



Segunda Evaluación Independiente

Fondos Fiduciarios Japoneses en el BID



Banco Interamericano de Desarrollo
Mayo de 2014



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, 2014**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/evaluacion

ÍNDICE

[Siglas y Abreviaturas](#)

[Definiciones](#)

[Resumen Ejecutivo](#)

I.	FONDOS FIDUCIARIOS JAPONESES Y ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN.....	1
A.	Fondos fiduciarios japoneses en el BID	1
B.	Metodología de la evaluación y cartera evaluada.....	5
C.	Conclusiones de la primera evaluación de los fondos fiduciarios japoneses realizada por OVE y cambios recientes.....	10
II.	RESULTADOS A NIVEL DE PROYECTO	11
A.	Desempeño de las donaciones autónomas.....	12
1.	Pertinencia.....	12
2.	Generación de productos.....	13
3.	Oportunidad de la ejecución	16
4.	Sostenibilidad.....	20
5.	Otros objetivos	23
6.	Seguimiento y evaluación	24
B.	Desempeño de las donaciones para la preparación de préstamos	25
1.	Pertinencia y generación de productos	26
2.	Oportunidad, sostenibilidad, innovación y visibilidad	28
C.	Proyectos internos de los fondos fiduciarios japoneses.....	29
III.	TEMAS TRANSVERSALES.....	31
A.	Captación e intercambio de conocimientos	32
B.	Claridad y realismo de los objetivos.....	34
C.	Seguimiento y evaluación.....	36
D.	Capacidad institucional	36
E.	Temas fiduciarios.....	37
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	38
A.	Recomendaciones	40

ANEXOS

- Anexo 1 [Metodología de la evaluación](#)
- Anexo 2 [Evaluación de la cartera de los fondos fiduciarios japoneses por ámbito temático, sector y subsector](#)
- Anexo 3 [Evaluación de la cartera de los fondos fiduciarios japoneses por grupo de países y ámbito temático](#)

SIGLAS Y ABREVIATURAS

INE	Instituto Nacional de Estadística de Guatemala
JCF	Fondo Japonés para Servicios de Consultoría
JPO	Programa para la Reducción de la Pobreza del Fondo Especial Japonés
JSF	Fondo Especial Japonés
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión

DEFINICIONES

1. Se usa “BID” o “el Banco” para referirse al Banco Interamericano de Desarrollo.
2. Los proyectos evaluados y financiados con recursos de los fondos fiduciarios japoneses se denominan “cooperación técnica”, “donación”, “proyecto”, “intervención” u “operación”, salvo que el contexto muestre claramente un significado diferente.

3. Grupos de países (conforme a la definición interna del BID):

Grupo A. Argentina, Brasil, México y Venezuela

Grupo B. Chile, Colombia y Perú

Grupo C. Bahamas, Barbados, Costa Rica, Jamaica, Panamá, Suriname, Trinidad y Tobago y Uruguay

Grupo D. Belize, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.

RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes

El Gobierno de Japón estableció los fondos fiduciarios japoneses en el Banco Interamericano de Desarrollo con el objeto de promover el crecimiento económico en América Latina y el Caribe mediante el financiamiento de operaciones de cooperación técnica no reembolsable. Los fondos fiduciarios japoneses consisten en dos fondos principales, a saber (i) el Fondo Especial Japonés (JSF), que se estableció en 1988, y (ii) el Fondo Japonés para Servicios de Consultoría (JCF), que se creó en 1995. El Fondo Especial Japonés incluye también un fondo aparte más pequeño denominado Programa para la Reducción de la Pobreza del Fondo Especial Japonés (JPO), que se creó en 2001.

Desde su creación y hasta el 31 de diciembre de 2012, la fecha de corte de esta evaluación, los fondos fiduciarios japoneses financiaron alrededor de 500 operaciones por un monto superior a US\$300 millones. Dichos fondos están entre los más grandes de los más de 20 fondos fiduciarios nacionales que al presente administra el BID y financian cerca de un tercio de las operaciones de cooperación técnica no reembolsable respaldadas por fondos fiduciarios del BID. El Banco también financia este tipo de operaciones con recursos propios, un método cuya aplicación ha aumentado considerablemente desde 2005. En términos generales, en la actualidad los fondos fiduciarios japoneses sufragan alrededor del 10% de las operaciones de cooperación técnica no reembolsable del BID.

La Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) llevó a cabo esta evaluación por solicitud de la Oficina del Director Ejecutivo del BID por Japón, en representación del Gobierno de Japón, con el objeto de evaluar los resultados obtenidos con el financiamiento de los fondos fiduciarios japoneses y de determinar cualquier posible mejora en el uso futuro de esos fondos. También se previó que las conclusiones pondrían de relieve temas relacionados con la visibilidad de las contribuciones de Japón y la colaboración con instituciones japonesas.

La revisión abarcó la totalidad de la cartera de operaciones de cooperación técnica no reembolsable regionales y nacionales concluidas entre enero de 2006 y diciembre de 2012 —un total de 265 proyectos para los que los fondos fiduciarios japoneses desembolsaron US\$96,7 millones. Estas operaciones financiaron programas en 25 de los 26 países prestatarios de América Latina y el Caribe mediante donaciones para la preparación de préstamos o autónomas, en prácticamente todos los ámbitos de trabajo del BID. La mayoría de estos proyectos se aprobaron entre 2005 y 2009.

La evaluación se basó en un análisis de cada proyecto, con evaluación de las dimensiones clave, entre las que se incluyen la pertinencia, la generación de productos (como elemento representativo de la eficacia), la oportunidad y el uso de los fondos (como indicadores relacionados con la eficiencia) y la sostenibilidad probable. También se analizaron otros objetivos de dichos fondos —que incluyen la innovación, la adicionalidad y la visibilidad de la contribución de Japón— junto al seguimiento y evaluación y los aspectos fiduciarios. Esta metodología es similar a la que OVE utilizó en 2006 para llevar a cabo una *Evaluación Externa Independiente de los Fondos Fiduciarios Japoneses en el BID* (documento CS-3746), que abarcó la totalidad de los proyectos de

los fondos fiduciarios japoneses concluidos entre enero de 2000 y diciembre de 2005 (la primera evaluación independiente de OVE).

En septiembre de 2011, el BID modificó las Directrices Operativas para Productos de Cooperación Técnica (documento GN-2629), reemplazando los procedimientos introducidos en 2008 y ajustando las pautas específicas de los fondos fiduciarios japoneses. Dado que la evaluación actual abarca las operaciones aprobadas antes de 2011 (a excepción de un proyecto aprobado en 2011 que se completó a fines de 2012), los efectos de esos cambios no se pueden determinar en esta evaluación.

Conclusiones

La evaluación constató que los proyectos de los fondos fiduciarios japoneses claramente agregaron valor al BID y a la región de América Latina y el Caribe durante este período. Los temas identificados por los proyectos y las actividades que éstos financiaron para abordarlos generalmente fueron pertinentes, y se rindieron los productos prometidos en la enorme mayoría de los casos. La mayor parte de los proyectos proporcionaron algún tipo de innovación, sobre todo mejoras o adaptaciones progresivas de productos o servicios existentes a los contextos locales y, en algunos casos, apoyaron la creación de bienes y servicios que antes no existían.

El alto desempeño en materia de pertinencia y generación de productos en los proyectos de los fondos fiduciarios japoneses se combinó con un desempeño más moderado en relación con la oportunidad de la ejecución y la sostenibilidad. Los proyectos de los fondos fiduciarios japoneses se vieron afectados por demoras en la ejecución, como ocurre con la mayoría de los proyectos que integran la cartera de operaciones de cooperación técnica del BID. En promedio, los proyectos tuvieron una duración de 3,8 años, dos tercios más que el período planeado originalmente. En el caso de las donaciones para la preparación de préstamos, las demoras a menudo estuvieron vinculadas a demoras en los préstamos del BID a los que estaba previsto que apoyaran. Aunque las donaciones autónomas no enfrentaron estas limitaciones, el 83% sufrió demoras, que posiblemente reflejaron las limitaciones de capacidad en los organismos ejecutores o diseños y cronogramas de proyecto excesivamente ambiciosos. Más aún, los riesgos no siempre se identificaron o contemplaron, lo que podría haber causado mayores demoras si esos riesgos se materializaban. Esas demoras pueden haber afectado la eficiencia del gasto del proyecto, dado que sólo aproximadamente la mitad de los desembolsos pudo atribuirse en forma directa a la generación de productos, mientras que el resto se atribuyó a la administración, auditoría y otros aspectos relacionados con el apoyo indirecto de proyectos, que tienden a incrementarse con las demoras.

El desempeño también fue variable en lo atinente a la sostenibilidad. Para los productos financiados por los fondos fiduciarios japoneses que se esperaba fueran sostenibles, OVE juzgó que el 73% era sostenible después de concluido el proyecto —74% en las donaciones autónomas y 71% en las donaciones para la preparación de préstamos—. Al comparar esta cifra con la tasa de producción alcanzada durante la ejecución de proyectos, la tasa promedio de producción después de concluido el apoyo de los fondos fiduciarios japoneses para los productos que continuaban generándose se cifró en 73%, tanto para las donaciones autónomas como para las de preparación de préstamos. Por lo

tanto, si se combinan la medida y la tasa de producción continuada, el nivel en que se continuaron generando los productos que inicialmente se esperaba fueran sostenibles después de concluido el apoyo de los fondos fiduciarios japoneses fue del 54% – 55% en las donaciones autónomas y del 52% en las donaciones para la preparación de préstamos.

Los fondos fiduciarios japoneses también financiaron un grupo de 45 proyectos internos que proporcionaron apoyo para la asignación al BID de 29 ciudadanos japoneses en comisión de servicio, la contratación de 14 consultores profesionales para iniciativas específicas del BID y la realización de dos seminarios de interés tanto para el BID como para Japón. Las asignaciones de personal en comisión de servicio y algunas contrataciones de consultores se vieron limitadas por la necesidad de encontrar candidatos bilingües y, además, por objetivos y expectativas de desempeño que no fueron del todo claros, a juicio de los propios participantes. De los consultores japoneses contratados, cuatro permanecieron en el BID tras la finalización de sus consultorías. Estos proyectos internos también han experimentado cambios a lo largo del tiempo, dado que a la fecha sólo sigue operativo el programa de consultoría/asignación en comisión de servicio de personal japonés.

Además de las demoras antes señaladas, otros temas transversales que inciden en todas las operaciones no reembolsables financiadas por fondos fiduciarios en el Banco —y, más en general, las actividades no crediticias— también afectaron las donaciones examinadas de los fondos fiduciarios japoneses. Primero, si bien se generaron muchos conocimientos a partir de las donaciones en beneficio de los beneficiarios directos de los proyectos, la captación y el intercambio de dichos conocimientos en beneficio de proyectos futuros fueron limitados. Segundo, muchas donaciones de los fondos fiduciarios japoneses no plantearon claramente desde el principio objetivos pertinentes y realistas y los medios para lograrlos, lo que afectó su desempeño en las etapas ulteriores. Tercero, el seguimiento y la evaluación de los resultados de desarrollo fueron relativamente endebles. Cuarto, las limitaciones a la capacidad institucional fueron habituales y es probable que también hayan condicionado el éxito para lograr productos de alta calidad y evitar demoras en la ejecución. Por último, los procesos fiduciarios fueron sólidos en general pero no se adaptaron completamente a los riesgos particulares de cada proyecto, en especial los asociados a organismos ejecutores con escasa experiencia en materia de adquisiciones. Si bien estos temas son habituales en los proyectos de desarrollo, y a menudo reflejan las limitaciones a la capacidad profundamente arraigadas que estos proyectos buscan resolver, los esfuerzos continuados para abordarlos pueden mejorar los resultados generales de las iniciativas futuras de los fondos fiduciarios japoneses y otros trabajos de asistencia técnica en el Banco.

Recomendaciones

En vista de las conclusiones antes resumidas, OVE ofrece las siguientes recomendaciones a las autoridades japonesas y a la Administración del BID:

- **Esclarecer los objetivos a más largo plazo del programa de los fondos fiduciarios japoneses, lo cual incluye si deberían seguir siendo un fondo general o, en cambio, concentrarse en menos ámbitos estratégicos.**

El enfoque histórico de los fondos fiduciarios japoneses en el objetivo general de promover el desarrollo en América Latina y el Caribe puede haber sido de utilidad al Gobierno de Japón y al BID en las décadas anteriores, pero ahora hay una buena oportunidad para realizar una revisión a fin de asegurar que el gobierno japonés y el BID sigan compartiendo un conjunto sólido de objetivos comunes. OVE recomienda que estos objetivos (i) sean concretos, manejables y expresados en términos de productos y de resultados intermedios; (ii) sean comunicados y difundidos a los equipos de proyecto encargados de lograrlos para que orienten su desempeño; y (iii) se sometan periódicamente a un seguimiento y una verificación independiente con el objeto de promover la rendición de cuentas.

Uno de los temas importantes es determinar si los fondos fiduciarios japoneses deben continuar siendo un fondo general o bien adoptar un enfoque más estratégico. Cada enfoque tiene sus ventajas —en el primero se conserva la naturaleza determinada por la demanda, la flexibilidad y un vínculo estrecho con otras actividades del Banco, mientras que el segundo puede entrañar una mayor visibilidad y capacidad para dar seguimiento e impulsar la efectividad en el desarrollo—. Hasta la fecha, los recursos de los fondos fiduciarios japoneses se han asignado a una amplia gama de ámbitos temáticos. En vista de que las evaluaciones a nivel de proyecto no señalan que los resultados en ciertos ámbitos sean mejores que en otros, la elección de los potenciales ámbitos de enfoque tendría que estar guiada por preferencias estratégicas tanto del Gobierno de Japón como del BID, asegurando al mismo tiempo que estos ámbitos estén sustentados en la demanda de la región.

- **Promover una definición más clara de los objetivos, plazos más realistas y procesos más sólidos de seguimiento y evaluación para cada proyecto a fin de ayudar a fortalecer los resultados de desarrollo y reducir las demoras en la ejecución.**

Las donaciones de los fondos fiduciarios japoneses se beneficiarían si se realizara un gran esfuerzo de entrada para definir sus objetivos (tanto en términos de cantidad como de calidad de los productos y, de ser posible, los resultados deseados) y los indicadores para medirlos, así como para asegurar que se presupuesten recursos para las actividades de seguimiento y de evaluación apropiadas. Evitar la ambición excesiva en la definición de los objetivos y cronogramas de las actividades también podría ayudar a reducir las demoras.

- **Poner a prueba el compromiso a más largo plazo con los principales organismos ejecutores con el objeto de ayudar a subsanar las deficiencias en la capacidad, y estudiar la posibilidad de agrupar la administración de los proyectos más pequeños por país o sector.**

Las pruebas indican que lograr los objetivos deseados de los proyectos de los fondos fiduciarios japoneses demoró más de lo previsto y que dichos objetivos necesitaron adaptarse de manera flexible durante la ejecución y contar con capacidad de permanencia para aprovechar las nuevas oportunidades políticas que se ofrecían. No todos los organismos ejecutores fueron idóneos para enfrentar estos

desafíos. OVE recomienda que los fondos fiduciarios japoneses estudien la posibilidad de formular criterios de selección y aplicar un proceso de licitación abierta para contratar a algunos organismos ejecutores fuertes en América Latina y el Caribe para que administren diversos proyectos en temas estratégicos determinados. Esta contratación marco está permitida para los proyectos del BID y podría reducir sustancialmente los costos de transacción y reforzar la capacidad de los organismos ejecutores a más largo plazo.

Más en general, es difícil y potencialmente ineficiente que un programa de fondos fiduciarios como los japoneses y una organización como el BID administren el financiamiento de un número muy elevado de proyectos relativamente pequeños en forma individual. La contratación de organismos ejecutores fuertes para que administren múltiples donaciones a través de diversos ámbitos geográficos y a lo largo del tiempo ayudaría a captar eficiencias de escala, estimular el aprendizaje y el intercambio de conocimientos y facilitar el seguimiento de la efectividad en el desarrollo.

- **Ser más proactivos en la gestión del conocimiento.**

Las donaciones de los fondos fiduciarios japoneses generan conocimiento potencialmente útil en forma de estudios, diagnósticos, conjuntos de herramientas y metodologías. Estos conocimientos se podrían aprovechar mejor en beneficio de proyectos futuros con la mejora de los procesos de captación y almacenamiento. Los esfuerzos concertados para examinar, catalogar y compartir los productos de conocimiento generados a través de las donaciones de los fondos fiduciarios japoneses pueden rendir beneficios en el desarrollo a más largo plazo para América Latina y el Caribe y ayudar al mismo tiempo a promover la visibilidad de las actividades de dichos fondos. Los esfuerzos de intercambio de conocimientos también pueden servir para comprometer aún más a las instituciones japonesas, el sector privado y la sociedad civil a asociarse en la promoción de la visibilidad y la aplicación a mayor escala de las iniciativas exitosas de los fondos fiduciarios japoneses.

I. FONDOS FIDUCIARIOS JAPONESES Y ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN

- 1.1 Las operaciones de cooperación técnica no reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han cumplido una función clave en el apoyo a la preparación y el refuerzo de préstamos y a proyectos de formación de capacidad en América Latina y el Caribe. El BID financia proyectos de cooperación técnica no reembolsable mediante recursos propios y a través de fondos fiduciarios. Los fondos fiduciarios japoneses están entre los más grandes de los aproximadamente 20 fondos fiduciarios nacionales que al presente administra el BID. Durante el período de evaluación 2006-2012, representaron cerca de un tercio de las operaciones de cooperación técnica no reembolsable respaldadas por fondos fiduciarios del BID. Desde el inicio, el Gobierno de Japón ha comprometido alrededor de US\$300 millones para apoyar proyectos del BID.
 - 1.2 La Oficina del Director Ejecutivo del BID por Japón, en nombre del Gobierno de Japón, solicitó que la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) realizara esta Segunda Evaluación Independiente de los Fondos Fiduciarios Japoneses, como complemento a una evaluación anterior que OVE llevó a cabo en 2007¹.
- A. Fondos fiduciarios japoneses en el BID**
- 1.3 La evaluación abarca los dos fondos fiduciarios principales en el BID, a saber: el Fondo Especial Japonés (JSF) y el Fondo Japonés para Servicios de Consultoría (JCF)². El JSF incluye también dos programas aparte, el Programa para la Reducción de la Pobreza del Fondo Especial Japonés (JPO) y el Programa Japón. Este último se excluyó de la evaluación dado que consta de una gran operación global que aún estaba en curso a la fecha de corte de la presente evaluación³.
 - 1.4 El Fondo Especial Japonés se estableció mediante un acuerdo firmado en 1988, por lo que es el más antiguo de los fondos fiduciarios de donantes en el BID⁴. Tiene una finalidad amplia que es la de beneficiar a los países de América Latina y el Caribe mediante el financiamiento de (i) la preparación de préstamos del BID; (ii) el respaldo previo a la inversión e institucional para esas operaciones; (iii) pequeños proyectos; (iv) el cofinanciamiento de préstamos del BID en apoyo de reformas de política; (v) la ayuda de emergencia; (vi) la asistencia técnica a instituciones

¹ OVE es independiente de la Administración del BID y está directamente subordinada al Directorio Ejecutivo, que aprobó esta actividad en la Propuesta de Programa de Trabajo y Presupuesto de la Oficina de Evaluación y Supervisión para 2013-2014 (documento RE-421-1). El Gobierno de Japón financió la mayor parte de esta evaluación por medio de una operación de cooperación técnica regional, RG-T2303: Fondos fiduciarios japoneses en el BID – Segunda Evaluación Independiente de OVE.

