



Evaluación Corporativa

Evaluabilidad 2012

Revisión de la Evaluabilidad de los
Proyectos del Banco en 2012



Banco Interamericano de Desarrollo
Octubre 2013



Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0). Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

Renuncia - alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2013**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/evaluacion

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS

RESUMEN EJECUTIVO

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	EVALUABILIDAD DE PROYECTOS CON GARANTÍA SOBERANA EN 2012.....	2
	A. Muestra y método de análisis.....	2
	B. Hallazgos de OVE con respecto a la evaluabilidad.....	4
	1. Lógica del proyecto.....	7
	2. Análisis económico	10
	3. Seguimiento y evaluación	11
	C. Clasificación de la evaluabilidad de los proyectos	11
III.	SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS DESPUÉS DE LA MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO	13
	A. Muestra y método de análisis.....	13
	B. Principales hallazgos.....	14
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	19

ANEXO A: [PROYECTOS SELECCIONADOS PARA VALIDACIÓN](#)

SIGLAS Y ABREVIATURAS

POA	Plan operativo anual
KNL	Sector de Conocimiento y Aprendizaje
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PEP	Plan de ejecución del proyecto
POD	Propuesta de Desarrollo de la Operación
SPD	Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo

RESUMEN EJECUTIVO

La importancia de la evaluación como herramienta para promover el aprendizaje y mejorar la eficacia se ha reconocido ampliamente en el Banco y reflejado en la atención conferida a la evaluabilidad. En consecuencia, y de conformidad con lo dispuesto en el acuerdo sobre el Noveno Aumento General de Recursos del BID (en adelante, el “Noveno Aumento”), OVE presenta anualmente un informe sobre la evaluabilidad de las carteras del Banco. En el presente documento, que constituye el segundo informe anual, se examinan únicamente los proyectos con garantía soberana aprobados en 2012, ya que las herramientas para el análisis de los proyectos sin garantía soberana han sido objeto de revisión. Además de proporcionar información sobre la evaluabilidad global de los proyectos con garantía soberana aprobados en 2012, este informe analiza si la adopción de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo en 2011 —y la eficacia de las matrices de efectividad en el desarrollo desde entonces— parece estar vinculada a un seguimiento más riguroso de los proyectos durante la etapa de implementación a través del informe de seguimiento del avance.

Al preparar el presente informe, OVE examinó 41 proyectos aprobados en 2012, cifra que representa alrededor de un tercio de la cartera aprobada ese año. Sus respectivas matrices de efectividad en el desarrollo fueron validadas en función de las directrices que elaboró la Administración en junio de 2012. Además, OVE revisó una muestra de informes de seguimiento del avance correspondientes a 80 proyectos aprobados antes de diciembre de 2011 y que actualmente están en ejecución.

Al igual que en el informe del año anterior, los problemas de evaluabilidad más comunes que encontró OVE guardan relación con el diseño y la lógica de los proyectos. Los puntajes de la Administración se redujeron en cierta medida debido a las validaciones de OVE, sobre todo en esta sección. Pese a los problemas de evaluabilidad identificados en muchos proyectos, casi todos siguen calificándose, de acuerdo con el sistema de clasificación de la Administración, como “muy evaluables”, lo cual indica que la manera en que los proyectos se están calificando actualmente es poco informativa y que necesita revisarse.

Con respecto al seguimiento de los proyectos, el informe concluye que en el caso de los proyectos aprobados después de la implementación de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo se ha logrado mejorar ligeramente el seguimiento de los productos (pero no de los efectos directos), aunque no encuentra una relación considerable entre matrices de efectividad en el desarrollo de mejor calidad al inicio del proyecto y mejores informes de seguimiento del avance durante su ejecución. Por una serie de motivos —ya sea debido a problemas en el plan original o a modificaciones en los proyectos mismos— con frecuencia los equipos de proyecto modifican los planes de seguimiento después de aprobarse el proyecto, divergiendo positiva o negativamente de la matriz de efectividad en el desarrollo del proyecto original. Asimismo, algunos informes de seguimiento del avance correspondientes a proyectos con planes de seguimiento imperfectos en la etapa

de diseño han sido mejorados por los equipos de proyecto en la etapa de ejecución con respaldo de SPD.

El informe ofrece a la Administración las cinco recomendaciones siguientes:

1. **Prestar mayor atención a la tarea de asegurar un diagnóstico adecuado de los problemas en la etapa de diseño de proyecto.** Al igual que en la revisión de 2011, los diagnósticos incompletos de los problemas y la lógica inadecuada del proyecto son las principales deficiencias en la evaluabilidad de los proyectos con garantía soberana al inicio y pueden dificultar considerablemente la medición de los logros efectivamente alcanzados al término del proyecto.
2. **Revisar el sistema de clasificación de la evaluabilidad de los proyectos** (según se informa, entre otros lugares, en el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo). La clasificación actual no es informativa, ya que casi todos los proyectos se agrupan en la misma categoría de “muy evaluable”, la cual se presta a confusión. Ha de considerarse una clasificación más compleja que asigne a cada categoría una gama de valores menos amplia y calificaciones más precisas.
3. **Reforzar las notas de SPD de evaluabilidad para explicar mejor los puntajes de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo.** Las notas de evaluabilidad deben proporcionar más información sobre los aspectos identificados en el proyecto que se refieren a su evaluación y deben tener una ponderación mayor en la evaluación global de la evaluabilidad.
4. **Incrementar la integración entre los documentos preparados durante la etapa de diseño del proyecto (Propuesta de Desarrollo de la Operación, plan operativo anual, plan de ejecución del proyecto y Matriz de Resultados) y el informe de seguimiento del avance, y ofrecer orientación y capacitación adecuadas para asegurar que los equipos de proyecto puedan prepararlos correctamente.** Los equipos necesitan una clara orientación para preparar los documentos del proyecto, tanto en las etapas de diseño como de seguimiento, a fin de mejorar la calidad global y reducir al mínimo la necesidad de efectuar cambios con el tiempo.
5. **Asegurarse de que la información de la Matriz de Resultados aprobada se ingrese en el sistema antes de la ejecución y que se realice un seguimiento de cualquier cambio que se produzca durante la etapa de ejecución.** La preparación de informes de seguimiento del avance en la etapa de diseño puede ayudar a los equipos a lograr mejores matrices de efectividad en el desarrollo y a hacer más visibles los cambios que se hayan hecho a los indicadores después de la aprobación. Asegurar que desde el inicio se documenten adecuadamente todos los cambios y los motivos por los que fueron necesarios puede mejorar la rendición de cuentas y ofrecer información para futuros proyectos.

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 **La importancia de la evaluación como herramienta para promover el aprendizaje y mejorar la eficacia se ha reconocido ampliamente en el Banco y reflejado en la atención conferida a la evaluabilidad.** Desde 2009, la Administración ha venido trabajando en aras de mejorar la evaluabilidad de los proyectos y la Matriz de Efectividad en el Desarrollo para determinar con más precisión la evaluabilidad de la cartera del Banco. El BID podrá informar sobre los resultados únicamente si los proyectos se diseñan de modo que sean susceptibles de evaluación y si son objeto de un seguimiento adecuado a lo largo de su ejecución.
- 1.2 **De conformidad con los requisitos del acuerdo sobre el Noveno Aumento, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) comenzó a presentar anualmente un informe sobre la evaluabilidad de la cartera del Banco.** El primer informe, que examinó la evaluabilidad de los proyectos aprobados en 2011, se basó en el sistema de autoevaluación de la Administración como una forma de determinar la evaluabilidad de la cartera del Banco mediante la validación de las matrices de efectividad en el desarrollo de una muestra de proyectos. Este primer proceso, de carácter piloto, sirvió para establecer los parámetros que OVE usaría e informar al Directorio y la Administración sobre el nuevo enfoque. Habida cuenta de que los criterios y la modalidad de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo se habían revisado recientemente a principios de 2011, OVE también utilizó este proceso piloto para evaluar la Matriz de Efectividad en el Desarrollo como herramienta de evaluabilidad.
- 1.3 **Los principales hallazgos del primer Informe de Evaluabilidad fueron que los puntajes de OVE eran similares, aunque ligeramente más bajos, a los puntajes de la Administración en el caso de operaciones con garantía soberana, mientras que OVE no pudo validar los puntajes de los proyectos sin garantía soberana.** OVE recomendó una revisión completa de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo de las operaciones sin garantía soberana y algunos ajustes en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo de las operaciones con garantía soberana. La Administración ha dado seguimiento a las recomendaciones de OVE, implementando en enero de 2013 algunas modificaciones en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo de las operaciones con garantía soberana y diseñando una nueva Matriz de Efectividad en el Desarrollo para los proyectos sin garantía soberana que el Directorio aprobó recientemente¹.
- 1.4 **El presente informe emplea un enfoque similar, basándose en el sistema de autoevaluación para determinar la evaluabilidad mediante la validación de los puntajes de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo que la Administración asignó a una muestra de proyectos con garantía soberana aprobados por el Directorio en 2012.** OVE esperará a que se implemente la nueva Matriz de Efectividad en el Desarrollo de los proyectos sin garantía soberana antes de incluir a estos proyectos en la revisión de la evaluabilidad, cumpliendo de ese modo con el requisito del Noveno Aumento de determinar la evaluabilidad de la cartera global

¹ Documento GN-2489-8.

del Banco. La principal diferencia entre el proceso del año pasado y el de este año es que se hace menos hincapié en la sección Gestión del Riesgo de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo, puesto que una de las recomendaciones formulada por OVE y aplicada por la Administración fue que esta sección debería suprimirse de la determinación de la evaluabilidad de los proyectos.

