



Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE
Banco Interamericano de Desarrollo

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

RE-253

Nota Metodológica

***Evaluabilidad de las
Estrategias de País***



Oficina de Evaluación y Supervisión

Oficialmente distribuido al Directorio Ejecutivo el 5 de Octubre de 2001.

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES.....	1
II. EL CP COMO DOCUMENTO ESTRATÉGICO Y DE PROGRAMACIÓN....	2
A. El estado actual de las cosas	3
B. Algunos problemas que dificultan la concepción de estrategias de país.....	4
1.El proceso de negociación	4
2.La cultura de aprobación de proyectos y los incentivos al interior del Banco	4
III. PROBLEMAS DE LA EVALUACIÓN DE ESTRATEGIAS DE PAÍS.....	5
A. Un nuevo documento de país	5
B. La problemática inherente a la evaluación de estrategias de país	10
C. Algunas respuestas	12
IV. UNA PROPUESTA PARA EL CAMBIO	13
A. Criterios para la evaluación de estrategias	13
B. Una metodología para evaluar las estrategias	14
C. Viabilidad de la propuesta	16

ANEXOS

Anexo I: Indicadores

Anexo II: Referencias Seleccionadas

RESUMEN EJECUTIVO

Indudablemente, la evaluación de las actividades del Banco es un instrumento básico para continuar mejorando el impacto que esta institución tiene sobre el desarrollo de los países. Si bien la evaluación se ha concentrado principalmente en los préstamos y proyectos de inversión, las conclusiones a las que lleva este tipo de análisis son limitadas. En este sentido, un aspecto que merece la pena considerar es conocer si el conjunto de actividades, se ha diseñado e implantado respondiendo a las necesidades del país y de una manera eficiente. Para ello, se requiere contar con un grupo de objetivos claramente identificados, y con una descripción de la estrategia que el Banco apoya con la finalidad de alcanzar dichos objetivos. En vista de la natural amplitud y ambición de los objetivos que se persiguen, lo que hace difícil su evaluación, este documento propone que la evaluación de las estrategias (saber si se implantaron y si tuvieron los resultados esperados) podría constituirse en un elemento crucial para conocer si la acción del Banco ha aportado la contribución esperada para colaborar con el logro de los objetivos.

Uno de los mandatos del Banco que se reitera en las Reposiciones de Recursos y en las políticas aprobadas por el Directorio, se refiere a la necesidad de evaluar y reformar los Documentos de País (CP), instrumento central en la programación de actividades del Banco. Al mismo tiempo, parece existir un consenso en el sentido que dicho mandato no ha sido adecuadamente implantado. A pesar de la importancia de la financiación del Banco en la región, la percepción general es que no se le ha dado el peso que corresponde a los procesos de evaluación, al de las estrategias de país, es decir, la verificación si el conjunto de acciones del Banco contribuyó a la obtención de un conjunto de resultados. De este modo, no es fácil saber a ciencia cierta si las acciones del Banco están respondiendo a una estrategia predefinida, y si ésta a su vez está colaborando con el logro de los objetivos que se han fijado.

El presente documento presenta algunas ideas y propuestas en este sentido. Para la preparación de este informe se contrató a una consultoría externa con amplio conocimiento del Banco que se entrevistó con un grupo importante de Directores y Consejeros, así como a Asesores, Jefes de División y economistas que de una u otra forma están o han estado involucrados con la programación, formulación de estrategias y elaboración de Documentos de País. Por otro lado se ha revisado un importante número de CP, así como la bibliografía relevante preparada por el Banco y por otros organismos multilaterales, y se han mantenido, tras la redacción del primer borrador un serie de reuniones con la administración en la que se ha discutido en torno a los hallazgos de la evaluación y las sugerencias contenidas en el informe.

El objetivo central de este informe es proponer una metodología para la evaluar las estrategias de país, entendidas éstas como el conjunto de estrategias o formas de hacer las cosas para alcanzar objetivos predeterminados. Como es natural, el inicio de esta tarea implica estudiar la conceptualización de estrategias contenidas en los Documentos de País (CP) en el marco del proceso de programación del Banco, para más adelante debatir sobre la evaluabilidad de las estrategias allí presentadas. La primera conclusión es que

dicha conceptualización no es, por lo general, necesariamente clara, precisa o explícita. En efecto, por lo general los CP abundan en objetivos, en el *qué* hacer, pero no profundizan en las alternativas y opciones estratégicas, en el *cómo* hacerlo, sino que optan por descargar esta responsabilidad en un grupo de proyectos. En este informe se mencionan algunos de los elementos que dificultan la concepción de estrategias de país en los documentos del Banco.

Si se acepta la falta de foco estratégico, sería redundante afirmar que resulta difícil evaluar las estrategias de país. Por ello, con el fin de viabilizar la propuesta de evaluación, se presenta una propuesta para la reformulación de parte del contenido de los CP, para que estos documentos contengan estrategias explícitas cuyos resultados puedan ser evaluados. En este sentido, es vital la presentación de un marco de resultados, es decir, un conjunto de indicadores que permitan medir los alcances y efectos de la acción estratégica del Banco. De este modo, el CP se convertiría en una especie de contrato¹ entre el Banco y el país, en el cual se detallan las estrategias (la “estrategia de país”), lo que el país quiere lograr mediante la contribución del Banco, y se define un marco de resultados para evaluar tanto la estrategia como la específica contribución del Banco. Lo importante es que dicha reformulación no implica cambios trascendentales ni cambios en las políticas del Banco, por el contrario, el foco estratégico es una parte importante de los mandatos (documento de la Octava Reposición de Recursos, por ejemplo) y las guías ya aprobadas (documento GN-2020). Así, el problema radica en la falta de incentivos para implantar lo establecido, más que cambiar el *status quo* institucional, tema que se discute en este informe.

Una vez que los CP contengan estrategias de país explícitas y traducidas en un marco de resultados, será posible proponer una metodología para evaluarlas. Primero, este informe presenta los principales obstáculos teóricos para dicha evaluación (atribución, contrafacticos e indicadores) y concluye que, si bien la superación de estos obstáculos no es un tema resuelto, enfrentarse a ellos abiertamente es sumamente útil al momento de efectuar una evaluación. En segundo término, se identifican los criterios que deberían utilizarse para hacer evaluaciones de estrategias de país (relevancia, eficacia y eficiencia), y se señala una serie de instrumentos que los evaluadores deberían considerar al momento de realizar su trabajo (CP, análisis de la cartera, marco de resultados (indicadores), estudios, cuestionarios, entrevistas) además, claro está, de su sentido común. Esta evaluación tiene respaldo institucional, toda vez que las políticas y mandatos del Banco consistentemente han expresado la importancia de la preparación y evaluación de las estrategias de país.

La elaboración de CP “evaluables”, con estrategias bien definidas y con un marco de resultados apropiado, no sólo facilitará la evaluación de las estrategias *per-se*, sino que dicha evaluación se convertiría en un insumo importantísimo para la evaluación de los programas de país y para la definición de futuras estrategias en el país.

¹ La palabra “contrato” que se emplea en este documento no es usada en el sentido técnico-jurídico del término, sino en su acepción de manifestación de voluntades, es decir, como compromiso bilateral - no exigible jurídicamente - pero con vocación de vincular las futuras acciones de ambas partes al específico marco definido, al que ambos se someten, en orden al logro de unos objetivos.

Tanto el BID como el Banco Mundial vienen preparando evaluaciones de sus operaciones financieras y no financieras para un período de diez años. El Banco Mundial ha producido el documento *Country Assistance Evaluation* para más de 30 países y, aunque el enfoque hace al programa total de esa institución, siempre se hace referencia a las estrategias y ocasionalmente se las evalúa. Por su lado, el BID también prepara evaluaciones de programas de países faltando quizás la formalización y estandarización de los procesos y los contenidos. Asimismo, ambas instituciones también elaboran informes sobre la evaluación de proyectos específicos.

En este sentido, el presente documento podría verse como una propuesta para mejorar la evaluabilidad de los documentos de país, cuyo foco es evaluar la estrategia, es decir, las opciones o alternativas que el Banco avaló para enfrentar los desafíos de desarrollo, así como la lógica que sustentó cierto tipo de acciones. Esta evaluación se diferencia y al mismo tiempo se complementa con la evaluación de proyectos específicos y con la evaluación de programas de países.

NOTA INTRODUCTORIA

El presente documento contiene una serie de reflexiones dirigidas a aumentar el grado de evaluabilidad de las estrategias contenidas en los Documentos de País (CP), por lo que no es, ni podría serlo, un “*guideline*” dirigido a normar los requerimientos específicos que estos documentos deben cubrir.

La evaluabilidad es tan sólo un aspecto de los muchos y variados elementos y componentes que los *guidelines* deben contener, en cuya definición y regulación la Administración del Banco ha estado trabajando en los últimos tiempos.

Sin embargo, un aumento del grado de evaluabilidad de los CP implicaría, como después se explica, la necesidad de introducir una serie de modificaciones en los contenidos y en el foco de los mismos, por lo que en las páginas siguientes se presentan una serie de propuestas que inciden, entre otros, en el campo de los contenidos específicos que los Documentos de País deberían cubrir.