² En esta evaluación no se incluye un tercer fondo fiduciario, el Programa de Becas Japón-BID (JSP), que se estableció en 1991 con el objeto de reforzar el desarrollo de los recursos humanos en la región.

³ El Programa Japón se estableció en 1998 con la finalidad de crear oportunidades de intercambio de experiencia técnica, conocimientos y prácticas óptimas entre Asia y América Latina y el Caribe. El JSF proporcionó financiamiento por un monto de US\$29,7 millones y los proyectos del programa se evaluaron por última vez en 2004.

⁴ Este acuerdo se modificó dos veces, la primera en 1994, para que las operaciones del JSF sólo se denominaran en dólares estadounidenses, y la segunda en 1995, para aumentar la flexibilidad.

financieras locales para la preparación de proyectos y el respaldo institucional; y (vii) otras actividades compatibles con la finalidad y la función del BID.

- 1.5 Al igual que la mayoría de las operaciones de cooperación técnica no reembolsable en el BID, los proyectos del JSF se clasifican —aunque no siempre claramente— en dos tipos principales, donaciones para la preparación de préstamos y donaciones autónomas. Las donaciones para la preparación de préstamos tienen como objetivo brindar asistencia técnica para reforzar la calidad de las operaciones de préstamo del BID y las donaciones autónomas apuntan a la formación de capacidad en los países beneficiarios para la formulación e implementación de políticas o al apoyo de iniciativas de desarrollo de la sociedad civil. La mayoría de los proyectos del JSF fueron donaciones autónomas; la proporción de donaciones para la preparación de préstamos ha decrecido a través del tiempo como consecuencia del interés de Japón en minimizar el apoyo a los costos propios del BID para la preparación de préstamos. En el Cuadro 1 se muestran ejemplos de donaciones autónomas y para la preparación de préstamos en diversos sectores.
- 1.6 Para llevar a cabo estas actividades, el JSF puede financiar la contratación de servicios de consultoría o la adquisición de bienes y contratación de servicios en cualquier país elegible del BID. Según lo establecido en la Carta Convenio firmada entre el Gobierno de Japón y el BID en 1988, las donaciones se utilizarán de acuerdo con las políticas, los procedimientos y las prácticas del Banco. El monto máximo permitido para cada operación del JSF asciende a US\$1,5 millón⁵. El JSF sufragó 110 operaciones o el 58% de los fondos comprometidos para las operaciones de los fondos fiduciarios japoneses que concluyeron entre 2006 y 2012, por un monto de US\$56,5 millones⁶.
- 1.7 Las prioridades de financiamiento del JSF han cambiado a lo largo del tiempo. Aunque no se haya orientado a ningún sector en particular, este fondo se concentró inicialmente en la infraestructura. En 1998, el Gobierno de Japón realineó su apoyo en la misma tónica que el Octavo Aumento hacia los temas sociales y el manejo de emergencias⁷. En 2001, el gobierno japonés reafirmó su interés por el desarrollo social al definir como ámbitos prioritarios a la protección social, la mujer en las actividades de desarrollo, y la nutrición, la salud y la educación y, al mismo tiempo, estableció el Programa para la Reducción de la Pobreza del Fondo Especial Japonés (JPO).
- 1.8 Como se señaló anteriormente, el JPO es un subcomponente especializado del JSF. Se estableció en 2001, con una dotación de US\$30 millones tomada del JSF, y tiene por objeto (i) respaldar iniciativas bien focalizadas de reducción de la pobreza y desarrollo social, que surtan efectos en los grupos vulnerables que se encuentren en

⁵ Fondo Especial Japonés (JSF) y Fondo Japonés para Servicios de Consultoría (JCF) – Directrices operativas para la aplicación y ejecución (enero de 2011; página 2 de la versión en inglés).

⁶ Conjunto de datos sobre proyectos obtenido del repositorio de datos del BID en febrero de 2013.

⁷ El Octavo Aumento y el Noveno Aumento son el Octavo y el Noveno Aumento General de Recursos del BID realizados en 1994 y 2010, respectivamente.

una situación social o económica desventajosa; (ii) mejorar la capacidad de los pobres para ayudarse a sí mismos; (iii) estimular la participación generalizada de los interesados en el plano de la comunidad; y (iv) contribuir sistemáticamente a operaciones y programas de organizaciones comunitarias que tengan por objeto reducir la pobreza.

- 1.9 El JPO está dividido en dos subprogramas: (i) el *Programa de Base Comunitaria (CBP)*, que ofrece a las organizaciones comunitarias proyectos pequeños de hasta US\$150.000 para servicios sociales básicos, actividades comunitarias productivas y fortalecimiento de capacidad; y (ii) el *Programa de Complementación de Préstamos (LEP)*, con el que se financian actividades de reducción de la pobreza dirigidas a grupos particularmente empobrecidos, dentro del marco de préstamos del BID. Los proyectos de base comunitaria son casi exclusivamente donaciones autónomas, mientras que los proyectos de complementación de préstamos generalmente se clasifican como donaciones para la preparación de préstamos. En 2011 se discontinuó la financiación de proyectos de complementación de préstamos. El JPO sufragó 96 operaciones o el 19% de los fondos comprometidos para las operaciones de los fondos fiduciarios japoneses que concluyeron entre 2006 y 2012, por un monto de US\$18,5 millones.

Cuadro 1: Ejemplos de donaciones de los fondos fiduciarios japoneses en diversos sectores

	Donaciones autónomas	Donaciones para la preparación de préstamos
Temas sociales	VE-T1011 Fortalecimiento de la formación del grupo Huellas (Venezuela): “Huellas” es una ONG orientada al desarrollo del liderazgo de jóvenes y niños vulnerables mediante la promoción de los valores sociales y civiles. El proyecto tuvo por objeto mejorar el programa educativo del grupo por medio de la actualización del plan de estudios y los materiales de capacitación y el fortalecimiento de la capacidad de los docentes.	EC-T1161 Apoyo al programa de universalización de la educación básica (Ecuador): El objetivo del proyecto fue apoyar la evaluación de estrategias innovadoras del gobierno dirigidas a garantizar la educación básica universal. El proyecto apuntó a mejorar el impacto de las políticas y estrategias en el ámbito de educación, incluyendo aquellas encaradas mediante un préstamo del BID (documento EC- L1018).
Infraestructura y medio ambiente	CO-T1052 Estrategias de energía sostenible y biocombustibles (Colombia): El objetivo del proyecto fue suministrar al gobierno un marco e información para facilitar la inversión en energía sostenible y biocombustibles. Se realizó una evaluación de ciclo de vida de los biocombustibles, se elaboró un conjunto de herramientas para promover las inversiones y exportaciones en el sector, se puso en marcha un programa piloto para fomentar el uso eficiente de la energía y la producción de biocombustibles entre los pequeños empresarios del sector y	TC0002071 Mercado sostenible para servicios energéticos rurales limpios (El Salvador): El proyecto tuvo por objeto posibilitar la implementación de proyectos energéticos rurales en forma sostenible por parte de empresas orientadas al mercado, mediante la creación de una Unidad de Electrificación Rural dentro del Ministerio de Energía. El proyecto apuntó a elaborar y poner en práctica un plan de acción para promover modelos de negocios para la provisión de servicios energéticos rurales y un sistema

	Donaciones autónomas	Donaciones para la preparación de préstamos
	se dio apoyo a la Coordinación Nacional para el Desarrollo Sostenible de los Biocombustibles.	nacional de información sobre energía rural. Este proyecto de cooperación técnica también tenía por objeto ayudar a consolidar un Plan Nacional de Expansión de Energía Rural y sentar las bases para una propuesta de préstamo para energía rural en y fuera de la red (documento ES-0153).
Instituciones para el desarrollo	EC-T1065 Fortalecimiento de la cadena productiva y comercialización de textiles artesanales (Ecuador): El objetivo de este proyecto fue brindar apoyo para mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas quichua en Cuicuno, Tilipulo y Santo Samán, mediante el fortalecimiento de la cadena productiva y la comercialización de textiles artesanales como un proceso de preservación cultural, diversificación de productos y apertura de mercados. El proyecto brindó apoyo a la producción y comercialización de textiles artesanales por medio de la capacitación, la planificación estratégica, la organización local de los artesanos, el diseño de un plan de mercadeo y comercialización, el fortalecimiento de la cadena productiva, el mejoramiento de la producción textil artesanal y el fortalecimiento de la organización local de los tejedores e hilanderas.	HA-T1043 Servicios de articulación al mercado de cadenas productivas rurales (Haití): Este proyecto tuvo por objeto ayudar a desarrollar proyectos empresariales rentables entre los productores rurales y los compradores en cadenas productivas prioritarias. El proyecto, concebido para complementar el préstamo Programa de Desarrollo de Cadenas Productivas Rurales (documento HA-L1003), apuntó a mejorar la capacidad de las asociaciones para ofrecer servicios de articulación al mercado en forma directa a los empresarios y grupos de productores rurales mediante el desarrollo de planes de negocios y de mercadeo, la identificación de fuentes y mecanismos de financiamiento de proyectos empresariales específicos y la identificación de opciones de organización de los productores y mediación en los proyectos empresariales piloto entre compradores y productores.

- 1.10 El JCF se creó en 1995 con el objeto de facilitar la aplicación de la experiencia en desarrollo y conocimientos especializados japoneses en América Latina y el Caribe. El JCF financia actividades relacionadas con la preparación y ejecución de (i) estudios de prefactibilidad y de factibilidad, incluidas evaluaciones del impacto ambiental; (ii) evaluaciones de proyectos; (iii) ejecución y supervisión de préstamos; (iv) refuerzo de los préstamos existentes; (v) evaluaciones ex post; y (vi) otras actividades que pueden aprovechar la pericia japonesa en los países en desarrollo miembros del BID.
- 1.11 El JCF fue concebido inicialmente para contratar grandes firmas consultoras japonesas en proyectos del BID que, a su vez, con frecuencia subcontrataban a consultores locales en América Latina y el Caribe. Durante los últimos años el JCF ha reorientado sus esfuerzos para traer ciudadanos japoneses a diversos departamentos del BID con el fin de cumplir asignaciones profesionales. El BID se desempeña como organismo ejecutor en estos proyectos, en los que el monto

máximo por operación asciende a US\$1,5 millón. El JCF sufragó 59 operaciones o el 22% de los fondos comprometidos para las operaciones que concluyeron entre 2006 y 2012, por un monto de US\$21,6 millones.

- 1.12 Los proyectos de los fondos fiduciarios japoneses considerados se ejecutaron principalmente durante el decenio pasado, un período de auge y contracción que culminó en la crisis financiera mundial. Por ende, las necesidades de financiamiento de dichos fondos variaron mucho durante el período de evaluación. Además, los recursos de cooperación técnica no reembolsable del BID han aumentado a más del doble desde 2005 —en gran parte debido al uso por parte del Banco de sus propios ingresos netos del Capital Ordinario—. Este incremento atenuó considerablemente las restricciones que antes limitaban el financiamiento de cooperación técnica no reembolsable solamente a los países más pobres de los grupos C y D, a unos pocos ámbitos temáticos o a la contratación de servicios de consultoría de los países que representaban los fondos fiduciarios. Por el contrario, a lo largo de este período los fondos fiduciarios japoneses han ofrecido financiamiento flexible para todos los países y sectores. Todos los tipos de proyectos eran elegibles, tanto los específicos de un país como los regionales y los del sector privado⁸.

B. Metodología de la evaluación y cartera evaluada

- 1.13 Para llevar a cabo esta evaluación, OVE analizó todos los proyectos de los fondos fiduciarios japoneses concluidos durante el período revisado, generando una plantilla para cada uno con la información compilada de numerosas fuentes, entre las que se incluyen los documentos de proyectos del BID, entrevistas realizadas en persona y en forma virtual con los beneficiarios de los proyectos, organismos ejecutores, personal del Banco y otros interesados. La realización de estas numerosas entrevistas en los países planteó un desafío logístico que OVE encaró contratando a expertos locales en evaluaciones en cada país para que llevaran adelante las entrevistas y la compilación de datos. En el Anexo 1 se incluye una descripción más detallada de este proceso.
- 1.14 La evaluación abarcó las 265 operaciones de los fondos fiduciarios japoneses cuya ejecución concluyó entre el 1 de enero de 2006 y el 31 de diciembre de 2012, con desembolsos efectivamente realizados por un monto de US\$96,7 millones⁹. La presente evaluación siguió a una evaluación independiente similar realizada por OVE en agosto de 2007, que abarcó los 129 proyectos de los fondos fiduciarios japoneses ejecutados con anterioridad al 31 de diciembre de 2005. Las operaciones

⁸ El apoyo directo al financiamiento del BID para el sector privado ha sido poco frecuente en los últimos años.

⁹ En rigor, sólo 225 operaciones que comprendieron financiamiento de Japón por US\$89 millones habían completado todos los desembolsos en este período, y OVE se comprometió en su propuesta a evaluar únicamente estas 225 operaciones. Sin embargo, al llevar a cabo la evaluación se detectó que otras 40 operaciones habían prácticamente completado sus desembolsos, pero no se encontraban registradas en los sistemas del BID como “completadas” debido a un saldo pendiente no desembolsado de menos del 1% del presupuesto del proyecto. Por consiguiente, OVE también incluyó esos 40 proyectos en esta evaluación.

se ejecutaron en 25 de los 26 países prestatarios del BID y, en algunos casos, en el plano regional¹⁰. La mayoría de los proyectos evaluados (183) se aprobaron entre 2005 y 2009 (Cuadro 2), y la duración promedio fue de 3,8 años¹¹. De las 265 operaciones, 220 beneficiaron a países de América Latina y el Caribe u otras partes externas, en adelante denominados “proyectos externos”, y los 45 restantes, denominados “proyectos internos”, apoyaron las necesidades internas del BID.

- 1.15 Como se señaló anteriormente, los proyectos externos (principalmente los de JSF/JPO) incluyen donaciones autónomas y para la preparación de préstamos. Es importante separar ambos tipos de donaciones a los fines de evaluar los resultados a nivel de proyecto, dado que las primeras se pueden evaluar por sus propios méritos, en tanto que las segundas están estrechamente vinculadas al éxito del préstamo del BID que financian. De los 220 proyectos externos revisados para esta evaluación, 128 fueron donaciones autónomas y 92, donaciones para la preparación de préstamos (Cuadro 3). Las donaciones autónomas representaron la mitad del total de desembolsos de los fondos fiduciarios japoneses durante el período (US\$48,4 millones), mientras que un monto algo menor correspondió a las donaciones para la preparación de préstamos (US\$44,2 millones) y sólo US\$4,1 millones se destinaron a proyectos internos.
- 1.16 El volumen promedio de las donaciones de los fondos fiduciarios japoneses (medido en desembolsos efectivamente realizados) osciló entre US\$365.085 y US\$421.118 para los proyectos externos y ascendió a US\$91.149 para los proyectos internos. La donación más cuantiosa estuvo destinada al tratamiento de aguas residuales en Ciudad de Panamá por un monto de US\$1,5 millón, mientras que la de menor valor correspondió a una operación de cooperación técnica interna, Servicios de Consultoría para Financiamiento, por US\$10.170¹². Casi la mitad de las 265 donaciones fueron de bajo monto, menos de US\$150.000, y un número casi igual osciló entre US\$150.000 y US\$750.000. Sólo 25 donaciones superaron los US\$750.000 (Cuadro 3). La gran mayoría de las donaciones de mayor y de menor cuantía fueron autónomas, mientras que las donaciones para la preparación de préstamos se concentraron más en el nivel medio. Muchas de las donaciones autónomas de menor cuantía fueron proyectos del JPO, con un volumen promedio de US\$193.881.

¹⁰ Los países que tuvieron menos operaciones son los situados en el Caribe. Las Bahamas fueron el único país miembro prestatario sin operaciones de los fondos fiduciarios japoneses en este lote. Barbados y Guyana tuvieron una operación cada uno que cumplió los criterios para la inclusión en esta evaluación, mientras que Trinidad y Tobago tuvo dos operaciones. En los demás países hubo al menos tres operaciones de los fondos fiduciarios japoneses que se incluyeron en la evaluación.

¹¹ La duración de un proyecto es el período transcurrido entre la fecha de aprobación y la de cierre. Tres proyectos tuvieron una duración de 10 o más años: uno de Barbados (1991-2006), uno de Brasil (1998-2008) y uno de Guatemala (2001-2011).

¹² Los desembolsos efectivamente realizados fueron incluso menores en dos donaciones que se cancelaron antes de su ejecución: Inclusión social de mujeres en grave situación de riesgo en Uruguay (monto aprobado de US\$150.000) y Desarrollo sostenible de las regiones de Chorotega y Huetar Norte en Costa Rica (monto aprobado de US\$600.000). En ambos casos, prácticamente no hubo desembolsos.

