran desarrollar nuevas medidas, puede que tengan dificultades para articular nuevos contratos relacionales. Es probable que las nuevas medidas generen mayor confusión, creando problemas en términos de la adhesión al comportamiento apropiado. Con frecuencia, este problema se ve agravado por el hecho de que la empresa carece de una tradición de premiar a quienes adoptan los nuevos modelos recomendados de comportamiento, privando así a los gerentes y sus empleados de un contrato relacional familiar y, por consiguiente, efectivo. Además, la transición al uso de nuevas medidas y la instauración de un nuevo contrato relacional pueden percibirse como una transgresión del contrato relacional vigente, haciendo difícil administrar la parte establecida de la empresa.

- 5.33 Aunque la estrategia para los KCP reconoce la necesidad de establecer un nuevo sistema de incentivos para el personal, no ofrece recomendaciones detalladas sobre la forma de estructurar dicho sistema. De hecho, se destaca la importancia de diseñar un nuevo sistema de incentivos; así, se señala *la falta de un sistema apropiado de incentivos para inducir al personal a dedicar tiempo a las actividades distintas de los préstamos. Esto indica que independientemente del grado de voluntad para invertir en KCP que manifieste el Banco, la posibilidad de hacer realidad esas aspiraciones está sujeta en gran medida a su capacidad para comunicar la prioridad de este ámbito de trabajo, esto es, en qué forma esa prioridad se plasma en los procedimientos y sistemas del Banco y cuán claros son los incentivos para el personal.* Sin embargo, el documento se limita a exponer las características generales de este sistema, por ejemplo que *el personal debería disponer de tiempo suficiente para elaborar y supervisar los KCP y se les debería alentar a perfeccionar sus propias competencias en ámbitos estratégicos*, y que es necesario vincular las recompensas al logro de resultados (documento GN-2549, párrafos 2.9 y 4.2)
- 5.34 La estrategia de KNL examina de manera más detallada las consecuencias de tener un sistema de incentivos inadecuado. No obstante, siguiendo una línea similar a la de la estrategia para los KCP, KNL propone incorporar un sistema de incentivos que *promueva el uso de tiempo y esfuerzos en actividades de conocimiento y aprendizaje*, sin explicar los mecanismos concretos que se han de utilizar a tal efecto. Entre los comentarios de KNL puede leerse lo siguiente: *las actividades relativas al conocimiento han sido vistas como una carga adicional al trabajo diario, compitiendo por el tiempo del personal profesional y administrativo. Cada unidad de negocio se ha concentrado en maximizar el logro de sus propios objetivos, lo que las ha llevado a conservar la información y el conocimiento para sí mismas, con pocos estímulos para compartirlos o para recibir aportes de otras unidades y departamentos, o para construir enfoques multisectoriales* (documento GN-2479, página 11).

VI. RESULTADOS

A. Evaluación de la Iniciativa

Resultados generales

- 6.1 En lo atinente a los resultados de la implantación de la Iniciativa: (a) no existe constancia de que los estudios de la Iniciativa se escojan con criterio estratégico; (b) la Iniciativa produjo ciertos avances vinculados con la revisión por homólogos de los parámetros de calidad de los estudios al nivel de propuesta, y con el adecuado almacenamiento y difusión de los estudios; sin embargo, no se constatan avances en cuanto a la colaboración entre investigadores dentro del Banco o la apropiada presupuestación de los estudios; (c) la calidad de los estudios de la Iniciativa es susceptible de mejora, si bien supera a la del grupo comparador de estudios no asociados a la Iniciativa; (d) no existe constancia de que los estudios, asociados o no a la Iniciativa, se utilicen en el Banco o fuera de él; y (e) no existe una definición estratégica de incentivos para comunicar a los empleados que la producción de estudios es una prioridad de los departamentos del Banco aparte de RES.
- 6.2 El presente informe no permite constatar un progreso satisfactorio en la aplicación de las recomendaciones de OVE.