Estas reflexiones están así orientadas desde la perspectiva del esfuerzo por incrementar la evaluabilidad de los CP a través de la evaluación de las estrategias que contienen y no tendrían porqué ser exactamente congruentes, aunque sí consistentes, con la propuesta que finalmente presente la Administración.

Pese a ello es preciso recordar que sólo mediante un esfuerzo suplementario en la línea que se propone a continuación es posible garantizar un nivel mínimo de evaluabilidad de los Documentos de País, y puede darse respuesta al mandato del Directorio de proceder a su evaluación.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como parte de su continuo diálogo y apoyo a los países de la región, empezó a elaborar los Documentos de País o *Country Papers* (CP) como resultado de los mandatos de la Octava Reposición y en el marco de su última reorganización administrativa en 1994. Estos documentos de alguna manera reemplazaron a los Documentos de Política de País o *Country Program Papers* (CPP) preparados anteriormente, pero además se aumentó su importancia dentro del proceso de programación del Banco. Las regiones operativas son responsables de preparar el CP. Hasta mediados del año 2000, el Directorio del Banco había aprobado, en la mayoría de casos, dos CP por país en los últimos seis años.
- 1.2 La estructura de los CP ha sufrido una serie de críticas y modificaciones. En 1998 la administración del Banco llevó a cabo un análisis del proceso de programación, y propuso al Directorio lineamientos para reestructurar los CP (documento GN-2020).² Si bien este documento ha servido como guía para la preparación de los CP desde esa fecha, el mismo no ha sido formalmente aprobado por el Directorio³. No obstante, una versión de este documento se encuentra en el Intranet (PR-201), con fecha junio de 1999, y sirve actualmente como referencia para la preparación de los CP.
- 1.3 En materia de evaluación de estrategias, en 1996 la Oficina de Evaluación (OVE) preparó un par de documentos de trabajo: *1996 Country Paper Evaluability Exercise* (WP-11/96) y *Evaluability Guidelines for the Formulation of IDB Operational Strategies and Policies* (WP-12/96), en los que se desarrolla una metodología tipo cuestionario para evaluar los CP, presentándose además evaluaciones para un grupo de países.
- 1.4 Recientemente, el Directorio como parte de la Estrategia Institucional⁴ ha manifestado la necesidad de reformular los CP y, además, de evaluarlos. Este pedido en realidad se traduce en un requerimiento mayor que va más allá del documento en sí, es decir, en la necesidad de analizar, en general, el proceso de programación y, en particular, la formulación y evaluación de las estrategias en los países de la región.
- 1.5 Este informe estudia hasta qué punto son evaluables las estrategias de país del Banco concretizadas en los Documentos de País, y tiene por objetivo proponer una metodología para su evaluación. Este encargo tiene necesariamente que partir del análisis del proceso de programación y la formulación de estrategias que

² Ver Acta de la reunión del Comité de Programación del Directorio Ejecutivo de fecha 14 de Septiembre de 1998.

³ La Administración se había comprometido en el Informe de Progreso de la implementación de la Estrategia Institucional a finalizar la revisión de los "Country Papers Guidelines" en el primer semestre del año 2001 (Documento GN-2077-6, página 5, punto 2.12)

⁴ Ver Recomendaciones 4 "Strengthen country focus in operations" y 5 "Enrich country programming" del documento de Estrategia Institucional (GN-2077-1)

enriquecen y le dan forma a un CP. Una vez entendido este contexto, será posible proponer modificaciones para mejorar la evaluabilidad de las estrategias de país.

- 1.6 Como parte del análisis, se consideró necesario presentar para la consideración del grupo de trabajo del Banco encargado de la reformulación de los CP algunos lineamientos para clarificar lo que se espera de un CP evaluable, los cuales se presentan en el capítulo III. Por su parte, en el Anexo I se identifican algunos indicadores que sirven como ejemplos para evaluaciones futuras.
- 1.7 La metodología utilizada para la preparación de este informe se ha sustentado en entrevistas y lectura de documentos relevantes. La consultoría ha entrevistado a un grupo importante de Directores y Consejeros, así como a Asesores, Jefes de División y economistas que de una u otra forma están o han estado involucrados con la programación, formulación de estrategias y elaboración de Documentos de País. Por su parte, además de haber revisado un número importante de CP, se ha revisado la bibliografía relevante preparada por el Banco y por otros organismos multilaterales (véase el Anexo II).

II. EL CP COMO DOCUMENTO ESTRATÉGICO Y DE PROGRAMACIÓN

- 2.1 Como se expresa en la Octava Reposición el Documento de País constituye una pieza vital dentro del proceso de programación que define el apoyo y la contribución del Banco en los países. En el documento GN-2020 se especifica que la estructura del CP debe contener cinco preceptos que faciliten la toma de decisiones institucionales: (i) servir como elemento estratégico en el país para la intervención corporativa del Banco; (ii) proveer un marco de referencia para el diálogo operativo y de políticas con las autoridades del país; (iii) estar expresado de forma concisa ; (iv) seguir un proceso de preparación sencillo y a tiempo y, (v) contener un ciclo de programación que retenga la visión de largo plazo.
- 2.2 La lectura de diversos documentos del Banco permitiría afirmar que la programación debe concebirse como un proceso, del cual el CP es una parte importante. La programación empezaría con un diagnóstico y análisis de la situación política, social y económica del país en cuestión, de los cuales se extraerían las prioridades propias del Banco, las cuales a su vez serían la base para el diálogo con el país. Este diálogo tomaría además en cuenta no sólo los puntos de vista del Banco y de las autoridades nacionales, sino también las acciones de otros organismos multilaterales o de financiación externa. El CP resumiría ese diálogo y decantaría los objetivos y estrategias en las que el país desea la participación del Banco, para finalizar con un programa de trabajo que incluya la variedad de instrumentos que el Banco ofrece a sus países miembros.
- 2.3 Como podría deducirse, el cumplimiento cabal de estos preceptos no es sencillo, y esta complejidad claramente dificulta la labor de evaluación. Tampoco resulta fácil compatibilizar las actividades de programación tradicionales del Banco con

los objetivos de un CP, por lo que el ciclo de programación puede verse afectado. Un ejemplo es la misión de programación la cual, teóricamente, debería realizarse en medio del proceso de elaboración del CP, es decir, cuando se ha llegado a un acuerdo sobre los objetivos y estrategias, pero aún no se han definido los proyectos específicos. Sin embargo, en la práctica esta concordancia no ocurre siempre.

A. El estado actual de las cosas

- 2.4 La primera impresión, luego de revisar diversos CP y de conversar con el personal relevante es que, tal como se presentan actualmente, resulta prácticamente imposible evaluar las estrategias del Banco. La razón principal es bastante sencilla: los CP prácticamente no contienen estrategias explícitas, es decir, no incluyen una discusión ni la definición de las mejores opciones para lograr ciertos objetivos⁵.
- 2.5 No obstante, podría decirse que sí existen estrategias implícitas. De la lectura de los CP se puede deducir, en algunos casos, cuál es la estrategia en algún sector al analizar el tipo de operación que se plantea preparar. Sin embargo, éste no siempre es el caso, y lo que se observa es que los CP por lo general carecen de la discusión técnica que sustente dichas pseudo-estrategias.
- 2.6 Lo que sí abundan son objetivos, existiendo una aparente confusión. Es común observar como “lineamiento estratégico”, por ejemplo, la reducción de la pobreza o la modernización del Estado. En el mismo sentido, y aparentemente tratando de ser más específicos, también se observan frases como el aumento en la calidad de la educación o el aumento de la presión tributaria, elementos que podrían considerarse como objetivos específicos, pero no como la definición de una estrategia. Después de estas menciones, lo que sigue generalmente en los Documentos de País es el listado y una breve descripción de las operaciones propuestas para los próximos dos o tres años.
- 2.7 Más allá de la falta de estrategias (tema crucial), las críticas o comentarios más comunes a los CP son las siguientes: (i) los objetivos son demasiado generales, y de alguna manera replican los acuerdos de la Octava Reposición del Banco, sin añadir nada realmente nuevo; (ii) no hay un foco estratégico claro, y se presentan innumerables objetivos o áreas de acción que prácticamente justificarían cualquier tipo de intervención; (iii) los diagnósticos sectoriales no son profundos; (iv) el documento parece estar escrito para justificar una lista de proyectos preconcebida; (v) no se resalta la importancia de los productos no financieros y, (vi) los indicadores (*benchmarks*) presentados no son fáciles de evaluar o, en su defecto, no están directamente relacionados con la intervención del Banco.

⁵ Aunque el concepto de “estrategia” puede tener muchas connotaciones en el Banco, este documento se centra en las estrategias de país, es decir, al conjunto de ideas y argumentos que justifican determinadas acciones mediante las cuales el Banco apoya al país a lograr determinados objetivos.

B. Algunos problemas que dificultan la concepción de estrategias de país

- 2.8 Dado que nuestro objetivo es evaluar las estrategias de país, conviene antes mencionar brevemente los motivos aparentes por los que los CP carecen de estrategias y, por tanto, dificultan su evaluación.

