



Evaluación VbckWf

Revisión del Sistema de Informes de Terminación de Proyecto en Operaciones con Garantía Soberana

Clasificación: Documento Público



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**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/evaluacion

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	EL SISTEMA DE INFORMES DE TERMINACIÓN DE PROYECTO	3
III.	ANÁLISIS DE LAS COHORTES DE ITP CORRESPONDIENTES A 2008 Y 2009	5
	A. Muestra analizada.....	5
	B. Congruencia de los objetivos de desarrollo	6
	C. Base de pruebas empíricas	9
	D. Calificaciones	12
	1. Objetivo de desarrollo (OD)	12
	2. Avances en la implementación (AI)	15
	3. Sostenibilidad (S).....	17
IV.	ÁREAS SUSCEPTIBLES DE MEJORA EN EL SISTEMA DE LOS ITP	20
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	25

ANEXOS

ENLACES ELECTRÓNICOS, INFORME COMPLEMENTARIO

Anexo A: Método de análisis

Anexo B: Resultados de la encuesta al personal

Anexo C: Esquema actual de los informes de terminación de proyecto

Anexo D: Lista de los informes de terminación de proyecto aprobados en 2008 y 2009

SIGLAS Y ABREVIATURAS

IDRC	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
ITP	Informe de terminación de proyecto
PBL	Préstamo en apoyo de reformas de política
PBP	Préstamo programático en apoyo de reformas de política
RAA	Herramienta de análisis de resultados obtenidos

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe se presenta al Directorio Ejecutivo con dos finalidades. En primer lugar, informar de los resultados de la evaluación de una muestra de informes de terminación de proyecto (ITP). En segundo lugar, presentar los hallazgos de OVE acerca de su evaluación del sistema de elaboración de informes de terminación de proyecto y formular recomendaciones sobre las áreas que pueden fortalecerse para mejorar dicho sistema.

En los últimos años el Banco ha realizado importantes inversiones en su arquitectura de medición de resultados y presentación de informes. El Banco introdujo y puso en marcha un mecanismo, la Matriz de Efectividad en el Desarrollo, para determinar la calidad de los planes de evaluación al inicio. El Banco también aumentó su focalización en la elaboración de evaluaciones de impacto rigurosas y ha introducido progresivamente estos modelos de evaluación como parte de la preparación de los proyectos. Asimismo, ha modificado su forma de realizar el seguimiento de la ejecución de las operaciones mediante el establecimiento de un nuevo informe de seguimiento del avance.

A pesar de estas mejoras, el principal mecanismo del Banco para informar sobre los resultados a nivel de proyecto, el ITP, no cumple adecuadamente la función de un instrumento de autoevaluación fiable, creíble y de alta calidad. El análisis de OVE de una muestra de estos informes de terminación de proyecto indica que los informes no dan cuenta adecuadamente de los parámetros de medición necesarios para documentar adecuadamente el logro de los objetivos de desarrollo del proyecto. La puntuación de los ITP relativa al logro de los objetivos de desarrollo, los avances en la implementación y la sostenibilidad no es informativa. Existe muy poca variación en las calificaciones de autoevaluación —“satisfactorio” en casi todos los informes— y la asignación de calificaciones específicas no se relaciona con la disponibilidad de datos que las respalden.

Estas conclusiones están corroboradas por la evaluación de los ITP efectuada por OVE y por la opinión de funcionarios del Banco. Como parte de la evaluación, OVE entrevistó a miembros del personal y llevó a cabo una encuesta de empleados por correo electrónico. La evaluación de OVE muestra que los ITP están muy desacreditados dentro de la institución. Dichos informes tienen un uso limitado y el personal del Banco es escéptico respecto a la función actual de estos informes en la institución.

Los resultados de la evaluación indican que la escasa calidad de los informes se debe a varias deficiencias del actual sistema de los ITP. El análisis muestra que las causas probables de la mala calidad de los ITP radican en su limitada utilidad y en su falta de prestigio dentro de la institución como instrumentos de autoevaluación, combinadas con los problemas que presenta su plantilla y con la limitada orientación que se proporciona a los responsables de elaborar estos informes. La falta de claridad sobre los recursos disponibles, así como los bajos niveles de financiamiento y los reducidos incentivos para que el personal elabore informes de buena calidad también constituyen causas probables. La falta de una validación sistemática de los resultados de los ITP por parte de OVE también podría haber contribuido a la deficiente estructura de incentivos que rodea la elaboración de estos informes.

Para un banco de desarrollo orientado al logro de resultados es fundamental que se elaboren informes de terminación precisos y bien documentados, validados de manera independiente y objeto de divulgación pública. Estos informes documentan la consecución de los resultados de los proyectos, su sostenibilidad y las lecciones aprendidas, y generalmente constituyen el único registro final completo y público de los resultados alcanzados a nivel de proyecto. En el caso del Banco, queda claro que los ITP no están cumpliendo esa función.

La Administración es consciente de las deficiencias del sistema y ha expresado su voluntad de abordar los defectos de los ITP. Esto puede representar una oportunidad para mejorar sustancialmente el sistema de seguimiento y evaluación del Banco y la estructura de incentivos que respalda ese sistema y para integrar los ITP con los instrumentos recientemente actualizados del Marco de Efectividad en el Desarrollo: la Matriz de Efectividad en el Desarrollo y los informes de seguimiento del avance. OVE también aprovechará esta oportunidad para desempeñar un papel más activo en la validación de resultados y en la publicación de sus propios resultados de validación una vez que se implementen las mejoras del sistema.

Con base en el análisis expuesto en este informe, OVE recomienda lo siguiente para mejorar los ITP en el Banco:

- a. **Revisar la plantilla actual de estos informes para armonizarla mejor con el Marco de Efectividad en el Desarrollo y las Normas de Buenas Prácticas del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación, y adoptar la plantilla nueva para enero de 2013.** El objetivo es documentar de manera completa y exacta los resultados y sus razones. La plantilla nueva ha de ofrecer espacio para analizar y calificar la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de un proyecto.
- b. **Fortalecer el proceso de elaboración de ITP y los incentivos para el personal.** La Administración debería revisar cuidadosamente la versión borrador de los ITP antes de su aprobación, en tanto que OVE debería validar una muestra representativa, tras su aprobación. Además, los ITP deberían divulgarse sistemáticamente dentro y fuera del Banco y deberían crearse herramientas para incrementar su uso. Por último, con el fin de aumentar los incentivos para producir informes de alta calidad, deberían adoptarse medidas para reconocer y recompensar adecuadamente la labor de autoevaluación.
- c. **Utilizar un código de rubro presupuestario específico y asegurar financiamiento adecuado para los ITP.** Los ITP son un elemento fundamental de la agenda de resultados del Banco y presupuestarlos explícitamente fortalecerá los incentivos para su elaboración y permitirá estimar de manera precisa los niveles de financiamiento adecuados.

Recomendaciones de OVE y respuesta de la Administración

Recomendaciones de OVE	Respuesta de la Administración
Revisar la plantilla actual de estos informes para armonizarla mejor con el Marco de Efectividad en el Desarrollo y las Normas de Buenas Prácticas del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación, y adoptar la plantilla nueva para enero de 2013. El objetivo es documentar de manera completa y exacta los resultados y sus razones. La plantilla nueva ha de ofrecer espacio para analizar y calificar la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de un proyecto.	
Fortalecer el proceso de elaboración de ITP y los incentivos para el personal. La Administración debería revisar cuidadosamente la versión borrador de los ITP antes de su aprobación, en tanto que OVE debería validar una muestra representativa tras su aprobación. Además, los ITP deberían divulgarse sistemáticamente dentro y fuera del Banco y deberían crearse herramientas para incrementar su uso. Por último, con el fin de aumentar los incentivos para producir informes de alta calidad, deberían adoptarse medidas para reconocer y recompensar adecuadamente la labor de autoevaluación.	
Utilizar un código de rubro presupuestario específico y asegurar financiamiento adecuado para los ITP. Los ITP son un elemento fundamental de la agenda de resultados del Banco y presupuestarlos explícitamente fortalecerá los incentivos para su elaboración y permitirá estimar de manera precisa los niveles de financiamiento adecuados.	

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 **La mayoría de las instituciones de desarrollo utilizan sistemas para autoinformarse sobre la implementación y la efectividad en el desarrollo de sus proyectos.** En el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los informes de terminación de proyecto (ITP) deberían ser el elemento clave del sistema de autoevaluación del Banco en cuanto a los proyectos con garantía soberana. Los ITP se redactan al término del proyecto, y documentan los resultados logrados con el proyecto en comparación con los objetivos que se fijaron en el documento de préstamo, la sostenibilidad de esos resultados y las lecciones aprendidas. Los ITP constituyen el único registro final aprobado por la Administración del Banco acerca de las operaciones con garantía soberana completadas y desempeñan un papel fundamental en la documentación de los resultados de las intervenciones del Banco y de los organismos ejecutores, y en la identificación de las lecciones aprendidas con la experiencia.
- 1.2 **La Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del Banco, de carácter independiente, está comprometida a llevar a cabo revisiones independientes sobre los ITP.** Este mandato fue introducido por primera vez en 1996 como una de las nueve normas básicas establecidas por el Grupo de Trabajo sobre Bancos Multilaterales de Desarrollo¹. Este grupo de trabajo estableció como requisito una validación independiente sobre todas las autoevaluaciones de proyectos. OVE evaluó la eficacia del sistema de ITP en 2001² y 2005^{3,4}. Las conclusiones principales de la revisión de 2005 fueron que “[l]as autoevaluaciones del Banco refrendan las calificaciones que figuran en los ITP, sin exigir evidencia documentada”, “falta demasiada información acerca de los efectos como para poder determinar la efectividad en el desarrollo” y “[l]a falta de evidencia en cuanto a efectos limita considerablemente la capacidad del Banco respecto de la gestión por resultados”.
- 1.3 **Un grupo de trabajo interdepartamental del Banco revisó la plantilla de los ITP para las diferentes modalidades de préstamo y en agosto de 2006 se lanzó una nueva versión de ITP⁵.** La nueva versión estaba orientada a simplificar los contenidos, reduciendo los casos de superposición entre las actividades del Banco y las del prestatario y siguiendo las recomendaciones formuladas por OVE en 2005⁶. En aquel momento, el Banco no efectuó una revisión completa de todas las directrices para elaborar ITP, sino que creó unas guías de referencia rápida para ofrecer una visión general sobre el “quién, cómo, qué y cuándo” de la preparación de las nuevas versiones de dichos documentos. Las recomendaciones de OVE se recogieron parcialmente, sin establecerse en aquel momento incentivos ni mecanismos adecuados para asegurar el cumplimiento de las directrices y la función de supervisión del Banco.
- 1.4 **Para un banco de desarrollo orientado al logro de resultados es importante contar con informes de terminación de proyecto de buena calidad, validados de manera independiente y objeto de divulgación pública.** Este objetivo está en consonancia con los requisitos del acuerdo del Noveno Aumento, incluida la

condición de que OVE informe anualmente sobre los resultados obtenidos por los proyectos finalizados. Hasta el momento, OVE no ha emprendido una evaluación de rutina de los informes de terminación de proyecto. Como ya se ha mencionado, la Oficina ha llevado a cabo evaluaciones periódicas, todas ellas centradas en gran medida en los elementos de prueba empíricos aportados en los ITP para respaldar las autoevaluaciones. La falta de elementos de prueba necesarios ha menoscabado hasta ahora la capacidad de OVE de validar los resultados de los proyectos terminados, tal y como figuran en los ITP. Como se indica en el informe de 2011 del Panel Independiente de Revisión sobre la función de evaluación del Banco y en pasadas ediciones del Panorama de la Efectividad en el Desarrollo, el sistema de ITP se enfrenta a varios desafíos y hay que revisarlo.

- 1.5 **Este informe tiene dos objetivos: (1) informar al Directorio sobre lo adecuado o no de los datos de los ITP elaborados según las últimas directrices, y (2) determinar las áreas que puedan fortalecerse para mejorar el sistema de ITP.** En virtud de un acuerdo con la Administración, cada año, en el mes de julio, OVE recibiría todos los ITP aprobados y validaría una muestra de ellos. En 2009, OVE analizó los ITP de la cohorte correspondiente a 2008. La Administración recibió una nota técnica sobre los hallazgos de OVE, que quedó reflejada en el Panorama de Efectividad en el Desarrollo de 2010. En 2010 tuvo lugar un proceso similar con los ITP correspondientes a 2009 y los resultados relativos a estas dos actividades se presentan en el Capítulo 3. En 2011, en vez de emprender una nueva ronda de validaciones de los ITP de 2010 (dadas las deficiencias de los datos y la calidad de los ITP observadas en las dos oportunidades anteriores), OVE optó por llevar a cabo un análisis detallado de los problemas subyacentes al sistema de ITP. El presente análisis tiene por objeto proporcionar orientación sobre la forma de mejorar el sistema y posibilitar que el Banco pueda confiar en los ITP como medio de información sobre resultados. El proceso de elaboración de los ITP y la estructura de incentivos vigente para quienes intervienen en el actual sistema de ITP en el Banco se describen en el Capítulo 4.
- 1.6 **El análisis que se presenta en este informe está basado en análisis documentales, entrevistas a determinados empleados del Banco⁷ y una encuesta en línea a autores y potenciales usuarios de los ITP.** Para cumplir con el primero de los objetivos de este informe, OVE informa aquí sobre los resultados de validación mediante un análisis documental de una muestra aleatoria de 25% de los ITP aprobados en 2008 y 2009, como ya se ha señalado. El método empleado para efectuar la validación se explica en el Anexo A. Para abordar el segundo de los objetivos de este informe, OVE llevó a cabo entrevistas estructuradas a personal del Banco y, en diciembre de 2011, encuestó por correo electrónico a una muestra de personal del Banco con el fin de documentar mejor algunos aspectos relativos a la elaboración y utilización de los ITP en el Banco, como la asignación de responsabilidades, los costos de preparación de ITP, los procesos de elaboración y revisión de estos informes y su utilización. La encuesta preguntaba también al personal sobre las principales deficiencias del sistema de ITP y las posibles modificaciones que podrían mejorar este instrumento con la finalidad de hacerlo

más útil para la institución y su labor⁸. Los principales resultados de la encuesta se presentan en el Anexo B.