- 1.5 **En este informe se abordan dos interrogantes: (i) ¿Cuán evaluables eran los proyectos con garantía soberana de 2012 según la nueva Matriz de Efectividad en el Desarrollo? y (ii) ¿Puede afirmarse que hasta la fecha el uso de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo de proyectos con garantía soberana ha mejorado el seguimiento de los proyectos a través del informe de seguimiento del avance durante la etapa de ejecución?** La Matriz de Efectividad en el Desarrollo puede considerarse una herramienta, no solo para evaluar el diseño de los proyectos sino también para prepararlos para su seguimiento, asegurando que contarán con la información y la capacidad institucional necesarias para ser objeto de un seguimiento adecuado. Al preparar este informe, OVE revisó alrededor de un tercio de la cartera aprobada en 2012 y validó sus respectivas matrices de efectividad en el desarrollo según las directrices elaboradas por la Administración en junio de 2012. Además, OVE revisó una muestra de los informes de seguimiento del avance correspondientes a proyectos aprobados antes de diciembre de 2011 y que actualmente están en ejecución.

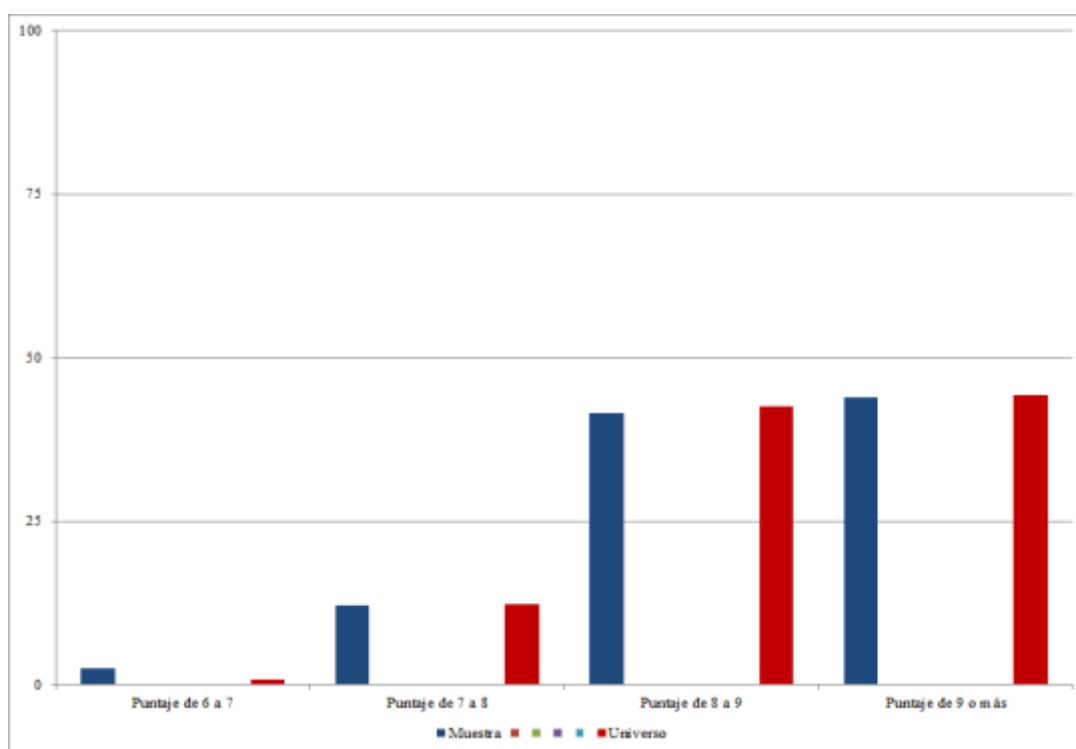
II. EVALUABILIDAD DE PROYECTOS CON GARANTÍA SOBERANA EN 2012

A. Muestra y método de análisis

- 2.1 **La muestra de proyectos analizados en este informe se seleccionó al azar de entre los proyectos con garantía soberana aprobados en 2012 y la probabilidad de cada proyecto de ser seleccionado fue de un tercio.** Este método dio como resultado una muestra de 41 proyectos distribuidos entre varios sectores diferentes. Como se indicó en el informe de 2011, aunque se prevé que esta estrategia de muestreo genere una muestra de proyectos representativa de la cartera del Banco en su conjunto, no es posible sacar conclusiones por sector o por instrumento en un determinado año.
- 2.2 **Al igual que en los proyectos de 2011, los puntajes de evaluabilidad en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo de cada proyecto seleccionado fueron revisados por un equipo de evaluabilidad (conformado por un funcionario y un asistente de investigación) con conocimientos del sector en cuestión.** Un panel coordinó y supervisó a todos los equipos en aras de la uniformidad. Los equipos utilizaron el conjunto de herramientas de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo de operaciones con garantía soberana de junio de 2012 para calificar la evaluabilidad de los proyectos.
- 2.3 **Los puntajes de evaluabilidad de la Administración para la muestra que analizó OVE se presentan en el Gráfico 2.1 que figura a continuación y se comparan con los puntajes del universo de proyectos aprobados en el mismo**

año. El puntaje promedio en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo de 8,7 es el mismo tanto para la muestra como el universo de proyectos. El puntaje máximo en la muestra de OVE fue de 9,9, que también coincide con el máximo del universo de proyectos, pero el puntaje mínimo es ligeramente mayor (7,2 frente a 6,6)². En los Gráficos 2.2 y 2.3 a continuación se comparan la muestra y el universo de proyectos, por sector y por instrumento.

Gráfico 2.1
Distribución de los puntajes de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo asignados por la Administración: Muestra frente al universo de proyectos



² Los resultados en cada una de las secciones que conforman la Matriz de Efectividad en el Desarrollo, como Lógica del proyecto, Análisis económico, y Seguimiento y evaluación, fueron similares.

Gráfico 2.2
Proyectos, por instrumento

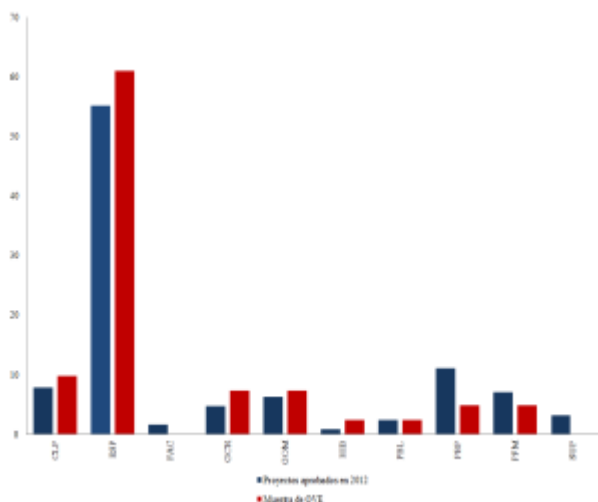
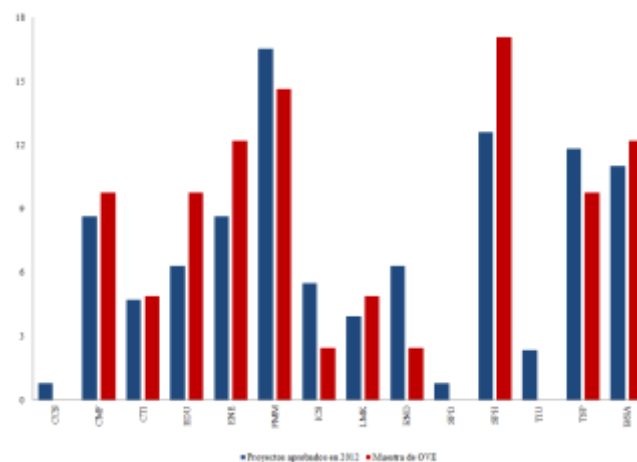


Gráfico 2.3
Proyectos, por sector



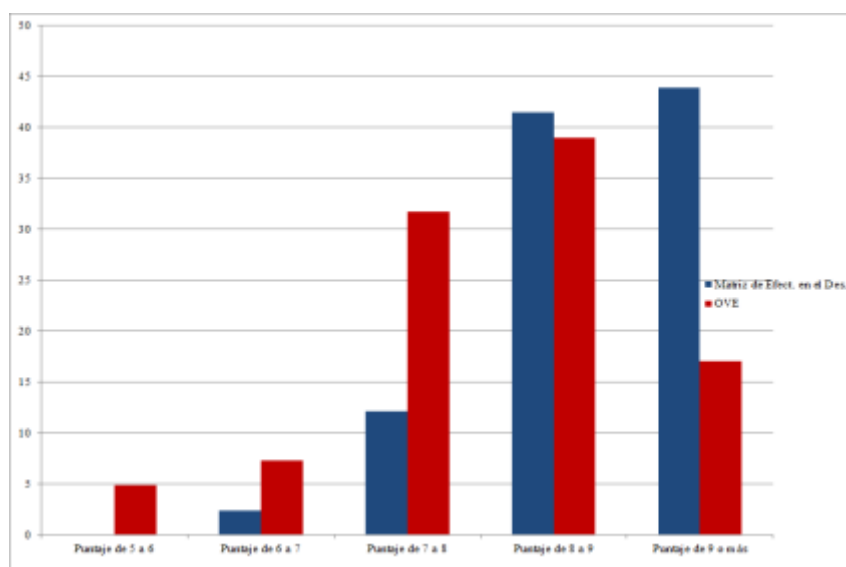
B. Hallazgos de OVE con respecto a la evaluabilidad

2.4 En el Gráfico 2.4 se resumen las diferencias entre la distribución de los puntajes globales de evaluabilidad de OVE y la Administración. (Véanse el Recuadro 2.1 en que se describen los criterios y el Anexo A en que se presenta una lista de todos los puntajes.) La diferencia promedio entre los puntajes globales de evaluabilidad de la Administración y los de OVE fue de 0,7. Menos del 25% de los proyectos presentaron una diferencia de más de un punto, y en 8 proyectos el puntaje del OVE fue más alto que el de la Administración³. La mayoría de las diferencias se observaron en la sección Lógica del proyecto en que los puntajes de OVE fueron más bajos en 80% de los proyectos. En las otras dimensiones los puntajes de OVE y la Administración fueron, por lo general, similares⁴.