1. El proceso de negociación

- 2.9 El Documento de País tiene, por decisión del Directorio, que ser aprobado por los países. Después que la administración del Banco aprueba el CP, éste es enviado al país para comentarios y observaciones. La versión consensuada es la que se remite al Comité de Programación del Directorio.
- 2.10 En la práctica, muchos CP han variado sustancialmente su contenido entre su aprobación por la administración y la versión final para el Directorio. Incluso, en algunas ocasiones el país no ha estado de acuerdo y el proceso se ha entrampado. De alguna manera, esto refleja que el CP no está respondiendo adecuadamente a las necesidades del gobierno, aunque quizás sí responda a las necesidades del país.
- 2.11 El tema es más complicado aún, porque en muchos casos es el mismo proceso de programación del Banco el que está sujeto a las negociaciones políticas lo cual, por supuesto, es normal. El problema es que, en ciertas ocasiones, se decide sobre una lista de proyectos sin tener todavía los estudios de base para dialogar y definir si realmente esas operaciones son, al mismo tiempo, las prioritarias para el país y las que podrían beneficiarse de la financiación del Banco.
- 2.12 Esto es consistente con la percepción de algunos directores, quienes opinan que los CP no contienen estrategias sino una justificación de un *pipeline* ya acordado. Asimismo, bajo estos parámetros también se entiende la generalidad de los objetivos presentados en los CP y la falta de foco.
- 2.13 Indudablemente, el Banco no puede imponer sus razones. Es por eso que, en los casos de enfrentamiento de ideas, la elaboración de un documento relevante e importante resulta bastante difícil por las características del mismo. La propuesta que se presenta más delante de alguna manera permitiría reducir las fricciones.

2. La cultura de aprobación de proyectos y los incentivos al interior del Banco

- 2.14 La mecánica del Banco ha originado que existan incentivos para aprobar el mayor número de operaciones posible. Nadie duda de la excelente capacidad de respuesta del Banco, ni de la relevancia que ha tomado últimamente esta fuente de financiación en los países de la región. Por ese mismo motivo, resulta vital reforzar los procesos de evaluación de resultados y de impacto de la intervención del Banco, temas que actualmente son parte del programa de trabajo de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE).

- 2.15 Tradicionalmente se le ha dado preponderancia al número de préstamos aprobados más que a la calidad de los niveles de ejecución o al impacto de los mismos⁶. Esta “cultura de aprobación” se ve reflejada en los CP. La importancia que se le da a la lista de proyectos no está balanceada con los diagnósticos y las sustentaciones de los mismos. Tampoco se le da la importancia debida a los productos no financieros, como los estudios sectoriales por ejemplo, o a recomendaciones precisas y útiles sobre la cartera. Aún más, la política del Banco menciona que el proceso de tramitación de una operación es más sencillo (procedimiento corto en el Directorio) cuando ésta ha sido mencionada en el CP, aumentando el incentivo para incluir una lista larga de operaciones.
- 2.16 En el mismo sentido, la estructura organizativa del Banco avala este tipo de acción. Dado que el CP es la respuesta estratégica de todo el Banco, las distintas gerencias tienen siempre el incentivo de reflejar sus puntos de vista en cada CP. Esto se opone al mandato de brevedad y foco de estos documentos (véase el GN-2020), aunque siempre resultará difícil justificar por qué algún sector no es prioritario, especialmente cuando se trata de países con innumerables necesidades.
- 2.17 Estas “presiones” también pueden surgir al interior de la misma región operativa encargada de elaborar el CP. El hecho de que la “evaluación”, explícita o tácita, de las divisiones funcionales al interior de las Regiones dependa del número de proyectos aprobado, es un incentivo para tratar de incluir el mayor número de operaciones posible dentro de un CP.

III. PROBLEMAS DE LA EVALUACIÓN DE ESTRATEGIAS DE PAÍS

A. Un nuevo documento de país

- 3.1 El Documento de País es en definitiva el reflejo del diálogo permanente entre el Banco y el país, y en él se deberían recoger los análisis, las reflexiones y los acuerdos de ambos en torno a los objetivos, la estrategia de desarrollo, el actuar del Banco, y los resultados esperados de ese actuar. En efecto lo que se busca es que en el CP se reflejen cuales son las expectativas del país en torno a la labor del Banco, cuales son las metas establecidas, y cuales los logros conjuntos que se esperan obtener. Sin embargo, para lograr que estos documentos sean realmente evaluables, es necesario centrarse en la evaluación de las estrategias definidas en

⁶ Esta afirmación fue común durante las entrevistas efectuadas. No obstante, el Banco ha dado algunos pasos para aliviar este problema. Las representaciones cuentan con mayores recursos y responsabilidades, aunque en la práctica se sigue percibiendo la dependencia de la sede. Además, la reciente adopción de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) a la línea del Directorio es un paso en la dirección apropiada.

los mismos para lograr los objetivos y metas perseguidos, es decir el *como* lograrlos, a cuyo fin resulta preciso, como después se señala, que se articule un catálogo de indicadores ajustados a dichas estrategias, metas y objetivos.

- 3.2 A la hora de plasmar ese diálogo y de formalizarlo en el correspondiente Documento de País - sin ánimo de pretender convertir este informe en un índice detallado de las acciones o contenidos necesarios del mismo⁷ - sería de mucha utilidad que el Banco tome como punto de partida los temas macroeconómicos y políticos de importancia, así como los principales desafíos para el desarrollo y los cuellos de botella sectoriales o generales que impiden el desarrollo. Pero, por ejemplo, no bastaría con señalar y comprobar que la pobreza es un problema, o describir su evolución, sino que debería identificarse claramente sus causas, su tipología, etc..
- 3.3 Al mismo tiempo, resultaría preciso analizar dos temas vitales para justificar las acciones del Banco. Por un lado, debería incluirse un resumen de la evaluación de la estrategia anterior, y por otro tendría que contarse con un análisis de la situación de la cartera, elemento que representa un activo importante que debe ser explotado no sólo para aprender de los errores, sino también para aumentar la eficiencia de la acción del Banco, evaluando la posibilidad de reformular ciertas operaciones en ejecución para no sobrecargar el programa de trabajo.
- 3.4 Después se empezaría a trabajar el cuerpo del CP; las estrategias⁸. El primer elemento a tomar en consideración es la identificación de los objetivos de la actuación del Banco, para luego preguntarse si el íntegro de las actividades potenciales (préstamos, asistencia técnica, donaciones, estudios, etc.) es capaz de colaborar con el logro de estos objetivos, y cómo se espera que estas intervenciones corporativas se potencien entre sí. Para ello, es necesario considerarlas opciones que desde la óptica del Banco podrían llevar a alcanzarlos. Estas consideraciones representan el punto de partida para la definición de las estrategias.
- 3.5 Simultáneamente se requiere conocer las estrategias y políticas del país en cuestión, las cuales se pueden encontrar en los respectivos Planes de Desarrollo Nacionales, u otro tipo de documentos similares, incluso en los propios programas electorales de los futuros gobiernos.

⁷ Estos párrafos reflejan un razonamiento lógico que facilitaría la conceptualización de las estrategias y su posterior evaluación, por lo que no implican que la versión final del CP tiene que incluir cada uno de los pasos señalados. Esto último es materia del esfuerzo que lleva a cabo la Administración del Banco.

⁸ Anteriormente se definió el concepto de estrategia en términos del cómo se llega a determinado objetivo. A su vez, la palabra estrategia involucra a distintos actores, puesto que el gobierno tiene sus propias estrategias (mayormente contenidas en los denominados Planes de Desarrollo), el Banco presenta sus estrategias sectoriales y en este documento se menciona a las estrategias de país. Para aclarar los conceptos, en esta sección, cuando se habla de estrategia de país, se refiere a la acordada entre el gobierno y el Banco, la cual a su vez debería contener una serie de estrategias específicas (sectoriales), que deberían potenciarse entre sí, para llegar a objetivos concretos.

- 3.6 De la confrontación de las posiciones del Banco y del país se desprenderían los acuerdos en torno a los objetivos generales y específicos, las alternativas presentes para su consecución y el papel que persigue la contribución del Banco. Este sería el marco para el diálogo con las autoridades, un diálogo no sólo sobre los objetivos sino también sobre las distintas maneras de lograrlos.
- 3.7 Una vez que se ha llegado a un acuerdo con el país sobre los objetivos y la manera correspondiente como se pretende alcanzarlos, se empezaría a diseñar la estrategia concreta para tal objetivo, la cual incluiría tanto la sustentación de la alternativa escogida como las acciones que se llevarían a cabo para tal efecto. Después de definidas las estrategias puntuales, que deberían complementarse y potenciarse entre sí, se requiere proponer un marco de resultados (indicadores) que permita saber, *a posteriori*, si las estrategias fueron las correctas, si fueron adecuadamente implantadas y, en general, si la acción integral del Banco ha servido para el logro de los objetivos. Al agrupar y compatibilizar las estrategias y sus respectivos marcos de resultados definidos para cada objetivo, se constituiría la “estrategia de país”. En el caso de que existan desacuerdos, tendría que señalarse y sustentarse la posición del Banco y continuar con estudios y con el diálogo, reconociendo que el tema no ha sido consensuado.⁹
- 3.8 Esta intersección reduciría de por sí el espectro de intervenciones, además de ser compatible con el análisis del Banco y con las prioridades del gobierno de turno. Esta metodología, además, facilitaría la destilación de ideas y de elementos de apoyo del Banco, con el fin de no caer en las generalidades actuales, en donde prácticamente el Banco ofrece su apoyo a todos los sectores en casi cualquier condición. Aún más, el proceso de negociación del CP con los gobiernos sería mucho más expedito dado que en el documento sólo se incluirían las posiciones de consenso sobre que hacer y cómo lograrlo.
- 3.9 El CP reflejaría así un acuerdo sobre las estrategias acordadas con el país que el Banco apoyará en los próximos años. Pero para que dicho acuerdo sea realista y cuente con los elementos necesarios para su seguimiento, es necesario que se traduzca en un marco de resultados, es decir, en un conjunto de indicadores para el período correspondiente, incluyendo metas y “milestones” que faciliten la evaluación y permitan medir si la estrategia escogida está encaminada a lograr los objetivos identificados. Al final de cuentas, el marco de resultados del CP sería el corazón del documento, es decir, la versión sintética, con prioridades establecidas, y acordada de lo que se espera del apoyo del Banco en los próximos años.