Cuadro 2. Evaluación de la cartera de los fondos fiduciarios japoneses por año de aprobación y de cierre

Año de cierre	Año de aprobación															# total de proyectos
	1991	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
2012							1		1	4	2	10	10	2	1	31
2011					1	1	1		3	7	18	13	6	3		53
2010									6	15	12	5	1			39
2009				1	1	1	4	3	10	16	12	5	1			54
2008		1	2	2	3	7	3	1	8	8	2					37
2007				2	2	7	5	1		2						19
2006	1		2	1	4	6	8	4	5	1						32
	1	1	4	6	11	22	22	9	33	53	46	33	18	5	1	265

Cuadro 3. Evaluación de la cartera de los fondos fiduciarios japoneses por desembolsos, volumen y tipo

Tamaño		Interno	Donaciones para la preparación de préstamos	Donaciones autónomas	Total
0 to 150.000	Monto del proyecto	38	19	67	124
		1.971.924	1.736.872	8.946.057	12.654.853
150.000 to 750.000	Monto del proyecto	7	66	43	116
		2.129.798	34.345.587	21.415.389	57.890.773
750.000 y más	Monto del proyecto	0	7	18	25
			8.135.265	18.066.697	26.201.962
Total	Monto del proyecto	45	92	128	265
		4.101.721	44.217.725	48.428.142	96.747.588

- 1.17 Los proyectos externos se centraron en tres amplios ámbitos de desarrollo: (i) social, (ii) infraestructura y medio ambiente y (iii) instituciones para el desarrollo. El Cuadro 4 muestra la distribución de los proyectos de donaciones autónomas y para la preparación de préstamos entre estas categorías temáticas. Casi la mitad de los desembolsos totales de los fondos fiduciarios japoneses (US\$47,2 millones) brindaron respaldo al ámbito de infraestructura y medio ambiente, divididos casi por partes iguales entre donaciones autónomas y para la preparación de préstamos. Cerca del 37% de los desembolsos totales (US\$35,4 millones) se destinó a proyectos sociales, también en este caso divididos por partes iguales entre donaciones autónomas y para la preparación de préstamos (aunque el número de las primeras fue mayor). Cerca de una décima parte de los desembolsos (US\$10 millones) estuvo destinada a proyectos de instituciones para el desarrollo. El volumen promedio de las donaciones para infraestructura y medio ambiente (US\$629.617) casi duplicó el de las donaciones para proyectos sociales

(US\$327.981). La mayoría de estos proyectos externos se asignó a países determinados, y sólo 13 tuvieron un enfoque regional (Recuadro 1 y Anexo 3).

Cuadro 4. Evaluación de la cartera de los fondos fiduciarios japoneses por ámbito temático y sector

Ámbito	Sector	Donaciones para la preparación de préstamos		Donaciones autónomas		# total de proyectos
		# de proyectos	Monto desembolsado (US\$)	# de proyectos	Monto desembolsado (US\$)	
Social	Desarrollo social	25	12.567.625	18	5.843.225	43
	Juventud y seguridad ciudadana	10	3.672.155	16	3.750.605	26
	Valores y aptitudes laborales	0	-	17	3.951.893	17
	Igualdad de oportunidades	3	1.416.725	19	4.219.715	22
		38	17.656.504	70	17.765.437	108
Infraestructura y medio ambiente	Desarrollo económico social	21	10.992.814	10	8.311.729	31
	Gestión ambiental	3	1.158.297	10	5.920.701	13
	Energía sostenible	6	1.887.504	7	5.551.140	13
	Gestión de recursos hídricos	12	9.329.665	6	4.069.434	18
		42	23.368.279	33	23.853.005	75
Instituciones para el desarrollo	Actividades comunitarias product	8	1.804.471	14	1.960.798	22
	Organización comunitaria	2	911.657	9	3.643.024	11
	Sector público	2	476.813	2	1.205.878	4
		12	3.192.941	25	6.809.700	37
TOTAL		92	44.217.725	128	48.428.142	220

- 1.18 Los proyectos sociales fueron de cuatro tipos: proyectos de desarrollo social, cuyo objeto fue promover el desarrollo social mediante la mejora de los servicios de salud, educación y seguridad social; proyectos para los jóvenes y de seguridad ciudadana, destinados a erradicar el trabajo infantil y mejorar la seguridad ciudadana; proyectos de valores para la vida y aptitudes laborales, que apuntaron a aumentar la productividad en el trabajo y reducir las ineficiencias en el mercado laboral; y proyectos de igualdad de oportunidades, destinados a crear oportunidades para los grupos desfavorecidos.

Recuadro 1. Proyectos regionales de los fondos fiduciarios japoneses

Los programas regionales de los fondos fiduciarios japoneses sufragaron 13 operaciones, con un desembolso promedio de US\$561.344, de las cuales 3 fueron donaciones para la preparación de préstamos y las 10 restantes, donaciones autónomas (con desembolsos promedio de US\$467.212 y US\$589.584, respectivamente). Tres proyectos se concentraron en temas sociales, cinco en infraestructura y medio ambiente y cinco en instituciones para el desarrollo. Los proyectos fueron de distintos tipos. Por ejemplo, uno de ellos financió iniciativas piloto para fortalecer la respuesta del sector de la educación en la prevención y mitigación del HIV/SIDA en la región del Caribe. Otro proyecto apuntó a mejorar la capacidad de los municipios para reducir la vulnerabilidad ante amenazas ambientales en asentamientos urbanos de Guatemala, Honduras y Nicaragua. Y un tercer proyecto proporcionó asistencia técnica y capacitación para desarrollar una plataforma de información y una red regional autosuficiente para respaldar a organizaciones de adultos mayores en condiciones de pobreza en Argentina, Chile, Perú y Uruguay.

	Donaciones autónomas	Donaciones para la preparación de préstamos
Social	3	-
Infraestructura y medio ambiente	4	1
Instituciones para el desarrollo	3	2
Total	10	3

- 1.19 Los proyectos de infraestructura y medio ambiente también fueron de cuatro tipos. Los proyectos de desarrollo económico local apuntaron a identificar actividades productivas en los sectores de vivienda, transporte y logística y desarrollo urbano. Los proyectos de gestión ambiental tuvieron por objeto mejorar la gestión del riesgo de desastres naturales y la eliminación de residuos sólidos. Los proyectos de gestión de los recursos hídricos procuraron mejorar los servicios de riego, agua y saneamiento. Los proyectos de energía sostenible apuntaron a mejorar la generación y transmisión de energía, la energía renovable y la eficiencia energética. Los proyectos de infraestructura y medio ambiente se concentraron en gran parte en los siguientes temas de desarrollo: brechas en cobertura, trabas para el acceso de los grupos desfavorecidos y deficiencias del mercado.
- 1.20 Los proyectos institucionales fueron de tres tipos. Los proyectos de organización comunitaria tuvieron como objetivo aumentar la cohesión social en el plano de la comunidad. Los proyectos de actividades comunitarias productivas apuntaron a identificar oportunidades de generación de ingresos a través de la agroindustria, las artesanías y el turismo sostenible. Los proyectos de apoyo a diversos ámbitos del sector público tuvieron por objeto mejorar la gobernanza y la gestión pública en el plano nacional. Los proyectos institucionales en su conjunto se centraron en gran parte en abordar las trabas para el acceso de los grupos desfavorecidos, las brechas en cobertura y las deficiencias en la acción colectiva.
- 1.21 Por último, los fondos fiduciarios japoneses apoyaron al BID en proyectos internos (Cuadro 5), que representaron el 17% de los proyectos pero sólo alrededor del

4% del financiamiento (US\$4,1 millones). La mayoría de estos proyectos (consultores individuales para el BID) comprendió la contratación de ciudadanos japoneses durante un período determinado para prestar servicios en el Banco. En algunos casos estas personas pasaron a ser parte de la plantilla del BID. Con otro tipo de proyectos (aportes operativos del BID) se financió a firmas consultoras o especialistas para iniciativas específicas de interés para los fondos fiduciarios japoneses. El JCF suministró la fuente de financiamiento principal para estas designaciones y asignaciones. Los fondos fiduciarios japoneses financiaron, además, algunos seminarios referidos a intereses comunes del BID y del Gobierno de Japón.

Cuadro 5. Cartera de proyectos internos de los fondos fiduciarios japoneses

Sector	# de proyectos	Monto desembolsado (US\$)
Aportes operativos del BID	14	2.360.362
Interno Dotación de personal y apoyo al BID	29	1.536.350
Seminarios	2	205.009
	45	4.101.721

C. Conclusiones de la primera evaluación de los fondos fiduciarios japoneses realizada por OVE y cambios recientes

- 1.22 En 2006, OVE llevó a cabo la primera *Evaluación Externa Independiente de los Fondos Fiduciarios Japoneses en el BID* (documento CS-3746) de carácter integral, que abarcó la totalidad de los proyectos de los fondos fiduciarios japoneses concluidos entre enero de 2000 y diciembre de 2005 —un total de 129 operaciones para las que los fondos mencionados aportaron US\$71,3 millones—. La evaluación tuvo amplia difusión y el Gobierno de Japón ha continuado encomendando evaluaciones independientes similares en otras instituciones financieras internacionales (IFI) que administran fondos fiduciarios japoneses, entre las que se incluyen el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD).
- 1.23 La primera evaluación independiente de OVE constató que los objetivos programáticos de los fondos fiduciarios japoneses eran demasiado generales para determinar la asignación de prioridades. No obstante, se concluyó que los proyectos de dichos fondos eran en general pertinentes, que atendían las necesidades concretas de desarrollo de la región y que se orientaban a las prioridades de sus respectivos ámbitos temáticos. La mayoría de ellos también rindió eficazmente los

- productos previstos en su diseño. En dicha evaluación se verificó que existía un nivel apropiado de control interno y que se siguieron adecuadamente los procedimientos previstos en las adquisiciones y otros ámbitos administrativos. En cambio, la evaluación señaló oportunidades para mejorar en el seguimiento y evaluación, la innovación, la adicionalidad, el incremento de la visibilidad de la contribución de Japón y la eficiencia general en el uso de los recursos japoneses.
- 1.24 En la primera evaluación independiente de OVE se formularon recomendaciones en dos planos. El primero se refería a la necesidad de ajustar las pautas operativas de los fondos fiduciarios japoneses para abordar los temas operativos identificados en la evaluación. Los ámbitos por fortalecer incluían la evaluabilidad, la verificación independiente de los resultados, la gestión de riesgos, la visibilidad y la colaboración con contrapartes japonesas, la participación de los interesados, la innovación, la adicionalidad y la elaboración y el uso sistemáticos de las lecciones aprendidas. El segundo plano se refería a la necesidad de asegurar la coherencia *“integrando totalmente los fondos fiduciarios japoneses a las actividades de programación (...) del BID, [para asegurar] que el uso de los recursos de los fondos fiduciarios japoneses [esté más a la altura] de las demandas de América Latina y el Caribe...atender mejor a las necesidades y solicitudes del donante”*.
- 1.25 Una conclusión clave de alcance generalizado de la primera evaluación independiente de OVE fue que el grado de éxito de los proyectos estaba asociado a los procesos utilizados por el Banco para administrarlos, en particular el seguimiento, la supervisión, la evaluación y la difusión. Como continuación, OVE realizó una Evaluación de los Procesos del Banco para la Gestión de Actividades de Cooperación Técnica (documento RE-364).
- 1.26 En septiembre de 2011, el BID modificó las Directrices Operativas para Productos de Cooperación Técnica (documento GN-2629), reemplazando los procedimientos introducidos en 2008 (documento GN-2469) y ajustando las pautas específicas de los fondos fiduciarios japoneses. Dado que la evaluación actual abarca las operaciones aprobadas antes de 2011 (a excepción de un proyecto), los efectos de esos cambios no se pueden determinar en el contexto de esta evaluación.

II. RESULTADOS A NIVEL DE PROYECTO

- 2.1 En este capítulo se resumen las conclusiones de la evaluación a nivel de proyecto. La primera parte del análisis se concentra en los 128 proyectos autónomos de los fondos fiduciarios japoneses (donaciones autónomas) que, al no tener ningún vínculo claro con un préstamo del BID, se presume que fueron diseñados y ejecutados en forma independiente para lograr resultados¹³. En los últimos años el financiamiento provisto por los fondos fiduciarios japoneses se ha ido desplazando cada vez más hacia este tipo de donaciones y un análisis minucioso de los

¹³ Dado que los proyectos de los fondos fiduciarios japoneses no se clasifican automáticamente en las categorías de donaciones autónomas o para la preparación de préstamos, OVE buscó referencias concretas a vínculos con los préstamos del BID en los documentos de proyecto de dichos fondos.

resultados recientes puede ayudar a identificar las lecciones para el futuro. Los resultados de estos proyectos se informan en función de cuatro dimensiones de evaluación básicas: pertinencia, generación de productos (como indicador relacionado con la eficacia), oportunidad de la ejecución (como indicador relacionado con la eficiencia) y sostenibilidad (cuando proceda). Otros objetivos incluyen el grado de innovación, la adicionalidad y la visibilidad. También se observan los datos generales sobre el uso de los fondos y se revisa la calidad del seguimiento y evaluación en estos proyectos. Los resultados de los proyectos de donaciones para la preparación de préstamos y de los proyectos internos se analizan por separado más adelante en este capítulo.

A. Desempeño de las donaciones autónomas

- 2.2 Como se señaló anteriormente, 128 de los 265 proyectos totales revisados para la evaluación fueron donaciones para actividades autónomas. Estos proyectos se diseñaron y ejecutaron para lograr determinados resultados por sí mismos. Como actividades totalmente separadas y autónomas, pueden ser potencialmente evaluadas por medio de los criterios estándar que se aplican a los proyectos de todos los bancos multilaterales de desarrollo —pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad—. El desempeño general en los indicadores relacionados con estos cuatro criterios básicos y en varias otras dimensiones de interés para los fondos fiduciarios japoneses se examina en las secciones siguientes. Los resultados de los proyectos del JPO se resumen en el Recuadro 6 más adelante en el capítulo.

1. Pertinencia

- 2.3 La *pertinencia* mide si los proyectos atendieron a las principales necesidades y prioridades de desarrollo de los países en cuestión, incluso si identificaron esas necesidades y prioridades (pertinencia de objetivos) y si los proyectos se diseñaron en forma apropiada para atenderlas (pertinencia de diseño). Al desempeño en materia de pertinencia, en ambas dimensiones, se asignó una clasificación favorable en la gran mayoría de los proyectos de donaciones autónomas evaluados (77%).
- 2.4 Con relación a la *pertinencia de objetivos*, en promedio cada proyecto pareció abordar varios temas de desarrollo clave, que estuvieron definidos claramente en el 80% de los casos. El nivel de claridad y pertinencia de los temas por abordar fue particularmente elevado (más del 90%) en las donaciones autónomas para infraestructura y medio ambiente y algo más bajo en los proyectos referidos a igualdad de oportunidades y necesidades de organización comunitaria, algo que tal vez no sea de extrañar dada la complejidad inherente a estos últimos. Con respecto a la *pertinencia de diseño*, en las tres cuartas partes de los proyectos se podría trazar una clara conexión entre los productos y los resultados deseados. Esta medida de la pertinencia de diseño en promedio fue más elevada —casi cuatro quintos— en los proyectos más pequeños y algo más baja (cerca de dos tercios) en los más grandes. El Recuadro 2 presenta ejemplos de proyectos con elevada pertinencia de objetivos y de diseño, respectivamente.

Recuadro 2. Ejemplos de proyectos con gran pertinencia

Una donación autónoma con objetivos muy pertinentes fue el proyecto *Sistemas de transporte urbano sostenible*, aprobado para Brasil en 2009, que tuvo por objeto facilitar el diseño y la ejecución de programas de transporte sostenible en tres ciudades medianas de Paraná, mediante la elaboración y prueba de un modelo piloto de sistemas de transporte urbano sostenible. El proyecto abordó el tema de desarrollo claramente definido de la congestión en el tránsito (causada por un uso decreciente de los sistemas existentes de transporte público) en el centro de las ciudades por medio de la formación de capacidad institucional en Paranacidade, una entidad sin fines de lucro que se desempeñó como organismo ejecutor para la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Paraná (SEDU). Se brindó apoyo a Paranacidade mediante el desarrollo de un sistema de información para los municipios participantes y un plan de transporte urbano sostenible, y se ayudó a los municipios a poner en práctica el plan.

Un segundo ejemplo es *Manejo integral de desechos sólidos generados en el Valle San Andrés*, una donación autónoma aprobada para El Salvador en 2007. La operación de cooperación técnica identificó un problema de desarrollo y la población afectada/objetivo (300 familias y 9 microempresas de recolectores de residuos en tres municipios de San Andrés). El proyecto tuvo un objetivo claro —elaborar un modelo de manejo integral de desechos sólidos con la colaboración de los interesados locales— y este objetivo estuvo asociado claramente a cuatro componentes: organización y asociación de los recolectores de residuos, capacitación y asistencia técnica para los recolectores de residuos y los municipios, fortalecimiento de las capacidades municipales para mejorar el cumplimiento normativo en lo atinente al manejo de residuos sólidos, y sistematización y difusión del modelo. Por último, cada componente tuvo actividades definidas y objetivos mensurables.

2. Generación de productos

- 2.5 Como se indicó antes, esta evaluación utilizó la generación de productos como indicador relacionado con la eficacia, en virtud de que los proyectos de los fondos fiduciarios japoneses por lo general definieron sus objetivos únicamente en términos de productos¹⁴. Según ese parámetro de medición parcial, los proyectos de donaciones autónomas tuvieron tasas de éxito elevadas, generando en promedio el 92% de los productos previstos. Los proyectos medianos generaron un 94% de los productos en total, mientras que los más pequeños y más grandes alcanzaron apenas un 91% y 87%, respectivamente. De la misma forma, los proyectos en todos los grupos de países y todos los ámbitos temáticos lograron un alto grado de éxito en la generación de productos (Cuadro 6).

¹⁴ En ese momento no se exigía que las donaciones de los fondos fiduciarios japoneses ni los recursos no reembolsables de cooperación técnica de carácter no crediticio del BID más en general incluyeran marcos de resultados e indicadores de efectos directos. OVE compiló información sobre el progreso general en los ámbitos de desarrollo a los que estuvieron destinadas las donaciones de los fondos fiduciarios japoneses y constató que había habido progreso en aproximadamente el 70% de las donaciones revisadas, aunque este progreso no pudo atribuirse directamente a las donaciones.