Resultados específicos

Pertinencia

- 6.3 No existe constancia de que el CEP haya seguido un proceso formal en la selección de los estudios, lo cual impide determinar si los estudios de la Iniciativa se escogieron con criterio estratégico. En particular, no es posible establecer los criterios estratégicos empleados por el CEP para aprobar el financiamiento de los estudios en términos de su pertinencia para las actividades del Banco.
- 6.4 No está claro qué mecanismos utilizan los países para influir en la producción de estudios. Aunque los jefes de equipo prevén que sus estudios sean pertinentes para los gobiernos nacionales, las solicitudes de los países clientes rara vez son el principal motivo para producir dichos estudios.

Procesos: Programación

- 6.5 La labor del CEP puso de relieve la importancia de definir normas, aun para procedimientos básicos como el formato de una propuesta de estudio. La información recogida en las propuestas es esencial para planificar un estudio y hacer el seguimiento posterior de su producción.
- 6.6 Los estudios se están presupuestando de manera apropiada. Los sistemas del Banco contienen escasa información sobre el costo de los estudios.

Procesos: Procesos de control de calidad

- 6.7 Se observan avances en el diseño de los mecanismos de control de calidad de la Iniciativa, aunque no existen indicios de que éstos sean plenamente funcionales.
- 6.8 Las propuestas de estudios de la Iniciativa presentan varios problemas de calidad. En una tercera parte de los estudios no se identifica la pregunta a la que se busca dar respuesta. En aproximadamente la mitad, no se menciona el uso de datos para sustentar las conclusiones, no se incluye una metodología basada en pruebas y no se precisa la intención del estudio o el modo en que podrían utilizarse sus resultados. Por último, en más de dos terceras partes no se indica la estrategia prevista de difusión.
- 6.9 La falta de información hace imposible evaluar la efectividad del proceso de revisión por homólogos establecido por el CEP para los estudios terminados.

Procesos: Sistemas de información y almacenamiento

- 6.10 El CEP realizó algunos avances en cuanto a la recopilación de la información necesaria para seguir el proceso desde la propuesta hasta la terminación de un estudio. Sin embargo, esta información sólo se recoge parcialmente en los sistemas de información del Banco.
- 6.11 Gran parte de los documentos asociados a los productos no financieros y productos de programación no pueden encontrarse en los sistemas del Banco, y gran parte de los estudios terminado del Banco no están a disposición del público.

Procesos: Difusión

- 6.12 La vía más común de divulgación de los estudios del BID son las presentaciones y la menos común es la publicación. Sin embargo, los estudios de la Iniciativa se divulgaron en la red virtual o se publicaron en revistas especializadas o libros más que los estudios no asociados a la Iniciativa.

Calidad

- 6.13 Una alta proporción de los estudios producidos en el Banco presentan serias deficiencias de calidad. Buena parte de los estudios son meramente descriptivos y no contienen un análisis adicional, y más de una tercera parte no identifica la pregunta a la que se busca dar respuesta. El 15% de los estudios no sustenta sus conclusiones en datos cualitativos o cuantitativos, y menos de la mitad ofrece implicaciones de política coherentes con el análisis presentado.
- 6.14 Si bien la calidad general de los estudios sigue siendo un problema, la Iniciativa contribuyó a mejorarla en cuanto a la definición del asunto de interés y a la metodología. El 78% de los estudios de la Iniciativa incluye una pregunta específica, frente al 48% de los estudios no asociados a la Iniciativa. En cuanto a la inclusión de una metodología basada en pruebas, la proporción es más alta en los estudios de la Iniciativa (74%) que en los no asociados a la Iniciativa (60%).

Utilización

- 6.15 Existen pocos indicios de que los estudios, asociados o no a la Iniciativa, se estén utilizando en el Banco o en publicaciones especializadas.

- 6.16 La demanda de estudios analíticos por los visitantes del sitio virtual del BID ha decaído entre 2008 y 2009.
- 6.17 Resulta difícil hallar constancia de la utilización de estudios dentro del Banco, ante todo por la ausencia de una cultura de citar referencias.
- 6.18 En relación con otros bancos de desarrollo, los estudios publicados por el BID se citan menos.
- 6.19 Un alto porcentaje de los jefes de equipo no da seguimiento a la utilización de sus estudios, y por lo tanto se ignora en qué medida los estudios del Banco se están produciendo para influir en las estrategias o políticas de los gobiernos nacionales.