⁹ En términos operativos, el Banco podría producir, en los casos que considere necesario, un documento adicional, tipo *issues paper* de circulación restringida, que serviría para el diálogo con el país. En él, se mencionarían además los puntos de discrepancias y la sustentación de ambas posiciones. Este documento de diálogo serviría como referencia para llegar a un consenso. De este modo, el CP reflejaría sólo los puntos de concordancia, pudiéndose mencionar las discrepancias si se cree conveniente y haciendo referencia al documento de diálogo. Un CP de consenso sería además más fácil de ser publicado, aumentando la transparencia de la contribución del Banco.

- 3.10 Así pues, el desarrollo de las estrategias tendría que estar acompañado por un abanico de indicadores, claramente diferenciados entre sí:
- i. Un primer grupo de indicadores relacionado con la evolución de variables a nivel macro, relacionada con los objetivos generales y específicos (crecimiento del PIB, evolución de la pobreza, desempeño de la presión tributaria, etc.).
 - ii. Después debería identificarse un segundo grupo de indicadores para medir la relevancia, efectividad y eficiencia de las estrategias (un tema complicado pero no imposible). Estos indicadores serían la base del marco de resultados propuesto.
 - iii. A continuación se incluirían indicadores generales sobre las intervenciones propuestas (número de estudios efectuados, gasto efectuado en tal sector).
 - iv. Por último los indicadores específicos sobre el desempeño de la cartera (porcentaje de desembolsos, período de cumplimiento de condiciones previas, etc.) y sobre el desempeño de los indicadores financieros (exposición) también deben considerarse para la decisión de los instrumentos a utilizar una vez que se ha definido la estrategia.
- 3.11 En la selección de estos indicadores debería tenerse presente que sólo aquellos que son susceptibles de mostrar un determinado movimiento en un plazo razonable de tiempo deberían ser incorporados como tales. Es evidente que el proceso de selección de indicadores debe, además, tener en cuenta otros factores como son la susceptibilidad de establecer “milestones” de referencia durante la vigencia del CP, a través de los cuales se puedan ir midiendo el impacto de las estrategias adoptadas y posibilite incluso que, llegado el caso, se procediera a la reorientación o redefinición de la propia estrategia.
- 3.12 El CP sería así una especie de contrato ¹⁰ en el que ambas partes, el país y el Banco, manifiestan unas intenciones, fijan unas metas, establecen unas estrategias, definen unos indicadores y acuerdan unos instrumentos para la consecución de los objetivos establecidos. Este acuerdo de voluntades o contrato establecería el marco en el que ambos desempeñarían sus actividades futuras y contendría en su seno, los instrumentos precisos para su evaluación y los datos fácticos necesarios para analizar el ajuste y la oportunidad de selección de las opciones incorporadas.
- 3.13 La atribución de esta naturaleza de acuerdo/contrato al CP implica también que, como en todo acuerdo de voluntades la concurrencia de estas mismas podría dar

¹⁰ La palabra “contrato” que se emplea en este documento no es usada en el sentido técnico-jurídico del termino, sino en su acepción de manifestación de voluntades, es decir, como compromiso bilateral - no exigible jurídicamente - pero con vocación de vincular las futuras acciones de ambas partes al específico marco definido, al que ambos se someten, en orden al logro de unos objetivos.

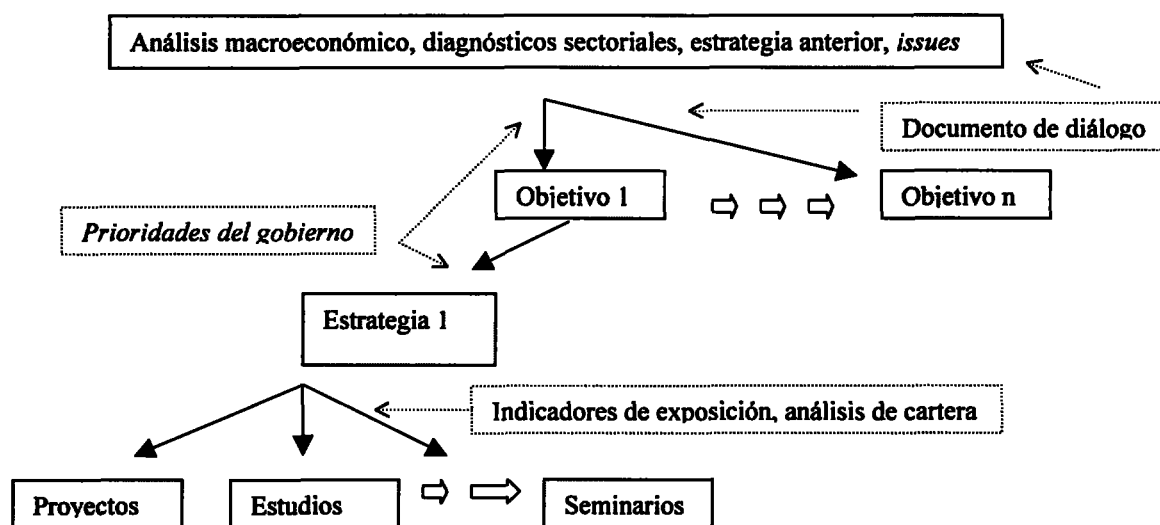
lugar a su modificación o ajuste. Así, por ejemplo, cualquier impacto futuro imprevisible en el momento de la definición del CP se reajustaría mediante el correspondiente proceso de negociación, eliminando así rigideces en el marco de acción consensuado e impidiendo que la presencia de estos choques exógenos conviertan al CP en un documento anacrónico.

- 3.14 Esta concepción implica que en la reforma del actual CP se requiere mas un cambio de contenidos que de forma. El formato presentado en el documento GN-2020 podría ser el apropiado, aunque es necesario reforzar la idea de centrarse en la definición de un marco de resultados, de estrategias y diferenciarlas de los objetivos.
- 3.15 Un supuesto podría clarificar esta propuesta. Supongamos que del diagnóstico preciso se definió que objetivo general es aumentar los niveles de vida de la población. Así, se concluyó que la educación es prioritaria en aquel país. Aun más, se identificó que el problema es realmente aumentar la calidad de la educación básica. Hasta aquí, y basados en un diagnóstico apropiado y un análisis concienzudo, se han definido una serie de objetivos¹¹. Es en este punto donde debería de empezar a definirse la estrategia, es decir, cómo se va intentar cumplir con el objetivo de aumentar la calidad de la educación. Las alternativas pueden ser varias, algunas podrían considerarse opuestas o incompatibles dados los recursos escasos, mientras que otras podrían ser complementarias. [Por ejemplo, (i) descentralización educativa para dar el poder de decisión administrativa a los colegios y el *accountability* a la comunidad; (ii) implantación de un sistema de *vouchers* para fortalecer la demanda; (iii) fortalecimiento del control por parte del ministerio; (iv) aumento de sueldos a los maestros; etc].
- 3.16 En este ejemplo, una vez sustentada la o las alternativas apropiadas, se la confrontaría con la apoyada por el gobierno y, en caso de acuerdo, se procedería a desarrollar el detalle de la estrategia, incluyendo el tipo de intervención apropiado (préstamos, estudios, etc.) que se incorporaría al CP. En cuanto a los indicadores, para los objetivos podría verificarse alguna prueba uniforme en una muestra representativa para medir la calidad de la educación. Para la estrategia, se definiría por ejemplo el número de escuelas descentralizadas, si esa fue la alternativa escogida, o la evolución de los sueldos de los maestros, si ese fuera el caso. Como se mencionó, estos indicadores serían el cuerpo del marco de resultados. Por último, el grado de maduración del proyecto al momento de aprobar el CP permitiría mencionar indicadores específicos (la aprobación de una ley o la elaboración de un estudio, por ejemplo).
- 3.17 **En resumen**, una vez identificados los objetivos el Banco definiría, basado en trabajos económicos y sectoriales y el conocimiento producto del diálogo constante con el país, la alternativa más adecuada para alcanzarlos y se la compararía con la del país. En caso de consenso, se empezaría a delinear el

¹¹ Normalmente, es en este punto en el que, en los CP actuales, se termina la discusión y se pasa al listado de proyectos.

apoyo del Banco a través de los distintos instrumentos definiéndose un marco de resultados apropiado y consensuado, es decir, se desarrollaría la estrategia. Tomando en consideración la exposición financiera del país, se definirían los instrumentos a utilizarse (proyectos, estudios, etc.) de toda la corporación. Para ello se tomaría en cuenta las ventajas comparativas del Banco, el comportamiento de la cartera, la acción de otras instituciones de financiación y los programas de inversión del gobierno. Una vez definidos los instrumentos a utilizar, se señalaría cómo se espera que estas intervenciones corporativas se potencien entre sí. Al final, el listado de intervenciones sería un resultado de este ejercicio y no, como parecer ser actualmente, el punto inicial de referencia para la definición de objetivos.