Cuadro 6. Generación de productos por tamaño, ámbito temático y grupo de países

Generación de productos				
Tamaño	0 a 150.000	91%	Grupo de países	A 90%
	150.000 to 750.000	94%		B 94%
	750.000 y más	87%		C 82%
	Social	92%		D 92%
Ámbito	Infraestructura y medio ambiente	90%	Regional 95%	
	Instituciones para el desarrollo	94%		
Todas (donaciones autónomas)		92%		

- 2.6 La inmensa mayoría de las donaciones autónomas generó los productos prometidos. Un ejemplo fue la donación para Uruguay *Centro de Desarrollo Integral para Empleo en Ciudad Vieja*, en la que se diseñó y ejecutó un programa piloto para ayudar a mejorar la situación económica de familias que viven en condiciones de pobreza debido al desempleo. Se capacitó en administración de empresas, se dio acceso a microcréditos y se ubicó en el mercado laboral a más beneficiarios de los previstos originalmente.
- 2.7 Por otro lado, hubo pocas excepciones a este sólido desempeño en materia de productos, como el *Plan Estratégico para la Revitalización del Centro Histórico de Veracruz*, una donación autónoma aprobada en 2007 para México. El plan tenía tres componentes: formulación de un plan estratégico, creación y puesta en marcha de un ente ejecutor tripartito y fortalecimiento institucional. La administración municipal cambió durante la ejecución del proyecto, lo que dio lugar a diferencias de opiniones sobre su pertinencia, y la segunda administración creyó que los productos no se podrían utilizar plenamente.
- 2.8 El Cuadro 7 da una noción de los tipos de productos generados por los proyectos de donaciones autónomas. Más de la mitad de los proyectos financiaron informes, ya sea que se trate de informes de diagnóstico, evaluaciones, auditorías, directrices o manuales. Casi las cuatro quintas partes de los proyectos financiaron capacitación, cerca de la mitad proporcionó servicios de asesoramiento y casi una cuarta parte proporcionó la coordinación administrativa de las actividades a las que se dio apoyo. Poniendo de relieve el carácter experimental de los proyectos, cerca de las tres quintas partes dieron apoyo a proyectos piloto, mientras que un tercio financió eventos de difusión. Algo más de la mitad de los proyectos incluyeron la provisión de algunos materiales, equipos o activos fijos. En general, los proyectos más pequeños tendieron a concentrarse en alguna medida en capacitación, difusión y proyectos piloto, mientras que los más grandes se centraron más en los informes.

Cuadro 7. Distribución de los tipos de productos en los proyectos de donaciones autónomas

Donaciones autónomas	Compilación de datos de encuestas	Diagnósticos	Evaluaciones y auditorías	Directrices, manuales, marcos	Difusión	Capacitación
	17%	36%	43%	58%	32%	78%
	Coordinación administrativa	Asesoramiento, conocimientos especializados	Materiales, equipos	Proyectos piloto, financiamiento semilla	Otros	# de proyectos
	27%	55%	52%	59%	14%	128

Recuadro 3. La calidad también importa

El índice de OVE relativo a la generación de productos mide únicamente la producción, no la calidad. De hecho, OVE no pudo juzgar cabalmente la calidad de los productos de los proyectos de los fondos fiduciarios japoneses y los proyectos en sí por lo general carecieron de medios independientes de verificación de la calidad. En la mayoría de los casos las únicas verificaciones se realizaron a los fines del procesamiento de pagos a los consultores contratados para producirlas. No obstante, queda claro que los productos pueden ser más o menos eficaces en la práctica según su calidad y el alcance de la difusión. A continuación se presentan dos ejemplos.

Apoyo para la preparación del proyecto del Corredor Central Aurora Cañas (documento GU-T1076). El objetivo del proyecto fue dar apoyo a la Municipalidad de Guatemala para la finalización del Plan Maestro del Corredor Central Aurora Cañas a fin de impulsar una transformación radical en la infraestructura de la ciudad, la recuperación de los espacios públicos, la mejora de la movilidad y la accesibilidad. La Municipalidad elaboró el plan a través de Urbanística, una oficina municipal creada especialmente para promover el desarrollo de la ciudad. El equipo no sólo adquirió capacidad técnica con este proyecto, sino que además fue incorporado a la municipalidad como un Departamento permanente. La calidad del Plan Maestro recibió reconocimiento internacional además de un premio por su enfoque innovador en la ejecución de un proyecto de revitalización en un área no histórica. Los especialistas técnicos del BID también verificaron los productos y difundieron la experiencia en toda América Latina y el Caribe.

Proyecto Arco Iris: Salud y oportunidades para niños, jóvenes y mujeres vulnerables (documento DR-T1015). El proyecto fue concebido como un enfoque integral para aliviar la pobreza en la República Dominicana mediante la reducción de la carga médica que representan las enfermedades infantiles y la generación de ingresos para las microempresas artesanales de las madres. El proyecto abordó temas de desarrollo clave en relación con la alta incidencia de las enfermedades infantiles controlables, así como las deficiencias del sistema de salud local para identificar a los niños vulnerables —“oportunidades perdidas” en el sistema de salud pública—. Por otra parte, se suponía que el proyecto elaboraría un plan de mercadeo para artesanías. El primer producto —relacionado con la salud infantil— se generó y estuvo disponible, pero nunca se verificó porque el organismo ejecutor cerró inmediatamente después del final del proyecto. El segundo producto —plan de mercadeo— no se pudo localizar para la revisión, y tampoco es seguro que se haya generado. Ninguna de las dos actividades se sometió a seguimiento luego de que el organismo ejecutor se fuera del país.

- 2.9 El programa de los fondos fiduciarios japoneses no tiene un medio para verificar en forma independiente la calidad de los productos del proyecto y se basa, en cambio, en la verificación realizada por los jefes de equipo de proyecto del BID y del organismo ejecutor. Esta evaluación no se concibió para evaluar los méritos técnicos de cada uno de los productos de los proyectos que abarcan casi todos los

ámbitos de actividad del BID. Sin embargo, OVE pudo encontrar registros para la mayoría de los productos financiados por los proyectos de los fondos fiduciarios japoneses y, prima facie, identificó pocas deficiencias que sean evidentes. Sin embargo, queda claro que hay ejemplos de productos de mayor y de menor calidad (Recuadro 3)¹⁵.

3. Oportunidad de la ejecución

- 2.10 OVE midió la oportunidad de la ejecución de los proyectos (uno de los aspectos de la eficiencia de los proyectos), comparando las fechas de cierre reales con las estimadas originalmente. Un segundo indicador, la atribución de fondos a la generación de productos, se aborda en el Recuadro 4. La gran mayoría de las operaciones no contó con un análisis explícito de costo-beneficio —que habría sido un medio óptimo para evaluar la eficiencia— aunque estos dos indicadores suministran información útil y pertinente relacionada en general con el uso eficiente de los fondos. El grado de demora en la ejecución está relacionado en parte con la eficiencia dado que las demoras pueden incrementar los costos generales. La atribución de fondos a productos específicos da una noción de la forma en que se utilizaron los fondos.
- 2.11 Al igual que en el caso de otros fondos fiduciarios administrados por el Banco (véase el párrafo 2.15), las demoras en la ejecución de los proyectos autónomos de los fondos fiduciarios japoneses fueron habituales, y el 83% de las donaciones autónomas se excedieron de sus períodos de ejecución planificados originalmente. La demora promedio en los proyectos de donaciones autónomas evaluados fue de 491 días (o 1,34 años), lo que equivale al 67% del período promedio de ejecución del proyecto previsto originalmente, de 733 días (o 2 años).
- 2.12 Las demoras fueron la norma en todos los tipos de donación autónoma, pero su magnitud tuvo algunas variaciones (Cuadro 8). Aunque la mayoría de las donaciones autónomas más pequeñas sufrieron alguna demora, en promedio las demoras prolongaron el plazo de ejecución previsto en sólo cerca de la mitad del período estimado originalmente, es decir, el período de ejecución total superó en una vez y media el período original. En cambio, las demoras en las donaciones autónomas más grandes se tradujeron en casi el doble del plazo de ejecución. En el caso más extremo, el Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la

¹⁵ No obstante, OVE pudo compilar en forma indirecta información sobre la calidad de los productos por medio de observaciones cualitativas acerca de cada producto, la identificación de los riesgos que se materializaron y afectaron los productos del proyecto y la estimación de si, en retrospectiva, los presupuestos y plazos asignados fueron suficientes para generar los productos.

- Medición de las Condiciones de Vida (Mecovi) en Guatemala, la demora fue de 2.831 días, o sea 7,75 años¹⁶.
- 2.13 En cuanto a los grupos de países, las demoras fueron considerablemente mayores —más de 500 días en promedio— en los países de ingreso más alto de los grupos A y B, mientras que en los países de los grupos C y D fueron considerablemente menores —en términos absolutos y como proporción de la duración prevista originalmente—. Esto indica la probabilidad de que las demoras obedezcan más a los factores específicos del proyecto que al contexto institucional o económico más amplio.
- 2.14 Las tendencias temáticas también son interesantes. Las demoras más prolongadas en la ejecución de las donaciones autónomas se produjeron en proyectos orientados a la gestión ambiental (878 días de demora en promedio), gestión de recursos hídricos (757 días) y energía sostenible (1.082 días). En los tres casos los períodos de ejecución se incrementaron a más del doble. En cambio, las demoras fueron menores, normalmente con aumentos de cerca del 50% en los plazos de ejecución, para las donaciones autónomas en los ámbitos temáticos social e institucional.

¹⁶ El objetivo de este proyecto fue mejorar la gestión y el flujo de datos generados por el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE) para que su información pudiera llegar a los interesados (organismos estatales, universidades, centros de investigación, ONG, etc.) de manera oportuna y segura. La duración de la operación de cooperación técnica fue de 10 años, dado que se aprobó en 1991 y se concluyó en 2011. El proyecto contribuyó a la capacitación de los especialistas del INE en tecnologías de la información, a un programa informático de análisis de datos y a la creación de un sistema de información armonizado que el gobierno sigue utilizando. Sin embargo, el programa enfrentó demoras considerables en su ejecución, principalmente como consecuencia de una rotación constante del personal (incluidos tres gerentes diferentes del INE a lo largo de su ejecución) y la falta de compromiso del Comité Interinstitucional del Programa Mecovi.

Cuadro 8. Demoras en donaciones autónomas por volumen de la operación y ámbito temático

		% de proyectos con demora	Demora (días promedio)	Demora como % del período previsto originalmente	
Tamaño	0 a 150.000	80%	301	54%	
	150.000 a 750.000	81%	664	80%	
	750.000 y más	100%	776	85%	
Ámbito y sector	Social	Desarrollo social	88%	534	60%
		Juventud y seguridad ciudadana	81%	461	57%
		Valores para la vida y aptitudes laborales	80%	321	42%
		Igualdad de oportunidades	94%	360	83%
	Infraestructura y medio ambiente	Desarrollo económico local	82%	549	68%
		Gestión ambiental	90%	878	116%
		Gestión de recursos hídricos	100%	757	113%
		Energía sostenible	100%	1082	110%
	Instituciones para el desarrollo	Organización comunitaria	67%	410	58%
		Actividades comunitarias productivas	57%	238	37%
		Apoyo al sector público	100%	239	17%
Todas (donaciones autónomas)		83%	491	67%	

- 2.15 Es importante señalar que las demoras son frecuentes en el ámbito del desarrollo y no son tan sólo una característica de los proyectos de los fondos fiduciarios japoneses. OVE comparó las demoras de los proyectos de estos fondos con las de otros fondos fiduciarios administrados por el BID y constató que las primeras se encuentran muy cerca del promedio de la cartera de operaciones de cooperación técnica no reembolsable del Banco.

Cuadro 9. Demoras de otras operaciones de cooperación técnica no reembolsable del BID seleccionadas, cerradas durante el mismo período que los proyectos evaluados de la cartera de los fondos fiduciarios japoneses (entre 2006 y 2012)

Fondo	Nombre	Demora como % del período previsto originalmente	Observaciones
NFC	Fondo Noruego para Servicios de Consultoría	150%	11
SWC	Fondo Sueco para Servicios de Consultoría y Capacitación	111%	20
IID	Fondo Italiano de TIC para el Desarrollo	102%	16
ITC	Fondo Italiano para la Preparación de Proyectos del FOMIN	88%	14
STC	Fondo Suizo para Servicios de Consultoría y Capacitación	81%	14
ITM	Fondo Italiano para la Preparación de Proyectos del FOMIN	79%	35
CCT	Fondo de Comercio BID - Canadá	78%	36
GMF	Fondo Fiduciario para la Integración de Género	77%	29
FGE	Fondo General de Cooperación de España	76%	144
KPR	Fondo Coreano para la Reducción de la Pobreza	74%	38
JTF	Fondos fiduciarios japoneses (proyectos de donaciones autónomas)	67%	128
BID	Promedio de las operaciones de cooperación técnica no reembolsable del BID – mismo período	64%	878
FTC	Fondo Francés para Servicios de Consultoría y Capacitación	60%	22
MTP	Fondo Fiduciario en Comercio y Pobreza	54%	14
NSI	Fondo Fiduciario para Inclusión Social	52%	81
NFM	Fondo Noruego para el Desarrollo de Microempresas	41%	17
SCE	Fondo de Cooperación Técnica para Capital Social, Ética y Desarrollo	37%	12

* Fuente: Oveda. Febrero de 2014. Las demoras se miden como la diferencia entre la fecha real y la fecha inicial de vencimiento de los desembolsos. No se incluyen las operaciones canceladas o activas. Los fondos seleccionados en el cuadro con fines ilustrativos tuvieron al menos 10 operaciones que cerraron en el mismo período que las de la cartera de los fondos fiduciarios japoneses en evaluación. El promedio del BID incluye todas las operaciones de cooperación técnica no reembolsable financiadas por fondos fiduciarios, no sólo las que se muestran en el cuadro.

- 2.16 Las demoras en la ejecución de los proyectos de los fondos fiduciarios japoneses se debieron a diversos factores; los más comunes fueron la deficiente capacidad técnica y administrativa del organismo ejecutor, los obstáculos políticos o las objeciones de diversos interesados y los problemas de coordinación entre las instituciones. Si bien no cabe duda de que estos factores son limitantes, el hecho de

que las demoras sean la norma en lugar de la excepción (un problema que también afecta a otras actividades crediticias y no crediticias del BID) indica que las expectativas iniciales suelen no ser realistas y que los diseños de los proyectos tienden a ser demasiado complejos.

Recuadro 4. Los usos de los recursos de los fondos fiduciarios japoneses

La medida en que los recursos de los fondos fiduciarios japoneses brindaron valor por el dinero invertido no pudo medirse en forma directa en vista de los datos disponibles. OVE revisó los registros disponibles sobre el uso de los recursos de los fondos fiduciarios japoneses y la medida en que dichos recursos podían vincularse a la generación de productos previstos en las operaciones. Se llegó a las siguientes conclusiones:

Rendición de informes financieros y auditorías. Los registros financieros disponibles en el sistema de gestión financiera del BID dan cuenta de la totalidad de los recursos desembolsados, y los proyectos fueron objeto de auditorías, según lo previsto.

Fijación del presupuesto ex ante. Los presupuestos ex ante para proyectos de fondos fiduciarios japoneses se presentaron a aprobación como parte de los respectivos planes operativos. Casi todas las operaciones evaluadas —y todas las operaciones aprobadas después de 2008— desglosaron el presupuesto por rubro (por ejemplo, contratos de consultoría), pero la mayoría no vincularon estos rubros a los productos específicos previstos. Estos planes se presentaron a una reunión de Revisión de la Calidad y Riesgo (QRR), que normalmente se celebró de forma virtual con determinados participantes del BID. OVE revisó una muestra de los comentarios recibidos en las QRR y básicamente no encontró que se hiciera un escrutinio minucioso de la justificación de los costos de los productos propuestos contenidos en las propuestas de presupuesto¹⁷.

Asignación presupuestaria ex post. Los desembolsos de los proyectos se documentaron únicamente en términos globales en los informes financieros ex post de los proyectos. En promedio, más o menos la mitad de los gastos totales de los proyectos se pudieron vincular claramente a la generación de productos específicos de proyectos, normalmente por medio de los contratos de consultoría que estipulan la generación de estos productos. Los recursos restantes se clasificaron como gastos administrativos o generales, y no se pudo establecer claramente su conexión con los productos específicos de proyectos.

4. Sostenibilidad

- 2.17 La sostenibilidad se juzgó en función de la presencia de los productos y la medida en que se continuaron generando los productos que se esperaba fueran sostenibles después de concluidos los proyectos. No se previó que todos los productos apoyados por los fondos fiduciarios japoneses fueran sostenibles; por ejemplo algunos de ellos fueron estudios de carácter puntual. En general, se esperaba que el 71% de los productos de los proyectos de donaciones autónomas fueran sostenibles¹⁸.

¹⁷ GCM revisa las propuestas antes de enviarlas al Donante, pero no queda claro en qué medida se examinan los presupuestos propuestos, por ejemplo, mediante la comparación con una base de datos de la información sobre costo unitario basada en la experiencia anterior.

¹⁸ OVE constató que el 90% de los proyectos de donaciones autónomas tenían al menos un producto que continuaba generándose al momento de la evaluación, después de concluido el apoyo de los fondos fiduciarios japoneses. Esto prueba que la mayoría de los organismos ejecutores mantuvo por lo menos cierto nivel de actividad después de recibir el apoyo de dichos fondos.

- 2.18 De este 71% de productos de proyectos de donaciones autónomas que se esperaba fueran sostenibles, OVE juzgó que el 74% de los casos tenían sostenibilidad probable. La tasa de generación continuada de estos productos de donaciones autónomas varió considerablemente en dicho 74%, alcanzándose un promedio de 73% en la tasa de producción durante la ejecución de proyectos. Por lo tanto, OVE calculó que la generación efectiva después del proyecto de estos productos que se esperaba fueran sostenibles fue cercana al 55% (74% por 73%), en promedio, para todas las donaciones autónomas.
- 2.19 Esta tasa general de sostenibilidad fue ligeramente superior para los proyectos más grandes de más de US\$750.000 que para los proyectos más pequeños de menos de US\$150.000 (55% y 52%, respectivamente). Esta tasa también pareció ser ligeramente más elevada en los países de los grupos A y B (55%) que en los de los grupos C y D (49%). A los proyectos sociales les ha ido algo peor (49%) que a los de infraestructura y medio ambiente (62%). En consonancia con estos parámetros, el desempeño de los proyectos del JPO fue peor que el promedio en materia de sostenibilidad (Recuadro 6). Las razones que comúnmente se alegaron para el bajo nivel de sostenibilidad incluyeron la insuficiencia de recursos financieros y de personal y capacidad técnica y las instalaciones inadecuadas de los organismos ejecutores.
- 2.20 La capacidad de los organismos ejecutores es un factor importante que contribuye a la sostenibilidad. Como se analizó en el Capítulo 3, asegurar y respaldar la capacidad de los organismos ejecutores es un desafío común para los fondos fiduciarios japoneses y otras operaciones de cooperación técnica no reembolsable. La tasa de sostenibilidad general fue mayor en las donaciones autónomas ejecutadas por organismos gubernamentales, particularmente en el plano estatal (60%), y menor en las donaciones autónomas ejecutadas por ONG (51%). Por último, se determinó que las donaciones autónomas que el BID ejecutó tuvieron la tasa de sostenibilidad general más elevada (68%).