II. EL SISTEMA DE INFORMES DE TERMINACIÓN DE PROYECTO

- 2.1 **El informe de terminación de proyecto (ITP) es el principal instrumento del sistema de autoevaluación del Banco para informar sobre la efectividad de las operaciones terminadas⁹.** Los ITP documentan los avances en la ejecución del proyecto, los logros del proyecto en función de los objetivos fijados, la sostenibilidad de los resultados y el desempeño del Banco y del prestatario u organismo ejecutor. Los ITP han de servir para dos finalidades: como herramienta de rendición de cuentas para los accionistas y clientes del Banco, y como medio para aprender de la experiencia a fin de ofrecer insumos para el diseño de operaciones futuras. En la actualidad, los ITP se rigen por directrices aprobadas a mediados de 2006¹⁰. En esta sección se tratan los elementos principales de las directrices actuales y el grado en el cual se aplican.
- 2.2 **La normativa del Banco exige la elaboración de ITP para todos los proyectos con garantía soberana y para determinadas operaciones de cooperación técnica no reembolsable de US\$150.000¹¹ o más con períodos de ejecución de por lo menos 12 meses¹².** Las directrices sobre ITP de 2006 exigen lo siguiente: (i) información básica sobre el proyecto; (ii) contexto y descripción del proyecto; (iii) una evaluación de los resultados (logro de efectos directos, productos y externalidades), incluidos los costos del proyecto; (iv) una evaluación de la implementación del proyecto, centrada en el desempeño del Banco y el prestatario (véase en el Anexo C el esquema actual de los ITP); (v) una evaluación de la sostenibilidad de los resultados del proyecto y del sistema de seguimiento y evaluación; y (vi) identificación de las lecciones aprendidas. Las directrices exigen también que los proyectos se califiquen en cuanto a su (i) logro general de los objetivos de desarrollo, con base en lo expuesto sobre efectos directos en la sección Resultados; (ii) avances en la implementación, con base en lo expuesto sobre productos de la sección Resultados; y (iii) sostenibilidad, con base en lo expuesto en la sección del mismo nombre. También se asigna calificación al desempeño del Banco y del prestatario. Todas las calificaciones están en una escala simétrica, no numérica, de cuatro puntos.
- 2.3 **Los ITP son elaborados por la división de VPS responsable del proyecto, y el jefe del equipo de proyecto es el responsable del ITP.** Si bien los jefes de equipo son los responsables de los ITP, el equipo elaborador del ITP incluye con frecuencia a más miembros del personal o a consultores externos, que participan en la redacción del informe. Aproximadamente 60% de los encuestados que respondieron a las preguntas de OVE informaron haber contratado a un consultor para que ayudara en la elaboración del ITP. El trabajo preparatorio generalmente comprende una visita sobre el terreno y entrevistas a interesados y contrapartes clave. Cierta información puede obtenerse también de la evaluación final¹³, en su caso, y del taller de cierre¹⁴.

- 2.4 **El prestatario prepara una evaluación del prestatario, que se adjunta como anexo a la versión final del ITP¹⁵.** La evaluación del prestatario proporciona la valoración del cliente sobre el desempeño del proyecto, el desempeño del Banco durante la ejecución del proyecto (que se incorpora sin ninguna corrección ni cambio al ITP del Banco) y sobre su propio desempeño. Sin embargo, el formato induce respuestas más cortas que las de los ITP del Banco y en muchos casos no hay explicaciones sobre las calificaciones asignadas.
- 2.5 **El borrador del ITP se revisa también en la reunión de revisión de la calidad y el riesgo.** El jefe de división de VPS preside la reunión de revisión de la calidad y el riesgo, a la que asiste también personal de la división y de otras unidades del Banco. En ocasiones, la reunión de revisión de la calidad y el riesgo es presencial, pero en otras es virtual (se recaban comentarios por correo electrónico). Las respuestas a la encuesta de personal indicaron que las reuniones de revisión de la calidad y el riesgo son de carácter virtual en un 80% de los casos. Las actas de estas reuniones y una nota sobre la forma en que se abordaron los temas planteados en la reunión se distribuyen a los participantes.
- 2.6 **Las directrices de 2006 establecieron que los ITP han de entregarse 180 después del último desembolso.** Conforme a la normativa del BID, el ITP ha de presentarse a la reunión de revisión de la calidad y el riesgo 90 días contados desde la fecha en que el desembolso haya quedado efectuado en su totalidad, y ha de aprobarse formalmente como máximo 90 días después de eso¹⁶. El ITP puede presentarse antes de la fecha en que el desembolso haya quedado efectuado en su totalidad (es decir, cuando quede disponible/no desembolsado un saldo máximo del 10% del préstamo) en el caso de proyectos de inversión, pero en el caso de préstamos en apoyo de reformas de política tiene que haberse producido el desembolso completo. El Banco actualmente aplica una norma de puntualidad diferente a la que figura en la normativa y, en particular, mide el cumplimiento de la normativa como de 180 días después del *año calendario*, en lugar de 180 días después del *desembolso*.
- 2.7 **Los ITP habitualmente se divulgan al público en el sitio virtual externo del Banco.** Los procedimientos actuales de publicación del ITP estipulan que después de que el Representante en el país y el jefe de la división de VPS lo hayan aprobado se debe enviar una carta al organismo de contraparte dando un plazo de 45 días para la emisión de la no-objeción en cuanto a la publicación del informe en Internet. Si la contraparte plantea objeciones, el ITP no se divulga al público (pero se publica en la intranet del Banco); si no se recibe respuesta, el ITP tendrá carácter público en el sitio virtual externo del Banco¹⁷. De 256 ITP aprobados entre 2006 y 2010, 33,2% no apareció en el sitio virtual externo del Banco.

III. ANÁLISIS DE LAS COHORTES DE ITP CORRESPONDIENTES A 2008 Y 2009¹⁸

- 3.1 **El análisis de OVE sobre la autoevaluación del desempeño de proyectos del Banco en los ITP está centrado en lo completo o no de los marcos de resultados y las informaciones basadas en pruebas empíricas.** Se trata, por tanto, de una evaluación del contenido empírico de los ITP del Banco y de la congruencia entre ese contenido y las calificaciones de autoevaluación de dichos informes. El carácter adecuado de los datos es una condición necesaria pero no suficiente para la validación de la efectividad en el desarrollo. No se trata de una evaluación de la efectividad en el desarrollo de las operaciones del Banco, evaluación que OVE procura llevar a cabo, en la medida de lo posible en función de las limitaciones de datos, en otro tipo de evaluaciones a nivel de proyecto, sector y país. Debido a la naturaleza de esta actividad, contemplada como auditoría de datos antes que como validación de los resultados de los proyectos, OVE no consultó a los equipos de proyecto mientras analizaba los ITP seleccionados¹⁹.
- A. **Muestra analizada**
- 3.2 **Con el fin de analizar lo adecuado de los datos de los ITP, OVE seleccionó aleatoriamente una muestra de 25% —32 de 122— de los ITP producidos en las cohortes de 2008 y 2009²⁰, compilados por SPD y remitidos a su validación por OVE.** El proceso de implementación de las nuevas directrices aprobadas en 2006 fue lento, de modo que no fue sino en 2008 cuando la nueva plantilla de los ITP pasó a ser utilizada por la mayoría de los proyectos a su conclusión. El examen documental de OVE se llevó a cabo en 2009 y 2010, revisándose los ITP correspondientes a las cohortes de 2008 y 2009, respectivamente. Como ya se ha mencionado, este informe no incluye un análisis documental de la muestra proveniente de la cohorte de 2010, dada la decisión de OVE de centrar los recursos en una revisión más amplia del sistema de ITP en 2011.
- 3.3 **La lista de ITP revisados se presenta en el Cuadro 1.** De los 32 ITP analizados, 27 eran informes de terminación de operaciones de inversión y cinco correspondían a préstamos programáticos en apoyo de reformas de política o a préstamos en apoyo de reformas de política. La muestra estaba distribuida entre las divisiones del Banco de la siguiente forma: seis ITP correspondientes a la División de Protección Social y Salud; cinco, a la División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Gestión del Riesgo de Desastres; cinco, a la de Educación; cuatro, a la de Agua y Saneamiento, tres, a la de Capacidad Institucional del Estado, tres, a la de Mercados de Capital e Instituciones Financieras; tres, a la de Gestión Fiscal y Municipal; y uno a cada una de las siguientes divisiones: Energía, Transporte, y Ciencia y Tecnología. Aunque la muestra no se estratificó por país prestatario, en ella estaban representados 22 de los 28 países prestatarios.

Cuadro 1. Muestra de los ITP revisados			
Proyecto	Nombre del proyecto	Unidad	Tipo de operación
AR0144	Apoyo Reestructuración Empresarial	IFD/CMF	Inversión
AR0181	Reforma Educación Superior no Universitaria	SCL/EDU	Inversión
BH0008	Manejo de Desechos Sólidos	INE/WSA	Inversión
BO0115	Esc. Epidemiológico y Apoyo Reforma Salud	SCL/SPH	Inversión
BR0265	Descontaminación del Río Tietê, Etapa II	INE/WSA	Inversión
BR0274	Autosuficiencia Asentamientos Reforma Agraria	INE/RND	Inversión
BR0364	Diversidad en la Universidad	SCL/EDU	Inversión
CO0142	Programa Nuevo Sistema Escolar	SCL/EDU	Inversión
HA-L1001	Reforma Fiscal y Gobernanza	IFD/FMM	PBL/PBP
ME0137	Programa de Financiamiento Vivienda	IFD/CMF	Inversión
NI0183	Programa Sectorial Social de Apoyo a la ERCERP	SCL/SPH	PBL/PBP
PN0122	Programa Ambiental Nacional (PAN)	INE/RND	Inversión
PR0117	Fortalecimiento de la Reforma Educativa	SCL/EDU	Inversión
SU0017	Albergues de Bajos Ingresos	IFD/FMM	Inversión
VE0112	Programa Ciencia y Tecnología II Etapa	IFD/CTI	Inversión
AR0120	Reforma de la Atención Primaria de Salud	SCL/SPH	Inversión
AR0231	Programa Federal para la Mujer	SCL/SPH	Inversión
CH-L1005	Intervención Innovadoras para el Adulto Mayor	SCL/SPH	Inversión
CO0258	Apoyo Fortalecimiento Procuraduría General Nación	IFD/ICS	Inversión
CO0266	Programa de Renovación de la Administración Pública	IFD/ICS	Inversión
EC0191	Regularización y Administración de Tierras Rurales	INE/RND	Inversión
ES-L1040	Reformulación Programa de Apoyo a la Política Social	SCL/SPH	PBL/PBP
ES0129	Programa Caminos Rurales Sostenible	INE/TSP	Inversión
GU0081	Desarrollo Sostenible del Petén	INE/RND	Inversión
GY0053	Programa de Manejo Fiscal y Financiero	IFD/ICS	Inversión
HO0219	Programa Sector Financiero	IFD/CMF	PBL/PBP
JA0059	Programa Educación Básica y Primaria III	SCL/EDU	Inversión
ME0212	Agua Potable y Saneamiento en Áreas Rurales II	INE/WSA	Inversión
PE-L1057	Reforma del Sector de Saneamiento III	INE/WSA	PBL/PBP
PN0116	Desarrollo Sostenible del Darién	INE/RND	Inversión
RG0004	Medio Ambiente y Reasentamiento Yacyretá	INE/ENE	Inversión
UR0123	Integración de Asentamientos Irregulares	ICF/FMM	Inversión

B. Congruencia de los objetivos de desarrollo

3.4 En 18 de los 32 proyectos analizados, OVE halló congruencia entre los objetivos de desarrollo (generales y específicos) originales del proyecto y los

objetivos del proyecto enumerados en el ITP²¹. La premisa de esta evaluación es que los objetivos originales de un proyecto, tal y como figuran en el documento de préstamo y fueron aprobados por el Directorio, expresan las intenciones del Banco y de los gobiernos prestatarios. En consecuencia, salvo que exista una reestructuración oficial, el Banco es responsable del logro de los objetivos de cada proyecto tal y como se enunciaron originalmente²². OVE halló que en la mayor parte de los casos los ITP presentan escasa justificación o información sobre las razones de la reformulación, sobre si la reestructuración fue resultado de una reformulación oficial aprobada por el Directorio Ejecutivo o de ajustes de ejecución, y sobre su impacto global en los objetivos de desarrollo. La falta de congruencia entre objetivos surge si (i) los objetivos se abandonaron o cancelaron debido a una reestructuración o reformulación del proyecto; o bien si (ii) el enunciado de los objetivos se reformuló sustancialmente²³ (en el Cuadro 2 figuran ejemplos de ambos fenómenos).