Incentivos

- 6.20 Persiste el problema de falta de un sistema adecuado de incentivos que promueva la generación y la utilización del conocimiento.
- 6.21 Las oportunidades de promoción en el Banco no se perciben como una razón para motivar a los jefes de equipo a participar en la producción de estudios.
- 6.22 Según los jefes de equipo, la principal razón aducida por el personal para no participar en la producción de estudios es que no se trata de una actividad prioritaria para los departamentos o unidades, con excepción de RES.

B. La estrategia de conocimiento del Banco

Resultados generales

- 6.23 Ninguna de las propuestas recientes en el ámbito del conocimiento presentadas al Directorio se basa en la labor realizada por el CEP ni ofrece comentario alguno sobre las lecciones aprendidas en la implantación de la Iniciativa.
- 6.24 La estrategia para los KCP es promisorio y oportuna pero incompleta, ya que sólo propone una plataforma con nuevas definiciones de estos productos y nuevos arreglos en materia de organización y financiamiento, dejando de lado los aspectos estratégicos y operacionales. La propuesta para los KCP podría ser útil en la organización de los fondos para estos productos, pero no brinda información empírica que demuestre de qué forma se organizará el Banco para producir KCP más eficazmente, ni examina los progresos hechos en esta reestructuración. De acuerdo con el Informe sobre el Noveno Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (documento GN-2518-37), el Banco tiene previsto destinar al financiamiento de los KCP durante un período de 10 años un monto similar (US\$1.000 millones) al que el Banco Mundial invirtió en el período 2000-2006 (US\$900 millones). Con todo, la estrategia para los KCP no presenta datos empíricos que confirmen que el Banco tendrá capacidad para igualar el desempeño del Banco Mundial, produciendo y suministrando como mínimo los 4.000 productos que esa institución proveyó con los recursos que se han señalado.
- 6.25 Por consiguiente, la estrategia no aporta suficiente información para determinar si es probable que su aplicación lleve al desarrollo de un programa efectivo de productos no financieros.

- 6.26 La estrategia de KNL no profundiza en el análisis de las características de la estrategia de conocimiento del Banco. Sin embargo, tal como se sugiere en el documento, KNL no es responsable de definir la estrategia, sino de darle aplicación. El documento se centra en explicar la función de KNL orientada a apoyar las actividades de aprendizaje y desarrollar las competencias del personal.

Resultados específicos

Pertinencia

- 6.27 La estrategia para los KCP no define la estrategia institucional de conocimiento del Banco ni explica la forma en que éste pretende fijar prioridades para su trabajo analítico en general o dentro de las distintas categorías de KCP.
- 6.28 La estrategia de KNL analiza la importancia de definir una estrategia institucional de conocimiento, pero sin llegar a definirla. No obstante, según se sugiere en el documento, KNL sólo es responsable de su adecuada implantación. Si bien se observa cierto progreso en la definición de pautas para planificar actividades de conocimiento y aprendizaje e identificar canales de difusión, dichas pautas no son específicas, y los objetivos del sector parecen más centrados en las actividades de aprendizaje que en la labor analítica.

Procesos

- 6.29 La estrategia para los KCP reconoce la existencia de problemas en la forma de producir y divulgar el trabajo analítico. Sin embargo, no aporta una solución integral a estos problemas ni ofrece un análisis *acerca* de los avances hechos con miras a su solución, aun cuando ya han transcurrido cuatro años desde que tales aspectos se señalaron en anteriores evaluaciones.
- 6.30 Con respecto al proceso de difusión, no queda claro por qué razón el documento propone clasificar sólo algunos KCP en la categoría de productos de *extensión y difusión*, cuando todos los tipos de KCP deberían difundirse. Al asignar distintas categorías de KCP a documentos analíticos clasificados bajo *investigación y desarrollo* y productos de difusión clasificados bajo *extensión y difusión*, la estrategia para los KCP pasa por alto la oportunidad de propugnar una actividad estructurada en este ámbito que integre adecuadamente la producción y la difusión como productos clave de una estrategia de generación de conocimiento que facilite la utilización de todos los KCP.
- 6.31 Si bien señala la ausencia de un sistema de control de calidad, la estrategia para los KCP no formula propuestas para desarrollar tal sistema. Por otra parte, tampoco examina la implantación por parte del CEP de un proceso de revisión de la calidad inicial para las propuestas de estudios y un proceso de revisión por homólogos de la calidad para los estudios terminados.
- 6.32 La estrategia de KNL se orienta más a los aspectos operacionales de la estrategia de conocimiento. En vez de profundizar en las causas de los problemas constatados en los procesos de producción y difusión, propone una guía para planificar las actividades de conocimiento y aprendizaje y enumera una serie de posibles acciones de divulgación. Con todo, las guías para la programación de actividades de