Recuadro 5. Ejemplo de alta sostenibilidad – Itinerarios Escolares Asistidos en Argentina

El proyecto, aprobado en 2007, tuvo como objetivo mejorar la calidad y el nivel educativo de las poblaciones aborígenes de Formosa en Argentina, y apoyó el desarrollo de un modelo de enseñanza, de participación familiar en las actividades educativas de la escuela y de participación comunitaria en otras actividades relacionadas. Las actividades principales incluidas en el proyecto fueron un diagnóstico lingüístico local, la elaboración de un programa de capacitación para docentes de la escuela primaria y secundaria y el diseño de un video que muestra el uso del lenguaje aborígen local y folletos sobre prácticas locales de gestión ambiental.

El proyecto tuvo un buen desempeño en materia de sostenibilidad porque (i) fue ejecutado por una ONG local ("Educación Para Todos") que comprendió el contexto; (ii) forjó sólidas alianzas con el Ministerio de Educación; (iii) amplió su escala en otras partes de la región; y (iv) involucró a las escuelas y la comunidad. Además, los folletos sobre prácticas ambientales y el video permanecieron en la comunidad y se pueden utilizar con otras cohortes de estudiantes. Debido a la mejora sustancial de las prácticas de enseñanza escolar, el proyecto se puede repetir en otras regiones de Argentina.

Recuadro 6. Programa para la Reducción de la Pobreza del Fondo Especial Japonés

El Programa para la Reducción de la Pobreza del Fondo Especial Japonés (JPO) se estableció en 2001, con una dotación de US\$30 millones tomada del Fondo Especial Japonés (JSF), con el objeto de (i) respaldar actividades bien focalizadas de reducción de la pobreza y desarrollo social, que surtan efectos en los grupos vulnerables que se encuentran en una situación social o económica desventajosa; (ii) mejorar la capacidad de los pobres para ayudarse a sí mismos; (iii) estimular la participación generalizada de los interesados en el plano de la comunidad; y (iv) contribuir sistemáticamente a operaciones y programas de organizaciones comunitarias que tengan por objeto reducir la pobreza. Durante el período revisado el JPO financió proyectos externos, de los cuales el 82% fueron donaciones autónomas. Dos tercios de estas donaciones financiaron proyectos que abordaron temas sociales, de los cuales casi un tercio se concentró en la creación de condiciones de igualdad de oportunidades para las poblaciones beneficiarias y más de una cuarta parte, en el suministro de habilidades para la vida y aptitudes laborales a los jóvenes. En cambio, cerca de una cuarta parte de los proyectos del JPO se concentró en el fortalecimiento institucional (de los cuales dos tercios apoyaron actividades comunitarias productivas) y sólo el 5% abordó temas de infraestructura y medio ambiente. La mayoría de los proyectos del JPO (77%) fueron pequeños, con un monto desembolsado promedio de US\$193.881, comparado con US\$559.849 para los proyectos del JSF no vinculados al JPO.

Los proyectos del JPO considerados comprendieron proyectos de base comunitaria (CBP) o proyectos de complementación de préstamos (LEP). Esta división se ciñó a las directrices operativas del JPO de 2004, en las que los proyectos CBP se concibieron como proyectos de apoyo a actividades comunitarias que surtan efectos directos en los pobres y los grupos vulnerables. El financiamiento de los proyectos LEP se discontinuó posteriormente en las directrices operativas de 2011. Los proyectos CBP responden directamente a las necesidades de las personas que se encuentran en una situación social o económica desventajosa mediante la formación de capacidad de las organizaciones que trabajan con comunidades de bajos ingresos o mediante el estímulo a la participación generalizada de los interesados (ONG, grupos de la sociedad civil y gobiernos locales) en el plano de la comunidad. Los proyectos LEP también ayudan a los pobres y los grupos vulnerables pero, a diferencia de los proyectos CBP, financian actividades relacionadas con préstamos del BID. Más del 87% de los proyectos del JPO evaluados se clasificaban como CBP y el 13% como LEP. Adicionalmente a todos los proyectos LEP, cinco proyectos CBP también se encuadran en la clasificación más amplia de donaciones para la preparación de préstamos. Un ejemplo es Minuto de Dios: Formación de capacidad y actividades de generación de empleo, un proyecto en Colombia cuyo objetivo fue mejorar la capacidad de generación de ingresos de los miembros de 12 asociaciones comunitarias. Los miembros de estas asociaciones supuestamente se convertirían en beneficiarios de un futuro programa de vivienda denominado Corporación Minuto de Dios: Apoyo al programa de vivienda de interés social (documento CO-L1060), pero el préstamo asociado del BID nunca se aprobó.

En materia de desempeño, los proyectos del JPO rindieron mejor en el criterio de OVE en cuanto a las demoras en la ejecución que los proyectos del JSF no vinculados al JPO, tal vez porque los pequeños proyectos comunitarios del JPO apuntaron a productos relativamente sencillos (tales como capacitación a corto plazo, servicios de asesoramiento para grupos vulnerables y planes de estudio). Sin embargo, las demoras en la ejecución variaron en forma considerable. Si bien la demora promedio de un proyecto del JPO fue cercana a un año (comparada con los más de dos años de los proyectos del JSF no vinculados al JPO), los tiempos de demora oscilaron entre cero y siete años. Por otro lado, los proyectos del JPO tuvieron un desempeño inferior al promedio de la cartera en general en materia de sostenibilidad y asignación de fondos para productos identificables, posiblemente debido a que las ONG pequeñas que actúan como organismos ejecutores suelen carecer de la experiencia y la capacidad necesarias para sostener la producción luego de que finaliza la asistencia del BID. El desempeño del JPO en materia de pertinencia y generación de productos fue similar al de la cartera del JSF no vinculada al JPO.

5. Otros objetivos

- 2.21 Además de los objetivos básicos de la mayoría de las actividades de desarrollo — pertinencia, eficacia (o logro de objetivos), eficiencia (incluida la oportunidad) y sostenibilidad—, el programa de los fondos fiduciarios japoneses tuvo varios otros objetivos.
- 2.22 **Innovación.** La innovación fue un objetivo genérico del programa de los fondos fiduciarios japoneses y un objetivo explícito de la mayoría de sus proyectos. La innovación mide si los proyectos introdujeron productos, servicios o procesos nuevos en un ámbito geográfico o un sector determinado. Las directrices de los fondos fiduciarios japoneses plantean un deseo de propuestas innovadoras y promueven la transferencia de conocimientos, experiencia técnica y prácticas óptimas de Japón. Las innovaciones esperadas generalmente se circunscribieron a la adaptación de los servicios o procesos existentes a los contextos locales.
- 2.23 Casi dos tercios (62%) de las donaciones autónomas tuvieron por objeto generar al menos un elemento innovador. La mayoría conllevó mejoras o adaptaciones progresivas de productos o servicios a los contextos locales o la adopción de nuevos procesos. Algunas comprendieron la creación de bienes y servicios que no existían antes. En el proyecto de Panamá, por ejemplo, se desarrolló un sistema de transporte acuático a través de túneles subterráneos que no se habían utilizado anteriormente, y también se adaptó un enfoque de tratamiento anaeróbico de aguas residuales que fue más eficiente que el planeado originalmente.
- 2.24 **Adicionalidad.** En el ámbito financiero, OVE buscó evaluar la adicionalidad considerando la disponibilidad probable de financiamiento alternativo de no haberse contado con financiamiento de los fondos fiduciarios japoneses¹⁹. En cerca de las tres quintas partes de los proyectos, el beneficiario no pudo identificar otras fuentes posibles de financiamiento para el proyecto fuera del BID al momento de aprobación del proyecto de los fondos fiduciarios japoneses. Aunque la opinión del beneficiario no necesariamente refleje la hipótesis de contraste correcta, se podría considerar un indicador aproximado de la adicionalidad financiera. Curiosamente, las donaciones autónomas más pequeñas fueron más proclives que las más grandes a informar posibles fuentes alternativas de financiamiento.
- 2.25 En más de la mitad de los dos quintos restantes de los proyectos se hizo alusión a una fuente potencial de financiamiento adicional, y en una proporción más pequeña se mencionaron dos o más fuentes²⁰. Se consideró que éstas eran posibles fuentes de financiamiento principalmente porque habían financiado intervenciones similares o habían estado dirigidas a los mismos beneficiarios en el pasado.

¹⁹ La adicionalidad financiera se analizó desde la perspectiva del gobierno u organismo beneficiario tomando al BID en su conjunto, sin considerar si otros fondos fiduciarios u otras fuentes de financiamiento dentro del BID podrían haber estado disponibles para financiar la misma actividad.

²⁰ Las fuentes comúnmente mencionadas incluyeron a los gobiernos nacionales o locales u otras instituciones donantes multilaterales o bilaterales, en especial el Banco Mundial.

- 2.26 Es algo más sencillo evaluar la adicionalidad no financiera que la financiera, dado que los beneficiarios a menudo pueden identificar contribuciones de carácter único del BID en las actividades financiadas por fondos fiduciarios en las que interviene. OVE constató que el 84% de las donaciones autónomas informaron al menos una acción tendiente a reforzar el valor. Las dos más comunes —cada una de las cuales se consideró como la adicionalidad no financiera más importante en alrededor de un tercio de las donaciones autónomas— fueron (i) las mejoras de procesos y (ii) los conocimientos y experiencia técnica adquiridos como resultado de la colaboración con el BID. Las *mejoras de procesos* fueron particularmente importantes en el caso de las donaciones autónomas más pequeñas y los países de los grupos C y D, mientras que *los conocimientos y la experiencia técnica* predominaron en las donaciones autónomas más grandes y los países de los grupos A y B. Otras formas de adicionalidad no financiera incluyeron el acceso a asociaciones estratégicas, las relaciones más sólidas con los gobiernos, el impulso de la marca del BID y el control de calidad.
- 2.27 **Visibilidad.** La visibilidad de la contribución de Japón fue un objetivo explícito de los fondos fiduciarios japoneses y se promovió en alguna medida en prácticamente todos los proyectos autónomos —una mejora sustancial respecto de la primera evaluación independiente de OVE—, en la que sólo un tercio de los proyectos incluía alguna actividad para realzar la visibilidad. La mayoría de los proyectos comprendió tres o cuatro actividades para realzar la visibilidad, entre las cuales las más comunes fueron los eventos y seminarios, seguidos de los intercambios con proyectos similares, el uso de medios electrónicos y las reuniones ad hoc. Cerca de la mitad de esas actividades estuvieron orientadas al público en general, una quinta parte a los funcionarios de los gobiernos centrales y locales, otra quinta parte al personal y expertos del BID y un porcentaje menor a los funcionarios japoneses, el sector privado y las organizaciones internacionales y ONG.
- 2.28 Los fondos fiduciarios japoneses también se abocaron a actividades de visibilidad a nivel programático, que incluyeron conferencias de difusión en Paraguay, Colombia, El Salvador, Panamá y Japón. No obstante, aún carecen de un número sustancial de alianzas eficaces con socios estratégicos locales o internacionales para realzar más la visibilidad²¹. En algunos proyectos, los propios organismos ejecutores coordinaron intercambios con otras organizaciones internacionales, instituciones nacionales de desarrollo u ONG.

6. Seguimiento y evaluación

- 2.29 El seguimiento y evaluación consta de dos dimensiones: el seguimiento del cumplimiento de los procedimientos administrativos y financieros del BID y el seguimiento y evaluación de los resultados previstos para cada operación. Con respecto a la primera dimensión, todas las operaciones de los fondos fiduciarios japoneses se sometieron a un seguimiento integral en el sistema de administración

²¹ Estas actividades se llevaron a cabo en 2012 y 2013 e incluyeron interacciones con JICA y embajadas japonesas con el objetivo de fortalecer la visibilidad de los fondos fiduciarios japoneses.

de préstamos del BID (LMS) y todos los desembolsos se registraron de acuerdo con las autorizaciones de los jefes de equipo y los requisitos del BID. En cuanto a la segunda dimensión, las herramientas de seguimiento y evaluación incluyeron informes periódicos del organismo ejecutor, visitas de inspección, evaluaciones de consultores, evaluaciones continuas, evaluaciones ex post e informes de terminación de proyecto, de seguimiento del avance y de seguimiento del desempeño. OVE constató que la mayoría de los proyectos se concentró en el primer tipo de seguimiento orientado al cumplimiento, y que sólo una minoría tuvo algún tipo de seguimiento o evaluación dirigido al seguimiento de los resultados. Casi todos los proyectos carecieron de datos básicos de referencia, los informes de terminación o seguimiento del proyecto se elaboraron en sólo el 21% de los proyectos de donaciones autónomas y se realizó algún tipo de evaluación ex post en alrededor de una cuarta parte de los proyectos²².

- 2.30 El seguimiento de las operaciones se basó en su mayor parte en la información de los propios organismos ejecutores, sin verificación independiente fuera de las partes que intervienen en la ejecución de los proyectos. Más de la mitad de los proyectos se basó en informes periódicos emitidos por los organismos ejecutores, mientras que sólo cerca de un tercio recibió visitas de inspección periódicas del BID.
- 2.31 En general, el 47% de los proyectos destinó recursos para seguimiento y evaluación y se consideró que estos presupuestos fueron adecuados en la mayoría de los casos (70%)²³. En los proyectos se llevaron a cabo actividades de seguimiento y evaluación en forma aislada y los resultados no se agruparon ni compartieron a nivel de programa de manera sistemática. La revisión de OVE constató que casi todos los proyectos identificaron algún tipo de lección aprendida y un número algo inferior a la mitad las incluyó en algún tipo de material de difusión. Sin embargo, OVE no pudo encontrar pruebas de que estas lecciones se utilizaran posteriormente en beneficio de operaciones futuras.

B. Desempeño de las donaciones para la preparación de préstamos

- 2.32 Noventa y dos donaciones de los fondos fiduciarios japoneses fueron explícitas en su objetivo de apoyar la preparación o el refuerzo de préstamos del BID. Este tipo de donación para la preparación de préstamos estuvo muy extendido hasta alrededor de 2007, cuando el Gobierno de Japón decidió disminuir el énfasis en el

²² Debido a la falta de información sobre los resultados de los proyectos, OVE compiló todas las pruebas disponibles que pudieran ayudar en su evaluación, tales como los informes periódicos de los organismos ejecutores, los informes de consultores y las evaluaciones intermedia o final de los proyectos. No obstante, ya que ni los fondos fiduciarios japoneses ni el BID cuentan con un repositorio organizado que facilite el acceso a estos documentos, en el 95% de los casos OVE debió compilar esta información a través de sistemas administrativos para las adquisiciones y desembolsos, entrevistas con los organismos ejecutores, consultores, beneficiarios y otros interesados.

²³ Una modificación realizada en 2011 a las directrices del JPO permite la asignación de hasta el 5% de los fondos a actividades suplementarias de seguimiento y evaluación. Véase la norma 12 de las Directrices operativas para la aplicación y ejecución del Programa para la Reducción de la Pobreza del Fondo Especial Japonés (JPO) (enero de 2011).

apoyo directo al financiamiento del BID. Después de ese momento, la única línea de apoyo a préstamos disponible se suministró a través del JPO, que en 2001 comenzó a financiar proyectos de complementación de préstamos (LEP), cuyo objeto era mejorar el enfoque de los préstamos del BID en los grupos pobres y vulnerables que, de lo contrario, eran ignorados. En 2008, el financiamiento para los proyectos de complementación de préstamos también se discontinuó.

- 2.33 Las donaciones para la preparación de préstamos cumplieron diversos objetivos en relación con los préstamos del BID. Cerca del 70% de las donaciones de este tipo tuvieron por objeto ayudar a preparar futuros préstamos del BID. Otro 20% apuntó a reforzar aspectos de los préstamos existentes del BID, en especial los relacionados con la pobreza y la igualdad de acceso para las poblaciones indígenas. Por último, el 10% de las donaciones se aprobaron después de la conclusión de los préstamos del BID, principalmente para apoyar la continuidad del personal técnico clave en los organismos ejecutores que, en caso contrario, se habría dispersado debido a cambios gubernamentales. En varios casos, estas donaciones también prepararon el terreno para futuros préstamos al ayudar a abordar asuntos clave de los países.

1. Pertinencia y generación de productos

- 2.34 La pertinencia general de las donaciones para la preparación de préstamos parece haber sido bastante similar a la de las donaciones autónomas, ya que cerca de las cuatro quintas partes de los proyectos identificaron claramente temas de desarrollo y alrededor de las tres cuartas partes tenían una clara conexión entre los productos esperados y los resultados deseados. En comparación con las donaciones autónomas, la variación de la pertinencia entre estas donaciones según su tamaño o enfoque temático fue relativamente modesta.
- 2.35 Es más difícil juzgar el éxito de las donaciones para la preparación de préstamos por sus propios méritos que en el caso de las donaciones autónomas, dado que el desempeño de las primeras depende en gran medida del desempeño de los préstamos a los que están asociadas. Es interesante observar que algo más de la mitad (53%) de estas donaciones estuvieron asociadas a préstamos que posteriormente se aprobaron, mientras que el 17% tuvo como objetivo apoyar un préstamo futuro del BID que finalmente no se aprobó²⁴. Sin embargo, cabe destacar que la aprobación en definitiva del préstamo no es una medida exacta de la calidad o eficacia, dado que las donaciones también podrían haber sido valiosas para determinar que las ideas del proyecto no eran apropiadas para las situaciones previstas.
- 2.36 OVE pudo medir la generación de productos en los proyectos de donaciones para la preparación de préstamos —una medida parcial de la eficacia (como se señaló anteriormente para los proyectos de donaciones autónomas)—. Como ocurrió con

²⁴ Dentro de este grupo, una cuarta parte de los préstamos asociados fueron aprobados formalmente por el BID pero no fueron ratificados por los países, mientras que las tres cuartas partes nunca avanzaron a la etapa de aprobación del BID.

las donaciones autónomas, la mayoría de los proyectos de donaciones para la preparación de préstamos (84%) generó los productos previstos. La variación según el tamaño fue mayor que en el caso de las donaciones autónomas, y sólo el 61% de los proyectos más pequeños de donaciones para la preparación de préstamos (menos de US\$150.000) generó sus productos, en comparación con casi el 90% en los proyectos más grandes. También fue mayor la variación en la cartera de proyectos de donaciones para la preparación de préstamos según el ámbito temático, donde los proyectos regionales y del sector público presentaron un desempeño mucho más deficiente que los demás.