Cuadro 2: Ejemplos de objetivos reescritos en el ITP

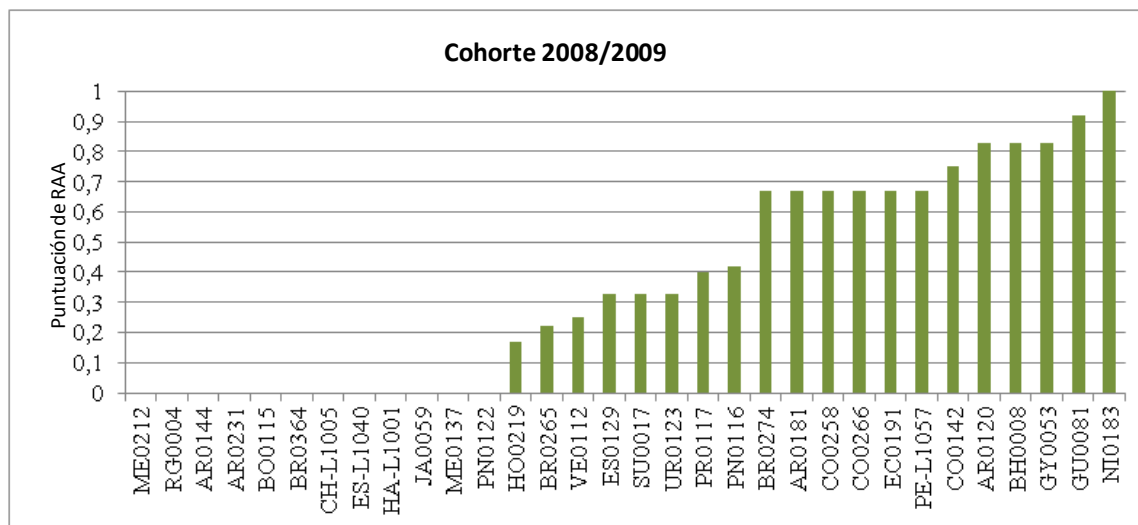
ITP	Objetivos originales en el documento de préstamo	Objetivo tal y como figura en el ITP	¿Reformulación formal de los objetivos del préstamo?
UR0123	<u>Objetivo específico:</u> “(i) mejorar la focalización y coordinación de políticas de políticas gubernamentales dirigidas a la reducción de la pobreza urbana; (ii) promover cambios en las normas urbanísticas y en las políticas y mecanismos institucionales del sector de vivienda, de modo a favorecer la oferta de tierras urbanizables y de viviendas de bajo costo; y (iii) articular acciones del sector público y de organizaciones de la sociedad civil, estimulando la organización comunitaria y integración social de las comunidades beneficiadas por el programa.”	<u>Objetivo específico:</u> “(i) Promover la integración urbana de los asentamientos irregulares;” (ii) reducir su tasa de crecimiento; y (iii) estimular la integración social de sus residentes.”	No hubo reformulación formal de los objetivos del programa. Cambio de indicadores en el componente “ <i>mejoramiento del barrio</i> ”.
PN0116	<u>Objetivo general:</u> “contribuir al desarrollo social, institucional y productivo sostenible y al manejo y protección de los recursos naturales de la Provincia de Darién.”	<u>Objetivo general:</u> “contar con instituciones públicas y sociedad civil fortalecidas orientadas a promover una adecuada gestión social, ambiental y económica que permita el desarrollo sostenible de Darién.”	No hubo reformulación formal de los objetivos del programa.

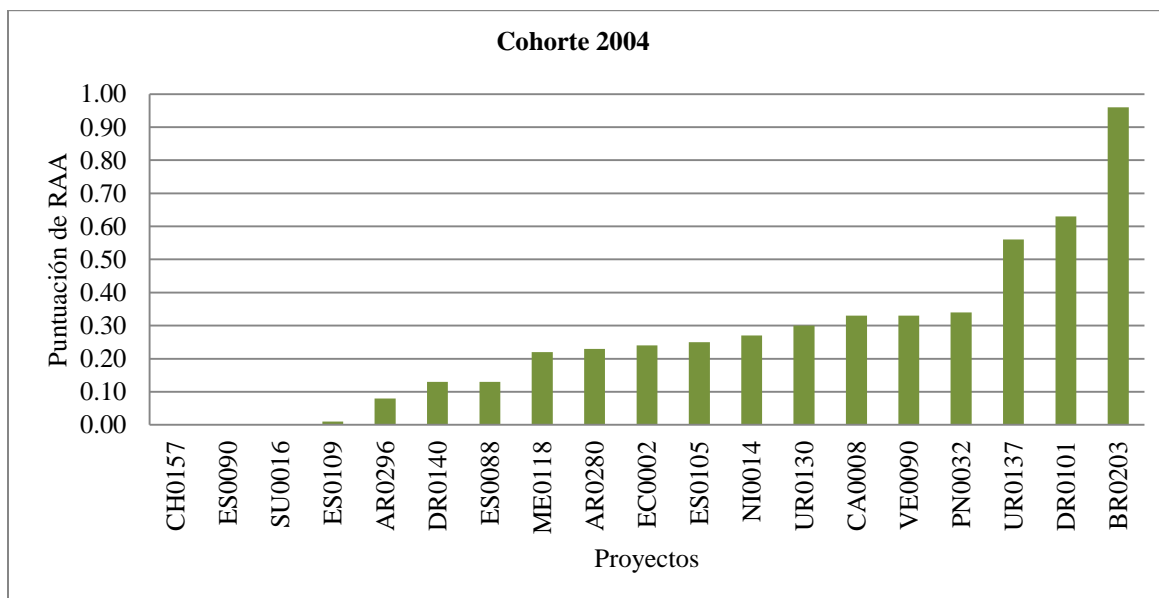
ITP	Objetivos originales en el documento de préstamo	Objetivo tal y como figura en el ITP	¿Reformulación formal de los objetivos del préstamo?
BR0265	<u>Objetivo específico:</u> “Mejor aprovechamiento de los recursos hídricos en el Alto Tietê, Disminución de los impactos adversos causados por la contaminación del río Tietê y sus tributarios, y Mejorar la calidad del agua en el río Tietê y sus tributarios.	<u>Objetivo específico:</u> “Mejorar la calidad del agua en el río Tietê y sus tributarios.”	No hubo reformulación formal de los objetivos del programa. Cambio de indicadores en el siguiente componente: <i>“descontaminación del río Tietê y en el de redes de alcantarillado sanitario.”</i>
BR0364	<u>Objetivo general:</u> promover la equidad y la diversidad en la educación superior.	<u>Objetivo general:</u> “Apoyar la formulación de manera participativa y validar las propuestas de políticas innovadoras de inclusión social de combate de la discriminación racial y étnica en la educación media y superior.”	No hubo reformulación formal de los objetivos del programa.
CO0142	<u>Objetivo general:</u> “Iniciar reformas en el sistema educativo colombiano dirigidas a fortalecer la gestión descentralizada y autónoma y mejorar la eficiencia y equidad social en la asignación de los recursos, como medio para ofrecer un servicio educativo de mejor calidad.”	<u>Objetivo general:</u> “Gestión descentralizada y autónoma de la SE de los departamentos y municipios certificados (mediante el reordenamiento financiero e institucional y la transferencia definitiva de responsabilidades a los municipios sobre el manejo de recursos financieros y docentes; mayor participación de los departamentos).”	El tercer objetivo específico fue abandonado, pero se mantuvo el principal objetivo general.
SU0017	<u>Objetivo general:</u> (i) Mejorar las condiciones de vivienda de los hogares de bajo y moderado ingreso, (ii) Ayudar a que las instituciones privadas, ONG y CBOs más capaces de Suriname asistan a los hogares subatendidos de los barrios de ingresos bajos y medios para mejorar un construir viviendas, (iii) Realizar políticas de vivienda y subsidios más eficientes, equitativas y transparentes.”	<u>Objetivo general:</u> Mejorar las condiciones de vivienda para los hogares de bajos y medios ingresos en Suriname, y realizar inversión de vivienda pública y privada más eficiente y equitativa introduciendo un nuevo modelo de financiamiento sobre la base de subsidios a la demanda.	No hubo reformulación formal de los objetivos del programa.

C. Base de pruebas empíricas

3.5 **La mayoría de los ITP no presentan datos adecuados para documentar en qué medida se cumplieron los objetivos de desarrollo del proyecto.** El análisis de OVE se efectuó a los niveles de efecto directo y de producto, mediante una herramienta de análisis de resultados obtenidos (RAA), la cual registra sistemáticamente qué cantidad de pruebas empíricas presenta el ITP para documentar el logro de los objetivos originales por parte del proyecto. La RAA responde a las siguientes preguntas: ¿cuáles son los objetivos del proyecto?; cada uno de esos objetivos, ¿es objeto de seguimiento por lo menos por un indicador de efectos directos?; ¿son adecuados los indicadores para medir el objetivo?²⁴; ¿están definidos y medidos los indicadores?; ¿cuentan esos indicadores con niveles de referencia, metas y datos finales? Las respuestas a estas preguntas se suman en un puntaje según un índice de puntuación sobre el grado de completamiento, que va del 0 (no se presentan pruebas empíricas) a 1 (completamente evaluable). Para la evaluación y las calificaciones se utilizó el índice de RAA correspondiente a cada proyecto. A los efectos del presente análisis, el objetivo del proyecto se consideró como uno de los elementos relacionados más directamente con los efectos directos previstos de la intervención propuesta²⁵.

Gráfico 1. Puntuación de RAA 2008/2009 y 2004





3.6 **La puntuación de RAA para los ITP aprobados en 2008/2009 es mejor que la de los correspondientes a 2004, pero todavía no es satisfactoria.** La puntuación promedio de RAA para los ITP aprobados en 2008 y 2009 revisados por OVE fue de 0,363 (de una puntuación posible de 1,00). La puntuación promedio de RAA correspondiente a proyectos de préstamos de inversión (promedio 0,363) fue ligeramente inferior a la correspondiente a préstamos en apoyo de reformas de política (promedio 0,368)²⁶. De 32 ITP, 14 tuvieron una puntuación de RAA igual a 0, y tres, una de menos de 0,25. El promedio correspondiente a 2008/2009, si bien es bajo, representa una mejora respecto a 2004, año en el promedio fue solo de 0,27 (véase el Gráfico 1). La falta de pruebas empíricas, indicada mediante un índice de RAA bajo, restringe la capacidad de OVE de validar las calificaciones de los ITP. Seguidamente se señalan algunas de las razones de estas puntuaciones de RAA bajas.

3.7 **Primero, el Banco a menudo mide productos en vez de efectos directos en la sección de ITP que informa y analiza los indicadores de efectos directos (Sección III a. de la plantilla de ITP).** OVE clasificó como indicadores de productos todos aquellos que procuran medir los medios para alcanzar el objetivo. Según dicho criterio, 59% (19 de 32) de los ITP analizados usan indicadores de productos cuando lo que se busca son efectos directos. Por ejemplo, el proyecto AR0120 busca “mejorar la cobertura, promover la equidad y mejorar la condición de salud de la población mediante la reforma de la organización, la prestación y el financiamiento de los servicios de APS en las provincias, buscando mejorar su eficiencia y eficacia”. Entre los pocos indicadores de efectos directos, incluye “programas de pregrado para formación de médicos y otros profesionales de la salud orientados a la APS y la salud de la familia en cuatro universidades”. Dicho

indicador mide los medios para lograr eficiencia y eficacia en la APS, por lo cual OVE lo clasificó como indicador de producto. En el caso del proyecto VE0112, el objetivo es *“fortalecer el Sistema Nacional de Innovación”*, pero casi todos los indicadores del ITP son indicadores de productos, tales como “Número de estudiantes en postgrados asociativos estable”, “Número de centros de documentación y bibliotecas incorporados en red” o “Redes temáticas activas”. En el caso del proyecto AR0144, los objetivos de desarrollo son *“mejorar la competitividad de las PYME, facilitar el acceso de las PYME a los servicios de apoyo y estimular el desarrollo de un mercado de servicios focalizado en las PYME”*. El único indicador presentado en el ITP es el *“número de planes de desarrollo de empresas aprobados”*. Se trata claramente de un indicador de producto y es insuficiente para medir la competitividad, el acceso al mercado o el desarrollo del mercado.

3.8 En segundo lugar, algunos indicadores no son adecuados para medir objetivos.

En el caso del proyecto AR0231, el objetivo del proyecto era *“mejorar la formulación, el seguimiento y la evaluación de políticas y programas públicos, con el fin de beneficiar en el largo plazo la situación de la mujer en el país”*. Se utilizan dos indicadores para medir este objetivo: *“la perspectiva de género está reflejada en políticas y leyes, locales y nacionales (porcentaje del total de leyes y políticas)”* y *“porcentaje de solicitudes a las áreas de la mujer como insumo para la discusión de políticas y leyes a los niveles local y nacional”*. No queda claro de qué se trata la “perspectiva de género” ni cómo queda reflejada en políticas y leyes. Claramente, las leyes y políticas son indicadores de producto, y si se implementan reflejando una “perspectiva de género”, eso no significa que el objetivo general de mejorar la situación de la mujer en el país se haya cumplido, lo cual dependerá del efecto de las políticas y leyes sobre la inclusión de género.