³ Se trata de los proyectos EC-L1107, EC-L1113, HA-L1077, ME-L1103, ME-L1121, NI-L1059, NI-1063 y PE-L1092.

⁴ En la sección Seguimiento y evaluación, la principal discordancia fue sobre el proyecto CH-L1064 (Programa para respaldar la eficacia de SENCE). Al igual que en el análisis económico, el plan de evaluación de impacto presentado en el documento de seguimiento y evaluación no propuso una evaluación de la intervención del BID. En su lugar, el plan explicó la metodología que se utilizaría para evaluar los dos principales programas que llevó a cabo SENCE (Programa de Capacitación en Oficios y Programa de Formación en el Puesto de Trabajo), la cual OVE no consideró aceptable. Los resultados de validación de OVE coincidieron con los de la Administración de que casi todos los proyectos cumplen la totalidad de los requisitos establecidos en la Matriz de Riesgo. Como se señala en el informe de 2011, la sección Gestión del riesgo es una lista de verificación muy clara que permite comprobar el cumplimiento de la Matriz de Riesgo. Esta sección de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo abarca cuatro criterios: (i) los riesgos identificados han sido clasificados según su magnitud; (ii) los riesgos identificados han sido clasificados según su probabilidad; (iii) los riesgos importantes tienen medidas adecuadas de mitigación identificadas; y

Gráfico 2.4
Distribución de las calificaciones globales de evaluabilidad de la Administración y OVE para los proyectos de 2012



Recuadro 2.1
Evaluabilidad en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo de operaciones con garantía soberana utilizada en 2012

La segunda sección de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo, que analiza la evaluabilidad, consta de cuatro secciones: (1) Lógica del proyecto; (2) Análisis económico; (3) Seguimiento y evaluación y (4) Gestión del riesgo. Cada sección suma 10 puntos y tiene la misma ponderación en el puntaje final de evaluabilidad.

Lógica del proyecto: Esta sección consta de 33 preguntas divididas en tres subsecciones: Diagnóstico del programa, Intervenciones o soluciones propuestas, y calidad de la Matriz de Resultados. El propósito de esta sección es analizar si el documento de préstamo presenta un diagnóstico acertado en que se identifican, entre otros temas, los problemas de desarrollo a abordarse, sus causas de fondo, y la forma en que la intervención hará frente a las mismas. Asimismo, analiza si el documento de préstamo proporciona suficientes pruebas de la eficacia de la intervención propuesta y una lógica vertical clara (es decir, la forma en que los insumos y las actividades se traducirán en productos que darán lugar a efectos directos y, por ende, contribuirán al impacto final). En la subsección de la Matriz de Resultados se pregunta si se han identificado indicadores que reúnen las características SMART (es decir, si son específicos, mensurables, atribuibles/alcanzables, pertinentes y si están sujetos a fechas preestablecidas) e incluyen parámetros de referencia, metas y medios de verificación.

(iv) las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación. Todos los proyectos de la muestra incluyeron un análisis de riesgo que calificó a los riesgos de acuerdo con su probabilidad y magnitud de impacto. Fueron muy pocos los proyectos en que las medidas de mitigación no se analizaron adecuadamente, y la principal observación de OVE fue la falta de indicadores para llevar a cabo el seguimiento de las medidas de mitigación (casi el 15% de la muestra).

<p style="text-align: center;">Recuadro 2.1 Evaluabilidad en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo de operaciones con garantía soberana utilizada en 2012</p>
<p>Análisis económico: De acuerdo con los criterios de esta sección, los proyectos deben presentar ya sea un análisis de costos y beneficios o un análisis de la eficacia en función del costo. Ambos análisis deben examinar los beneficios y costos económicos de la intervención y sus posibles alternativas. Todos los supuestos deben mencionarse explícitamente y sustentarse en pruebas, y debe incluirse un análisis de sensibilidad. Si el proyecto no incluye un análisis de costos y beneficios o un análisis de la eficacia en función del costo, debe presentarse la debida justificación.</p> <p>Seguimiento y evaluación: Todos los proyectos deben cumplir con una norma mínima con respecto al seguimiento y la evaluación. La Matriz de Efectividad en el Desarrollo incluye 16 preguntas en esta sección sobre “los elementos que deben reunir los proyectos para contar con sistemas de seguimiento de la implementación y la medición de resultados” (documento GN-2489-4) como, por ejemplo, la definición de los planes de seguimiento y evaluación, el presupuesto de actividades y los métodos a emplearse.</p> <p>Gestión del riesgo: Esta sección consta de cuatro preguntas de cumplimiento relacionadas con la Matriz de Riesgo. Las dos primeras preguntas se refieren a si se han medido la probabilidad y la magnitud de los riesgos identificados. Las dos últimas se refieren a las medidas de mitigación propuestas y a indicadores para realizar el seguimiento de su ejecución. Todas las preguntas tienen la misma ponderación.</p> <p>Aunque todas las preguntas son binarias, algunas requieren un mayor elemento de juicio por parte del evaluador que otras, por ejemplo: “<i>el problema principal se identifica <u>claramente</u></i>” o “<i>los principales factores (o causas) que contribuyen al problema se identifican <u>claramente</u></i>,” o, después de la guía autodidáctica sobre las características específicas del país solicitada en la pregunta 6, “<i>(...) el documento de proyecto incluye, <u>en forma precisa</u>, el contexto histórico, político, social y económico en que surge el problema así como los contextos en que se intentará encontrar una solución</i>”.</p>

Fuente: Revisión de la Evaluabilidad de los Proyectos del Banco de 2011, documento RE-397-1.

- 2.5 **En los pocos casos en que se detectó una gran discrepancia, la diferencia en los puntajes fue atribuible principalmente a las secciones Análisis económico y Gestión del riesgo.** Estas dos secciones establecen solo unos pocos criterios y cualquier discordancia se traduce en grandes diferencias en los puntajes. Como se indicó anteriormente, en dos proyectos —el Programa de Apoyo a la Red de Protección Social en Honduras (HO-L1071) y el Programa de Apoyo a la Efectividad del SENCE en Chile (CH-L1064)— OVE consideró que el análisis económico era inapropiado. Ambos proyectos respaldan programas públicos actualmente en vigor, y sus análisis económicos se centran en los programas en sí, más que en el valor agregado del apoyo del BID. En unos pocos proyectos, OVE discrepó con la evaluación de la Administración de las medidas de mitigación del riesgo y/o los indicadores conexos. La Matriz de Riesgo del proyecto CH-L1064, por ejemplo, está incompleta e identifica únicamente un indicador con respecto al riesgo fiduciario, que se clasifica como de baja probabilidad y de impacto mediano. Otros riesgos, incluidos los de mayor probabilidad y probable impacto, carecen de indicadores de mitigación del riesgo.

1. Lógica del proyecto

- 2.6 **Al igual que en el informe de OVE del año pasado, la mayor parte de los problemas de evaluabilidad guardó relación con deficiencias en la lógica del programa y la falta de pruebas para sustentar el diagnóstico presentado en el documento de préstamo.** De hecho, en la sección Lógica del proyecto (que comprende tres subsecciones, a saber, Diagnóstico del proyecto, Lógica del proyecto y Matriz de Resultados), el puntaje promedio de OVE de 6,8 fue sustancialmente más bajo que los puntajes promedio en las otras tres secciones (respectivamente, 8,9, 7,5, y 9,4, correspondiente a Análisis económico, Seguimiento y evaluación y Gestión del riesgo). En última instancia, esta falta de pruebas comprometió tanto la lógica global del proyecto como la capacidad para definir una estrategia adecuada de cuantificación de los resultados al término del proyecto.