conocimiento y aprendizaje no son específicas, especialmente en cuanto a la participación de los gerentes. Del mismo modo, las acciones de divulgación se relacionan más con las actividades de aprendizaje que con la labor analítica.

- 6.33 KNL está planificando ya el modo de difundir las actividades de conocimiento y aprendizaje del Banco. Las funciones de las unidades de KNL comprenden la promoción de iniciativas de utilización del conocimiento, la divulgación de lecciones aprendidas, el diseño y la implantación de programas de aprendizaje y capacitación, la difusión de publicaciones y la constitución de alianzas de conocimiento con redes académicas y profesionales.

Calidad

- 6.34 La estrategia para los KCP señala la existencia de un problema de baja calidad de los estudios producidos en el Banco y propone establecer la calidad como base para aprobar la producción de KCP y evaluar su efectividad; sin embargo, no se define el concepto de calidad para cada una de las cuatro categorías de productos descritas en el documento.
- 6.35 La estrategia de KNL reconoce la necesidad de someter a control la calidad de los estudios, sin entrar en detalles al respecto.

Utilización

- 6.36 Con miras a dar seguimiento a la utilización de los estudios, la estrategia para los KCP propone una serie de mecanismos con los cuales medirla, tales como índices de citas, encuestas de clientes y registros de descargas del sitio virtual. Conviene, empero, tener presentes las limitaciones de emplear estos mecanismos, como quiera que los documentos del Banco (préstamos para proyectos, estrategias, políticas y directrices) hacen un uso muy limitado de referencias, citas y notas a pie de página.
- 6.37 KNL no propone ninguna modalidad para dar seguimiento a la utilización de los productos de conocimiento.

Incentivos

- 6.38 La estrategia para los KCP se limita a exponer las características generales del sistema de incentivos, por ejemplo que *el personal debería disponer de tiempo suficiente para elaborar y supervisar los KCP y se les debería alentar a perfeccionar sus propias competencias en ámbitos especializados estratégicos*, y que es necesario vincular las recompensas al logro de resultados.
- 6.39 KNL propone incorporar un sistema de incentivos que promueva el uso de tiempo y esfuerzos en actividades de conocimiento y aprendizaje, sin explicar los mecanismos concretos que se han de utilizar a tal efecto.

VII. RECOMENDACIONES

Las organizaciones comprometidas con el intercambio de conocimientos también deben comprometerse a suministrar un entorno de aprendizaje y asignar específicamente recursos para propiciar y alentar diálogos y sesiones formales e informales de intercambio de conocimientos,

erigiendo la comunicación abierta en norma cultural. El conocimiento es un conjunto de múltiples procesos, posee dimensiones sociales dentro de una organización y difícilmente puede compartirse cuando no existen oportunidades para que las personas trabajen juntas. Podrían requerirse esfuerzos especiales para aquellos equipos o grupos de trabajo virtuales que deban realizar una labor conjunta, pero carezcan de mecanismos naturales para instaurar la confianza, como conversaciones personales.