- 2.37 Si bien la mayoría de las donaciones para la preparación de préstamos generó los productos previstos, hubo algunas excepciones (al igual que con las donaciones autónomas, como se señaló anteriormente). Por ejemplo, dos proyectos del sector público con un desempeño particularmente deficiente en materia de generación de productos fueron los de “Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública para la República Dominicana” en 2004 y el “Programa de Políticas de Tierras en Panamá”, aprobado en 2009. El primer proyecto no generó algunos productos porque los temas se estaban abordando supuestamente en otros préstamos contemporáneos²⁵, mientras que el segundo no generó ciertos productos debido a un

²⁵ El proyecto fue una donación para la preparación de un préstamo que apoyó la creación del marco jurídico e institucional del Sistema Nacional de Inversión Pública en la República Dominicana. El propósito fue asegurar que este marco reflejara los objetivos de las estrategias nacionales de desarrollo, particularmente los de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP). El marco jurídico e institucional se consolidó posteriormente en el Programa de Reforma de la Gestión Social financiado por un préstamo del BID (DR-0150). El proyecto tuvo como objetivo apoyar la creación del marco mediante (i) la introducción de una reforma que asegurase la integración del Sistema Nacional de Inversión Pública dentro de los sistemas existentes de gestión pública y (ii) la elaboración de la metodología para generar y ejecutar planes de acción locales enmarcados en la ERP. Para la reforma, el proyecto contrató a consultores para que ayudaran a integrar los sistemas, redactó un proyecto de ley de reforma del Sistema Nacional de Inversión Pública y elaboró un estudio sobre la gestión pública de recursos para la inversión pública local. Todos estos productos se proporcionaron en forma completa. Para la metodología, el proyecto decidió contratar a un consultor para que definiera los lineamientos de procedimientos, y a tres firmas consultoras para que realizaran una prueba piloto de la metodología, pero ninguno de estos productos se generó en ninguna medida. El organismo ejecutor y el BID consideraron que la ejecución de estas actividades implicaría una duplicación de esfuerzos dado que estos temas también se estaban abordando en otros préstamos contemporáneos.

deficiente marco institucional y coordinación durante la ejecución²⁶. En el proyecto de Panamá, también hubo varios intentos fallidos para acordar los términos de referencia de tres de los servicios de consultoría principales que se habrían de contratar, lo que en última instancia ocasionó la cancelación del proyecto.

2. Oportunidad, sostenibilidad, innovación y visibilidad

- 2.38 Con respecto a la oportunidad de la ejecución, las donaciones para la preparación de préstamos sufrieron demoras en la ejecución que fueron incluso mayores que las mencionadas anteriormente para las donaciones autónomas. Pero, a diferencia de éstas, las demoras probablemente hayan estado vinculadas con muchas de las mismas restricciones que han afectado a la preparación de proyectos del Banco más en general. La demora promedio en la ejecución de las 92 donaciones para la preparación de préstamos evaluadas fue superior a los dos años (781 días), lo que prolongó el ciclo de vida original del proyecto (cuyo promedio fue de 1,5 años) en un 142% (el período de ejecución total representó el 242% del planificado originalmente). Estas demoras se concentraron en las donaciones para la preparación de préstamos más grandes, en las que aquellas cuyo monto fue superior a US\$750.000 tuvieron demoras promedio de 3,25 años (1.183 días). La demora promedio fue algo más prolongada (892 días) en los países de ingresos más bajos del grupo D que en los de ingresos más altos del grupo A (609 días). A diferencia de las donaciones autónomas, las demoras más prolongadas en las donaciones para la preparación de préstamos no necesariamente se concentraron en infraestructura y medio ambiente, sino que fueron igualmente extensas en los ámbitos sociales (aunque menos en los ámbitos institucionales). La demora más prolongada —4.490 días, o más de 12 años— se produjo en una donación para la preparación del proyecto para Barbados, Servicios del Sector Salud – I Etapa.
- 2.39 Aunque la sostenibilidad es un concepto claro e importante en el caso de muchas donaciones autónomas, no es tan claro si puede medirse en forma independiente en el caso de las donaciones para la preparación de préstamos, dado que, por definición, éstas están vinculadas a proyectos más grandes del BID. Sin embargo,

²⁶ El proyecto complementó el trabajo que ya se estaba llevando a cabo en el marco de tres préstamos, los correspondientes al Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) (1427/OC-PN), el Programa de Catastro de la Región Metropolitana (1885/OC-PN) y el Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización (1522/OC-PN). El objetivo del proyecto fue revisar y racionalizar las estructuras legales e institucionales existentes en Panamá mediante la elaboración de un conjunto integral de legislación que racionalizara la asignación de funciones entre las entidades gubernamentales, así como el establecimiento de una política nacional sostenible de uso de la tierra. Para ello, el proyecto contrataría a consultores para elaborar análisis estratégicos e institucionales de la política de tierras, un libro blanco de política, análisis jurídicos y preparación de documentos jurídicos, y un plan de formación de capacidad y ejecución de la política de uso de tierras. Sin embargo, el proyecto se canceló y no se ejecutó ninguna de las actividades, como consecuencia de una deficiente capacidad institucional y coordinación durante la ejecución, algo que se reflejó en las extensas demoras para reunir a los equipos de trabajo y procesar los contratos y pagos. También hubo varios intentos fallidos para acordar los términos de referencia de tres de los servicios de consultoría principales que se habrían de contratar, lo que en última instancia llevó a la decisión de no solicitar la continuación del proyecto.

OVE juzgó que el 71% de los productos de las donaciones para la preparación de préstamos que se esperaba fueran sostenibles probablemente lograrían sostenibilidad, y lo hicieron a una tasa de producción promedio del 73% respecto del nivel alcanzado durante el período de ejecución de los proyectos, por lo que la sostenibilidad general de los productos de estas donaciones se cifró en el 52%. Las donaciones para la preparación de préstamos de todos los tamaños tuvieron resultados similares, pero el nivel de sostenibilidad general de la producción con posterioridad a los proyectos fue ligeramente más bajo en los países de los grupos C y D, situándose en el 49%. A diferencia de las donaciones autónomas, a los proyectos en los ámbitos de infraestructura y medio ambiente les fue algo peor (51%) en materia de sostenibilidad probable que a los proyectos sociales (55%).

- 2.40 Se observaron elementos innovadores de algún tipo en algo menos de la mitad de los proyectos de donaciones para la preparación de préstamos, un nivel ligeramente inferior al de las donaciones autónomas pero aun así significativo. También hubo menos actividades de visibilidad en las donaciones para la preparación de préstamos, algo que tal vez no sea de extrañar dado que las actividades en estas donaciones están determinadas hasta cierto punto por el proyecto más grande al que respaldan.

C. Proyectos internos de los fondos fiduciarios japoneses

- 2.41 Cuarenta y cinco proyectos de los fondos fiduciarios japoneses (que implicaron recursos de dichos fondos por un monto cercano a los US\$4 millones) financiaron actividades dentro del BID. Los proyectos internos fueron de tres tipos: 29 brindaron apoyo en relación con consultores individuales para el BID, 14 proporcionaron aportes operativos del BID y dos dieron apoyo a seminarios del BID.
- 2.42 Las operaciones referidas a consultores individuales para el BID financiaron a consultores japoneses individuales para llevar a cabo funciones específicas en el BID, generalmente por períodos anuales fijos que se podían extender hasta tres años. Estos consultores proporcionaron experiencia técnica sectorial, apoyo operativo y apoyo general a la investigación/viabilidad de los proyectos²⁷. Todos los proyectos de consultores individuales para el BID fueron financiados por el JCF y, por ende, sólo fueron elegibles los ciudadanos japoneses²⁸. Los ciudadanos japoneses lograron acceder a funciones en el BID de dos formas: (i) contratación mediante concurso, en la que se invitó a los candidatos a postularse para los puestos ofrecidos en el sitio virtual de las carreras en el BID y los candidatos elegibles fueron preseleccionados, entrevistados y contratados en el BID; y (ii) asignación en comisión de servicio, en la que personal de organizaciones japonesas (usualmente bancos) fue ubicado en

²⁷ Los expertos sectoriales incluyeron, por ejemplo, funcionarios financieros o expertos en medio ambiente.

²⁸ En casi todos los casos, los fondos fiduciarios japoneses pagaron algo más de la mitad de los costos de los proyectos de consultores individuales y de aportes operativos, y los departamentos del BID pagaron el saldo restante.

- asignaciones laborales en el BID por un período de hasta tres años a través de un proceso cerrado de invitación, a fin de fortalecer las asociaciones con estas entidades japonesas²⁹. Alrededor de dos tercios de estos consultores provinieron de Japón y el resto se reclutó en los Estados Unidos o en América Latina y el Caribe. Cuatro consultores permanecieron como personal del BID tras la finalización de sus contratos.
- 2.43 Los proyectos de aportes operativos del BID financiaron consultorías individuales cuyo objeto fue perfeccionar los productos o las metodologías del BID. Los proyectos de aportes operativos fueron financiados por el JCF y el JSF y, por lo tanto, también estuvieron abiertos a ciudadanos no japoneses. Los ámbitos de enfoque incluyeron los sectores de transporte y logística, prevención de desastres y reconstrucción, conservación de bosques y biodiversidad y los sectores ambiental y social. Cerca del 75% de los consultores en los proyectos de aportes operativos contaban con experiencia previa de trabajo en el BID, lo cual disminuyó el riesgo por el hecho de contratarlos, puesto que ya estaban familiarizados con las operaciones y metodologías del Banco. Los fondos fiduciarios japoneses dejaron de financiar proyectos en este grupo en octubre de 2009.
- 2.44 Los objetivos de los proyectos de consultores individuales para el BID a menudo fueron menos claros que los de los proyectos de aportes operativos, según las apreciaciones de los consultores individuales que participaron en las asignaciones. En seis de los 29 proyectos de consultores individuales, los consultores manifestaron que habría sido beneficioso recibir algún tipo de capacitación, o ejemplos de los productos esperados, que pudieran servir de pauta. En cambio, las evaluaciones de todos los consultores realizadas por sus supervisores indicaron que agregaron valor y que alcanzaron y a menudo superaron las funciones generales que se les solicitó cumplir.
- 2.45 Todos estos proyectos internos proporcionaron diversos grados de visibilidad al apoyo de Japón. Para los concursos por puestos vacantes, el apoyo de los fondos fiduciarios japoneses se destacó en las publicaciones de puestos ofrecidos en el BID. Del mismo modo, el apoyo de dichos fondos para los seminarios se promocionó por medio de los materiales de difusión respectivos. La visibilidad a más largo plazo de los proyectos de consultores individuales para el BID fue menor, en gran parte debido a la escasa información difundida sobre los resultados, tanto externa como internamente en el BID. Por otra parte, los consultores participantes entrevistados por OVE estimaron que hubo poca información sistemática sobre las oportunidades de consultoría para ciudadanos japoneses en el BID disponible en Japón, salvo por la publicada en el sitio virtual del Banco.

²⁹ En este informe, los términos “asignaciones en comisión de servicio” y “personal asignado en comisión de servicio” se refieren a consultores que llegan al BID desde otra organización con la intención de regresar a esta última tras un período de tiempo. Este personal asignado en comisión de servicio fue financiado en parte por su institución de origen y en parte por los fondos fiduciarios japoneses.

- 2.46 Un número de departamentos dentro del BID utilizó las metodologías y los productos derivados de los proyectos de aportes operativos y de consultores individuales para el BID, con una tasa de utilización informada superior al 80%. La pertinencia de los proyectos de seminarios se midió tras la finalización de los eventos patrocinados. En uno de ellos, panelistas de alto perfil guiaron el debate sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los participantes consideraron que estos debates dieron un buen contexto para el diálogo sobre temas de desarrollo acuciantes.
- 2.47 Las donaciones para seminarios del BID financiaron dos eventos cortos (de dos a tres días) realizados para presentar temas de interés común para Japón y el BID: Oportunidades de inversión en América Central y la República Dominicana (del 9 al 11 de abril de 2005) y Consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Intercambio de prácticas óptimas entre Asia y América Latina y el Caribe (del 7 al 8 de abril de 2005). Estos eventos administrados por el BID ofrecieron una plataforma para el debate, el establecimiento de contactos y el intercambio de prácticas. El JSF financió ambos seminarios.
- 2.48 Los proyectos internos se vieron especialmente afectados por los cambios en las prioridades de financiamiento del JCF y el JSF. En 2009, el JCF disminuyó su apoyo para los especialistas financieros asignados al sector privado del BID, solicitando que el personal asignado en comisión de servicio fuera subvencionado parcialmente por sus organizaciones de origen. Para la misma época, el JCF también dejó de financiar los proyectos de aportes operativos del BID. Los proyectos de seminarios no quedaron exentos de estos recortes: el JSF financió el último seminario en 2005. Más recientemente, el JCF se ha concentrado en financiar únicamente consultores individuales para el BID (CII). Esta decisión estuvo motivada en parte por el deseo de compensar lo que se percibe como una insuficiente representación de profesionales japoneses en el Banco³⁰.

III. TEMAS TRANSVERSALES

- 3.1 Los fondos fiduciarios japoneses operan dentro del sistema general del BID para la gestión de las operaciones de cooperación técnica no reembolsable, que ha cambiado a lo largo del período de evaluación hacia una mayor estandarización de los procedimientos, independientemente de la fuente de financiamiento. El Gobierno de Japón es un socio tradicional del BID y uno de los primeros en contribuir a las operaciones de cooperación técnica no reembolsable del Banco. A partir de 2005 las fuentes de financiamiento para este tipo de operaciones en el BID cambiaron de manera sustancial, con la entrada de otros donantes tradicionales y no tradicionales, así como con el uso creciente de los recursos propios del Banco para estas actividades. En este contexto, el BID ha procurado estandarizar los

³⁰ Según el Informe sobre la Dinámica de los Recursos Humanos del Grupo del BID para 2012, 19 de 1.986 miembros del personal del BID eran ciudadanos japoneses.

procedimientos para las operaciones de cooperación técnica no reembolsable y mancomunar recursos en fondos temáticos estratégicos de múltiples donantes.

- 3.2 La mayoría de los aspectos del desempeño de los fondos fiduciarios japoneses son comunes para todas las operaciones de cooperación técnica no reembolsable en el BID. En la práctica, el desempeño de la cartera evaluada ha estado fuertemente determinado por el hecho de que dichos fondos se basan en el sistema del BID para administrar estas operaciones. Este sistema fue objeto de una revisión en 2011 pero los resultados de las 265 operaciones evaluadas no pueden reflejar los efectos de estos cambios recientes. No obstante, queda claro que muchas de las operaciones revisadas de los fondos fiduciarios japoneses padecieron algunos de los desafíos que han enfrentado los fondos fiduciarios —y, en general, las operaciones no crediticias— en el BID, como se documentó en evaluaciones anteriores de OVE³¹. El Recuadro 7 proporciona un resumen de los comentarios surgidos de una encuesta realizada por OVE de las opiniones de los organismos ejecutores y del personal del BID acerca de las ventajas y desventajas relativas de los fondos fiduciarios japoneses como fuente de financiamiento, mientras que el Recuadro 8 describe muchas de las características destacadas y algunos de los principales desafíos asociados a los procesos de las operaciones de cooperación técnica no reembolsable del BID. A continuación se ponen de relieve cinco temas transversales importantes.

A. Captación e intercambio de conocimientos

- 3.3 Uno de los principales desafíos de las operaciones de cooperación técnica no reembolsable en el BID —y, más en general, de las actividades no crediticias del Banco— es la captación y el intercambio de conocimientos. En la actualidad, los conocimientos generados por medio de las donaciones de los fondos fiduciarios japoneses permanecen fundamentalmente en los organismos ejecutores o consultores y en general parecen compilarse, si es que ello ocurre, de forma descoordinada durante la ejecución de los proyectos. La gran mayoría de los proyectos parece haber generado conocimientos prácticos para los beneficiarios directos, tales como informes de diagnóstico, directrices, manuales, metodologías, conjuntos de herramientas y marcos. Sin embargo, al parecer poco de ese conocimiento se comparte en forma más amplia o se preserva tras la finalización de los proyectos. Estos conocimientos se podrían aprovechar mejor en beneficio de proyectos futuros con la mejora de los procesos de captación y almacenamiento³².

³¹ Productos de conocimiento. Documento de referencia: Evaluación de Medio Término de los Compromisos del BID-9 (documento RE-428), diciembre de 2012. Evaluación de los procesos del Banco para la gestión de actividades de cooperación técnica (documento RE-364), mayo de 2010.

³² OVE llevó a cabo entrevistas detalladas sobre el terreno, ya sea en forma directa o a través de consultores locales capacitados por OVE. Las conclusiones de estas entrevistas están disponibles a solicitud en plantillas que documentan el análisis. Sobre la base de estas entrevistas, OVE estima que el 55% de todos los proyectos de los fondos fiduciarios japoneses evaluados no tuvieron actividades de difusión específicas. Los proyectos en los que hubo alguna actividad de difusión se basaron mayormente en contactos personales y el envío de informes escritos. En cambio, en menos del 10% de los casos se utilizaron publicaciones, medios, eventos especiales y blogs.

Recuadro 7. Noción de los usuarios de los organismos ejecutores y del BID sobre los fondos fiduciarios japoneses

OVE realizó una encuesta a los organismos ejecutores, el personal del BID y los consultores que participaron en los proyectos evaluados (154 participantes). Se pidió a los consultados que clasificaran a los fondos fiduciarios japoneses, en comparación con otras fuentes de financiamiento, según diversos criterios, incluidos la facilidad de acceso, la flexibilidad para dar cabida a cambios, el grado de respaldo al diseño y la ejecución de los proyectos y el valor agregado no financiero en términos de pericia técnica o establecimiento de contactos. OVE constató que había un consenso general entre el personal del BID y los organismos ejecutores, salvo en cuanto a los temas de sostenibilidad de los organismos ejecutores.