Cuadro 2.1
Porcentaje de proyectos que no cumplieron los criterios de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo

El principal problema que aborda el proyecto se identifica claramente.	15%
La población beneficiaría a la que se pretende llegar ha sido identificada claramente (unidades familiares, localidades, empresas, usuarios o población general).	24%
Los principales factores (o causas) que contribuyen al problema se identifican claramente.	37%
Se proporcionan pruebas empíricas de los principales factores determinantes del problema.	51%
Se proporcionan magnitudes de las deficiencias de los principales factores (a fin de evaluar la importancia relativa de los factores identificados).	63%
El diagnóstico tiene en cuentas las características específicas del país en el ámbito de intervención del proyecto.	17%

- 2.7 **OVE constató que el 15% de los proyectos no identifica claramente el problema que se procura abordar (Cuadro 2.1) y, en muchos casos, la discusión de sus principales factores determinantes presentó deficiencias.** A continuación se presentan algunos de los principales temas identificados:

- **Distinción poco clara entre el problema, sus causas y sus consecuencias.** Por ejemplo, el Programa de Consolidación Fiscal para Guatemala (GU-L1064) describió en detalle temas de la gestión fiscal del país, pero confundió el problema que aborda el proyecto (el déficit fiscal), los factores que lo provocaron (ingresos tributarios reducidos o inestables como consecuencia de una legislación tributaria inadecuada y la fuerte dependencia del IVA, la escasa capacidad institucional del Ministerio de Finanzas Públicas y una deficiente gestión fiscal a nivel municipal) y los desafíos resultantes

(reducida capacidad financiera a nivel municipal para prestar servicios públicos).

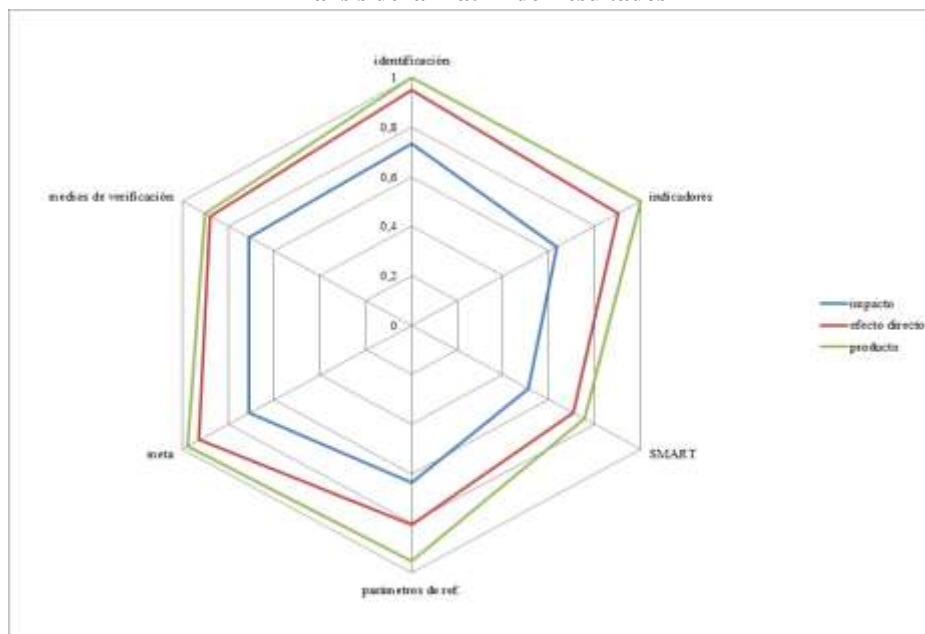
- **Diagnóstico incompleto.** Por ejemplo, el Segundo Programa para la Mejora de la Educación Básica en Suriname (SU-L1019) —que se centra en elaborar un plan de estudios para el sistema de educación básica y en mejorar los resultados de aprendizaje de los estudiantes de los grados 1 a 8— afirmó que los actuales resultados de aprendizaje del país no eran satisfactorios y presentó algunos datos sobre las tasas de matrícula, el gasto público en educación y el número de docentes, pero no proporcionó pruebas con respecto al déficit de los resultados de aprendizaje (por ejemplo, puntajes en pruebas internacionales o nacionales). En la propuesta de préstamo también se mencionaron discrepancias en el rendimiento educativo entre las zonas urbanas y las zonas rurales/del interior, pero no se proporcionó información o pruebas que describan o cuantifiquen dichas discrepancias.
- **Diagnóstico basado en información desactualizada.** Ese es el caso, por ejemplo, del Programa de Abastecimiento de Agua y Manejo de Aguas Residuales en Zonas Rurales en Colombia (CO-L1105), que proporcionó algunos datos sobre el problema que se pretendía solventar, como la proporción de la población que carece de acceso a servicios adecuados de saneamiento en zonas rurales y urbanas. Sin embargo, la información estaba en cierta medida desactualizada, ya que en su mayor parte databa de 2008, y no era evidente si se habían producido cambios desde ese entonces que afectarían la necesidad de emprender el proyecto.
- **Falta de pruebas sobre los principales factores determinantes del problema.** Por ejemplo, el Programa de Desarrollo Municipal Integrado de Novo Hamburgo (BR-L1187) es un programa de PROCIDADES, cuyo objetivo era mejorar las condiciones socioeconómicas, urbanas y ambientales de la municipalidad de Novo Hamburgo. OVE y SPD coinciden en que los problemas que aborda este programa —deterioro urbano y deficiencias de infraestructura en zonas específicas, baja competitividad del sector del cuero y el calzado, aumento de la violencia— se identificaron claramente en la propuesta de préstamo. No obstante, OVE consideró que la descripción de los principales factores determinantes de estos problemas no era lo suficientemente detallada, ya que la propuesta de préstamo solo enumeraba factores generales que presuntamente habían contribuido a los mismos, pero no proporcionaba pruebas que los respaldaran. Asimismo, el documento tampoco incluía información acerca de la dimensión o la importancia relativa de estos factores.

2.8 **En muchos casos, el puntaje en la Lógica del proyecto se vio afectado por la falta de validez interna y lógica vertical.** En casi la mitad de los proyectos, no se incluyeron pruebas adecuadas de la eficacia de las intervenciones propuestas, y una proporción ligeramente mayor de proyectos no ofrecía información convincente acerca de la aplicabilidad de la intervención. En muchos de esos casos, OVE

determinó, además, que la lógica no se había articulado en forma adecuada porque el vínculo entre los insumos, los productos, los resultados y el impacto era poco claro.

- 2.9 **Al igual que el año pasado, la identificación de los productos y los efectos directos en las matrices de resultados de los proyectos —y sus respectivos indicadores— fue más acertada que la de los impactos (Gráfico 2.5).** En todos los proyectos se señalaban los productos a entregar, junto con sus indicadores, pero no todos estos indicadores eran “SMART” ni contaban con medios de verificación. Casi todos los proyectos describían los efectos directos previstos, pero la proporción que incluía indicadores adecuados, parámetros de referencia y medios de verificación fue menor. Al igual que en el informe del año pasado, los equipos tuvieron cierta dificultad en identificar adecuadamente los impactos y en establecer indicadores apropiados, y a veces confundieron los efectos directos con los impactos. Ello se debe quizás a la confusión que crea el uso del vocablo *impacto*, ya que la expresión “evaluación de impacto” se emplea generalmente para evaluar los efectos directos de un proyecto. En consonancia con la recomendación de OVE del año pasado, la Administración acordó suprimir los puntajes de impacto y los indicadores conexos del puntaje global de evaluabilidad a partir de enero de 2013.

Gráfico 2.5
Análisis de la Matriz de Resultados



Nota: Cada sección del gráfico radial indica el porcentaje de proyectos que, según el análisis de OVE, obtuvo un puntaje positivo en los criterios respectivos de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo para cada una de las tres dimensiones, a saber, impacto, efecto directo y producto.

2. Análisis económico

- 2.10 **El Noveno Aumento exige que todos los proyectos presentados al Directorio incluyan algún tipo de análisis económico. Todos los proyectos aprobados en 2012 cumplieran este requisito.** De la muestra correspondiente a 2012 que analizó OVE, dos proyectos incluían un análisis de la eficacia en función de los costos⁵, mientras que el resto presentaba un análisis de costo-beneficio. La calidad general de tales análisis ha mejorado en comparación con la de aquellos proyectos aprobados en años anteriores. Entre los proyectos que incluían un análisis de costo-beneficio, OVE consideró que los beneficios y los costos se identificaron adecuadamente en alrededor del 87% de los proyectos analizados. OVE identificó inconvenientes en los supuestos del 20% de los proyectos y solo el 12% (o cinco proyectos) no ofrecieron ningún tipo de análisis de sensibilidad.
- 2.11 **A pesar de la mejora general de los análisis económicos en los proyectos, sus niveles de rigor fueron bastante heterogéneos.** Como ejemplo positivo, cabe citar la propuesta de préstamo del Programa de Innovación y Capital Humano para la Competitividad en Costa Rica (CR-L1043) que incluyó un análisis económico de gran alcance para cada componente y, en casi todos los casos, un análisis de sensibilidad. En cambio, el análisis económico del Programa Piloto de Generación y Desarrollo de Tejido Productivo en Áreas Priorizadas de Desarrollo Económico en Haití (HA-L1068) fue muy deficiente. El proyecto tenía por objetivo catalizar el surgimiento de una oferta adecuada de bienes y servicios en el Polo de Crecimiento Económico Norte respaldando determinadas iniciativas a favor de las cadenas de valor en los sectores agroindustrial, industrial y del turismo. El valor actual neto del proyecto se basó en supuestos irrealistas o improbables que probablemente darían lugar a una sobreestimación del rendimiento económico del proyecto. El análisis no incluyó un análisis de sensibilidad sobre el número de empresas al que llegaría el programa, factor determinante fundamental de la eficacia del proyecto.
- 2.12 **La cobertura del análisis económico también varió: algunos consideraban únicamente un subconjunto de los componentes del proyecto, mientras que otros consideraban el conjunto del programa del gobierno, incluidos los componentes no respaldados por el Banco.** El proyecto de Apoyo Integral a la Efectividad de las Políticas de Trabajo y Previsión Social en el Salvador (ES-L1063), por ejemplo, incluyó un minucioso análisis de costo-beneficio, pero para solo un componente del proyecto. El análisis del programa de Apoyo a la Efectividad del SENCE en Chile (CH-L1064) centró la atención en los costos y beneficios de las actividades que realiza actualmente el SENCE, presentando pruebas de que esos programas tienen un beneficio social neto positivo. No obstante, el préstamo tenía por objetivo mejorar la capacidad administrativa de la institución, y no se incluye un análisis de los beneficios previstos de esta intervención específica. Aunque el análisis presentado podría servir para justificar la decisión de ayudar a acrecentar la eficacia de SENCE, no examina si la