McInerney (2002)

- 7.1 El Banco ha reconocido que el refuerzo de su aporte al desarrollo requiere introducir mejoras en su marco analítico. Esto aparece como un elemento crítico de su actual estrategia institucional, en la que se recalca la necesidad de contar con evidencia para proponer una intervención. Los esfuerzos iniciales del Banco por reforzar su capacidad analítica incluyen la Iniciativa de Estudios de País, un proyecto piloto trienal aprobado en 2006 para fortalecer el trabajo analítico al nivel de país. Más recientemente, el Banco se ha empeñado en mejorar su marco para ofrecer valor agregado mediante productos no financieros y, de este modo, suministrar los productos de conocimiento que los países ya están solicitando. Las acciones en este frente incluyen la preparación de dos propuestas de estrategia de conocimiento, la Estrategia para los productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad en el BID y la Propuesta de estrategia institucional de conocimiento y aprendizaje (2008-2010). En esta evaluación se consideraron los resultados de la implantación de la Iniciativa y se examinaron las estrategias con el mismo marco evaluativo empleado por OVE en anteriores evaluaciones de estudios del Banco.
- 7.2 El Banco sigue afrontando desafíos importantes en su empeño por aumentar la efectividad de su marco analítico, ante los escasos progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones formuladas por OVE en 2006 sobre el modo de mejorar la programación, la calidad, el almacenamiento, la difusión y la utilización de su trabajo analítico. La Iniciativa registra algunos avances en el diseño de mecanismos para planificar la producción de estudios y vigilar su calidad. Sin embargo, no existe constancia de que tales mecanismos se hayan repetido en todo el Banco. La estrategia para los KCP podría ser útil en la organización de los fondos para estos productos, pero no ofrece un análisis sobre cómo reestructurar el Banco para generar y transferir conocimientos de forma más eficaz. La estrategia de KNL se centra en aspectos asociados a la implantación de una estrategia de conocimiento, sin un vínculo explícito con la estrategia para los KCP (la cual se preparó posteriormente). Un inconveniente de ambas estrategias es que ninguna de ellas incorpora de manera explícita las lecciones aprendidas de la implantación de la Iniciativa.
- 7.3 Las recomendaciones generales que se ofrecían en la Evaluación del Nuevo Marco de Financiamiento (documento RE-342-1) siguen siendo aplicables:
- Primero, es necesario que el Banco interconecte mejor los problemas de desarrollo de los países y el trabajo analítico del Banco. No se trata sencillamente de un enfoque “basado en la demanda” a diferencia de uno “basado en la oferta”. El Banco tiene una capacidad limitada en los distintos*

sectores para “suministrar” trabajo analítico, y los países tienen áreas distintas (y cambiantes) de “demanda” de conocimiento. La tarea crítica es identificar las correspondencias óptimas entre oferta y demanda de tal manera que el Banco dedique sus esfuerzos a aquellas áreas en las que pueda contribuir y los países puedan absorber productivamente el conocimiento producido. Esto requiere a su vez un seguimiento sistemático del uso y de las menciones del trabajo analítico del Banco.

Segundo, *el trabajo analítico no es una mercancía; es una relación, y es una relación que se construye alrededor de la solución a los problemas de desarrollo. Los problemas evolucionan a través del tiempo, y la solución óptima de hoy es el dogma obsoleto de mañana. El Banco debe intentar involucrarse a largo plazo en los problemas de los países y utilizar su trabajo analítico para proponer nuevos enfoques y evaluar los resultados de estos [105] experimentos. Con ello se mejorará tanto la calidad del trabajo del propio Banco como el uso de los resultados para la toma de decisiones en los países.*

Tercero, *el trabajo analítico efectuado para resolver problemas no es un proceso centrado en el Banco: es un proceso centrado en los países y en los problemas. Así pues, es necesario que el Banco defina su papel en relación con –e idealmente en alianza con– los demás agentes del desarrollo. Es obvio que las autoridades de los países tienen que participar de cerca en esta alianza, pero también puede ampliarse a una gama de otros agentes. Es en este contexto donde pueden desempeñar un papel catalítico los recursos financieros del financiamiento de cooperación técnica. La tarea del Banco no es producir todo el conocimiento relevante, sino identificar las brechas de conocimiento y ayudar a salvarlas a través de su propio trabajo y a través de apoyo a otros agentes abocados a resolver el mismo problema. (Documento RE-342-1, párrafo 4.107)*