3.9 En tercer lugar, con frecuencia no hay parámetros de referencia ni metas.

Aunque en algunos ITP están bien medidos, los valores finales de los indicadores establecidos en muchos casos no presentan los datos correspondientes a los parámetros de referencia, sin los cuales es difícil medir los cambios registrados durante un proyecto o entender el alcance del cambio potencial. Por ejemplo, en el caso del proyecto ES0129, el valor del índice de RAA es 0,67, principalmente como reflejo del hecho de que cinco de los seis indicadores no presentan parámetros de referencia²⁷. Incluso si el ITP documenta un cambio positivo en un indicador, el Banco es responsable de lo que planeó conseguir. Esas metas no se fijan siempre al comienzo, o no se da cuenta de las mismas en el ITP, lo cual imposibilita documentar completamente si el Banco alcanzó o no sus objetivos. En el caso del proyecto ES0140: *“contribuir a consolidar el sistema de protección social para los más pobres y profundizar la visión de mediano y largo plazo para la política social de reducción de pobreza en El Salvador”*, el ITP presenta 12 indicadores en total. De esos indicadores, la mayoría carece de un valor de referencia y dos no tienen un parámetro de medición adecuado como, por ejemplo, fortalecimiento institucional y técnico, con valor de 0 a 1. Como la mayor parte de los indicadores carece de un valor de referencia, el logro del objetivo no puede

medirse en comparación con el valor original. En el caso del proyecto JA0059, el programa busca “*contribuir al mejoramiento del desempeño, la eficiencia y la equidad del sistema de educación primaria*”, pero el indicador de desempeño, eficiencia y equidad no tiene parámetro de referencia ni metas, lo que hace difícil determinar los avances del programa.

- 3.10 **En algunos casos se proporcionan pruebas empíricas, pero que no corroboran las afirmaciones formuladas.** En el caso del proyecto NI0183, “*Programa Sectorial Social de Apoyo a la ERCERP*”, según el ITP hubo una dispensa de condicionalidades y la mayoría de las metas fijadas no se cumplieron. No obstante, el ITP concluyó que “*Prácticamente todos los indicadores que reflejan el efecto directo de este PBL se cumplieron*”. Sin embargo, OVE halló que esa afirmación no era congruente con el hecho de que gran parte de las reformas del programa no se implementaron. Esto ocurre también con el proyecto UR0123, “*Integración de Asentamientos Irregulares*”, en el que la evaluación ex post que se cita en el ITP contradice la declaración de logro de los objetivos de desarrollo. La evaluación de impacto del programa no encontró impacto socioeconómico alguno al comparar el grupo tratado y el grupo de control, pese a lo cual el ITP sugirió que el proyecto había tenido resultados satisfactorios.

D. Calificaciones

1. Objetivo de desarrollo (OD)

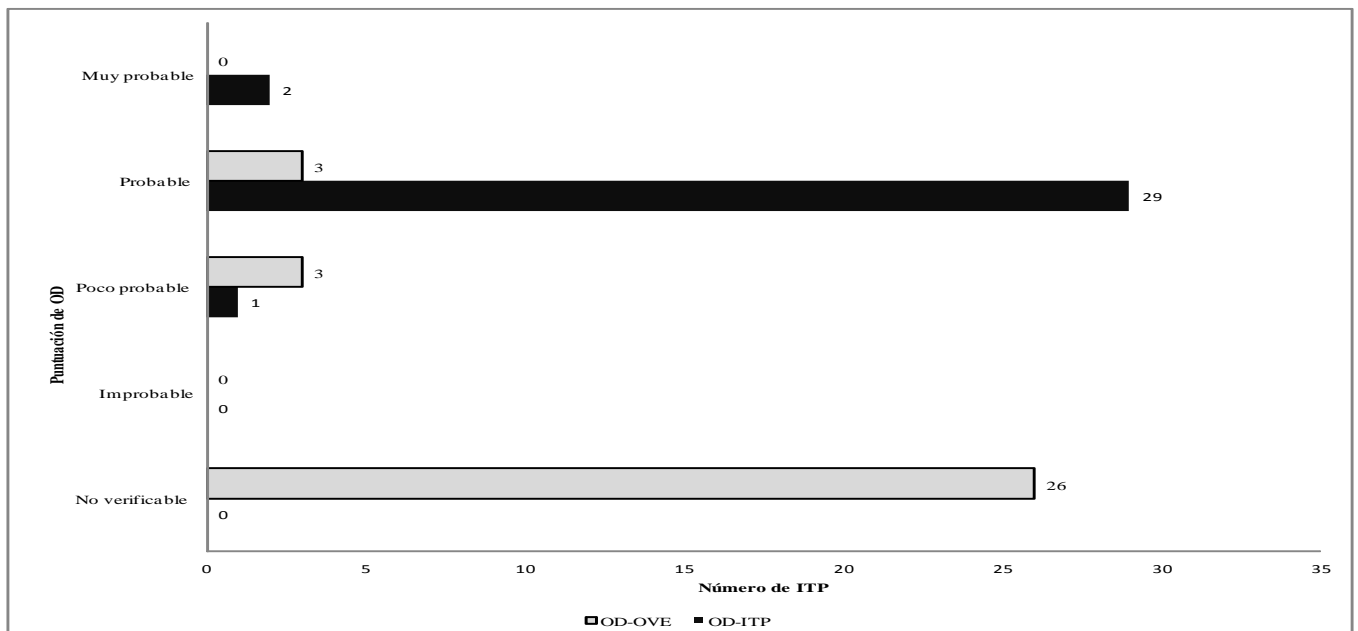
- 3.11 **La sección ‘efectos directos’ de la plantilla de los ITP requiere que los informes identifiquen indicadores clave de efectos directos; registren los parámetros de referencia, hitos, metas y buenos desenlaces; y analicen el logro de los objetivos de desarrollo comparando los indicadores de efectos directos planificados y obtenidos.** Si se observa una brecha importante entre ambos, el ITP debería incluir una explicación sobre los factores responsables de la brecha. La guía rápida requiere también que se incluyan estimaciones de la tasa interna de retorno (TIR) y la eficacia en función del costo en todos los ITP de los proyectos que presentaban ese análisis en el momento de la aprobación. La plantilla también contiene una sección sobre externalidades: “consecuencias no perseguidas positivas o negativas que hayan tenido lugar durante la ejecución del proyecto. En la medida de lo posible, comente toda externalidad resultante de este proyecto, con especial énfasis en los aspectos ambientales y sociales”. Luego, la plantilla solicita que el ITP califique el proyecto en términos de logro del objetivo de desarrollo de acuerdo con el siguiente patrón de referencia²⁸:

Cuadro 3. Calificaciones y criterios respecto al Objetivo de Desarrollo

Puntuación	Calificación	Criterio
4	Muy probable	El proyecto logró o se prevé que logrará o sobrepasará <u>todo(s)</u> su(s) objetivo(s) de desarrollo y ha logrado o es altamente probable que logre resultados de desarrollo considerables.
3	Probable	El proyecto logró o se prevé que logrará <u>la mayor parte</u> de su(s) objetivo(s) o se prevé que logrará resultados de desarrollo satisfactorios.
2	Poco probable	El proyecto no logró o no se prevé que logrará <u>la mayor parte</u> de su(s) objetivo(s) de desarrollo y no ha obtenido resultados de desarrollo considerables.
1	Improbable	El proyecto no logró y no se prevé que logrará <u>ninguno</u> de su(s) objetivo(s) de desarrollo.

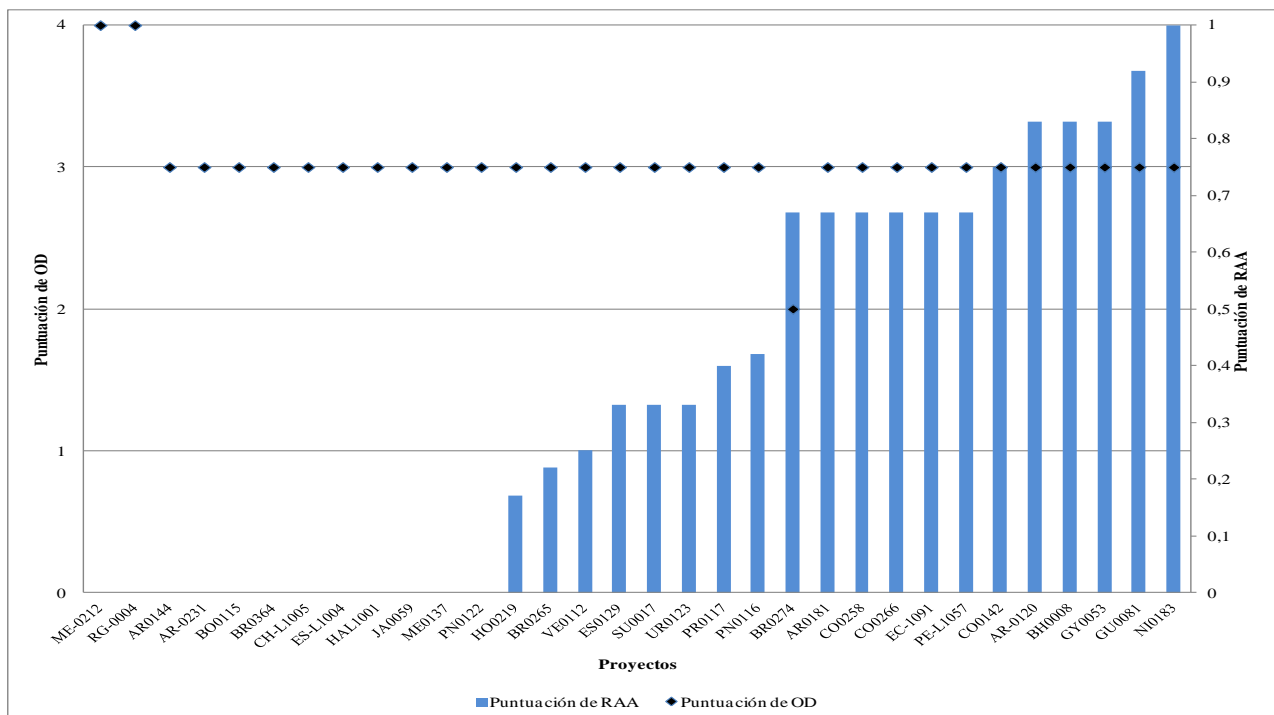
3.12 **OVE evaluó la suficiencia empírica de las calificaciones relativas a objetivo de desarrollo en los ITP²⁹ y pudo validar estas calificaciones en seis de los ITP.** En la cohorte de ITP correspondientes a 2008, tan solo en un caso (BR0274) el ITP y sus anexos contuvieron información suficiente y congruente con las calificaciones otorgadas por los jefes de equipo. En la cohorte correspondiente a 2009 eso fue cierto en dos casos³⁰, en tanto que en otros tres OVE halló pruebas empíricas suficientes para rebajar la puntuación relativa a los objetivos de desarrollo³¹. En el Gráfico 2 se muestran las calificaciones que asignó OVE frente a las calificaciones que figuraban en los 32 ITP analizados. En cuanto a los informes que carecían de la información necesaria pra efectuar la validación, OVE los calificó a todos como “no verificable”.

Gráfico 2. Calificaciones relativas a objetivos de desarrollo asignadas por OVE y presentadas en el ITP



- 3.13 **Las tasas internas de retorno (TIR) no están calculadas como se solicita.** Según la guía de referencia rápida de 2006 para los ITP, para evaluar si el proyecto ha logrado sus objetivos de desarrollo han de utilizarse tasas de retorno. De hecho, las normas básicas del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación de los bancos multilaterales de desarrollo y la plantilla de los ITP exigen que el proyecto reestime las tasas de retorno³². Para cumplir este requisito, el ITP ha de actualizar el cálculo ex-ante de la TIR si se realizó en el momento de la aprobación, y aplicar una metodología comparable ex post. Sin embargo, de los 12 ITP en los que se requería informar sobre estas estimaciones, solo uno (UR0123) realizó el cálculo ex post, aunque el ITP no informó sobre esa estimación.
- 3.14 **El análisis muestra que la disponibilidad de datos o pruebas empíricas no parece influir en la puntuación relativa a los objetivos de desarrollo que se asigna en los ITP.** La mayor parte de las puntuaciones relativas a objetivos de desarrollo revisadas correspondientes a 2008/2009 tenían la misma calificación de 3 (probable), sin perjuicio de las pruebas empíricas proporcionadas (puntuación de RAA), lo que indica que la puntuación se asigna independientemente de la existencia de indicadores adecuados sobre efectos directos.