⁵ El proyecto AR-L1127 incluyó un análisis de la eficacia en función de los costos, en tanto que el proyecto PE-L1092 incluyó tanto análisis de la eficacia en función de los costos como de costo-beneficio.

intervención del BID traería aparejados beneficios incrementales a los programas de la entidad que superen el costo económico de la intervención. Se constató un problema similar en el Programa de Apoyo a la Red de Protección Social en Honduras (HO-L1071), en que el análisis de costo-beneficio abarcó el programa “Bono 10.000” en su conjunto, pero no todos los cambios previstos a través de esta operación.

3. Seguimiento y evaluación

- 2.13 **Las tres quintas partes de los proyectos en la muestra de 2012 propusieron rigurosas evaluaciones de impacto (ya sea mediante una asignación aleatoria o un método no experimental), frente a la mitad de los proyectos en la muestra del año pasado.** Aunque en general se trata de una tendencia positiva, OVE constató que la calidad de estas propuestas es muy heterogénea. Algunas no analizaban otras intervenciones que se estaban llevando a cabo en forma paralela y que posiblemente afectarían a los mismos beneficiarios, situación que de no resolverse adecuadamente podría distorsionar los resultados de la evaluación. Un ejemplo es el programa de Fortalecimiento de la Red Hospitalaria Materno Infantil en Honduras (HO-L1072), en que la falta de información sobre la forma en que otras iniciativas de salud materna en el país complementan el proyecto en cuestión y/o persiguen los mismos fines podría invalidar la estrategia de identificación propuesta en la evaluación de impacto. Además, el programa incluye muchos componentes disímiles y la propuesta de evaluación no indicaba cómo evaluar el impacto relativo de cada componente en el resultado global, pese a que un resultado nulo (o incluso indeseable) de un componente podría posiblemente resultar en la subestimación de la contribución de otro componente.

C. Clasificación de la evaluabilidad de los proyectos

- 2.14 **El acuerdo sobre el Noveno Aumento requiere un puntaje de evaluabilidad de al menos 5 como umbral para aprobar un proyecto**⁶. El sistema de clasificación de SPD, utilizado para llevar a cabo el seguimiento de los avances en el Panorama de Efectividad en el Desarrollo a lo largo del tiempo, califica a cada proyecto como “muy evaluable” (puntaje de entre 7 y 10), “evaluable” (puntaje de entre 6 y 7), “satisfactorio” (puntaje de entre 5 y 6) e “insatisfactorio” (puntaje inferior a 5)⁷.
- 2.15 **En 2012, el 99% de los proyectos del BID se calificaron como “muy evaluables”, a pesar de la heterogeneidad en su capacidad ex ante para**

⁶ Según el “Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo” (documento AB-2764), *“en casos de crisis humanitarias o financieras extraordinarias (fuertes presiones de pago), y previa presentación de una solicitud debidamente justificada por parte del Presidente, el Directorio Ejecutivo podrá dispensar el umbral exigido antes de aprobar una operación, siempre y cuando la solicitud esté acompañada de un cronograma que establezca el período de tiempo más corto —que no ha de superar 90 días— dentro del cual se alcance dicho umbral.”*

⁷ Desde 2011 el Directorio no ha considerado ningún proyecto con garantía soberana cuyo puntaje sea inferior a 5, ya que la Administración exige que todo proyecto con un puntaje de evaluabilidad de menos de 5 sea objeto de mejoras antes de presentarse a la consideración del Directorio. En el pasado estos proyectos se clasificaban como insatisfactorios.

demostrar resultados al término del proyecto. Esto indica que la clasificación actual no es particularmente informativa ni constituye una herramienta eficaz para realizar el seguimiento de los avances a lo largo del tiempo. Asimismo, puede prestarse a confusión, ya que en algunos casos los notas de evaluabilidad preparadas por SPD apuntaban a problemas que no estaban reflejados en los puntajes finales y que parecían incompatibles con la calificación “muy evaluable” asignada al proyecto. Con respecto al proyecto de Apoyo a la Educación Secundaria Comunitaria Productiva en Bolivia (BO-L1071), por ejemplo, la nota de SPD señala una serie de problemas que inciden profundamente en la evaluabilidad: *“El diagnóstico identifica varios factores que contribuyen al problema y se provee evidencia empírica y magnitudes basados en la población de interés. La intervención está claramente ligada al problema y se provee evidencia sobre la efectividad que la intervención en otros contextos. Sin embargo, no se muestra evidencia sobre la aplicabilidad de la intervención en Bolivia. Los estudiantes y escuelas que se beneficiarán por el programa dependen de la disponibilidad de los municipios de comprometer recursos a la operación. Este hecho se categoriza como de alto riesgo en la matriz de riesgos y por lo tanto la identificación de los beneficiarios no se considera claramente definida”*. No obstante, debido a que obtuvo un puntaje global de 8,4, el proyecto igualmente se clasificó como “muy evaluable”.

- 2.16 **Los proyectos con puntajes de evaluabilidad de entre 7 y 8 son los que tienen la mayor probabilidad de tener deficiencias en su capacidad ex ante para informar sobre resultados que son incompatibles con la calificación “muy evaluable”.** En la nota de evaluabilidad de SPD del Programa Multisectorial de Preinversión IV (AR-L1149), que constituye el segundo tramo de una línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP) y cuyo objetivo es ayudar a incrementar la inversión pública de los gobiernos nacionales y subnacionales en Argentina, se subraya que *“[...] El diagnóstico realizado sostiene que el crecimiento de la economía requiere de inversión pública adicional, particularmente a nivel subnacional. Esta lógica de intervención está asociada con la lógica vertical del proyecto: estudios de pre-inversión → cartera de proyectos ejecutables incrementada y de mejor calidad → inversiones adicionales (a nivel nacional, provincial y municipal). Sin embargo, no se presenta evidencia del impacto de la primera operación del CCLIP. No todos los indicadores a nivel de Resultado son SMART”*. Asimismo, la nota señala problemas en el análisis económico: *“Se incluye un análisis costo-beneficio en donde no se identifican adecuadamente todos los beneficios y costos”*. Estas consideraciones se reflejaron, en cierta medida, en los puntajes obtenidos en las secciones 3 (6,0) y 4 (5,5). No obstante, el alto puntaje en la sección 5 infló el puntaje de evaluabilidad global del proyecto a 7,2, dando lugar a que el proyecto se calificara como “muy evaluable” a pesar de presentar deficiencias importantes en su evaluabilidad.
- 2.17 **Como se menciona en el informe de 2011, otra consideración planteada por esta clasificación es la inflación de las calificaciones como resultado de la inclusión de los puntajes en la sección Gestión del riesgo.** A partir de enero de

2013, el puntaje en esta sección no incidirá en el puntaje global de evaluabilidad del proyecto. No obstante, tratándose de la muestra de 2012 objeto del análisis, tuvo un impacto considerable. La eliminación del puntaje en la sección Gestión del riesgo de los puntajes de 2012 habría reducido el número de proyectos calificados como “muy evaluables” en aproximadamente un 10%.