3.18 La lógica propuesta se simplifica en el siguiente esquema:



B. La problemática inherente a la evaluación de estrategias de país

3.19 Para evaluar el impacto de la acción del Banco, resulta tan útil evaluar las estrategias como los objetivos. La ventaja de evaluar las estrategias radica en que el Banco tiene un mayor control sobre la manera como apoya a los países a lograr sus objetivos, más que sobre la consecución de los objetivos *per-se*. Por ello, el marco de resultados que se desprende de las estrategias acordadas es un instrumento importantísimo para saber si la acción integral del Banco está bien encaminada.

3.20 No obstante, después de definir estrategias explícitas dentro de los Documentos de País, nos enfrentamos a problemas comunes relacionados con casi todo tipo de evaluación.

- 3.21 En efecto, evaluar una estrategia no es un tema trivial, y las instituciones y organismos multilaterales no han resuelto completamente este tema. Básicamente, la evaluación de estrategias enfrenta a tres problemas de difícil solución, los cuales son comunes a casi todo tipo de evaluación, y a los que deben hacer frente los evaluadores, y de cuya capacidad para enfrentarlos y resolverlos dependerá, en gran medida, la calidad y ajuste de su producto final, estos problemas son:
- a. Atribución: resulta sumamente complicado evaluar si los resultados logrados o el impacto observado se debe a la intervención o contribución lograda mediante la opción estratégica del Banco. Por lo general, existen factores exógenos, así como otras instituciones, nacionales y externas, que apoyan el mismo objetivo, sino la misma estrategia en determinado sector, por lo que no es fácil atribuir los resultados a un ente en particular. La atribución es relativamente sencilla cuando se evalúa un proyecto específico, pero más complicada cuando se trata de estrategias o de objetivos.
 - b. Contrafácticos: Debido principalmente a la falta de información no es fácil responder a la pregunta ¿qué hubiera pasado si el Banco hubiera optado por otra estrategia? En algunas ocasiones se opta por alternativas que realmente no solucionan el problema, tales como la utilización de modelos de crecimiento de largo plazo, modelos econométricos, comparaciones entre países o supuestos *ad-hoc*.
 - c. Indicadores apropiados: el tema de definir indicadores susceptibles de ser medidos para evaluar las estrategias tampoco ha sido resuelto. Por lo general, no es fácil discernir si los resultados obtenidos son el reflejo de una opción estratégica, y por lo tanto es complicado elaborar indicadores de éxito o fracaso de una estrategia. Resulta mucho más sencillo definir indicadores de proyectos (número de escuelas o viviendas construidas, número de créditos aprobados, etc.), o indicadores de objetivos (variaciones en la línea de pobreza, crecimiento del sector agrícola, etc.).
- 3.22 Asimismo, más allá de los problemas mencionados, resulta difícil verificar en un período relativamente corto de tiempo si la estrategia elegida ha rendido sus frutos. La necesidad de contar con los resultados de una evaluación por lo general no es compatible con la temporalidad implícita en las estrategias definidas. Este problema, sin embargo, puede ser resuelto parcialmente mediante la introducción de “milestones” que marquen el progreso hacia la meta prevista
- 3.23 La revisión de un buen número de Documentos de País avala la relevancia de los problemas señalados. En la columna de indicadores, por lo general se incluyen indicadores de objetivos, y algunas veces indicadores de proyectos. Éstos pueden ser, en algunos casos, calculados y medidos fácilmente, y de hecho su evaluación resulta importante e interesante, pero no responden a la pregunta más importante, es decir, si la estrategia adoptada fue la mejor.

C. Algunas respuestas

- 3.24 El Banco ha avanzado en la solución a estos problemas. En el documento *1996 Country Paper Evaluability Exercise (WP-11/96)*, se presenta una metodología para evaluar los CP basada en un cuestionario o perfil que contiene 25 preguntas con 4 opciones de respuesta cada una, además de una columna para la definición de indicadores por pregunta. Las preguntas tienen que ver con las siguientes áreas: meta estratégica y objetivos operacionales, foco de la estrategia, retos para el desarrollo, el proceso de consulta, riesgos, enlaces y lecciones aprendidas. Al final, se incluyen dos preguntas cualitativas relacionadas con las áreas sujetas a mejoras y comentarios dignos de ser mencionados.
- 3.25 Un análisis del cuestionario y de las respuestas obtenidas en la evaluación de 6 países, revelan que los problemas no fueron superados en su totalidad. No existen preguntas directas que tienen que ver con la estrategia adoptada, con su conveniencia o con su sustento. El cuestionario parece sufrir de los mismos problemas que los CP, en el sentido que se centra en los objetivos generales y en los proyectos específicos. La columna de indicadores fue rara vez completada, y los comentarios finales son útiles para mejorar el documento pero tampoco están diseñadas para evaluar una estrategia.
- 3.26 Otro tipo de evaluación que el Banco realiza es la de los programas de país. En este caso, el foco es bastante general pues se intenta los resultados de las distintas actividades del Banco en un período relativamente amplio de tiempo. Aunque la evaluación de las estrategias tendría que ser tomada en cuenta en este tipo de análisis, en la práctica no lo es, sospechamos que debido a la falta de ellas. De este modo, la evaluación se centra en el impacto de ciertos programas y proyectos del Banco (“el Banco colaboró exitosamente con la reforma de la administración tributaria en el país X”), más que en el análisis de las estrategias aprobadas en los CP (¿el problema fiscal residía en una administración tributaria ineficiente, o el tema central era, por ejemplo, la inflexibilidad del proceso presupuestario?).
- 3.27 Por su parte, el Banco Mundial también cuenta con una metodología para evaluar sus estrategias en los países. Esta institución prepara un *Country Assistance Evaluation (CAE)* para cada país, preferentemente unos meses antes de elaborar el equivalente al CP, el *Country Assistance Strategy (CAS)*. Una revisión de algunos de estos documentos revela que los problemas inherentes a la evaluación tampoco han sido resueltos del todo. El foco de estos documentos no es precisamente la evaluación de las estrategias, sino más bien la evaluación del programa del Banco Mundial en el país, seleccionándose por lo general casos de proyectos específicos cuya evaluación consideran relevante.
- 3.28 No obstante, los CAE se enfrentan directamente a los tres problemas mencionados en la sección III.B y, si bien no los resuelven del todo, ensayan soluciones, lo cual es un paso muy importante. Asimismo, los CAE presentan una evaluación de la estrategia basada en criterios estándares: relevancia, eficacia, eficiencia, desarrollo institucional y sostenibilidad. Por último, la Oficina de Evaluación del

Banco Mundial está desarrollando un algoritmo, tipo cuestionario, para evaluar las estrategias.

IV. UNA PROPUESTA PARA EL CAMBIO

- 4.1 Después de este breve análisis, resulta evidente que se requiere atacar dos áreas para obtener un producto que sea de utilidad para aumentar la efectividad y eficiencia de la contribución del Banco. Por un lado, se debe cambiar el contenido de los Documentos de País. Por otra parte, hay que definir una metodología para evaluar las estrategias, es decir, determinar si obtuvimos los resultados esperados.¹²
- A. Criterios para la evaluación de estrategias de país.
- 4.2 Suponiendo que el contenido del CP tendría áreas bien definidas y un marco de resultados que facilitarían la labor de la evaluación, la primera pregunta es qué se pretende evaluar. Básicamente, el CP contendría cinco niveles de ideas susceptible de evaluación: objetivos, estrategia sectorial, subsectorial, etc, desempeño de la cartera, desempeño financiero y productos financieros y no financieros.
- 4.3 Lo relevante en el ámbito del CP es evaluar las estrategias de país con el fin de determinar si se lograron los objetivos propuestos. Por un lado, los objetivos son casi siempre generales e involucran el mediano o el largo plazo. Por su parte, las operaciones tienen en sí, por lo general, sus propios mecanismos de evaluación que el Banco ha venido utilizando y mejorando en los últimos años.
- 4.4 Las estrategias de país son las que, a nuestro entender, no han sido debidamente evaluadas (quizás por la falta de ellas, como se mencionó al principio) y que deberían ser un elemento crucial dentro del proceso de programación (como insumo) y de evaluación y seguimiento (lecciones aprendidas).
- 4.5 La práctica común para evaluar estrategias comprende el análisis basado en una serie de puntos de referencia o instrumentos. Los más utilizados son:
 - a. Relevancia: analizar si las estrategias han sido implantadas y son consistentes con los objetivos del país y con las políticas del Banco. Esto implica generalmente un análisis macroeconómico de base y requiere verificar si los diagnósticos iniciales fueron los acertados y si la estrategia fue consistente con dichos diagnósticos. El análisis de la relevancia supone una fuerte dosis