Gráfico 3. Autocalificaciones de los ITP y puntuación de RAA



2. Avances en la implementación (AI)

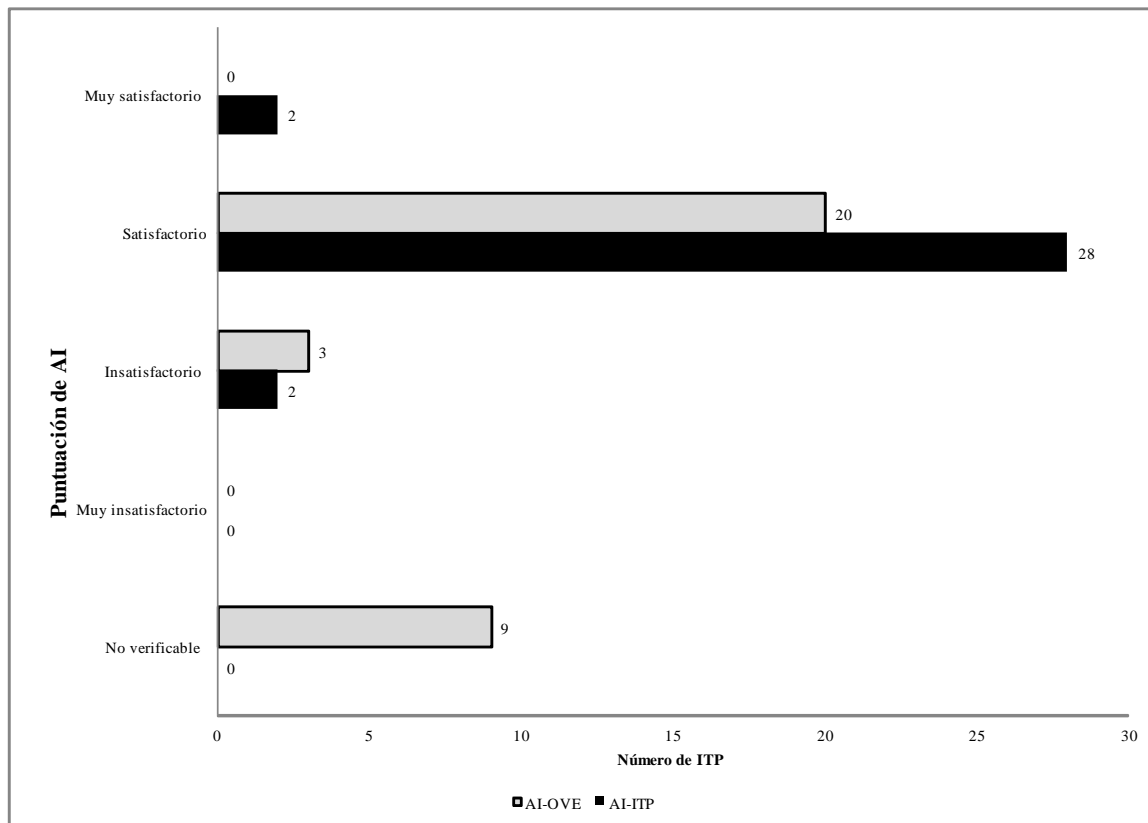
- 3.15 Según la guía de referencia rápida, la sección **Productos (Sección III. apartado c) de los ITP debe llenarse con información proveniente del sistema de información de seguimiento del Banco, y actualizarse³³**. Luego, a los autores del ITP se les solicita actualizar los datos relativos a los productos obtenidos con el proyecto. Al final de la sección sobre avances en la implementación, el ITP califica la implementación del proyecto de acuerdo con los siguientes criterios:

Cuadro 4. Calificaciones y criterios relativos a avances en la implementación

Puntuación	Calificación	Criterio
4	Muy satisfactorio	La implementación de <u>todos</u> los componentes del proyecto se llevó a cabo según el calendario previsto en el plan de ejecución original o revisado del proyecto y la calidad general de los productos es buena.
3	Satisfactorio	La implementación de los componentes <u>importantes</u> (críticos para lograr los objetivos de desarrollo) se llevó a cabo según el calendario previsto en el plan de ejecución original o revisado del proyecto y la calidad de los productos es adecuada. Algunos componentes pueden necesitar medidas correctivas, pero estas medidas no afectarán seriamente la implementación general del proyecto ni la retrasarán.
2	Insatisfactorio	No se cumplió el plan de ejecución original o revisado del proyecto respecto a los componentes <u>más importantes</u> y hay un problema con la calidad. Ha tenido lugar un retraso importante de la implementación del proyecto.
1	Muy insatisfactorio	No se cumplió el plan de ejecución original o revisado del proyecto respecto a los componentes <u>más importantes</u> y/o hay un problema grave con la calidad.

- 3.16 **OVE pudo validar 23 de las 32 calificaciones de los ITP en cuanto a avances en la implementación³⁴**. El Gráfico 4 muestra los resultados de la validación de OVE comparados con las calificaciones asignadas en los ITP. Los ITP documentaron mejor lo entregado (productos) que los resultados de los proyectos (efectos directos). Las dificultades para efectuar la validación de las autocalificaciones del resto de los ITP en cuanto a avances en la implementación se debieron a varios problemas.

Gráfico 4. Comparación de calificaciones sobre avances en la implementación entre las asignadas por OVE y las asignadas en los ITP



- 3.17 **Primero, en varios ITP el análisis sobre los indicadores de producto no era suficiente para validar la calificación de avances en la implementación.** Por ejemplo, en el caso del proyecto ME0137, Programa de Financiamiento de Vivienda, el anexo del ITP que prepararon las autoridades mexicanas incluye información sobre uno de los productos clave del proyecto, a saber, el “número de subsidios”. Sin embargo, muestra una tendencia al alza hasta 2003 y un pronunciado descenso a partir de ese año. La falta de indicadores de metas o de una tendencia de metas desde el comienzo restringe la posibilidad de validar la calificación del préstamo en cuanto a avances en la implementación.
- 3.18 **En segundo lugar, los ITP de los proyectos que experimentaron cancelaciones o dispensas no proporcionan un análisis adecuado de estos aspectos y de su impacto en el conjunto del programa.** Por ejemplo, el ITP correspondiente al proyecto HA-L1001, Reforma Fiscal y Gobernanza en Haití, menciona algunas condiciones que el país no logró. Aunque se dispensó su cumplimiento, estas condiciones, como la creación de una unidad de inspección interna con suficiente personal calificado y la aprobación de un nuevo código aduanero, parecen afectar el logro de los objetivos del préstamo en apoyo de reformas de política.

- 3.19 **Por último, casi todos los ITP contienen un análisis insuficiente sobre la calidad y el costo de los productos.** Las directrices de los ITP indican que el criterio de calificación de avances en la implementación también es función de si los productos logrados fueron de la calidad esperada y de costo razonable. Sin embargo, los ITP rara vez contenían referencias a la calidad y el costo de los productos, e incluso en los escasos informes en los que dichas referencias sí aparecen, el análisis correspondiente es insuficiente.

3. Sostenibilidad (S)

- 3.20 **En la sección ‘sostenibilidad’, las guía de referencia rápida sobre los ITP establecen los siguientes requisitos:** (i) análisis de los factores críticos relativos a la sostenibilidad de los resultados logrados a lo largo de la ejecución del proyecto, incluido un futuro plan de operaciones; (ii) exposición de los riesgos potenciales capaces de afectar la sostenibilidad de los resultados y cómo se los va a gestionar, incluidas recomendaciones sobre actividades de seguimiento del Banco; y (iii) capacidad del organismo ejecutor/prestatario de sostener los resultados del proyecto. Esta sección concluye con la calificación de sostenibilidad, definida como sigue:

Cuadro 5. Calificaciones y criterios de sostenibilidad

Puntuación	Calificación	Criterio
4	Muy probable	Se prevé que todos los logros importantes relacionados con los objetivos de desarrollo serán sostenibles a lo largo de la vida económica del proyecto. En el diseño del proyecto o durante su ejecución se incluyeron elementos específicos y sólidos que muy probablemente aseguren su sostenibilidad financiera e institucional.
3	Probable	Se prevé que la mayoría de los logros importantes del proyecto serán sostenibles a lo largo de la vida económica del mismo. Se introdujeron elementos satisfactorios orientados a asegurar la sostenibilidad financiera e institucional del proyecto.
2	Poco probable	Se prevé que algunos de los logros importantes de proyecto no serán sostenibles a lo largo de la vida económica del mismo. En el diseño del proyecto o durante su ejecución se incluyeron pocos elementos orientados a asegurar su sostenibilidad financiera e institucional.
1	Improbable	Es probable que solamente unos pocos de los logros del proyecto, si acaso, sean sostenibles. No se incluyeron elementos orientados a asegurar la sostenibilidad financiera e institucional del proyecto.

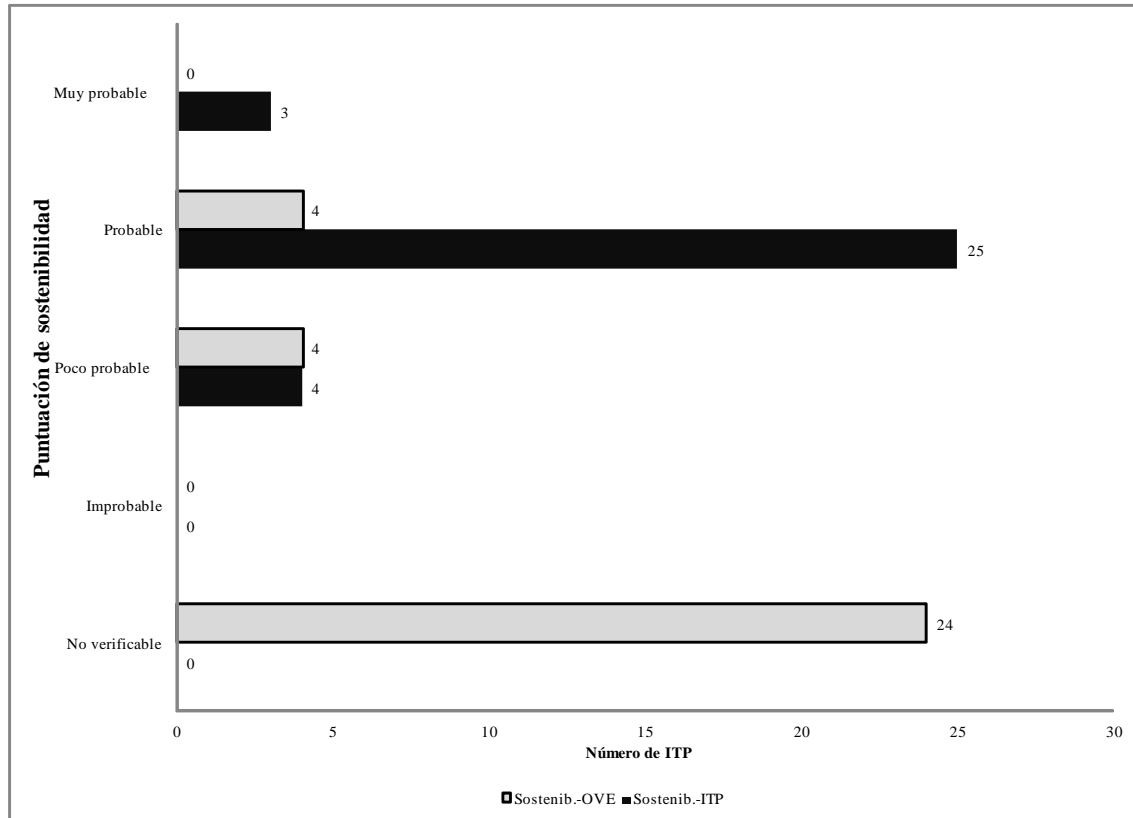
- 3.21 **OVE halló que los ITP no identificaban factores críticos que fueran a afectar la continuidad de los beneficios, o la forma de cuantificarlos o realizar su seguimiento.** En estas circunstancias, es difícil validar empíricamente los hallazgos de sostenibilidad. Algunas de las dificultades clave se mencionan a continuación.

- 3.22 **Primero, las calificaciones sobre sostenibilidad están limitadas con frecuencia por falta de información sobre los beneficios y los avances en la implementación.** Al analizar la sección sobre sostenibilidad, OVE consideró toda la información disponible en el ITP. La calificación de sostenibilidad se validó incluso si los proyectos carecían de información sobre los efectos directos alcanzados, a condición de que presentaran un análisis claro de los productos, indicando su sostenibilidad y su vinculación con el logro de los objetivos del proyecto³⁵. No obstante, en muchos casos la información sobre los avances en la ejecución es insuficiente para mostrar que los efectos directos o los productos serán sostenibles. Por ejemplo, el ITP del proyecto de apoyo a la diversidad en la universidad (BR0364) carece de información sobre los resultados logrados. Adolece también de varias faltas de congruencia cuando se refiere a los cambios de política que se precisarían en aras de la sostenibilidad. Dadas estas dificultades y la falta de un análisis sobre sus consecuencias futuras en la sostenibilidad, no es posible respaldar la calificación positiva que se asigna en el ITP. En otros casos, los ITP asignan calificaciones altas sobre sostenibilidad a pesar de que no se hayan llevado a cabo actividades integrantes del proyecto. Este es el caso del proyecto regional RG0004 orientado a *“consolidar y ejecutar el Plan Maestro de Manejo Ambiental y el Plan de Acción de Reasentamiento y Rehabilitación, como parte integral del Proyecto Hidroeléctrico Yacetyretá, con el fin de salvaguardar y mejorar la calidad de vida de las poblaciones afectadas”*. El ITP no cuenta con indicador de efectos directos y afirma que las principales actividades del proyecto no se habían completado en el momento de elaborar el informe. No obstante, clasifica la sostenibilidad del proyecto como satisfactoria.
- 3.23 **En segundo lugar, la mayoría de las secciones de sostenibilidad presentan un análisis muy deficiente.** Por ejemplo, en el caso del programa de “Ciencia y Tecnología” (VE-0122), una parte importante del programa está relacionada con la aprobación de una nueva ley y con cambios estructurales a nivel ministerial. Sin embargo, el ITP no analiza la manera en que estos cambios fundamentales incidirán en la sostenibilidad operativa y financiera de los beneficios del proyecto. El informe habría mejorado con un análisis institucional \detallado para respaldar la calificación sobre sostenibilidad. En el caso del “Escudo Epidemiológico Boliviano y Apoyo a la Reforma del Sector Salud” (BO-0115), las referencias a la sostenibilidad institucional y financiera también fueron limitadas e inadecuadas para justificar las calificaciones de sostenibilidad asignadas. Además, en este caso concreto, la cancelación del componente de apoyo a la reforma sanitaria podría afectar claramente la continuidad del resto de los componentes, y sin embargo en el ITP no se trataron las consecuencias de este hecho. En el “Programa Sectorial Social de Apoyo a la ERCERP” (NI-0183) se observa la misma tendencia: el ITP no incluye un análisis de sostenibilidad, a pesar de los indicios de riesgos importantes, pero afirma que los resultados serían sostenibles. En este caso el ITP proporciona pruebas de que reformas que eran clave para el proyecto no se implementaron y que aspectos básicos de la reforma educativa no se pudieron aprobar. Teniendo en cuenta estos hechos en conjunto, no es posible verificar que

exista una expectativa razonable de que los beneficios continuarán, a diferencia de lo que sugiere la calificación de satisfactorio asignada por el ITP en esta sección.