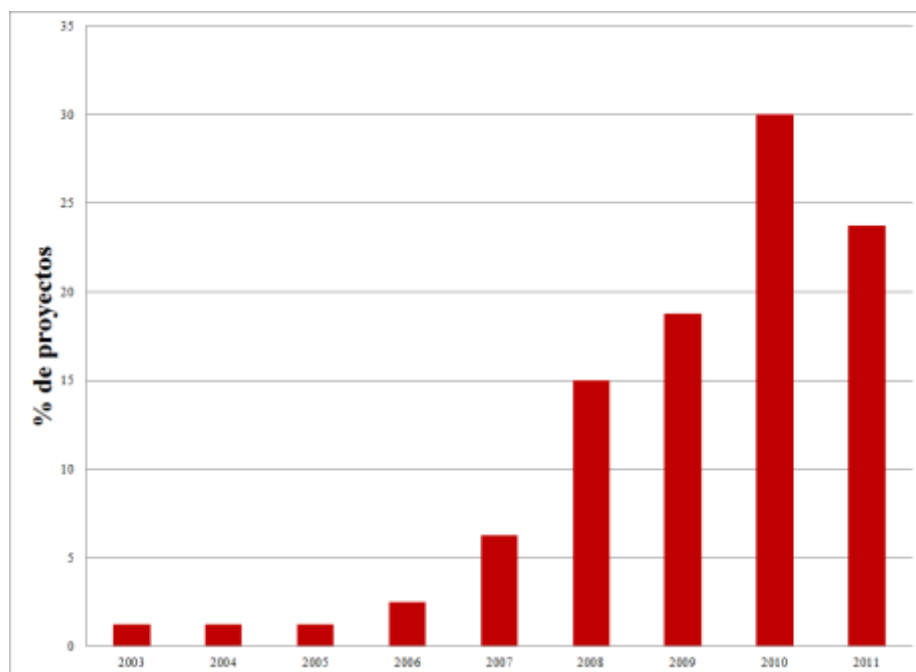
III. SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS DESPUÉS DE LA MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO

- 3.1 **En 2009, el Banco puso en marcha la segunda herramienta del Marco de Efectividad en el Desarrollo de las operaciones con garantía soberana —el informe de seguimiento del avance— que ha de utilizarse en todos los proyectos para informar sobre el avance en la ejecución. OVE procuró evaluar en qué medida la adopción de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo ayudó a los proyectos a prepararse para el seguimiento durante la etapa de ejecución⁸. El informe de seguimiento del avance se basa en una premisa muy sencilla: una vez que un proyecto ha sido diseñado con una Matriz de Resultados —que incluya indicadores con parámetros de medición, valores de referencia, hitos y metas— y sus costos conexos han sido estimados, realizar el seguimiento de los avances con respecto al plan inicial debería ser una tarea fácil, siempre que no se efectúen modificaciones durante la ejecución.**
- 3.2 **Los cambios en los productos y efectos directos de los proyectos pueden romper el vínculo entre la evaluación de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo y el informe de seguimiento del avance.** En algunos casos, sí es necesario efectuar cambios y éstos a su vez dan lugar a ajustes en el plan de seguimiento y evaluación. Además, en el nuevo ciclo de proyectos se admite que parte del análisis se realice en los primeros meses de ejecución, lo que puede dar lugar a que los indicadores se ajusten después de la aprobación. En estos casos, es importante dar seguimiento a cualquier modificación de la Matriz de Resultados incluida en la propuesta de préstamo aprobada para mantener la rendición de cuentas.
- A. Muestra y método de análisis**
- 3.3 **OVE seleccionó al azar una muestra de 80 proyectos que a diciembre de 2009 habían desembolsado menos del 10% de sus recursos o que se habían aprobado después de esa fecha (aproximadamente el 20% del universo de proyectos) y revisó los ciclos del informe de seguimiento del avance**

⁸ El análisis tuvo en cuenta todos los instrumentos que emplea el Banco para preparar e implementar proyectos, incluidos la Matriz de Resultados, el plan de seguimiento y evaluación y el plan operativo anual. La Matriz de Resultados es el instrumento que el Banco utiliza para sintetizar la lógica vertical del proyecto, definiendo los productos, los efectos directos intermedios, los efectos directos finales y los impactos del proyecto. El plan de ejecución del proyecto, que no se exige en forma de anexo, establece la relación entre los productos del proyecto y la asignación de recursos, por componente y subcomponente, y sienta las bases del plan operativo anual y los planes de adquisiciones.

correspondientes a marzo de 2011 y marzo de 2012. La muestra se dividió en dos grupos: (a) los proyectos aprobados antes de abril de 2009 (que no tenían una Matriz de Efectividad en el Desarrollo), y (b) los proyectos aprobados entre abril de 2009 y diciembre de 2011 (todos los cuales tenían una Matriz de Efectividad en el Desarrollo al aprobarse el proyecto). En el Gráfico 3.1 se indica la distribución de proyectos, por año. Dados los muchos otros cambios de que ha sido objeto el Banco en los últimos años, OVE reconoce que el análisis ha de servir únicamente como indicador general.

Gráfico 3.1
Distribución de proyectos en la muestra, por año



B. Principales hallazgos

- 3.4 **En el cuadro 3.1 se indican los resultados de la evaluación realizada por OVE de los informes de seguimiento del avance aprobados antes y después de abril de 2009 cuando se adoptó la Matriz de Efectividad en el Desarrollo.** Aunque no se observaron grandes discrepancias entre los informes de seguimiento del avance de proyectos aprobados antes y después de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (quizás debido en parte a la labor de SPD para ayudar a los equipos de proyecto a mejorar sus informes de seguimiento del avance y corregir problemas en la etapa de diseño⁹), el seguimiento de productos en los informes de seguimiento del avance de

⁹ La evaluación de referencia del Marco de Efectividad en el Desarrollo y el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo que OVE preparó para evaluar el acuerdo sobre el Noveno Aumento (Documento de Referencia:

proyectos aprobados después de la implementación de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo —incluida la definición de indicadores y datos sobre valores efectivos y sus costos respectivos— fue ligeramente mejor¹⁰.

Cuadro 3.1
Evaluación de efectos directos y productos en los informes de seguimiento del avance

Criterio	Proyectos aprobados antes de abril de 2009	Proyectos aprobados después de abril de 2009
El efecto directo es un verdadero efecto directo (ni un impacto ni un producto)	85,6%	82,5%
Considerando todos los efectos directos presentados, el efecto directo procede de la Matriz de Resultados, o los cambios se explican en la sección pertinente	50,6%	60,6%
Considerando únicamente los verdaderos efectos directos, el efecto directo procede de la Matriz de Resultados	99,9%	76,4%
El indicador de efectos directos facilita la medición del efecto directo establecido	93,1%	91,2%
Cada producto representa un solo bien o servicio	86,1%	90,4%
Se declara un valor efectivo para el producto cuando éste está previsto *	96,6%	99,4%
El indicador de producto puede cuantificarse	65,3%	68,0%

Nota: Puesto que el número de indicadores de efectos directos y productos en los proyectos varía, la evaluación se realizó en función de los indicadores y posteriormente se calculó un resultado promedio por proyecto.

* Estas estadísticas se elaboraron considerando únicamente los indicadores cuantificables.

- 3.5 **La definición de efecto directo parece haberse deteriorado ligeramente tras la implementación de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo.** Ello podría deberse en parte al requisito de que los equipos identifiquen impactos además de efectos directos; en consecuencia, los equipos aplican la clasificación de los efectos directos a los impactos y, por ende, definen algunos productos como efectos directos. Aunque se consideró que casi todos los efectos directos en la Matriz de Resultados de proyectos aprobados antes de 2009 constituían realmente efectos directos, lo mismo ocurre solo en alrededor de un 76% de los proyectos aprobados después de 2009.

Marco de Efectividad en el Desarrollo y Panorama de la Efectividad en el Desarrollo) presenta pruebas de que los informes de seguimiento del avance han ido mejorando con el tiempo.

¹⁰ Las diferencias en todas las categorías del Cuadro 3.1 son estadísticamente significativas a un nivel de significancia de 5%.

- 3.6 **Si bien cabría prever que puntajes de evaluabilidad más altos se traducirían en mejores informes de seguimiento del avance, en general ello no ocurrió en la muestra de OVE.** Es cierto, sin embargo, que se observó una correlación entre puntajes más altos en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo e indicadores más cuantificables en el informe de seguimiento del avance, pero en la mayoría de los casos los indicadores de la propuesta de préstamo y del informe de seguimiento del avance no coincidieron¹¹. El Programa Multifase de Electrificación Rural en Guatemala (GU-L1018)¹², por ejemplo, obtuvo un puntaje alto en cuanto a la calidad de sus indicadores, tanto en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo como en el informe de seguimiento del avance. El análisis documental, sin embargo, reveló que se habían detectado y abordado varios problemas durante la ejecución del proyecto y que los indicadores se habían modificado. Un aspecto positivo fue que el seguimiento de los problemas que enfrentó el proyecto durante la etapa de ejecución permitió al equipo diseñar un plan para superarlos.
- 3.7 **El análisis a fondo a que se sometieron cinco proyectos¹³ parece indicar que los resultados desiguales podrían deberse a una serie de desafíos que enfrentan los equipos de proyecto (véanse los ejemplos en el Recuadro 3.1):**
- **Algunos proyectos deben modificarse para adaptarlos a cambios en los países.** La mayor parte de los proyectos son objeto de grandes cambios una vez que se inicia la etapa de ejecución. Debido a modificaciones imprevistas en la normativa, cambios en el gobierno o recortes presupuestarios, los proyectos forzosamente tienen que replantearse. Desafortunadamente, los equipos rara vez documentan estos cambios imprevistos o su impacto en la ejecución de los proyectos. Aunque en la sección Problemas del informe de seguimiento del avance se deja un espacio para que los equipos informen sobre los cambios efectuados en la Matriz de Resultados, OVE constató que en casi las dos terceras partes de los casos pertinentes los equipos no lo hacen.

¹¹ Para una gran parte de los proyectos, los indicadores cambian entre la elaboración de la Matriz de Resultados y la preparación del informe de seguimiento del avance. En muchos casos, el cambio se relaciona con mejoras en los indicadores que no modifican su esencia. En otros, los cambios en el proyecto dan lugar a que se definan indicadores completamente diferentes.