Cerca de las tres cuartas partes (73%) de los organismos ejecutores y del personal del BID manifestaron que una de las ventajas principales del uso de los fondos fiduciarios japoneses respecto de otras fuentes de financiamiento era que los requisitos de documentación para la aprobación de los proyectos eran muy claros y concretos. Algunos organismos ejecutores señalaron que los requisitos de documentación para la aprobación les permitieron aprovechar sus propios procesos institucionales y reglamentos administrativos. Sin embargo, casi la mitad de los organismos ejecutores (43%) y un tercio del personal del BID (29%) indicaron que los requisitos de documentación durante la ejecución del proyecto eran demasiado engorrosos, particularmente en vista de los montos relativamente bajos involucrados.

Alrededor de las tres cuartas partes (77%) del personal del BID y de los organismos ejecutores dieron una clasificación alta a la flexibilidad de los fondos fiduciarios japoneses para dar cabida a cambios durante la ejecución de los proyectos. Entre otros, éstos incluyeron cambios en las actividades, planes de adquisiciones y consultores. Sin embargo, el seguimiento y la evaluación quedaron a la zaga en lo atinente al uso apropiado de instrumentos para evaluar la calidad de los productos y organismos ejecutores a fin de asegurar que no estén tratando de beneficiarse únicamente ellos. Los consultados también recomendaron crear una herramienta para medir el desempeño de los organismos ejecutores al final de los proyectos y publicar los resultados para ayudar a preparar nuevas operaciones.

Más de las tres cuartas partes del personal del BID (77%) valoró la flexibilidad de los fondos fiduciarios japoneses a la hora de elegir consultores y la capacidad para financiar operaciones de cooperación técnica no reembolsable más grandes. Sin embargo, dos tercios (67%) del personal y de los organismos ejecutores consideraron que la velocidad de acceso al financiamiento de dichos fondos podía mejorarse. Algunos observaron que los plazos de los fondos fiduciarios japoneses no necesariamente coinciden con las necesidades de las operaciones del proyecto. Otros consideraron que las decisiones se tomaron en Japón, lo que ralentizó el proceso. Cabe señalar que ésta es una característica común para la mayoría de los fondos fiduciarios bilaterales y no sólo los fondos fiduciarios japoneses.

Aproximadamente dos tercios de los organismos ejecutores y del personal (71%) consideraron que el respaldo durante el diseño y la ejecución careció de enfoque técnico y estuvo más bien limitado a los temas administrativos. Los consultados también consideraron que los fondos fiduciarios japoneses podían haber tenido un mejor desempeño en la provisión de acceso a conocimientos especializados y pericia técnica japoneses, y sólo alrededor del 20% de los organismos ejecutores proporcionó calificaciones favorables en este ámbito. Por último, los organismos ejecutores y el personal del BID manifestaron un gran interés en participar en eventos para el establecimiento de contactos (85%), seminarios virtuales (75%) y blogs (62%). También sugirieron cursos, reuniones y conversaciones con organizaciones que trabajen en temas similares, además de difusión mediante presentaciones, artículos escritos y material audiovisual de los proyectos.

B. Claridad y realismo de los objetivos

- 3.4 Los proyectos de desarrollo de todo tipo tienden a lograr mejores resultados cuando poseen objetivos claros y bien articulados, así como mecanismos para medir el logro de esos objetivos. Éste también fue el caso de los proyectos de los fondos fiduciarios japoneses, ya que los proyectos que especificaron sus objetivos en forma más detallada tuvieron un mejor desempeño en promedio. Sin embargo, menos de la mitad de los proyectos revisados tuvieron objetivos claros. Si bien la mayoría de las operaciones contaron con marcos lógicos implícitos, estos rara vez entrañaron productos, datos básicos de referencia y metas claramente definidos. Prácticamente todas las donaciones (97%) se aprobaron sin contemplar datos básicos de referencia y no especificaron metas en forma clara, aunque éstas al menos se pudieron inferir a partir de los planes de operaciones y de adquisiciones, los informes de seguimiento de los proyectos o los presupuestos para el 98% de los productos.
- 3.5 El realismo de los objetivos y el diseño también es crucial para alcanzar el éxito. Como se señaló en el Capítulo 2, casi todos los proyectos de los fondos fiduciarios japoneses sufrieron demoras en su ejecución. Mientras que las demoras en las donaciones para la preparación de préstamos pueden estar relacionadas con asuntos más generales en los proyectos del BID a los que respaldan, los proyectos autónomos no tienen estas limitaciones. Es probable que los diseños y cronogramas excesivamente ambiciosos hayan sido por lo menos una parte de la causa de estas demoras.

Recuadro 8. Proceso de las operaciones de cooperación técnica no reembolsable del Banco

Procesos estandarizados. Todas las operaciones evaluadas de los fondos fiduciarios japoneses se ejecutaron utilizando los procesos ordinarios del BID para la administración de las operaciones de cooperación técnica no reembolsable. La función del Gobierno de Japón se limitó a proporcionar los fondos, fijar las prioridades básicas para su uso y convenir las pautas operativas adecuadas con el BID. En 2008, el BID reemplazó su sistema de larga data para las operaciones de cooperación técnica no reembolsable, que estaba concebido en función de los donantes, para promover que se mancomunaran los recursos en fondos de múltiples donantes y se estandarizaran los procesos de las operaciones con independencia de su fuente de financiamiento.

Programación. Los fondos fiduciarios japoneses utilizan principalmente un enfoque de programación por orden de llegada, que responde a las solicitudes concretas sin regirse por una estrategia basada en sus propias prioridades o en las prioridades sectoriales del BID. En 2011 los fondos fiduciarios japoneses procuraron remediar esta deficiencia fijando algunas prioridades de asignación de recursos, lo que incluyó un desplazamiento del apoyo a la labor del BID y la priorización de los proyectos en los países más pobres de los grupos C y D. Los fondos fiduciarios japoneses se basan en el sistema de programación por país y sector del BID y las operaciones se verifican informalmente con el equipo de dichos fondos antes de su presentación. El JPO también ha comenzado a poner a prueba una convocatoria de propuestas de proyectos entre las ONG: hasta el momento, se seleccionaron 12 entre casi 2.000 propuestas. La evaluación de estos cambios recientes está fuera del alcance de la presente evaluación.

Control de calidad. El aseguramiento de la calidad del proyecto se centra en una Evaluación de Calidad y Riesgos (QRR) que consiste en una reunión (virtual) en la que los Departamentos del BID envían comentarios. Como observó OVE en evaluaciones anteriores, los comentarios del QRR generalmente se refieren a procedimientos y no al contenido, y son aun menos sustanciales para los proyectos más pequeños.

Adquisiciones. Los organismos ejecutores son responsables de la selección y contratación final, pero el BID puede colaborar en la identificación y selección de los proveedores. Ante un pedido especial de los beneficiarios, el Banco puede contratar consultorías. Los procedimientos del BID también permiten acuerdos marco de adquisiciones a más largo plazo, pero los fondos fiduciarios japoneses aún no los han utilizado. Los sueldos y viajes del personal del BID no son elegibles para el financiamiento de dichos fondos.

Alcance de las transacciones. Las operaciones de cooperación técnica no reembolsable constituyeron el 70% de las transacciones de desembolso en el Banco, pese a representar menos del 2% de los flujos de financiamiento del BID. Las adquisiciones también implicaron una gran densidad de transacciones. Más de las tres cuartas partes de los recursos de los fondos fiduciarios japoneses financiaron contratos de consultoría que en su mayoría (74%) se adjudicaron finalmente a proveedores que tenían un reconocimiento sectorial previo o familiaridad con el BID. Pese a estos resultados predecibles, los proyectos de dichos fondos seguían llevando adelante procesos de adquisiciones en forma periódica.

Seguimiento y evaluación. En alrededor del 50% de los proyectos evaluados técnicamente no se requería que se emitieran informes de seguimiento o finales, dado que las directrices anteriores a 2011 exigían el seguimiento únicamente para los proyectos de montos superiores a US\$150.000 y con plazos mayores a un año. Conforme a las directrices actuales del BID, todos los proyectos deben incluir planes para un seguimiento periódico y un mecanismo de evaluación para los productos y resultados. Sin embargo, aún resta implementar un proceso sistemático para informar sobre el avance de las operaciones de cooperación técnica no reembolsable. Esta deficiencia está siendo subsanada por medio de una importante iniciativa de tecnología de la información del BID (Proyecto Optima).

- 3.6 Los cambios recientes en los procedimientos de las operaciones de cooperación técnica no reembolsable del BID también procuraron abordar este asunto. Antes de 2011 había incentivos para planificar que las operaciones tuvieran una duración de

hasta 12 meses y un monto inferior a US\$150.000. En aquel momento, estas operaciones se delegaban al Presidente para su aprobación y se las eximía de adecuarse a un marco lógico y de presentar informes de seguimiento. Por otra parte, no había pautas estrictas sobre el número de prórrogas que se podían otorgar. Desde 2011, todas las operaciones deben tener un marco lógico y seguimiento, las prórrogas son limitadas y formalizadas y la delegación de autoridad se ha elevado a US\$1,5 millón.

C. Seguimiento y evaluación

- 3.7 Otro desafío clave de las donaciones de los fondos fiduciarios japoneses, al igual que con las operaciones de cooperación técnica no reembolsable y las actividades no crediticias del BID más en general, es la calidad del seguimiento y la evaluación y la medición de la efectividad en el desarrollo. Como se señaló en el Capítulo 2, el seguimiento y la evaluación a nivel de proyecto fueron endeble, y OVE juzgó que era mínimamente aceptable sólo el 42% de los proyectos externos revisados. La mayoría de los proyectos sólo realizaron un seguimiento del cumplimiento de procedimientos y no de resultados, y pocos contaron con informes de terminación de proyecto, verificaciones o evaluaciones independientes de alguna clase. A nivel programático, el BID trata de complementar la información sobre los proyectos mediante la realización de una encuesta anual a los organismos ejecutores. Asimismo, el equipo de los fondos fiduciarios japoneses lleva a cabo misiones de supervisión en países seleccionados por lo menos dos veces al año, a fin de evaluar de forma cualitativa el estado de ejecución y la calidad de las operaciones de dichos fondos. La selección de los países visitados depende del tamaño y las características de la cartera actual y futura en cada país, así como del deseo de abarcar diferentes tipos de países y proyectos de manera rotativa. Los fondos fiduciarios japoneses elaboran informes anuales para los donantes, en los que se destacan los proyectos seleccionados dentro de la cartera y se documentan los desembolsos financieros y las actividades de difusión. El último informe de 2012 enumeró todos los proyectos aprobados de ese año para cada fondo y proporcionó lo que en la práctica constituyó una selección de casos de éxito de proyectos. Aunque resulte útil destacar el éxito, este enfoque singular puede ofrecer un punto de vista sesgado sobre los logros generales y reducir la oportunidad de aprender también del fracaso.

D. Capacidad institucional

- 3.8 Otro tema común en las operaciones de cooperación técnica no reembolsable es la importancia de la capacidad de los organismos ejecutores. Los años de experiencia, los recursos financieros y la disponibilidad de personal de los organismos ejecutores se correlacionaron con el desempeño de los proyectos en las dimensiones medidas por OVE. El apoyo ofrecido para fortalecer a los organismos ejecutores, algo que fue común en los proyectos de los fondos fiduciarios japoneses en ámbitos tales como el seguimiento y la evaluación, pareció haber ayudado a la formación de dicha capacidad. La experiencia previa del organismo ejecutor en el sector o con el BID —presente en cerca de las tres quintas partes de los proyectos— también parece haber redundado en un mejor desempeño.

- 3.9 La colaboración con el BID y otros socios estratégicos ayudó a lograr los resultados. Los proyectos de los fondos fiduciarios japoneses pudieron aprovechar la marca del BID, su poder de convocatoria y sus redes en las dos quintas partes de los proyectos; y el BID proporcionó conocimientos y pericia técnica a los organismos ejecutores en cerca de la mitad de los proyectos. Casi todos los proyectos también pudieron beneficiarse de los vínculos con los gobiernos de los países u otros socios estratégicos.

E. Temas fiduciarios

- 3.10 OVE revisó las directrices y políticas fiduciarias del BID y de los fondos fiduciarios japoneses para evaluar si eran adecuadas a fin de asegurar la utilización apropiada de los recursos japoneses. Aunque los sistemas de administración, adquisiciones y auditorías de los proyectos del BID se diseñaron inicialmente para manejar operaciones de financiamiento mucho más grandes, en general manejaron bien donaciones más pequeñas.
- 3.11 OVE también revisó la aplicación de los procesos fiduciarios a nivel de proyecto, incluidos los planes de adquisiciones, la capacitación sobre los procedimientos del BID y las evaluaciones institucionales de los organismos ejecutores. Se prepararon planes de adquisiciones —que ahora son obligatorios pero no lo eran cuando se aprobaron la mayoría de estos fondos fiduciarios japoneses— para el 70% de los proyectos, mientras que dos tercios ofrecieron sesiones de capacitación sobre los procedimientos del BID. Se realizaron evaluaciones institucionales ex ante de los organismos ejecutores para el 58% de los proyectos de los fondos fiduciarios japoneses. Estas evaluaciones pueden ayudar a adaptar las actividades fiduciarias al perfil de riesgo de cada organismo ejecutor.
- 3.12 Los procesos fiduciarios que respaldan las adquisiciones estuvieron orientados a la contabilización del uso de los fondos y no a la mejora de la capacidad de los organismos ejecutores para la gestión de los riesgos, en particular los asociados a las adquisiciones. La mayoría de las adquisiciones (77%) correspondió a servicios de consultoría, de consultores y firmas consultoras tanto nacionales como internacionales. Los bienes y servicios (excepto consultoría) representaron el 18% de las adquisiciones, y el resto correspondió a otras categorías, incluidos los programas informáticos. Los procesos fiduciarios fueron sólidos en general pero no se adaptaron completamente a los riesgos particulares de cada proyecto, en especial los asociados a organismos ejecutores con escasa experiencia en materia de adquisiciones.
- 3.13 Casi las tres cuartas partes (72%) de los proyectos tuvieron al menos una auditoría independiente, en su mayoría tras la conclusión del proyecto. Las auditorías no fueron de fácil acceso para otros proyectos que potencialmente enfrentaban asuntos similares, y no hay pruebas de que sus conclusiones se hayan utilizado para mejorar el funcionamiento de estos proyectos futuros. Los dictámenes de auditoría se

emitieron sin salvedades en el 85% de los casos y prácticamente todos los proyectos resolvieron exitosamente los temas pendientes identificados en las auditorías³³.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 4.1 En esta evaluación se examinaron en profundidad 265 proyectos financiados por los fondos fiduciarios japoneses entre enero de 2006 y diciembre de 2012. De esos 265 proyectos, 220 fueron proyectos externos —128 donaciones autónomas y 92 donaciones para la preparación de préstamos— y 45 fueron proyectos internos cuyo objeto fue ayudar al BID mediante asignaciones de expertos japoneses en comisión de servicio, asignaciones de consultores y seminarios. Los proyectos evaluados fueron de diversos tamaños: casi la mitad de ellos, pequeños (menos de US\$150.000), cerca de un 10%, grandes (más de US\$750.000), y el resto se ubicó en el medio. Los proyectos abordaron una vasta gama de temas en el marco de los tres ámbitos amplios de desarrollo social, infraestructura y medio ambiente y desarrollo institucional.
- 4.2 La evaluación constató que los proyectos externos de los fondos fiduciarios japoneses agregaron valor al BID y a la región de América Latina y el Caribe durante este período. Los temas identificados por los proyectos y las actividades que éstos financiaron para abordarlos generalmente fueron pertinentes, y se rindieron los productos prometidos en la enorme mayoría de los casos, aunque no se pudo verificar la calidad de esos productos en forma independiente. La mayoría de los proyectos proporcionaron algún tipo de innovación, sobre todo mejoras o adaptaciones progresivas de productos o servicios existentes a los contextos locales y, en algunos casos, apoyaron la creación de bienes y servicios que antes no existían.
- 4.3 Sin embargo, se produjeron importantes demoras en la ejecución, que en promedio extendieron el ciclo de vida de los proyectos casi dos tercios más que el período original. En el caso de las donaciones para la preparación de préstamos, las demoras podrían haber sido causadas por factores que afectaron los proyectos más grandes a los que estaba previsto que apoyaran. Aunque las donaciones autónomas no enfrentaron estas limitaciones, también padecieron demoras generalizadas (el 83% de estas donaciones superaron su período de ejecución original), que posiblemente reflejaron problemas de capacidad en los organismos ejecutores o de diseño no realista. En verdad, la mayoría de las donaciones carecieron de objetivos de desempeño específicos y mensurables. Más aún, los riesgos no estuvieron bien identificados ni contemplados en el diseño del proyecto, lo que podría haber causado mayores demoras si esos riesgos se materializaban. Por último, OVE

³³ Los únicos proyectos evaluados que desencadenaron investigaciones internas por denuncias de irregularidades ante la Oficina de Integridad Institucional del BID fueron el Programa de Prevención de Factores de Riesgos en Jóvenes Vulnerables (CO-T1041) y el Proyecto Piloto para la Inserción Laboral de Mujeres Discapacitadas (NI-T1024). Estas investigaciones se completaron de acuerdo con los procedimientos ordinarios del BID e implicaron menos del 0,2% del financiamiento total de los fondos fiduciarios japoneses para los proyectos en evaluación.

también revisó las asignaciones de gastos y constató que sólo aproximadamente la mitad de los desembolsos de los proyectos estaban vinculados en forma directa a la generación de productos. Los recursos restantes parecen haber apoyado la administración general, la auditoría y la operación en curso de los organismos ejecutores.