- 3.24 **En tercer lugar, algunas calificaciones de sostenibilidad no eran congruentes con la narrativa de los ITP ni con la información disponible.** Generalmente, los factores negativos de los ITP fueron más frecuentes e importantes que los factores positivos de compensación; sin embargo, muchas autocalificaciones de los ITP en materia de sostenibilidad no reflejaban completamente el balance entre esos factores positivos y negativos. En general, en esta sección de sostenibilidad se observa una desconexión entre la narrativa de los informes y las calificaciones que se asignan. Por ejemplo, en el caso de un préstamo programático para reforma del sector de saneamiento (PE-L1057), el ITP menciona riesgos altos para la sostenibilidad del proyecto, pero luego los aborda o mitiga para justificar la calificación positiva de satisfactorio que se asigna. En el proyecto “Albergues de Bajos Ingresos” (SU0117), el ITP plantea consideraciones clave relativas tanto a la sostenibilidad institucional como a la sostenibilidad financiera; sin embargo, asigna una calificación favorable al proyecto en materia de sostenibilidad.
- 3.25 **Con base en la información presentada, OVE pudo validar ocho calificaciones de sostenibilidad de los 32 ITP (Gráfico 5).** De los nueve ITP con bases empíricas para la validación, a dos se les rebajó la calificación. En el proyecto “Autosuficiencia Asentamientos Reforma Agraria” (BR-0274), el ITP clasifica la sostenibilidad del proyecto como “poco probable” y proporciona la información necesaria para demostrar que el proyecto no ha generado los cambios institucionales ni el modelo deseado que harían posible su sostenibilidad. En el caso del proyecto “Reforma Fiscal y Gobernanza” (HA-L1001), el ITP señala que la probabilidad de que el proyecto sea sostenible es baja debido principalmente a tres factores críticos: inestabilidad política, falta de apoyo parlamentario a las reformas clave y falta de capacidad de recursos humanos. En este caso se puede validar la calificación de sostenibilidad como probable. El proyecto EC-0191 apoyó el programa SIGTierras y la calificación del ITP respecto a sostenibilidad fue de “probable”. OVE halló pruebas suficientes en el informe para validar la calificación. Por ejemplo, el Ministerio de Planificación ecuatoriano otorgó alta prioridad al programa y el Ministerio de Finanzas destinó recursos financieros en su apoyo en 2009. Además, 50 municipalidades expresaron a SIGTierras su interés formal en el programa de regularización de tierras, y el Ministerio de Finanzas estudia un nuevo financiamiento del Banco para ampliar el programa a escala nacional. Otro ejemplo es la operación CH-L1005. OVE validó la calificación “probable” de sostenibilidad. El proyecto financió el fortalecimiento institucional del SENAMA, que al inicio del programa tenía 27 funcionarios y al término del mismo, 161, registrando dicho servicio un crecimiento proporcional. Además, el continuo respaldo del Gobierno de Chile es esencial para la sostenibilidad del programa.

Gráfico 5. Comparación de calificaciones de sostenibilidad entre las asignadas por OVE y las asignadas en los ITP



IV. ÁREAS SUSCEPTIBLES DE MEJORA EN EL SISTEMA DE LOS ITP

- 4.1 **El análisis documental de los ITP aprobados en 2008 y 2009 efectuado por OVE condujo a conclusiones similares a las que esta había llegado en su revisión de ITP en 2005.** El nivel de pruebas empíricas proporcionado mejoró a nivel de productos, pero sigue siendo insuficiente a nivel de efectos directos. Los ITP proporcionan pocas pruebas para documentar el logro de objetivos de desarrollo por parte de los proyectos. Aunque los proyectos incluyen generalmente alguna versión de marco de resultados ex ante durante la preparación del proyecto, y aunque la plantilla de los ITP requiere el uso de indicadores de efectos directos para comparar los resultados planeados con los resultados obtenidos, esta evaluación concluyó que pocos ITP contenían un análisis de resultados aceptable.
- 4.2 **OVE reconoce que las serias limitaciones de datos a que se hace referencia anteriormente en el Capítulo 3 probablemente se relacionen con deficiencias en el diseño de los proyectos.** OVE analizó la calidad de los marcos de resultados en el momento de la aprobación de cinco de los 32 proyectos de la muestra³⁶. Sin excepción, todos los proyectos carecían de indicadores de efectos directos bien definidos³⁷. La introducción de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo y el

enfoque que se le ha dado a la evaluación tras la aprobación de los proyectos, según se indica en el documento RE-397-1, tienen la posibilidad de mejorar en entorno de datos en el cual se elaborarán los ITP en el futuro.

- 4.3 **El análisis que OVE llevó a cabo para esta evaluación también halló varias deficiencias en el actual sistema de ITP, lo cual podría ayudar a explicar la baja calidad de los informes y su falta de datos, corroborando los hallazgos de otras personas que han estudiado el tema.** El informe presentado en junio de 2011 por el Panel Independiente de Revisión³⁸ sobre el sistema de evaluación de Banco³⁹ señaló lo que respecto al sistema de evaluación “[A]bundan las percepciones negativas, pues se cree que el sistema se introdujo con demasiada rapidez y sin adecuados recursos, capacitación, consulta ni directrices”. Esto incluye también los ITP. De acuerdo con el informe del Panel Independiente de Revisión, “Si bien una gran mayoría de encuestados [...] cree que esos informes son pertinentes para su labor, las pruebas que respaldan su utilidad e influencia fueron más débiles, lo que está en consonancia con la retroinformación recibida de los grupos de discusión, que indica que se presta poca atención a los ITP o se consideran poco importantes”. De forma similar, las entrevistas a funcionarios que llevó a cabo OVE en 2011 indicaron que las directrices existentes sobre los ITP proporcionaban orientación insuficiente sobre los criterios y el formato de evaluaciones, y que el personal y los consultores habían recibido una capacitación demasiado escasa sobre la manera de redactar ITP. Esto conduce a los autores de los ITP a buscar ayuda de colegas o inventar sus propias soluciones, lo que constituye una posible causa de la baja calidad de dichos informes.
- 4.4 **El problema de financiamiento insuficiente para elaborar ITP fue corroborado en las entrevistas a funcionarios⁴⁰.** Los ITP se financian habitualmente con el remanente de recursos de supervisión existente en el momento de clausura del proyecto. Como se mencionó en la encuesta al personal, “el financiamiento para los ITP proviene de lo que quede del presupuesto de supervisión. Casi se supone que no se necesita dinero para el ITP”. “La gente no tiene tiempo para los ITP. El tiempo asignado para preparar proyectos se ha visto reducido y el número de proyectos aprobados ha aumentado, con los mismos recursos”. Quienes respondieron a la encuesta al personal informaron que el número promedio de días que dedicaron a preparar su ITP más reciente fue de menos de 14.
- 4.5 **Sin embargo, a pesar de la percepción general de que los recursos son insuficientes, no es posible determinar cuánto cuestan realmente los ITP, lo que impide cuantificar con precisión cuánto más debe destinarse a la producción de este tipo de informes.** Los costos relativos a los ITP no constituyen una partida en el presupuesto de la división, ya que se financian con el remanente del presupuesto de supervisión. Como algunos de esos recursos se utilizan en otras actividades posteriores al proyecto (por ejemplo, talleres), no son representativos del costo de los ITP. Otra dificultad para estimar el costo real de dichos informes

deriva del hecho de que los ITP correspondientes a proyectos de inversión pueden comenzar a elaborarse incluso antes de la conclusión del proyecto.

- 4.6 **La propuesta presupuestaria de la Administración para 2012⁴¹ solicita una “incorporación gradual de requisitos de mejora de la calidad en los parámetros de costos operativos”.** La propuesta solicita una partida adicional de US\$850 millones para asegurar un adecuado seguimiento del Marco de Efectividad en el Desarrollo, incluidos la Matriz de Efectividad en el Desarrollo, el informe de seguimiento del avance y los ITP⁴². Sin embargo, si los costos relativos a los ITP no constituyen un rubro independiente en el presupuesto, seguirá sin quedar claro cuánto se gasta realmente y qué incremento se necesita para lograr informes de mejor calidad.
- 4.7 **Además, el sistema de revisión de la calidad no parece garantizar una alta calidad.** De los 79 ITP aprobados en 2010, 29 incluían los comentarios de la revisión de la calidad y el riesgo como anexo; en los otros casos, OVE no tuvo acceso a la información de dicha revisión. El análisis de la información disponible sobre la revisión de la calidad y el riesgo reveló que en alrededor del 25% de los casos dicha revisión se adjuntó, pero sin que haya generado comentarios. Además, solamente poco más de la mitad de los encuestados consideraron útiles los comentarios recibidos en la reunión de revisión de la calidad y el riesgo. Solo alrededor de un tercio de los encuestados dijeron que los comentarios abordaban los hallazgos, conclusiones y recomendaciones del ITP o temas importantes que habían sido pasados por alto. Los problemas relativos a datos o las bases empíricas de las conclusiones extraídas en los ITP se cubrieron solo un 23% del tiempo. Según señaló uno de quienes respondieron a la encuesta al personal: *“Organizamos una reunión de revisión de la calidad y el riesgo para revisar los ITP, pero asiste muy poca gente. Los que asisten tienen muy poco que decir sobre el contenido de dichos informes. La discusión gira sobre todo en torno a gramática”*. Otro encuestado indicó lo siguiente: *“Nadie revisa los ITP, así que hay pocos incentivos en lo atinente a calidad. Tampoco existe mucho control a nivel de Jefe de División ni mucha presión del Directorio en cuanto a resultados”*. De hecho, el 36% de los encuestados dijo que el ITP no es objeto de revisión a nivel de la división ni objeto de revisión por su gerente.
- 4.8 **El actual formato de los ITP acentúa el problema.** La plantilla consta de secciones separadas para tratar los productos y los efectos directos del proyecto, según señalaron muchas personas durante las entrevistas. Esta disposición rompe la presentación de la cadena resultados —la secuencia de acontecimientos entre actividades, productos y efectos directos del proyecto—, lo que hace difícil determinar si la cadena de acontecimientos que se pretendía tuvo lugar verdaderamente y, por tanto, si los efectos directos observados pueden ser atribuidos al proyecto. Además, la actual plantilla de los ITP solicita únicamente datos sobre los indicadores de desempeño del proyecto definidos inicialmente o modificados durante la ejecución. Esta circunstancia sugiere que se pueden estar descartando otros datos empíricos pertinentes. La limitación de los datos empíricos

a los indicadores de desempeño del proyecto definidos es particularmente problemática si el sistema de seguimiento y evaluación del proyecto estaba mal diseñado o mal implementado. Algunos de esos temas se señalaron en entrevistas, en tanto que otros se reflejaron en sugerencias explícitas de cambios a la plantilla, en la encuesta en línea al personal⁴³.

- 4.9 **Una comparación entre la actual plantilla de los ITP y las Normas de Buenas Prácticas del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación de los bancos multilaterales de desarrollo revela varias áreas en las que las actuales directrices para los ITP no guardan congruencia con dichas normas⁴⁴.** Estas discrepancias consisten principalmente en las definiciones de los criterios para evaluar un proyecto. Las Normas de Buenas Prácticas establecen cuatro criterios básicos de evaluación y calificación: pertinencia, eficacia (logro de objetivos), eficiencia y sostenibilidad. La metodología actual de los ITP establece tres criterios de evaluación y calificación: logro de los objetivos de desarrollo, avances en la implementación y sostenibilidad. De los tres, solo el criterio de sostenibilidad coincide con los criterios básicos de las Normas de Buenas Prácticas. El criterio sobre logro de objetivos se corresponde a grandes rasgos con el de eficacia de las Normas de Buenas Prácticas, pero, como ya se ha mencionado, se tratan por separado productos y efectos directos, dividiendo el tratamiento de la cadena de resultados en dos partes. El criterio sobre logro de los objetivos de desarrollo también incluye algunos elementos relacionados con la eficiencia del proyecto. El tercer criterio de los ITP, avances en la implementación, no se corresponde con ninguno de los de las Normas de Buenas Prácticas, pese a que se podría incluir en la sección de dichas normas dedicada a la eficacia, como parte del análisis de la cadena de causalidad, lo cual sería útil.
- 4.10 **Los datos de la encuesta al personal indican que el taller de cierre proporciona alguna información útil para el ITP, pero que se podría aprovechar mejor.** De los 78 ITP de proyectos cuyos desembolsos terminaron en 2010, 84% incluían algún tipo de material sobre el taller de cierre en un anexo, cuyo contenido de todas maneras variaba: en algunos casos se trataba de las actas de la reunión, en otros se copiaba la presentación del Banco y en otros se proporcionaba la lista de participantes. Esto parece corroborar los resultados de la encuesta: 83% de los que respondieron a la encuesta habían celebrado un taller de cierre y 79% utilizó información de este taller en la preparación del ITP. Sin embargo, en la encuesta al personal algunos de quienes respondieron señalaron los problemas que enfrentaban en relación con el taller de cierre. Por ejemplo: *“Dependiendo del proyecto, los talleres de cierre suelen tener lugar años después de que el proyecto haya concluido. Esto significa también que las unidades ejecutoras no están presentes para aportar información. El gobierno carece de motivación para participar activamente en el taller. Sería más apropiado que el taller tuviera lugar al mismo tiempo que la evaluación final (o durante la misma)”*.
- 4.11 **La mayor parte de los proyectos tienen planeada una evaluación final en el momento de su aprobación, pero en los ITP se encontró poca información al**

respecto. El 38% de los ITP aprobados en 2010 incluía la evaluación final como anexo. Respecto al 62% restante, no queda claro si se realizó o no la evaluación final. Las respuestas de la encuesta al personal indicaron que en el 58% de los casos se elaboró una evaluación final antes del ITP. De estas evaluaciones, 78% se utilizaron como insumo para el ITP, lo que indica que no siempre la evaluación final se elaboró antes que el ITP.