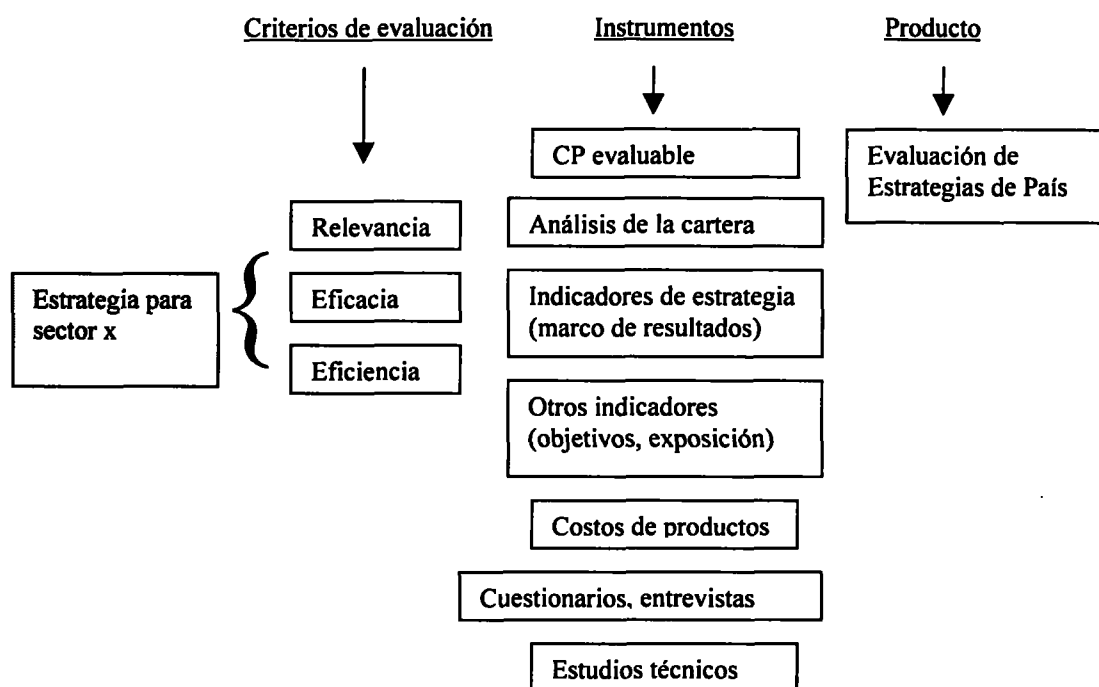
¹² Sin embargo es preciso resaltar una vez mas que las presentes sugerencias ni son, ni contienen los *guidelines* para la elaboración de los CP. Muy al contrario, es la administración quien en ejercicio de sus competencias esta elaborando dichas instrucciones; estas sugerencias solo van dirigidas a aumentar el grado de evaluabilidad de los cp, mediante su focalización en las estrategias escogidas para el logro de los objetivos identificados.

de trabajos o estudios técnicos previos, así como el conocimiento de las actividades y estrategias del país y de otras instituciones de financiación.

- b. Eficacia: analizar si las estrategias han producido los resultados esperados mediante la implantación de los programas y actividades propuestas. Para medir la eficacia, es necesario contar con información precisa del desempeño de la cartera y de los productos no financieros, así como evaluaciones de proyectos específicos. Si las condiciones lo permiten, deberían utilizarse técnicas econométricas para sustentar el impacto de las actividades inherentes a la estrategia sobre los objetivos que se pretende alcanzar. El análisis bajo este criterio es un insumo básico para la evaluación de los programas de países.
 - c. Eficiencia: analizar si la metodología y los instrumentos utilizados dentro del área estratégica han sido los más eficientes en términos de costos para el Banco y para el país. Para medir la eficiencia se requiere información sobre los costos de preparación y seguimiento de los proyectos y de los productos no financieros. Asimismo, sería ideal contar con la misma información para otros países y de otros organismos multilaterales.
- 4.6 Este tipo de análisis resulta sumamente útil, y básicamente responde a las tres preguntas que tiene que responder una evaluación estratégica: si se llevó a cabo la estrategia, cuál fue el impacto de la misma y si se implantó al menor costo posible. El marco de resultados que debe incluirse en el CP facilitaría la evaluación.
- B. Una metodología para evaluar las estrategias de país.**
- 4.7 Resulta necesario que el Banco formalice una metodología para evaluar las estrategias en los países, es decir, llegar a un acuerdo sobre los criterios a utilizar en las evaluaciones, la periodicidad, los agentes participantes, etc. Estas evaluaciones podrían tomar cuerpo como un documento específico, o ser una parte autocontenida de la evaluación de los programas de país.
- 4.8 En primer lugar, la evaluación debe tomar como principal insumo el Documento de País respectivo, el cual debe contener elementos que lo hagan evaluable (i.e. con marco de resultados). Esto implica modificar el contenido del CP (una decisión de política más que de cambio de procedimientos), incluyendo una discusión precisa sobre las alternativas presentes en el momento para lograr los objetivos, una sustentación de la estrategia adoptada y un marco de resultados basado en un conjunto de indicadores para los objetivos, las estrategias, los programas, la cartera y la exposición financiera.
- 4.9 En segundo término, el Banco debe contar con los instrumentos apropiados, con una batería de información para lograr una evaluación relevante. Uno de los instrumentos a los que debería darse especial importancia es al análisis de la cartera del Banco. El desarrollo de los proyectos durante los últimos años es un

activo que tendría que explotarse al máximo, puesto que el contraste con la realidad permitiría, seguramente, anticipar los problemas, éxitos y fracasos de las propuestas para el futuro. Un análisis serio de la cartera es un instrumento invaluable para la evaluación de estrategias, dado que sería un insumo que permite separar los problemas de los proyectos de los problemas de las estrategias.

- 4.10 Además del CP, el Banco debe promover la preparación de productos no financieros, de una manera continua. Debe contarse con una serie de estudios y análisis (hechos en casa o por fuera) que apoyen las estrategias y que sean actualizados constantemente. Esta información sería de mucha utilidad para los evaluadores, especialmente para medir la relevancia de las estrategias, es decir, para comprobar si las estrategias se implantaron, si eran las adecuadas y si respondían a las prioridades del país. El análisis de los indicadores también es importante para este tipo de evaluación (véase el Anexo I).
- 4.11 Para el tema de la eficacia, se requiere por una parte información precisa sobre la ejecución de los proyectos (incluyendo *Project Completion Reports*) y de los productos no financieros, y por otro lado desarrollar metodologías (utilizando econometría, por ejemplo) para comprobar el impacto, es decir, si los resultados de las actividades imbuidas en la estrategia fueron capaces de colaborar con el logro de los objetivos.
- 4.12 Para medir la eficiencia se necesita información de costos de los programas y productos no financieros implantados, así como algún punto de referencia que serviría para todas las evaluaciones. En este sentido, el Banco debería perfeccionar su base de datos de costos de proyectos y estudios en todos los países, y compartirla con la preparada en el Banco Mundial.
- 4.13 En el mismo sentido, la elaboración de cuestionarios es una pieza importante para el análisis, y su contenido tendría que ser revisado para focalizarlo en los tres puntos de referencia para el análisis: relevancia, eficacia y eficiencia. Las entrevistas también reforzarían esta meta, incluyendo como mínimo al personal de la sede, de la representación y del gobierno.
- 4.14 Asimismo, es importante realizar el análisis por objetivo, estudiando la o las estrategias que se refieren a tal objetivo utilizando la metodología descrita. En un segundo momento, se procedería a combinar la información y a evaluar la acción conjunta, puesto que es posible que las acciones correspondientes a una estrategia tengan impacto sobre varios objetivos. Naturalmente, algunos de los instrumentos podrían resultar más apropiados para la evaluación puntual (los indicadores de estrategia, por ejemplo), mientras que otros podrían ser más adecuados para la evaluación global (indicadores de exposición, por ejemplo).
- 4.15 La siguiente figura sintetiza la propuesta específica para evaluar las estrategias (subsectoriales, sectoriales, etc.) acordadas para cada uno de los objetivos:



- 4.16 Como resultado, se contaría con una evaluación con un alto componente cualitativo, producto del análisis macroeconómico, la revisión de estudios relevantes y la interpretación de las entrevistas, pero con un componente cuantitativo importante de soporte, producto de los indicadores establecidos y de los cuestionarios.