¹² Este proyecto se aprobó en 2008 antes de la implementación de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo. Por lo tanto, el equipo que lo diseñó no fue presionado por las normas que establece la Matriz de Efectividad en el Desarrollo. Durante la preparación del Panorama de la Efectividad en el Desarrollo correspondiente a 2008–2009, SPD preparó matrices de efectividad en el desarrollo para todos los proyectos aprobados en 2008, sobre la base de los documentos disponibles al aprobarse los proyectos.

¹³ De los 80 proyectos de la muestra, cinco se analizaron a fondo y toda la documentación conexas fue revisada, incluida la Propuesta de Desarrollo de la Operación, sus anexos y los informes de seguimiento del avance. Estos cinco proyectos se seleccionaron al azar y ofrecen ejemplos de Matriz de Efectividad en el Desarrollo con puntajes altos, pero informes de seguimiento del avance con puntajes bajos, o viceversa, y un caso en que la Matriz de Efectividad en el Desarrollo y el informe de seguimiento del avance obtuvieron puntajes similares. Los proyectos seleccionados fueron BR-L1020, BR-L1026, EC-L1075, ES-L1045 y GU-L1018.

- **Es posible que debido a la falta de tiempo en la etapa de diseño, los equipos se concentren en otros ámbitos de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo y presten menos atención a la sección sobre el informe de seguimiento del avance.** Más del 45% de los documentos de préstamo de los proyectos de la muestra de 2012 no especificaban los costos por producto, y de 122 proyectos solo 18 parecían tener un borrador del informe de seguimiento del avance al aprobarse el proyecto¹⁴. Estos proyectos obtuvieron puntajes generalmente más altos en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo, sobre todo en el criterio relacionado con la Matriz de Resultados y el informe de seguimiento del avance. Aunque preparar un borrador del informe de seguimiento del avance antes de iniciarse la fase de implementación del proyecto no es un requisito formal, sí ayuda a los equipos a asegurarse de que los proyectos cuenten con los elementos necesarios para el seguimiento mediante el informe de seguimiento del avance.
- **Es posible que diferentes funcionarios están a cargo de diferentes aspectos de la preparación de proyecto (la Propuesta de Desarrollo de la Operación (POD) y la Matriz de Resultados, el plan operativo anual (POA), plan de ejecución del proyecto (PEP)), sin una suficiente supervisión como para asegurar la coherencia.** Como se mencionó anteriormente, los elementos básicos que más adelante sirven de insumos para el seguimiento del proyecto se preparan en la etapa de diseño. En algunos proyectos, OVE constató incongruencias entre el contenido y la estructura de la propuesta de préstamo, el POA, el PEP, el plan de evaluación y seguimiento y el plan de adquisiciones. En algunos casos, estas incongruencias se transfirieron directamente al informe de seguimiento del avance.
- **Los equipos de proyecto reciben escasa orientación sobre la forma de preparar los documentos de proyecto que sientan las bases para su posterior seguimiento.** Según las entrevistas realizadas por OVE, los equipos de proyecto reciben escasa orientación y capacitación sobre la manera de preparar los anexos de la Propuesta de Desarrollo de la Operación, y la guía sobre la preparación de dicha propuesta contiene información limitada y desactualizada. Por ejemplo, al final de la guía que se encuentra en el sitio virtual de VPS, figura cierta información sobre la forma de preparar una Matriz de Resultados. En esta guía no están contemplados elementos importantes para el informe del seguimiento de proyecto, como la necesidad de identificar medios de verificación y unidades de medición para los indicadores. La información general proporcionada es vaga y no ha sido revisada desde que se adoptó el informe de seguimiento del avance.

¹⁴ Esos 18 proyectos incluyeron un borrador de informe de seguimiento del avance entre los documentos del anexo.

- **Los equipos suelen cambiar durante la ejecución.** Aunque supuestamente los jefes de equipo deben encargarse de la implementación de los proyectos una vez que se aprueben, en la práctica, la composición de los equipos suele cambiar con el tiempo. Aunque los nuevos jefes de equipo deben seguir el plan de seguimiento y evaluación aprobado con el proyecto, las entrevistas realizadas por OVE parecen indicar que, en muchos casos, los nuevos jefes efectúan, sin explicación, modificaciones en los indicadores del informe de seguimiento del avance que no son congruentes con la Matriz de Resultados aprobada.

Recuadro 3.1
Cambios en los planes de seguimiento del proyecto entre su aprobación y la etapa de ejecución

OVE analizó un subconjunto de proyectos en mayor detalle y constató muchos casos en que la información en el informe de seguimiento del avance variaba con respecto a la que figuraba en los documentos de préstamo aprobados por el Directorio. En algunos casos, estos cambios eran para incorporar información nueva, fortalecer los indicadores o llenar vacíos que se remontaban a la etapa de diseño, traducándose en un mejor seguimiento de proyecto. En otros casos, los cambios fueron consecuencia de reemplazos de jefes de equipo o de cambios en el gobierno o en el contexto del proyecto, y tuvieron un efecto negativo sobre el seguimiento del proyecto. A continuación se presentan dos ejemplos de cada caso.

El objetivo principal del Programa Nacional de Infraestructura para la Universalización de la Educación con Calidad y Equidad (EC-L1075) en Ecuador es ampliar la cobertura de la educación en parroquias con altos índices de necesidades básicas insatisfechas y limitadas oportunidades educativas. Aunque en el diagnóstico de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo se consideró que los indicadores eran SMART, en el informe de seguimiento del avance muchos de ellos fueron calificados como no cuantificables. El principal desafío que enfrentó el equipo, cuyo jefe fue reemplazado durante la etapa de ejecución, fueron los numerosos ajustes de que fue objeto el proyecto. Aunque el proyecto se aprobó en 2010, el organismo ejecutor atrasó el proyecto por toda una serie de motivos, y actualmente se está estudiando la posibilidad de reformularlo. En consecuencia, tuvieron que redefinirse los indicadores y la estrategia de seguimiento.

El Programa de Producción y Difusión de Innovaciones para la Competitividad de APLs (Arreglos Productivos Locales - Clusters) del Estado de Pernambuco en Brasil (BR-L1020) también recibió puntajes altos en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo y puntajes bajos en el informe de seguimiento del avance. En el análisis documental de este proyecto se señalaron claras incongruencias de tipo estructural entre el documento de préstamo, el plan de adquisiciones, el plan de actividades y el marco lógico.

En cambio, el Programa de Caminos Rurales para el Desarrollo en El Salvador (ES-L1045) y el Programa Integrado de Desarrollo Social y Urbano del Municipio de Paranaguá (BR-L1226) recibieron puntajes más altos en el informe de seguimiento del avance que en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo. En el caso del proyecto ES-L1045, el proceso de preparación del informe de seguimiento del avance corrigió deficiencias del proyecto de la etapa de diseño incorporando efectos directos mejores y más detallados, y vinculando los caminos de los proyectos con sus correspondientes valores y costos programados. Según entrevistas con el equipo, SPD ha desempeñado una función importante ayudando al equipo a mejorar la calidad de la presentación de informes. No obstante, el informe de seguimiento del avance no justificó los cambios efectuados en los valores meta de los kilómetros de caminos a ser mejorados o rehabilitados por el proyecto, ni tampoco la demora de un año en producir los primeros efectos directos. El jefe de equipo tanto de este proyecto como del proyecto EC-L1075 fue reemplazado durante la etapa de ejecución.

Recuadro 3.1
Cambios en los planes de seguimiento del proyecto entre su aprobación y la etapa de ejecución

El proyecto BR-L1226 es un ejemplo de cómo problemas en la etapa de diseño pueden traducirse en problemas en la de seguimiento. El análisis documental del proyecto confirmó problemas en (i) la definición de los principales impactos, efectos directos y productos, (ii) el alcance del plan de seguimiento y evaluación, y (iii) en cuanto a incongruencias y falta de especificidad en el plan de adquisiciones. Estos problemas comprometieron la capacidad de los documentos de préstamo para servir de insumo para un seguimiento adecuado a través del informe de seguimiento del avance. Aunque los informes de seguimiento del avance mejoraron la estructura y la información en la Matriz de Resultados, el esfuerzo no dio lugar a mejoras en el seguimiento del proyecto. Las continuas modificaciones de la información presentada en el informe de seguimiento del avance, la falta de valores programados y efectivos para los productos y costos, así como los cambios en la normativa que afectan las metas del proyecto han socavado la eficacia del informe de seguimiento del avance como herramienta de seguimiento. Como factor positivo, cabe señalar que los comentarios recabados en la sección Problemas del informe de seguimiento del avance han ayudado a explicar la dinámica del proyecto.