- 7.4 Con miras a transformar la producción y transferencia de conocimiento en una de sus actividades operativas básicas, el Banco precisa articular una estrategia institucional que identifique las necesidades de conocimiento, inmediatas y a largo plazo, para alcanzar los objetivos institucionales. Dichas necesidades se relacionan a la vez con las estructuras institucionales y con el entorno de trabajo. Más adelante se ofrecen recomendaciones adicionales relativas a ambos aspectos.
- 7.5 La estrategia para los KCP debe reconsiderarse. Como se ha apuntado en este estudio, esta estrategia es promisorio y oportuna pero incompleta, ya que sólo propone una plataforma con nuevas definiciones de estos productos y nuevos arreglos en materia de organización y financiamiento, dejando de lado los aspectos estratégicos y operacionales. Las siguientes son las principales consideraciones pendientes:
 - (i) Debería ahondarse en el análisis de las conexiones entre los diferentes tipos de KCP y los problemas de desarrollo de los países. Con respecto a sus objetivos, la estrategia no pasa de afirmar que los KCP contribuyen a la consecución de los programas de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe.

- (ii) Conviene revisar la clasificación que se propone para los KCP. Las cuatro categorías propuestas se denominan servicios de asesoramiento; formulación de políticas y desarrollo de capacidades; extensión y difusión, e investigación y desarrollo. Al asignar distintas categorías de KCP a los documentos analíticos y los productos de difusión, la estrategia para los KCP pasa por alto la oportunidad de propugnar una actividad estructurada en este ámbito que integre adecuadamente la producción y la difusión como elementos clave de cualquier producto de conocimiento.
 - (iii) Es preciso suministrar planes específicos de acción para solventar los problemas relacionados con la gestión y producción del trabajo analítico. La estrategia, si bien reconoce la existencia de problemas de programación, calidad, almacenamiento, difusión y utilización del trabajo analítico, no indica específicamente de qué modo se prevé abordarlos.
 - (iv) Deberían diseñarse mecanismos de control de calidad. La estrategia señala la ausencia de un sistema de control de calidad, pero no propone una forma de articular dicho sistema. Es necesario incorporar en ella las lecciones aprendidas de la implantación de los mecanismos de control de calidad instaurados por el CEP en el marco de la Iniciativa.
 - (v) Convendría ofrecer un análisis de los resultados que se prevé obtener mediante la implantación de la estrategia para los KCP. Se reconoce que la efectividad de los KCP ha de medirse según su utilización, y se propone un conjunto de mecanismos para su medición. No obstante, deben tenerse presentes las limitaciones de emplear estos mecanismos. Por ejemplo, en el caso del mecanismo referente a las citas, recientes evaluaciones han revelado que los documentos del Banco (préstamos para proyectos, estrategias, políticas y directrices) hacen un uso muy limitado de referencias, citas y notas a pie de página.
 - (vi) La estrategia debe examinar de manera más detallada los mecanismos de financiamiento y recuperación de costos. No se identifica debidamente el carácter de bien público regional (o global) de los KCP, ni la consecuencia de que la incapacidad de los países individuales para incorporar plenamente sus beneficios probablemente llevará a un financiamiento subóptimo de los KCP si los países son llamados a cubrir por separado una parte sustancial de sus costos.
- 7.6 La estrategia de KNL también debería reconsiderarse. KNL ha hecho ciertos progresos en cuanto a la definición de las directrices para planificar actividades de conocimiento y aprendizaje, la identificación de vías de difusión y la vinculación de los productos al presupuesto. Sin embargo, aún debe aclarar de qué forma sus esfuerzos complementan los de otras unidades del Banco, y explicar los vínculos entre sus acciones y la estrategia para los KCP.
- 7.7 También siguen siendo válidas las recomendaciones más específicas formuladas en la Sección VII del documento RE-323 sobre la gestión y producción de trabajo

analítico en el Banco, las cuales constituyen un extenso programa inconcluso en este ámbito. El Banco precisa definir un plan de acción integral dotado de un conjunto específico de metas, plazos e indicadores para medir el avance de sus esfuerzos. En ese proceso, ha de darse prioridad a algunas dimensiones:

- (i) Los procesos de control de calidad deben formalizarse para asegurar que el conocimiento que se genere merezca ser difundido. El CEP instauró dos mecanismos a tal efecto, un mecanismo de revisión de la calidad inicial para propuestas de estudios y un mecanismo de revisión por homólogos de la calidad para estudios terminados. El Banco debe dar seguimiento a los resultados de estos instrumentos ya que, si bien no existen indicios ciertos de su adecuada implantación, se observan ciertos avances en cuanto a su diseño.
- (ii) Debe abordarse explícitamente el papel de las Representaciones, considerando que allí se lleva a cabo gran parte de la generación y transferencia de productos de conocimiento. Es menester definir planes de acción específicos para la integración de las Representaciones en los procesos de generación y transferencia de conocimiento. Por ejemplo, debería crearse un centro de acopio para almacenar los productos de conocimiento de todos los departamentos y Representaciones.
- (iii) Conviene aclarar las razones para distinguir entre los productos no financieros que son producidos como parte de un producto financiero y aquellos que no lo son. La estrategia para los KCP hace hincapié en la importancia de basar la definición de estos productos en su propósito, no su fuente de financiamiento. La justificación para trazar una distinción entre los KCP y los denominados “insumos operacionales” solamente en función de la fuente de financiamiento no resulta adecuada.
- (iv) El Banco debe procurar brindar los incentivos apropiados para vincular al personal en la producción y utilización de productos no financieros. Tal como se apunta en los estudios al respecto, la colaboración entre generadores y usuarios de conocimientos es fundamental para promover la utilización de este recurso.

REFERENCIAS

- BID (2005a), “El Nuevo Marco de Financiamiento: Informe de evaluación y recomendaciones. Versión final”, documento GN-2200-13.
- BID (2005b) “Propuesta de programa y presupuesto de 2006. Versión revisada”, documento GA-225-1.
- BID (2006a), “Evaluación de los estudios del BID”, Oficina de Evaluación y Supervisión, documento RE-323.
- BID (2006b), “Iniciativa para apoyar estudios de país con el fin de mejorar y ampliar las operaciones de préstamo del Banco. Versión final”, 21 de febrero de 2006, documento GN-2381-3.
- BID (2007), “Informe de ejecución del programa y presupuesto de 2006, al 31 de diciembre de 2006. Resumen ejecutivo”, documento GA-225-10.
- BID (2008a), “Evaluación del Nuevo Marco de Financiamiento 2005-2008”, documento RE-342-1.
- BID (2008b), “Propuesta de estrategia institucional de conocimiento y aprendizaje (2008-2010)”, documento GN-2479.
- BID (2009), “Estrategia para los productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad en el BID”, documento GN-2549.
- BID (2010), “Informe sobre el Noveno Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo”, documento GN-2518-37.
- Brousselle, A., D. Contandriopoulos y M. Lemire (2009), “*Using Logic Analysis to Evaluate Knowledge Transfer Initiatives. The Case of the Research Collective on the Organization of Primary Care Services*”, Sage publications, Vol. 15(2).
- Kaplan, Sarah y Rebecca Henderson (2005), “*Inertia and Incentives: Bridging Organizational Economics and Organizational Theory*”, Organization Science, Vol. 16, No. 5.
- Kiefer, L., J. Frank, E. Di Ruggiero, M. Dobbins, D. Manuel, P. Gully y D. Mowat (2005), “*Fostering Evidence-based Decision-making in Canada*”, Canadian Journal of Public Health, Vol. 96, No. 3.
- Knott, J. y A. Wildavsky (1980), “*If Dissemination is the Solution, What Is the Problem?*”, Science Communication, Vol. 1.

Landry, R., M. Lamari y N. Amara (2003), "*The Extent and Determinants of the Utilization of University Research in Government Agencies*", Public Administration Review, vol. 63, No. 2.

McInerney, Claire (2002), "Knowledge Management and the Dynamic Nature of Knowledge", Journal of the American Society for Information Science and Technology, 53(12): 1.009-1.018.