C. Viabilidad de la propuesta

- 4.17 La propuesta aquí presentada facilitaría la evaluación de los resultados de las estrategias sectoriales contenidas en los documentos de país. No obstante, y a la luz de los problemas descritos en la sección 2.B, podría pensarse que su implantación requeriría de cambios trascendentales dentro del Banco de tal manera que la haría poco viable.
- 4.18 Definitivamente, la implantación de la propuesta requiere cambios importantes pero viables. Principalmente, los distintos agentes (Directorio, administración y gobiernos) deben estar convencidos de la relevancia de contar con estrategias claras y explícitas, y de la necesidad y utilidad de saber si obtuvieron los resultados esperados. Curiosamente, los instrumentos y el mandato existen, pero no se cumple adecuadamente. En efecto, tanto el documento de la Octava Reposición de Recursos del Banco, como la guía para la preparación de los Documentos de País (GN-2020), mencionan la necesidad de contar con estrategias de país que justifiquen las acciones Banco para lograr determinados objetivos. Una vez explicitadas las estrategias, la evaluación de los CP sería una consecuencia natural y relativamente fácil de implantar.

- 4.19 Por lo tanto, pareciera que lo que se necesita es una “decisión gerencial” más que cambios radicales. El grupo de trabajo que está revisando el contenido de los CP tendría que reforzar los conceptos estratégicos y la importancia de contar con los indicadores de estrategias. Por su lado, el Directorio tendría que avalar estas iniciativas y darle una mayor importancia a la evaluación de estrategias. Así, los países se verán beneficiados de este tipo de evaluación toda vez que les dará mayor y mejor información sobre el impacto de las acciones del Banco en la consecución de sus objetivos de gobierno.
- 4.20 Para finalizar, conviene recalcar la importancia de contar con un responsable explícito del proceso de programación dentro de cada región operativa. Dentro de la estructura actual del Banco, la División de País tendría que ser la encargada y responsable de conducir el proceso de programación. Es necesario separar en las regiones operativas las funciones de preparación de proyectos de las de elaboración de estrategias, para evitar incentivos errados y facilitar la conceptualización de un CP cuyos resultados pueden ser evaluables.

INDICADORES

Los CP serán evaluables en la medida en que se cuente con indicadores precisos y posibles de medir.

No obstante, antes de presentar este ejercicio es necesario recalcar que los indicadores por sí solos son insuficientes para llegar a conclusiones determinantes, y siempre conviene analizarlos dentro de cierto contexto. Un indicador se diseña para medir una situación que es el reflejo de las circunstancias presentes al momento del diseño, las cuales no son necesariamente las mismas que las prevalecientes al momento de efectuar la medición. Además, un indicador puede no sólo estar contando una historia de manera parcial y sesgada, sino que además supone que el resto de las cosas no están cambiando (*ceteris paribus*). Por estos motivos, resaltamos la importancia de considerar a los indicadores como meros instrumentos que facilitan la evaluación, y no como elementos determinantes o definitivos para emitir juicios.

En el caso de la evaluación de estrategias, habría que contar con una serie de indicadores para las siguientes áreas: objetivos, estrategia, participación del Banco, desempeño de la cartera y exposición financiera. En este sentido, es vital diferenciar claramente cada uno de estos rubros, puesto que de la revisión de varios Documento de País (CP) se observa una confusión, particularmente entre los objetivos y la estrategia.

Los tres primeros grupos de indicadores (objetivos, estrategia y participación del Banco) forman un núcleo, en el sentido de que cada objetivo (el *qué* se busca) debe ir acompañado de su respectiva estrategia (el *cómo* se logra) y de la participación del Banco (productos financieros y no financieros).

Por su parte, los indicadores de cartera y de exposición son mas bien generales, y podrían aplicarse a todos o a grupos de países, y en cierta forma se incluyen en los Documentos de País. Por tal motivo, éstos no serán materia directa de este anexo. Por ejemplo, para la cartera comúnmente se calculan los porcentajes de desembolsos sobre montos aprobados, o los años promedio para los desembolsos por cada préstamo, los cuales se comparan generalmente con los porcentajes promedio del Banco. Por su lado, para la exposición se utiliza el porcentaje del servicio de la deuda con el Banco sobre el total de la deuda pública, o la proporción de la cartera del país sobre la cartera total del Banco, cuyos valores se comparan con porcentajes referenciales.

En este anexo se presentarán ejemplos de indicadores para el primer grupo o núcleo, que es donde se definen las estrategias que son materia de evaluación. En particular, se enfatizará en la definición y los indicadores de los objetivos y de las estrategias, debido a que los indicadores de la participación del Banco deberían ser los presentados o propuestos en los respectivos proyectos o actividades.

Para este ejercicio, se ha utilizado como referencia las estrategias presentadas en distintos Documentos de País, adaptados con fines explicativos. Se presentan varios ejemplos, incluyendo sectores de cada División Funcional de las Regiones Operativas del Banco.

No obstante, se detallará sólo el primero de ellos, con la esperanza de que después el resto pueda ser fácilmente entendible.

Vale la pena resaltar que este ejercicio representa solamente un ejemplo dirigido a clarificar ideas, puesto que corresponderá a cada responsable la definición correcta de sus propios indicadores.

Ejemplo 1: Educación

Objetivo: colaborar con el gobierno en sus esfuerzos por aumentar la calidad y la cobertura de la educación.

Como puede notarse, este es un objetivo bastante general y a la vez común en la mayoría de Documentos de País. Este ejemplo se basó en el caso del CP de Colombia. Naturalmente, es de esperar que exista un sustento técnico que explique la naturaleza del problema y que sustente la estrategia. Con este nivel de generalidad propio de un objetivo, es posible definir ciertos indicadores.

- Tasa neta de enseñanza (primaria, secundaria o terciaria)
- Tasa bruta de enseñanza (primaria, secundaria y terciaria)
- Tasa de analfabetismo
- Tasa de repetición (por año de estudios)
- Porcentaje de aprobación de la prueba SABER (prueba estándar a nivel nacional)
- Ranking preparado por el Banco Mundial en prueba de matemáticas

Estos indicadores podrían resultar útiles para medir los dos conceptos que se presentan en el objetivo, es decir, la cobertura (los dos primeros indicadores) y la calidad (los cuatro indicadores restantes). Sin embargo, para aumentar la utilidad de estos indicadores y facilitar su interpretación, se propone que se presente información adicional para cada uno de ellos:

- i. Valor actual o último del indicador
- ii. Valor referencial u objetivo del indicador (*benchmark*)
- iii. Tiempo en el cual se pretende obtener el valor referencial
- iv. Probabilidad (alta, media, baja) de llegar al valor referencial
- v. Periodicidad con que se puede calcular el indicador
- vi. Comentarios adicionales o medios de verificación

De este modo, los indicadores para el objetivo escogido se presentarían en forma de matriz, como anexo en el CP (el contenido es ficticio):

Objetivo: colaborar con el gobierno en sus esfuerzos por aumentar la calidad y la cobertura de la educación						
Indicador	Valor actual	Valor referencial	Tiempo	Probabilidad	Periodicidad	Comentarios/ Verificación
Tasa neta primaria	60%	80%	4 años	Alta	Anual	Este indicador lo calcula anualmente el DNP
...						
Ranking Banco Mundial	Puesto 50	Puesto 40	5 años	Media	Anual	Este indicador lo calcula anualmente el Banco Mundial
...						

Estrategia

El objetivo perseguido podría teóricamente apoyarse empleando distintas estrategias. En el caso de Colombia, los estudios del momento indicaban que la estrategia adecuada era:

El apoyo al proceso de descentralización educativa, implantando un modelo organizativo cuyo eje sea la escuela, reformando el sistema de financiación público para que el beneficiario sea el estudiante y las transferencias sean en función al número de alumnos atendidos e implantando mecanismos de evaluación en base a logros.

Este enunciado efectivamente define el *cómo* lograr o apoyar el logro del objetivo. Alternativamente se pudo, por ejemplo, optar por la estrategia de aumentar el número de profesores y sus respectivos sueldos, en el entendido de que este hecho fomentaría clases con menos alumnos (aumentando la calidad) o permitiría incorporar más alumnos al sistema (si es que el problema de cobertura radicara en exceso de demanda).

La estrategia adoptada podría tener entonces los siguientes indicadores (de productos y de resultados), los cuales serían la base del marco de resultados y se presentarían en una matriz con los mismos elementos antes mencionados:

- Gasto autónomo (incluye transferencias de libre disponibilidad) de las escuelas, con respecto al gasto total
- Porcentaje o número de escuelas que poseen autonomía para contratar maestros (formalizado mediante un contrato entre la escuela y el gobierno central)
- Reforma legal al estatuto docente (se consideraba esencial para facilitar la descentralización)

- Gasto en insumos educativos realizado por las escuelas (los estudios señalaban una relación directa entre el gasto en los insumos y los resultados en las pruebas SABER)
- Resultado de pruebas a los profesores

De este modo, la matriz podría ser la siguiente:

Estrategia: El apoyo al proceso de descentralización educativa, implantando un modelo organizativo cuyo eje sea la escuela, reformando el sistema de financiación público para que el beneficiario sea el estudiante y las transferencias sean en función al número de alumnos atendidos e implantando mecanismos de evaluación en base a logros.						
Indicador	Valor actual	Valor referencial	Tiempo	Probabilidad	Periodicidad	Comentarios/Verificación
Gasto propio / gasto total promedio en las escuelas	10%	40%	4 años	Media	Mensual	El DNP elabora información al respecto
Porcentaje o número de escuelas que poseen autonomía para contratar maestros	0 %	30%	4 años	Media	Mensual	No se requiere modificación legal para efectuar los contratos de autonomía
Reforma legal al estatuto docente	No aplica	No aplica	1 año	Baja	No aplica	Existe un borrador de ley. El Congreso podría rechazarla.
...						