- 4.12 **Un problema subyacente clave es que los ITP están considerados en el Banco como documentos de utilidad limitada.** Muchos empleados consideran que el sistema de autoevaluación, incluidos los ITP, tiene una utilidad limitada y es demasiado inflexible. Como resultado, según el informe del Panel Independiente de Revisión, el sistema no se está utilizando como debería ser utilizado para crear una cultura de aprendizaje. Esta percepción de los ITP quedó confirmada en las entrevistas a miembros del personal del Banco. Por ejemplo, solo el 22% de quienes respondieron a la encuesta había utilizado un ITP en sus deliberaciones con partes interesadas o contrapartes de país sobre el diseño de proyectos o políticas públicas. Sin embargo, muchos miembros del personal señalaron en la encuesta que el ITP podía ser potencialmente útil para el Banco: *“El ITP podría ser una herramienta útil para generar conocimiento institucional respecto a la viabilidad, los retos y los efectos directos previstos de diferentes tipos de proyectos. Los empleados del Banco obtienen información cualitativa sobre estos aspectos y el ITP podría constituir un buen vehículo para documentar esa información”*. De hecho, el 46% de quienes respondieron a la encuesta sugirió que la motivación del personal para elaborar ITP de buena calidad y entregarlos a tiempo sería mayor si dichos informes se usaran más dentro del Banco.
- 4.13 **Los ITP tampoco son utilizados por las contrapartes.** Las entrevistas a contrapartes revelaron que estas no recordaban los contenidos del ITP y lo veían como un requisito contractual más del Banco para la obtención de fondos. De 79 ITP aprobados en 2010, 66 incluían el ITP de la contraparte, pero los contenidos eran breves y no aportaban datos empíricos ni justificación para asignar calificaciones al Banco. De los 66 ITP de contraparte, solo en el caso de BR0372 se elaboró un ITP de prestatario extenso y bien documentado.
- 4.14 **La falta de un proceso de validación regular y sostenido por parte de OVE comprometió más los incentivos al personal para mejorar la calidad de los ITP.** OVE no desempeñó una función medular en el establecimiento de incentivos adecuados para que se elaboraran ITP de buena calidad al validar estos informes con periodicidad anual. Desde la última revisión de las directrices sobre los ITP en 2006, OVE envió a la Administración tan solo un ciclo de validaciones de ITP, que quedaron reflejadas en el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo de 2010, pero después las validaciones o no se efectuaron o no se hicieron públicas.
- 4.15 **El uso limitado de los ITP hace que sea difícil elaborar informes de este tipo con alta calidad.** Las entrevistas pusieron de manifiesto que el personal no cuenta con grandes incentivos para elaborar ITP puntuales y de alta calidad porque la autoevaluación no constituye una prioridad para la Administración y el ITP final

aprobado no tiene un uso posterior⁴⁵. Más del 60% de los encuestados piensa que el personal no es recompensado ni reconocido por elaborar ITP de alta calidad, ya sea por su gerente, en reuniones de departamento ni en sus evaluaciones de desempeño. *“Los ITP no son visibles, y el trabajo que requiere elaborar un ITP de alta calidad no se reconoce”*. Durante el período 2006-2010, 60% de los ITP se presentaron más de 180 después de la fecha del último desembolso del proyecto. Respecto a los ITP aprobados en el período 2008-2011, la fecha promedio de entrega fue de 250 después de la fecha del último desembolso; algunos se demoraron más de un año.

- 4.16 **Los conflictos de intereses son otro problema potencial.** Según las entrevistas a autores de los ITP, durante la preparación de estos informes, algunos autores vacilan en criticar a los colegas con los que trabajaron en el diseño o en una parte de la ejecución del proyecto⁴⁶. Esto puede dar como resultado calificaciones injustificadamente altas, sobre todo respecto al logro de los objetivos de desarrollo y al desempeño del Banco. La proporción de ITP con calificaciones de “probable” y “muy probable” en cuanto al logro de los objetivos de desarrollo (las dos calificaciones más altas de una serie de cuatro categorías) fue de 80% en 2008, 85% en 2009, y 87% en 2010. Los autores de los ITP fueron todavía más elogiosos en cuanto al desempeño del Banco: en 2010 un inusual 93% de los ITP calificó el desempeño del Banco como “muy satisfactorio” o “satisfactorio”⁴⁷.
- 4.17 **Muchos de los problemas del actual sistema de ITP no son problemas exclusivos del Banco.** Otras instituciones financieras internacionales y organismos de desarrollo han tenido experiencias similares relativas a la autoevaluación de proyectos: falta de incentivos para elaborar informes de calidad; poca atención por parte de la Administración y el personal, y desaprovechamiento de oportunidades para aplicar las lecciones aprendidas derivadas de operaciones pasadas. Por ejemplo, un estudio llevado a cabo por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) sobre su proceso de elaboración de informes de terminación de proyectos señaló lo siguiente: “Cuando el personal se dio cuenta de que era improbable que alguien fuera a leer sus informes de terminación de proyecto, se volvió comprensiblemente reacio a invertir tiempo y esfuerzo en su elaboración. Como resultado (...) cuando esas personas dejaron el programa o el organismo, el IDRC sufrió una fuga de conocimientos”⁴⁸.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 5.1 **El análisis de OVE de los ITP aprobados en 2008 y 2009 indica que la documentación de los resultados en dichos informes mejoró a nivel de productos pero es todavía inadecuado a nivel de efectos directos.** En los ITP examinados figuraban, en promedio, el 37% de las mediciones necesarias para documentar plenamente el logro de los objetivos de desarrollo por parte del proyecto. Los objetivos a veces figuraban como logrados, pero los datos aportados no respaldaban esa afirmación. La puntuación relativa al logro de objetivos de desarrollo es casi siempre alta y sin relación con el grado de datos empíricos que se

aporta. Las entrevistas a miembros del personal confirmaron esta conclusión: “*La gente no cree que los ITP sean útiles porque la base empírica no es buena*”.

- 5.2 **La baja calidad de los ITP está asociada a varios problemas identificados durante las entrevistas.** La falta de orientación, una plantilla deficiente y escasos incentivos para elaborar informes de buena calidad ayudan a explicar los resultados del ejercicio de validación.
- 5.3 **La Administración y el Directorio son conscientes de las deficiencias de los ITP, sobre las que se informó en el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo de 2010 y en el informe del Panel Independiente de Revisión.** En el BID existe consenso en el sentido de que el sistema de evaluación de proyectos de la institución debe proporcionar información de calidad, precisa y puntual sobre los resultados de los proyectos. El Banco ha de elaborar y entregar dichos resultados de forma que sean aprovechados al máximo tanto por este como por sus clientes en la mejora de la calidad del diseño de los proyectos y de las políticas públicas. La Administración planea aprovechar los logros del nuevo instrumento de seguimiento (informe de seguimiento del avance) y revisar el actual sistema de ITP. El Marco de Efectividad en el Desarrollo proporciona el marco general para la autoevaluación, y los avances registrados hasta la fecha en la implementación de dicho marco y del informe de seguimiento del avance deberían producir una nueva cohorte de proyectos con marcos de resultados y sistemas de seguimiento y evaluación⁴⁹ muy mejorados. Esto debería mejorar la calidad de los datos empíricos disponibles para los ITP.
- 5.4 **ITP precisos y bien documentados son la clave para que el Banco informe de sus resultados.** La voluntad de la Administración de abordar los problemas de los ITP puede significar una oportunidad para mejorar sustancialmente el sistema de seguimiento y evaluación del Banco a este respecto, así como su estructura de incentivos. OVE aprovechará también esta oportunidad para desempeñar una función más activa en la validación y la publicación anual de los resultados de sus validaciones una vez se haya implementado el sistema mejorado.
- 5.5 **Con base en el análisis que figura en este informe, OVE formula las siguientes recomendaciones para mejorar los ITP del Banco:**
 - a. **Revisar la plantilla actual para armonizarla mejor con el Marco de Efectividad en el Desarrollo y las Normas de Buenas Prácticas del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación de los bancos multilaterales de desarrollo, y adoptar la plantilla nueva para enero de 2013.** El objetivo es documentar los resultados y sus razones plenamente y con precisión. La plantilla nueva ha de ofrecer espacio para analizar y calificar la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de un proyecto.
 - b. **Fortalecer el proceso de elaboración de los ITP y los incentivos para el personal.** Los borradores de los ITP han de ser cuidadosamente revisados por la Administración antes de su aprobación, tras la cual OVE ha de validar una muestra representativa de los mismos. Además, los ITP han de difundirse

sistemáticamente interna y externamente, debiendo generarse asimismo herramientas para incrementar su utilización. Por último, con el fin de aumentar los incentivos para elaborar informes de alta calidad, el trabajo de autoevaluación ha de ser objeto del debido reconocimiento.

- c. **Utilizar un código presupuestario específico y asegurar fondos adecuados para los ITP.** Los ITP son un elemento fundamental de la agenda de resultados del Banco y presupuestarlos explícitamente reforzará los incentivos para su elaboración y posibilitará una estimación precisa de los niveles de financiamiento adecuados.

NOTAS FINALES

-
- ¹ Comité para el Desarrollo, Grupo de Trabajo sobre Bancos Multilaterales de Desarrollo. *Serving a Changing World-Report of the Task Force on Multilateral Banks*. 15 de marzo de 1996.
 - ² OVE. Documento RE-247-2. Informe de Supervisión del Informe de Seguimiento del Desempeño de Proyectos, la Evaluación intermedia y el Informe de Terminación de Proyecto del BID. Octubre de 2001.
 - ³ OVE. Documento RE-315. Evaluación de los informes de terminación de proyecto de 2004 elaborados según la guía del Banco para su preparación. Presentado al Directorio Ejecutivo en abril de 2006.
 - ⁴ OVE también evaluó una muestra de ITP en 2010 como parte de los trabajos para informar sobre los ITP en el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo. Los resultados de la muestra analizada figuran en el Capítulo 3 de este informe.
 - ⁵ BID, *Quick Reference Guide for Preparing and Processing the PCR*. Agosto de 2006. <http://dev/PMP/English/New-PCR-2006.aspx>.
 - ⁶ La última revisión de ITP presentada al Directorio Ejecutivo incluía recomendaciones específicas: (i) el Banco debería cumplir los principios del Grupo de Cooperación en materia de Evaluación de los Bancos Multilaterales de Desarrollo; (ii) el marco de resultados debería registrar sistemáticamente los datos empíricos en cuanto a efectos directos relacionados con los objetivos de proyecto; (iii) el Banco también debería mejorar la información acerca de los productos; y (iv) deberían diseñarse mecanismos e incentivos para asegurarse de que se cumplan las directrices y las funciones de supervisión del Banco. La Administración del BID aceptó las recomendaciones de OVE y el Directorio sugirió que el Banco las adoptará y realizara el seguimiento de su implementación.
 - ⁷ OVE seleccionó los 25 ITP más recientes aprobados por los jefes de división y Representantes en los países para realizar amplias entrevistas a los autores de los ITP. Se seleccionaron ITP aprobados entre junio y octubre de 2011. Además, se entrevistó a todos jefes de las divisiones principales en VPS. También se realizaron dos entrevistas con organismos ejecutores acerca del uso de los ITP.
 - ⁸ La encuesta fue enviada a los autores de los ITP (2006-2011) y a una muestra de otros usuarios potenciales de ITP en divisiones de VPS, Investigación (RES), Gestión de Conocimiento (KNL) y Salvaguardias Ambientales y Sociales (ESG). De las 452 personas de la muestra, se obtuvieron respuestas de 132 (tasa de respuesta de aproximadamente 30%), de las que 77% habían participado en la elaboración de por lo menos un ITP en los últimos cinco años; de estos, 77% habían sido jefes del equipo elaborador del ITP. El 84% de los encuestados trabajaba en VPS, divididos equitativamente entre la Sede y las Representaciones en los países. La distribución de personal de VPS por sector fue bastante uniforme.
 - ⁹ En la actualidad los ITP se rigen por directrices elaboradas a mediados de 2006. En el caso de operaciones con garantía soberana, se exigen ITP para los proyectos apoyados por préstamos del Banco de US\$150.000 o más, con períodos de ejecución de por lo menos 12 meses. Ciertas actividades de cooperación técnica no reembolsable también requieren de la elaboración de un ITP.
 - ¹⁰ BID (2006), Project Completion Report. Versión 1.1, 25 de julio; BID (2006) Project Completion Report: Policy-Based Loan, junio; y BID (2006) Quick Reference Guide for Preparing and Processing the Project Completion Report, agosto. Los ITP también se rigen por el documento OP-305 Evaluación ex post de las operaciones, octubre de 2003, y CO-309, Manual sobre Informe de Terminación de Proyecto, mayo de 2006.
 - ¹¹ Las siguientes operaciones de cooperación técnica no reembolsable con un informe de seguimiento del desempeño de proyecto (ISDP) requieren un ITP: operaciones de cooperación técnica no reembolsable regionales y nacionales aprobadas a partir del 30 de septiembre de 2003 con marcos lógicos, por montos de US\$150.000 o más, con un período de ejecución de más de 12 meses, financiadas con recursos provenientes del FOE, el Fondo Especial Japonés, el FSF para el programa de reducción de la pobreza, fondos de cooperación técnica y otros fondos de cooperación técnica independiente, incluido el Fondo General de Cooperación de España (FGCE), el Fondo Fiduciario Coreano para Cooperación Técnica a la República de

Colombia y el Fondo de Asistencia para Desastres y Reconstrucción para Países Centroamericanos afectados por el Huracán Mitch.