- 3.8 **Muchos de los funcionarios que entrevistó OVE reconocieron el valor de la labor que realiza SPD ayudando a los equipos a mejorar los informes de seguimiento del avance, y el de la capacitación que ofrece KNL denominada Gestión de Proyectos por Resultados (PM4R).** En esta capacitación se consideran todos los instrumentos pertinentes para el seguimiento de proyectos que emplea el Banco, desde el plan de ejecución hasta la Matriz de Riesgos. El impacto de esta capacitación será más evidente en el futuro, ya que empezó a ofrecerse en 2011 y los proyectos en cuestión aún están en ejecución.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 4.1 **El presente informe examina la evaluabilidad de una muestra de proyectos con garantía soberana aprobados en 2012 mediante la validación de los puntajes de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo de la Administración.** Al igual que sucedió con la muestra de 2011 que OVE validó el año pasado, los puntajes de la Administración se redujeron en cierta medida como resultado de las validaciones de OVE, sobre todo en la sección vinculada a la lógica del proyecto que suele ser la que presenta las mayores deficiencias de las cuatro secciones de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo que componen el puntaje global de evaluabilidad. Pese a los problemas de evaluabilidad identificados en muchos proyectos, casi todos siguen calificándose, de acuerdo con el sistema de clasificación de la Administración, como “muy evaluables”, lo cual indica que la manera en que actualmente se clasifican los proyectos es poco informativa y necesita revisarse.
- 4.2 **El informe también analiza si la adopción de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo en 2009 —y la eficacia de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo desde entonces— se traduce en informes de seguimiento del avance más rigurosos para el seguimiento de proyectos durante su ejecución.** el informe concluye que en el caso de los proyectos aprobados después de la implementación

de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo se ha logrado mejorar ligeramente el seguimiento de los productos (pero no de los efectos directos), aunque no encuentra una relación considerable entre matrices de efectividad en el desarrollo de mejor calidad al inicio del proyecto y mejores informes de seguimiento del avance durante su ejecución. Por una serie de motivos —ya sea debido a problemas en el plan original o a modificaciones en los proyectos mismos— con frecuencia los equipos de proyecto modifican los planes de seguimiento después de aprobarse el proyecto, divergiendo positiva o negativamente del plan de seguimiento y evaluación del proyecto original. Como aspecto positivo, algunos informes de seguimiento del avance se mejoraron con respaldo de SPD, incluso cuando los planes de seguimiento eran imperfectos en la etapa de diseño.

4.3 OVE ofrece a la Administración las cinco recomendaciones siguientes:

1. **Prestar mayor atención a la tarea de asegurar un diagnóstico adecuado de los problemas en la etapa de diseño de proyecto.** Al igual que en la revisión de 2011, los diagnósticos incompletos de los problemas y la lógica inadecuada del proyecto son las principales deficiencias en la evaluabilidad de los proyectos con garantía soberana al inicio y pueden dificultar considerablemente la medición de los logros efectivamente alcanzados al término del proyecto.
2. **Revisar el sistema de clasificación de la evaluabilidad de los proyectos** (según se informa, entre otros lugares, en el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo). La clasificación actual no es informativa, ya que casi todos los proyectos se agrupan en la misma categoría de “muy evaluable”, la cual se presta a confusión. Ha de considerarse una clasificación más compleja que asigne a cada categoría una gama de valores menos amplia y calificaciones más precisas.
3. **Reforzar las notas de SPD de evaluabilidad para explicar mejor los puntajes de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo.** Las notas de evaluabilidad deben proporcionar más información sobre los aspectos identificados en el proyecto que se refieren a su evaluación y deben tener una ponderación mayor en la evaluación global de la evaluabilidad.
4. **Incrementar la integración entre los documentos preparados durante la etapa de diseño del proyecto (Propuesta de Desarrollo de la Operación, plan operativo anual, plan de ejecución del proyecto y Matriz de Resultados) y el informe de seguimiento del avance, y ofrecer orientación y capacitación adecuadas para asegurar que los equipos de proyecto puedan prepararlos correctamente.** Los equipos necesitan una clara orientación para preparar los documentos del proyecto, tanto en las etapas de diseño como de seguimiento, a fin de mejorar la calidad global y reducir al mínimo la necesidad de efectuar cambios con el tiempo.
5. **Asegurarse de que la información de la Matriz de Resultados aprobada se ingrese en el sistema antes de la ejecución y que se realice un seguimiento**

de cualquier cambio que se produzca durante la etapa de ejecución. La preparación de informes de seguimiento del avance en la etapa de diseño puede ayudar a los equipos a lograr mejores matrices de efectividad en el desarrollo y a hacer más visibles los cambios que se hayan hecho a los indicadores después de la aprobación. Asegurar que desde el inicio se documenten adecuadamente todos los cambios y los motivos por los que fueron necesarios puede mejorar la rendición de cuentas y ofrecer información para futuros proyectos.

ANEXO A. PROYECTOS SELECCIONADOS PARA VALIDACIÓN

Número del proyecto	Nombre	Tipo	Sector	Puntaje de eval.
AR-L1068	Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, PRODAF	ESP	RND	9,8
AR-L1127	Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Financiera Segunda Etapa (PROFIP II)	ESP	ICS	7,9
AR-L1136	Programa de Desarrollo de las Provincias del Norte Grande: Infraestructura de Agua Potable y Saneamiento	GOM	WSA	8,5
AR-L1149	Programa Multisectorial de Preinversión IV (CCLIP)	CLP	FMM	7,2
BO-L1064	Programa de Desarrollo Infantil Temprano “Crecer Bien para Vivir Bien”	ESP	SPH	8,9
BO-L1071	Apoyo a la Educación Secundaria Comunitaria Productiva	ESP	EDU	8,4
BR-L1187	PROCIDADES - Novo Hamburgo	GCR	FMM	8,7
BR-L1190	PROCIDADES – Recife	GCR	FMM	8,1
BR-L1272	Programa de Movilidad Sustentable de Blumenau (Programa BID-Blumenau)	ESP	TSP	9,3
BR-L1287	Inclusión Social y Oportunidades para Jóvenes en Río de Janeiro	ESP	SPH	8,5
BR-L1299	Programa de Fortalecimiento del Sistema Único de Asistencia Social	ESP	SPH	8,8
BR-L1303	Proyecto de Generación y Transmisión CEEE	ESP	ENE	9,3
BR-L1314	Programa de Saneamiento Integrado de Mauês – PROSAIMAUEŚ	ESP	WSA	8,5
BR-L1336	Programa de Infraestructura Logística de Santa Catarina	GOM	TSP	9,1
BR-L1337	Programa de Consolidación del Equilibrio Fiscal para el Desarrollo del Estado de Bahía	PBL	FMM	8,5
CH-L1064	Programa de Apoyo a la Efectividad del SENCE	ESP	LMK	9,8
CO-L1093	Programa de Apoyo al Plan de Educación de Calidad para la Prosperidad	ESP	EDU	8,7
CO-L1105	Programa de Abastecimiento de Agua y Manejo de Aguas Residuales en Zonas Rurales	ESP	WSA	8,4
CR-L1043	Programa de Innovación y Capital Humano para la Competitividad	ESP	CTI	9,5
CR-L1049	Programa de Desarrollo Eléctrico 2012-2016 (Proyecto Hidroeléctrico Reventazón)	CLP	ENE	9,0
EC-L1107	Programa de Apoyo al Desarrollo Infantil Integral	ESP	SPH	9,1
EC-L1111	Sistema de Transporte Metropolitano de Quito	ESP	TSP	9,3
EC-L1113	Programa Nacional de Vivienda Social – Etapa II	ESP	FMM	7,6
ES-L1063	Apoyo integral a la Efectividad de las Políticas de Trabajo y Previsión Social	ESP	LMK	9,5
GU-L1064	Programa de Consolidación Fiscal para Guatemala	HIB	FMM	7,6
HA-L1068	Programa de Acelerador Empresarial en el Polo Económico Norte	ESP	CMF	7,9
HA-L1073	Programa de Transformación Institucional y Modernización del Sector Energético II	PBP	ENE	9,1
HA-L1077	Aumento del Acceso a Educación de Calidad en Haití	ESP	EDU	9,3
HO-L1071	Programa de Apoyo a la Red de Protección Social	ESP	SPH	9,1
HO-L1072	Fortalecimiento de la Red Hospitalaria Materno Infantil	ESP	SPH	9,3
ME-L1103	Cuarto Programa de Desarrollo de Mercados Hipotecarios Eficientes e Inclusivos en México	CLP	CMF	7,4
ME-L1120	Financiamiento de Estrategias Bajas en Carbono en Zonas Forestales	GCR	CMF	8,5
ME-L1121	Programa “ECOCASA” del FTL-BID	CLP	CMF	7,7
NI-L1052	Programa de Apoyo al Sector Transporte II	GOM	TSP	8,7
NI-L1059	Programa de Acompañamiento a la Política de Primera Infancia en Comunidades Priorizadas	ESP	SPH	9,1
NI-L1063	Programa Nacional de Electrificación Sostenible y Energía Renovable (PNESER) - Tercer Préstamo	ESP	ENE	8,9
PE-L1068	Programa de Innovación para la Competitividad	ESP	CTI	9,3

Número del proyecto	Nombre	Tipo	Sector	Puntaje de eval.
PE-L1092	Proyecto de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias de Perú	ESP	WSA	8,4
PE-L1121	Programa para el Desarrollo de una Nueva Matriz Energética Sostenible (NUMES) IV	PBP	ENE	9
SU-L1019	Segundo Programa para la Mejora de la Educación Básica	PFM	EDU	9,9
TT-L1026	Programa de Fases Múltiples para Rehabilitación de la Infraestructura de Aguas Residuales – Fase I	PFM	WSA	9,1

Nota: Alrededor de un tercio de los proyectos con garantía soberana correspondientes a 2012 se seleccionaron al azar para su validación, dado que cada proyecto aprobado tenía una probabilidad de ser seleccionado de un tercio.