Vale la pena señalar que los valores referenciales serían de alguna manera el compromiso del gobierno (como parte del plan de gobierno, por ejemplo), quien por supuesto tiene que apoyar la estrategia.

El análisis de estos indicadores permitirían evaluar la relevancia de la estrategia adoptada, es decir, si en esos años se procedió efectivamente a descentralizar el servicio educativo. A su vez, al cruzar la información de estos indicadores, con la de los indicadores del objetivo, se podrá tener una idea clara de la eficacia de la estrategia.

Participación del Banco

En este caso, el Banco apoyaría la estrategia mediante dos operaciones de crédito y una serie de estudios y seminarios. Más allá de los indicadores típicos de los proyectos, convendría relacionar las acciones del Banco directamente con la estrategia y los objetivos descritos. En particular, es importante notar la relación entre cada actividad del Banco y la estrategia. De este modo, los indicadores de la participación del Banco tendrían una correspondencia directa con los indicadores de estrategia (nuevamente, el contenido es ficticio).

<i>Actividad BID</i>	<i>Fecha inicio</i>	<i>Indicadores específicos</i>	<i>Valor referencial (tiempo)</i>	<i>Indicador estratégico relacionado</i>	<i>Otros participantes</i>	<i>Comentarios/ Verificación</i>
Préstamo sectorial (CO-000)	Nov. 1998	Aprobación de ley	No aplica	Reforma al estatuto docente	El FMI lo incluye en acuerdo stand-by	Hay un riesgo moderado de no aprobación por el Congreso
Préstamo gestión educativa (CO-000)	Julio 1999	- Número de escuelas que firman contrato (autonomía) con el gobierno en el departamento X - Porcentaje de gastos propios sobre gastos totales de las escuelas	- El objetivo del préstamo es 50 escuelas en el departamento X en 4 años - Debe superar el 70% en las 50 escuelas materia del préstamo	- Número de escuelas con autonomía para contratar maestros (indicador 2) - Gasto propio / gasto total promedio (indicador 1)	No	
Estudio sobre eficiencia del gasto público en educación	Dic. 2000	Estudio realizado en seis meses	No aplica	No aplica	Cofinanciado con el gobierno colombiano	Útil para evaluar la eficacia de la estrategia
...						

Por definición, será común encontrar casos en que los indicadores a nivel de producto sean similares a los indicadores de estrategia. El análisis conjunto de estos indicadores servirían para evaluar la atribución del Banco al compararlos con los valores referenciales de la matriz de indicadores de estrategia. Por su lado, los estudios siempre serán útiles para evaluar la relevancia y la eficacia de la estrategia, así como posibles escenarios contrafácticos.

Asimismo, y con el fin de evaluar la eficiencia de la participación del Banco en la implantación de las estrategias, es necesario preparar indicadores de costos (dólares per-cápita y tiempo empleado en la preparación de proyecto o estudios) y compararlos con los promedios del Banco y de otras instituciones multilaterales. Estos indicadores serían comunes para todas las estrategias, aunque sus valores de referencia (dólares per-cápita y tiempo) deberían separarse por tipo de actividad (proyecto social, proyecto infraestructura, cooperación técnica, sector privado, estudio, etc.).

Ejemplo 2: agricultura

Objetivo: desarrollar las actividades agrícolas mejorando los ingresos de los campesinos						
<i>Indicador</i>	<i>Valor actual</i>	<i>Valor referencial</i>	<i>Tiempo</i>	<i>Probabilidad</i>	<i>Periodicidad</i>	<i>Comentarios/Verificación</i>
Crecimiento del PIB agrícola	1% anual	3%-5% anual	A partir del 2002	alta	Trimestral	El dato lo provee el Instituto de Estadísticas
Ingreso promedio de campesinos	US\$20 mensuales	US\$40 mensuales	A partir del 2002	media	Trimestral	El dato lo provee el Instituto de Estadísticas
Crecimiento de las exportaciones agrícolas	1% anual	3%-5% anual	A partir del 2002	media	Trimestral	El dato lo provee el Instituto de Estadísticas
...						
Estrategia: apoyar la propiedad rural y crear un mercado de crédito						
<i>Indicador</i>	<i>Valor actual</i>	<i>Valor referencial</i>	<i>Tiempo</i>	<i>Probabilidad</i>	<i>Periodicidad</i>	<i>Comentarios/Verificación</i>
Producción en tierras legalizadas	1.000 TM	10.000 TM	2 años	alta	Semestral	Homogeneizar el cálculo de la producción
Hectáreas de tierras sin propietario legal	500.000	100.000	3 años	alta	Mensual	Es necesario crear un sistema de seguimiento
Número de familias sin títulos de propiedad	100.000	10.000	3 años	alta	Mensual	Es necesario crear un sistema de seguimiento
Número de créditos para la agricultura	20.000 al año	30.000-50.000 al año	3 años	media	Mensual	Estudio econométrico para verificar la relación entre el número de créditos y la productividad agrícola
Tasa de interés de créditos agrícolas	5 puntos menos que tasa de mercado	Máximo 2 puntos menos que tasa de mercado	1 año	alta	Mensual	
...						
<i>Actividad BID</i>	<i>Fecha inicio</i>	<i>Indicadores específicos</i>	<i>Valor referencial (tiempo)</i>	<i>Indicador estratégico relacionado</i>	<i>Otros participantes</i>	<i>Comentarios/Verificación</i>
Préstamo de titulación rural	X	Número de títulos regularizados	40.000	Número de familias sin títulos de propiedad		
Préstamo a banco de segundo piso	X	Número de créditos otorgados	5.000 al año	Número de créditos para la agricultura		
Estudio sobre el costo del crédito agrícola	X	Finalización de estudio	6 meses	Tasa de interés de créditos agrícolas		

Ejemplo 3: sector transporte

Objetivo: elevar la productividad de la economía mediante la mejora de la infraestructura de transporte						
Indicador	Valor actual	Valor referencial	Tiempo	Probabilidad	Periodicidad	Comentarios/Verificación
Red vial en km. Cuadrados	500.000	700.000	4 años	alta	Mensual	Dato proporcionado por el Ministerio de Transporte
Porcentaje de vías secundarias asfaltadas	30%	80%	5 años	alta	Mensual	Dato proporcionado por el Ministerio de Transporte
Costo de desembarque en puerto X, por pié cúbico	US\$500	US\$400	1 año	media	Mensual	Es necesario recolectar esta información. Coordinar con el gobierno
...						
Estrategia: aumentar y rehabilitar las vías primarias, descentralizar las secundaria y terciarias, y promover la concesión de carreteras y puertos						
Indicador	Valor actual	Valor referencial	Tiempo	Probabilidad	Periodicidad	Comentarios/Verificación
PBI departamental A, B, y C	US\$ 2.000 millones	US\$ 2.500 millones	3 años	alta	Trimestral	
Aumento de red primaria en km. Cuadrados	500.000	700.000	4 años	alta	Mensual	
Número de departamentos encargados de vías secundarias	1	16	2 años	alta	Mensual	
Número de puertos concesionados	0	5	3 años	media	Mensual	
...						
Actividad BID	Fecha inicio	Indicadores específicos	Valor referencial (tiempo)	Indicador estratégico relacionado	Otros participantes	Comentarios/Verificación
Préstamo vial	X	Km. Cuadrados construidos	40.000	Aumento en red primaria		
CT concesiones	X	Número de puertos concesionados	5	Número de puertos concesionados		
Estudio sobre costos de descentralización de red secundaria y terciaria	X	Estudio finalizado	8 meses	Número de departamentos encargados de vías secundarias		
...						

REFERENCIAS SELECCIONADAS

BID. *1996 Country Paper Evaluability Exercise* (WP-11/96).

BID. *Evaluability Guidelines for the Formulation of IDB Operational Strategies and Policies* (WP-12/96).

BID. Documentos de País. Varios, 1995-2000.

BID. BID-7; documento de la Séptima Reposición General en los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo. Doc. AB-1378. Abril, 1989.

BID. BID-8; documento de la Octava Reposición General en los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo. Doc. AB-1704.

BID. Documento GN-2020. *Proposed guidelines for a restructuring of country papers*. Julio, 1998.

BID. Documento GN-2020-1. *Proposed guidelines for a restructuring of country papers. Report of the Evaluation Office*. Septiembre, 1998.

BID. PR-201. Intranet. *Apendix 1 Country Paper*. Junio 1999.

BID. *Country Assistance Evaluation in the Multilateral Development Banks: Approaches, Instruments and Emerging Practices*. EVO, Marzo 1999.

Banco Mundial. *Country Assistance Strategies: Retrospective and Outlook. Operations, Policy and Strategy Division*. Marzo 1998.

Banco Mundial. *OED Methodology Syndicate – Evaluation Criteria Review. Definition guidelines of eight main project evaluation criteria*. Junio, 2000.

Banco Mundial. *Country Assistance Evaluation (CAE)*. Varios, 1997-2000.