- ¹² Se exige solamente un ITP para una serie de préstamos en apoyo de reformas de política o préstamos para programas de fases múltiples.
- ¹³ Los proyectos suelen requerir (aunque no siempre) una “evaluación final”, de cuya elaboración se encarga el organismo ejecutor. Si se requiere evaluación final, el plan correspondiente se incluye en la propuesta de préstamo para el proyecto. La mayor parte de las evaluaciones finales se centran más en la implementación, los resultados y los costos del proyecto que en el logro de los objetivos de desarrollo, pero a veces la evaluación final es una evaluación de impacto. Si está disponible, la evaluación final puede representar un insumo útil para el ITP.
- ¹⁴ En el taller de cierre suelen participar todas las partes interesadas clave para efectuar un análisis de los resultados y las lecciones aprendidas durante el proyecto.
- ¹⁵ De todos los ITP aprobados en 2010, el 84% cumplió con este requisito.
- ¹⁶ En el Manual sobre Informe de Terminación de Proyecto. CO-309 (2006), con efectividad a partir de mayo de 2006, se indica que “la fecha de entrega al Comité de Revisión Gerencial (en la Representación o en la Sede) es de 90 días desde la fecha en que el desembolso haya quedado efectuado en su totalidad [...] y aprobado por el correspondiente Comité de Revisión Gerencial no más de 90 después de la fecha de entrega”.
- ¹⁷ La política de divulgación del Banco (*Política de Acceso a Información*, 11 de mayo de 2010) no menciona específicamente los ITP, pero permite en general excepciones a la divulgación integral cuando el perjuicio potencial a los intereses, entidades o partes correspondientes sea mayor que los beneficios de la divulgación. El Banco no divulgará información contenida en documentos relativos a países específicos preparados por la institución si el país correspondiente manifiesta por escrito que ésta es de carácter confidencial o podría dañar sus relaciones con el Banco.
- ¹⁸ Este capítulo se basa en la nota técnica elaborada por OVE enviada a la Administración en diciembre de 2010. La nota incluía un análisis de la cohorte correspondiente a 2008, es decir, los ITP aprobados hasta junio de 2009. En este capítulo se han actualizado los hallazgos de la nota técnica para incluir también los resultados de la cohorte correspondiente a 2009.
- ¹⁹ En las revisiones futuras de los ITP, OVE se propone observar el protocolo de reunirse con los equipos antes de concluir cada revisión de estos informes.
- ²⁰ La cohorte se define como el universo de ITP aprobados antes del 1 de julio del año siguiente. Por ejemplo, la cohorte de 2008 incluye proyectos cuyos desembolsos terminaron en 2008 y cuyos correspondientes ITP fueron aprobados antes del 1 de julio de 2009. Esta cohorte incluye también los ITP de proyectos cuyos desembolsos no habían concluido en 2008, pero cuyos ITP fueron aprobados entre julio de 2008 y junio de 2009. OVE siguió la regla utilizada por SPD, que en 2009 y 2010 era de los ITP aprobados hasta el 30 de junio de su respectivo año.
- ²¹ Comparado con los resultados de la anterior evaluación de los ITP (2004), este dato representa una mejora de la congruencia. En 2004, solo en cuatro de los 19 ITP examinados los objetivos del ITP eran congruentes con los objetivos que figuraban en el documento de préstamo.
- ²² De acuerdo con la información contenida en los ITP, algunos proyectos parecen haber sido reformulados; por ejemplo, los proyectos AR0144, AR0181, BO0115, CO0142 y UR0123. De hecho, cuatro ITP afirman que la reformulación no afectó los objetivos de desarrollo. Por ejemplo, en el caso del proyecto AR0144, las reformulaciones del proyecto (en 2000 y 2004) entrañaron la cancelación de más de 60% del monto originalmente aprobado y un cambio del modelo de intervención, pese a lo cual los objetivos de desarrollo no se modificaron. En otros casos, los componentes, los indicadores y sus parámetros de medición están ajustados, a veces durante su reformulación. En el caso del proyecto BH0008 “se suprimieron los indicadores relativos a la clausura de vertederos oficiales e ilegales, así como los indicadores imprecisos relativos a la reducción de olores en los emplazamientos de vertido de basuras”. En el caso del proyecto UR0123, solo se redujeron las metas. Asimismo, en el caso del proyecto PN0116, los indicadores y las metas fueron modificados.

-
- ²³ Los objetivos del proyecto que figuran en los documentos de préstamo resultan a veces complejos y difíciles de lograr y, sin embargo, con frecuencia tras varios años en el sistema de supervisión del Banco, los objetivos en los ITP se vuelven a redactar de modo de hacerlos más imprecisos.
- ²⁴ Si el indicador no se considera adecuado para medir el objetivo, no se tiene en cuenta en el cálculo de la puntuación de RAA.
- ²⁵ Ello significó que en algunos casos se consideró el objetivo general y en otros, el específico. La principal razón para adoptar esa estrategia fue la de mantener en el mismo nivel los objetivos comparados, en lugar de buscar en todos los casos el objetivo específico, que en algunos proyectos aparecía definido a nivel de productos y en otros, a nivel de efectos directos. De igual manera, al considerarse los objetivos generales, algunos se enuncian a nivel de impacto y otros a nivel de efectos directos.
- ²⁶ Comparados con los resultados de la evaluación anterior de ITP (2004), los resultados son opuestos. En 2004, el promedio de RAA para préstamos de inversión fue de 0,31 y el promedio de RAA para préstamos en apoyo de reformas de política, 0,15.
- ²⁷ En los proyectos BR0274 y BH0008 también se encontraron indicadores de efectos directos sin todos sus parámetros de referencia.
- ²⁸ La plantilla indica lo siguiente respecto al logro de los objetivos de desarrollo: Cabe señalar que en la actualidad está en proceso de creación un sistema de calificación más objetivo. Entretanto, , considérese el siguiente sistema”.
- ²⁹ Esta evaluación requiere que (i) la intervención se haya implementado (ii) los datos sobre efectos directos estén bien definidos y se realice su seguimiento a lo largo del tiempo, y (iii) los datos sobre efectos directos sean congruentes con la calificación asignada.
- ³⁰ GU0081 y CO0258.
- ³¹ EC0191, GY0053, AR0120
- ³² Las normas básicas establecidas por el Grupo de Cooperación en materia de Evaluación de los bancos multilaterales de desarrollo requieren una “reestimación de los resultados económicos, que involucra la reestimación de las tasas de retorno económico y financiero cuando estos parámetros fueron estimados en la evaluación y el análisis de costo-rendimiento correspondiente a los proyectos no sujetos a un análisis de costo-beneficio en el diseño”. Véase apéndice. Tomado de Comparative Analysis of MDB Completion Reporting and Performance Review, Comité del Banco Mundial sobre Efectividad en el Desarrollo CODE96-77, 12 de noviembre de 1996. Las directrices también disponen que en el informe de terminación de proyecto se haga un nuevo cálculo de la tasa interna de rendimiento (TIR) y de todos los demás indicadores para la evaluación económica si estaban originalmente incluidos en el documento de préstamo (Guía del Sistema ITP, mayo de 2004, página 24).
- ³³ El informe de seguimiento del desempeño de proyecto (ISDP) fue remplazado por el sistema del informe de seguimiento del avance; sin embargo, la mayoría de los ITP examinados en este informe corresponden a proyectos que no tuvieron un informe de seguimiento del avance, ya que fueron completados antes de su implementación.
- ³⁴ En tres ITP OVE halló suficiente información para rebajar la calificación asignada por el autor del ITP en la sección de avances en la implementación.
- ³⁵ Este es el caso de los proyectos CH-L1005, BR0265 y HA-L1001.
- ³⁶ Los cinco proyectos cuyo marco de resultados se analizó, a saber, EC-0191, ES-0129, HA-L1001, ME-0212 y SU-0017, se aprobaron en 2001 o 2005 y fueron objeto de la revisión de evaluabilidad efectuada por OVE esos años. El análisis presentado en este párrafo refleja los hallazgos de las notas de evaluabilidad elaboradas por OVE para dichos proyectos. Para más información, véanse los documentos RE-275 y RE-333.
- ³⁷ Por ejemplo, en el proyecto ME-0212 el primer indicador propuesto para el propósito del proyecto no es un indicador de efectos directos. El mismo define una cifra absoluta no relacionada con una población de beneficiarios, por lo cual no es un indicador de cobertura. De hecho, el proyecto reconoce implícitamente que se trata de indicadores de productos, al proponer las mismas variables como indicadores para el tercer

componente. De igual manera, en el documento de préstamo para el proyecto EC-0191 no se describen efectos directos ni se elaboran indicadores. No se explica de qué manera una mayor seguridad en materia de títulos de propiedad va a generar los efectos directos en última instancia de un mercado de propiedad de la tierra más dinámico, mayores inversiones, aumento de la producción y reducción de la pobreza.

³⁸ En agosto de 2010, el Directorio Ejecutivo pidió que se realizara una revisión externa de la función de evaluación del BID para determinar su calidad y formular recomendaciones para mejorar el papel de la evaluación en el logro de efectividad en el desarrollo.

³⁹ BID (2011) *Strengthening Evaluation to Improve Development Results: Report of the Independent Review Panel on Evaluation at the Inter-American Development Bank*. Washington, D.C.

⁴⁰ Las entrevistas a funcionarios indicaron que el costo promedio es de entre US\$10.000 y US\$20.000. Los datos de la encuesta funcionarios son menos indicativos: el costo de un consultor para un ITP varía entre US\$2.500 y US\$80.000 (en este último caso se trataba de una empresa), a lo que hay que sumar entre US\$500 y US\$5.000 por desplazamientos del consultor y un monto similar por desplazamiento del personal. Los encuestados dedicaron en promedio entre dos y tres semanas a la preparación del ITP. La suma gastada para recopilar datos adicionales variaba entre US\$0 y US\$5.000, con un monto típico de entre US\$0 y US\$1.000.

⁴¹ BID (2011), “Propuesta de programa y presupuesto para 2012”, documento GA-248-2, 14 de octubre.

⁴² El monto de recursos dedicados en la propuesta presupuestaria de 2012 a seguimiento y evaluación representa un aumento del 26% con respecto a 2009, pero también incluye gastos en cuanto a las Matrices de Efectividad en el Desarrollo y los informes de seguimiento del avance.

⁴³ Por ejemplo, uno de quienes respondieron a la encuesta al personal indicó lo siguiente: “Ocuparse de las deficiencias constatadas y consolidar la información con los indicadores y metas incluidos en los resultados del proyecto y las Matrices de Efectividad en el Desarrollo, evitándose de ese modo la necesidad de preparar cuatro informes diferentes que, peor aún, tendrían información y conclusiones divergentes cuando no contradictorias.”

⁴⁴ Las Normas de Buenas Prácticas del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación exigen una evaluación de la pertinencia del proyecto, incluida la pertinencia tanto de los objetivos como del diseño. Según la actual metodología de los ITP, la pertinencia no se incluye como criterio de evaluación separado, aunque en cierta medida la pertinencia puede analizarse en la sección sobre logro de los objetivos de desarrollo. Las normas mencionadas exigen que la eficiencia se evalúe y se califique como un criterio individual en función de análisis de costo-beneficio (si es factible y práctico) y un análisis de costo-eficacia. En el actual formato de los ITP, los datos sobre eficiencia —cálculos ex post sobre las tasas de retorno económico y financiero o la eficacia en función de los costos— están “ocultos” en la sección sobre consecución de los objetivos de desarrollo.

⁴⁵ De los 256 ITP aprobados entre 2006 y 2010, 33,2% no estaban disponibles en Internet, lo cual limita un mayor uso externo de los informes.

⁴⁶ El autor del ITP suele ser la persona encargada del diseño o la implementación del proyecto, o un consultor que depende de esa persona. Por esta razón, la persona encargada del ITP se ve en la difícil situación de tener que criticar su propio trabajo.

⁴⁷ Los datos de 2008-09 provienen del Panorama de la Efectividad en el Desarrollo de 2010; los datos de 2010 provienen de OVE.

⁴⁸ Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) (2005). *Deepening a Culture of Reflection: IDRC's Rolling Project Completion Report Process*. Noviembre; pág. 2.

⁴⁹ Según el informe del Panel Independiente de Revisión y el documento de referencia sobre la opinión de la Administración acerca de la función de evaluación, *IDB Management's Self Evaluation of the Evaluation Function at the IDB* (Szekely, 2010), los cambios introducidos por el Marco de Efectividad en el Desarrollo en 2008 encaminaron bien al Banco para establecer una función de autoevaluación de alta calidad congruente con las buenas prácticas. Sin embargo, el informe señala que el sistema de autoevaluación enfrenta graves desafíos de implementación a nivel operativo.