- 4.4 Los proyectos de los fondos fiduciarios japoneses tuvieron resultados variables en lo atinente a la sostenibilidad. Si se consideran sólo los productos de los proyectos que se esperaba fueran sostenibles, el 73% de estos productos en todos los proyectos de los fondos fiduciarios japoneses —74% en las donaciones autónomas y 71% en las donaciones para la preparación de préstamos— de hecho aún continuaban generándose una vez concluidos los proyectos. La tasa de generación de estos productos se situó, en promedio, en el 73% respecto de los niveles alcanzados durante la ejecución de los proyectos, tanto en las donaciones autónomas como en las de preparación de proyectos. En general, la combinación de la discontinuación de productos y la menor tasa de producción se tradujo en una sostenibilidad global del 54% para todos los proyectos evaluados de los fondos fiduciarios japoneses —55% en las donaciones autónomas y 52% en las donaciones para la preparación de préstamos—. El nivel de sostenibilidad fue más bajo en las donaciones más pequeñas del JPO, aunque la oportunidad fue ligeramente mejor.
- 4.5 Los 45 proyectos internos incluyeron apoyo para 29 asignaciones de personal en comisión de servicio o de consultoría de ciudadanos japoneses en el BID, para la contratación de 14 consultores profesionales para iniciativas específicas del BID y para la realización de dos seminarios de interés tanto para el BID como para Japón. Las asignaciones de personal en comisión de servicio y los programas de consultores se vieron limitados por la necesidad de encontrar candidatos bilingües y, además, por objetivos y expectativas de desempeño para algunas asignaciones que no estaban del todo claros, a juicio de los propios participantes. De los consultores japoneses financiados mediante el programa, cuatro permanecieron en el BID tras la finalización de sus consultorías. Estos programas se han visto afectados por los cambios en las prioridades de los fondos fiduciarios japoneses, y sólo sigue operativo el programa de consultoría/asignación en comisión de servicio de personal japonés.
- 4.6 Además del problema común de las demoras en la ejecución, otros temas transversales que inciden en todas las operaciones no reembolsables financiadas por fondos fiduciarios en el Banco —y, más en general, las actividades no crediticias— también afectaron las donaciones examinadas de los fondos fiduciarios japoneses. Primero, en virtud de que la captación y el intercambio de conocimientos fueron limitados, el aprendizaje que tuvo lugar gracias a las actividades de los fondos fiduciarios japoneses, si bien resultó de utilidad para los beneficiarios de los proyectos, en general no se compartió ni difundió ampliamente tras la finalización de los proyectos. Segundo, las donaciones de los fondos fiduciarios japoneses por lo general no plantearon claramente desde el principio objetivos pertinentes y realistas y los medios para lograrlos, lo que afectó su desempeño en las etapas

ulteriores. Tercero, los procesos de seguimiento y evaluación sólo se desarrollaron, presupuestaron e implementaron en forma parcial, lo que dificultó la documentación de los logros. Cuarto, las limitaciones a la capacidad institucional fueron habituales y es probable que también hayan condicionado el éxito para lograr productos de alta calidad y evitar demoras en la ejecución. Por último, los procesos fiduciarios fueron sólidos en general pero no se adaptaron completamente para responder a los riesgos particulares en materia de adquisiciones de cada proyecto. Si bien estos temas son de larga data e inevitablemente suponen realizar concesiones, los esfuerzos continuados para fortalecer estos sistemas pueden ayudar a mejorar los resultados generales del programa de los fondos fiduciarios japoneses y las actividades no crediticias del Banco más en general.

A. Recomendaciones

4.7 En vista de las conclusiones antes resumidas, OVE ofrece las siguientes recomendaciones a las autoridades japonesas y a la Administración del BID:

- **Esclarecer los objetivos a más largo plazo del programa de los fondos fiduciarios japoneses, lo cual incluye si deberían seguir siendo un fondo general o, en cambio, concentrarse en menos ámbitos estratégicos.**

El enfoque histórico de los fondos fiduciarios japoneses en el objetivo general de promover el desarrollo en América Latina y el Caribe puede haber sido de utilidad al Gobierno de Japón y al BID en las décadas anteriores, pero ahora hay una buena oportunidad para realizar una evaluación a fin de asegurar que el gobierno japonés y el BID sigan compartiendo un conjunto sólido de objetivos comunes. OVE recomienda que estos objetivos (i) sean concretos, manejables y expresados en términos de productos y de resultados intermedios; (ii) sean comunicados y difundidos a los equipos de proyecto encargados de lograrlos para que orienten su desempeño; y (iii) se sometan periódicamente a un seguimiento y una verificación independiente con el objeto de promover la rendición de cuentas.

Uno de los temas importantes es determinar si los fondos fiduciarios japoneses deben continuar siendo un fondo general o bien adoptar un enfoque más estratégico. Cada enfoque tiene sus ventajas —en el primero se conserva la naturaleza determinada por la demanda, la flexibilidad y un vínculo estrecho con otras actividades del Banco, mientras que el segundo puede entrañar una mayor visibilidad y capacidad para dar seguimiento e impulsar la efectividad en el desarrollo—. Hasta la fecha, los recursos de los fondos fiduciarios japoneses se han asignado a una amplia gama de ámbitos temáticos. En vista de que las evaluaciones a nivel de proyecto no señalan que los resultados en ciertos ámbitos sean mejores que en otros, la elección de los potenciales ámbitos de enfoque tendría que estar guiada por preferencias estratégicas tanto del Gobierno de Japón como del BID,

asegurando al mismo tiempo que estos ámbitos estén sustentados en la demanda de la región.

- **Promover una definición más clara de los objetivos, plazos más realistas y procesos más sólidos de seguimiento y evaluación para cada proyecto a fin de ayudar a fortalecer los resultados de desarrollo y reducir las demoras en la ejecución.**

Las donaciones de los fondos fiduciarios japoneses se beneficiarían si se realizara un gran esfuerzo de entrada para definir sus objetivos (tanto en términos de cantidad como de calidad de los productos y, de ser posible, los resultados deseados) y los indicadores para medirlos, así como para asegurar que se presupuesten recursos para las actividades de seguimiento y de evaluación apropiadas. Evitar la ambición excesiva en la definición de los objetivos y cronogramas de las actividades también podría ayudar a reducir las demoras.

- **Poner a prueba el compromiso a más largo plazo con los principales organismos ejecutores con el objeto de ayudar a subsanar las deficiencias en la capacidad, y evaluar la posibilidad de agrupar la administración de los proyectos más pequeños por país o sector.**

Las pruebas indican que lograr los objetivos deseados de los proyectos de los fondos fiduciarios japoneses demoró más de lo previsto y que dichos objetivos necesitaron adaptarse de manera flexible durante la ejecución y contar con capacidad de permanencia para aprovechar las nuevas oportunidades políticas que se ofrecían. No todos los organismos ejecutores fueron idóneos para enfrentar estos desafíos. OVE recomienda que los fondos fiduciarios japoneses estudien la posibilidad de formular criterios de selección y aplicar un proceso de licitación abierta para contratar a algunos organismos ejecutores fuertes en América Latina y el Caribe para que administren diversos proyectos en temas estratégicos determinados. Esta contratación marco está permitida para los proyectos del BID y podría reducir considerablemente los costos de transacción y reforzar la capacidad de los organismos ejecutores a más largo plazo.

Más en general, es difícil y potencialmente ineficiente que un programa de fondos fiduciarios como los japoneses y una organización como el BID administren el financiamiento de un número muy elevado de proyectos relativamente muy pequeños en forma individual. La contratación de organismos ejecutores fuertes para que administren múltiples donaciones a través de diversos ámbitos geográficos y a lo largo del tiempo ayudaría a captar eficiencias de escala, estimular el aprendizaje y el intercambio de conocimientos y facilitar el seguimiento de la efectividad en el desarrollo.

- **Ser más proactivos en la gestión del conocimiento.**

Las donaciones de los fondos fiduciarios japoneses generan conocimiento potencialmente útil en forma de estudios, diagnósticos, conjuntos de herramientas y metodologías. Estos conocimientos se podrían aprovechar mejor en beneficio de proyectos futuros si se preservaran y difundieran en forma más amplia tras la finalización de los proyectos. Los esfuerzos concertados para examinar, catalogar y compartir los productos de conocimiento generados a través de las donaciones de los fondos fiduciarios japoneses pueden rendir beneficios en el desarrollo a más largo plazo para América Latina y el Caribe y ayudar al mismo tiempo a promover la visibilidad de las actividades de dichos fondos. Los esfuerzos de intercambio de conocimientos también pueden servir para comprometer aún más a las instituciones japonesas, el sector privado y la sociedad civil a asociarse en la promoción de la visibilidad y la aplicación a mayor escala de las iniciativas exitosas de los fondos fiduciarios japoneses.

METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

Para llevar a cabo esta evaluación, OVE analizó todos los proyectos concluidos de los fondos fiduciarios japoneses durante el período revisado, generando una plantilla¹ para cada uno con la información compilada de numerosas fuentes, entre las que se incluyen los documentos de proyectos del BID, entrevistas realizadas en persona y en forma virtual² con los beneficiarios de los proyectos, organismos ejecutores, personal del Banco y otros interesados. La realización de estas numerosas entrevistas en los países planteó un desafío logístico que OVE encaró contratando a expertos locales en evaluaciones³ en cada país para que llevaran adelante las entrevistas y la compilación de datos.

Se impartieron instrucciones específicas a los consultores locales para que completaran esta plantilla como una reflexión final de su juicio evaluativo general sobre los proyectos, y sólo tras haber llevado a cabo todas las entrevistas e investigaciones de datos. OVE aseguró la coherencia en este juicio evaluativo mediante la utilización de una herramienta en línea para facilitar la estandarización de los datos compilados⁴. OVE también elaboró pautas en línea para interpretar y responder cada pregunta y preparó cuatro sesiones de capacitación virtuales⁵ destinadas a examinar en profundidad la plantilla en su conjunto con la participación en vivo de todos los consultores. Por último, todas las preguntas y solicitudes de aclaraciones de los consultores se publicaron junto con las instrucciones en un blog en línea con acceso disponible para todos los consultores.

OVE centralizó en la Sede del BID ciertas tareas que podían realizarse de manera más eficiente o que requerían un nivel de calidad unificado. Por ejemplo, OVE efectuó todas las consultas de la documentación de proyectos en los sistemas del BID en Washington D.C. y las cargó a un disco compartido que contenía la información de antecedentes de cada proyecto. Además, compiló y puso a disposición de los consultores locales todos los datos de contacto para los organismos ejecutores y el personal del BID que participaron en los proyectos evaluados, mantuvo el registro de las personas entrevistadas sobre el terreno y se aseguró de que por lo menos se hubiera entrevistado a

¹ Esta plantilla contiene cerca de 140 preguntas adaptadas a medida, que se pueden utilizar para evaluar los resultados en diversas dimensiones.

² Para esta evaluación se realizaron más de 700 entrevistas, de las cuales una parte está disponible como grabación de audio y video.

³ OVE utilizó la base de datos de la red CLEAR para anunciar su interés en contratar evaluadores locales calificados. CLEAR es un esfuerzo de colaboración entre donantes y países asociados dirigido a fortalecer las capacidades y los sistemas de seguimiento y evaluación y gestión del desempeño de los países miembros para respaldar un enfoque en los resultados. Más de 250 expertos enviaron su hoja de vida. OVE preseleccionó a 50 finalistas en función de diez criterios objetivos y llevó a cabo entrevistas virtuales. Se seleccionaron finalistas en cada país –a excepción de Brasil, donde se seleccionaron varios consultores para abarcar diferentes regiones– y se les ofrecieron asignaciones para completar las plantillas para los proyectos en sus respectivos países.

⁴ El programa informático *Qualtrics* permite a los usuarios realizar diversos tipos de compilación y análisis de datos en línea. El análisis estadístico cuantitativo realizado con esta herramienta se cita en una serie de libros y periódicos profesionales y académicos.

⁵ La sesión de capacitación final está grabada, véase <http://idbjapanesetrustfund.wordpress.com/guides/>.

un número mínimo de interesados. También facilitó el acceso a contactos mediante la preparación de cartas de presentación del BID y se cercioró de que no se omitiera a algunos interesados esenciales —como las empresas de consultoría japonesas— que presentaron algunas dificultades para que los consultores los contactaran.



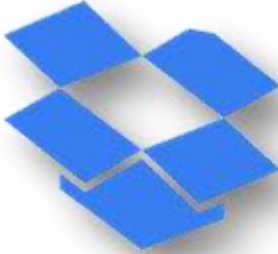
Los especialistas temáticos de OVE en la Sede del BID supervisaron la calidad de la información y los datos compilados por los consultores, con el fin de vigilar la generación de las plantillas en sus respectivos sectores. Estos especialistas temáticos se combinaron en pares con los consultores locales en forma rotativa, como una especie de entrenamiento por colegas en el trabajo. Asimismo, OVE mantuvo un calendario semanal de asignaciones de entrenamiento entre colegas y clasificaciones de la calidad en las plantillas de los consultores. Las plantillas con niveles más bajos de calidad se enviaban para su revisión y se proporcionaba a los consultores una sesión de entrenamiento personalizado sobre los criterios de la evaluación y las técnicas adecuadas para obtener la información.

Además, OVE puso en práctica una serie de actividades de aseguramiento de la calidad y aprendizaje cruzado, tendientes a contrarrestar los potenciales efectos de compartimentación derivados de este enfoque en función de cada proyecto. Primero, llevó a cabo sesiones de validación en las que los especialistas temáticos compararon todos los proyectos de un tema —originalmente analizados por un número de consultores locales diferentes— para determinar su congruencia en lo atinente a la calidad de la información y las evaluaciones. Segundo, seleccionó a los tres consultores locales con mejor desempeño para que realizaran una revisión entre pares de las plantillas finales, asignándoles alrededor de un tercio de la cartera a cada uno, en regiones en las que no habían trabajado. Por último, organizó 10 seminarios virtuales temáticos para poner en marcha las Redes para la Evaluación y el Conocimiento (NEK). Los seminarios virtuales organizados por los especialistas temáticos mostraron experiencias prácticas presentadas por los consultores locales y contaron con la participación activa de los organismos ejecutores y especialistas del Banco en el ámbito respectivo. Todas las sesiones se transmitieron en vivo y se grabaron⁶.

OVE también llevó a cabo una revisión de la documentación y un análisis de la información en los sistemas del BID. También realizó encuestas a los organismos ejecutores y los especialistas y consultores del BID para obtener sus puntos de vista sobre la función, las ventajas y las desventajas de los fondos fiduciarios japoneses. Se puso énfasis especialmente en destacar las prácticas formales e informales, así como en identificar los cambios ocurridos a través del tiempo. Por último, el equipo de evaluación viajó a Tokio para compartir las conclusiones de la evaluación con las autoridades del país.

⁶ Las siguientes sesiones estuvieron disponibles como seminarios virtuales: 15 de octubre: (1) Educación de calidad para todos, (2) Nutriendo nuestro futuro, (3) Formación del tejido social; 16 de octubre: (4) Igualdad de acceso para los grupos desfavorecidos, (5) Generación de ingresos de base comunitaria; 17 de octubre: (6) Mejorando las redes de seguridad, (7) Desarrollo económico local, (8) Revitalización urbana; 18 de octubre: (9) Cerrando la brecha en agua y saneamiento, (10) Promoción de la energía sostenible.

SELECCIÓN Y PREPARACIÓN DEL EQUIPO CONSULTOR

Despliegue de consultores locales	Plantilla del proyecto	Apoyo en línea
<p>Contratación y capacitación en línea (en vivo/blog)</p> <p>Pago por unidad (proyecto terminado de aseguramiento de la calidad)</p> <p>Consultores locales en cada país</p> 	<p>Plantillas para los consultores</p> <p>Orientación a lecciones que pueden aplicarse</p> <p>Programación y análisis de bases de datos en Qualtrics</p> 	<p>Instrucciones detalladas para la plantilla/blog</p> <p>Herramienta de programación y seguimiento de entrevistas</p> <p>Sistema de colega virtual con sectores</p> 
Aprendizaje cruzado Preguntas y respuestas	Servicios centralizados	Revisión programática
<p>Sesiones de normalización de las calificaciones</p> <p>Correlación de la información e introducciones sobre los organismos ejecutores</p> <p>Seminarios virtuales para poner en marcha las Redes para la Evaluación y el Conocimiento</p> 	<p>Procesos de administración de los fondos fiduciarios japoneses</p> <p>Encuestas a los organismos ejecutores y el personal del BID</p> 	<p>Búsquedas de documentación y verificación de los proyectos</p> <p>Correlación de la información e introducciones sobre los organismos ejecutores</p> <p>Apoyo para el contacto con interesados esenciales</p> 

EVALUACIÓN DE LA CARTERA DE LOS FONDOS FIDUCIARIOS JAPONESES POR ÁMBITO TEMÁTICO, SECTOR Y SUBSECTOR

Ámbito temático	Sector	Subsector	Recuento de proyectos		
Temas sociales	Desarrollo social	Servicios sociales integrales	13	43	108
		Sistemas y servicios de salud	13		
		Educación	12		
		Nutrición infantil	5		
	Juventud y seguridad ciudadana	Erradicación del trabajo infantil	5	26	
		Seguridad ciudadana	10		
		Jóvenes en riesgo	11		
	Valores para la vida y aptitudes laborales	Valores y habilidades para la vida	7	17	
		Aptitudes para el empleo y acceso al mercado laboral	10		
	Igualdad de oportunidades	Personas con discapacidades	4	22	
Grupos indígenas		9			
Mujeres		9			
Infraestructura y medio ambiente	Desarrollo económico local	Vivienda	4	31	75
		Desarrollo económico local	13		
		Transporte y logística	7		
		Desarrollo urbano	7		
	Gestión ambiental	Gestión de riesgos ambientales y desastres naturales	9	13	
		Eliminación de residuos sólidos	4		
	Gestión de recursos hídricos	Riego	2	18	
		Servicios de agua y saneamiento	16		
	Energía sostenible	Generación y transmisión de energía	7	13	
Energía renovable y eficiencia energética		6			
Instituciones para el desarrollo	Organización comunitaria	Organización social comunitaria	11	11	37
	Actividades comunitarias productivas	Desarrollo comunitario - Agroindustria	9	22	
		Desarrollo comunitario - Artesanías	4		
		Desarrollo comunitario - Turismo	9		
	Sector público - Diversos	Gobernanza y administración pública	4	4	
Proyectos internos	Aportes operativos del BID	Aportes operativos del BID	14	14	45
	Consultores individuales para el BID	Dotación de personal y apoyo al BID	29	29	
	Seminarios	Seminarios	2	2	
Total			265		

EVALUACIÓN DE LA CARTERA DE LOS FONDOS FIDUCIARIOS JAPONESES POR GRUPO DE PAÍSES Y ÁMBITO TEMÁTICO

Ámbito temático	Temas sociales			Infraestructura y medio ambiente			Instituciones para el desarrollo			Proyectos internos		
Grupo de países	Número de proyectos	Desembolsos (millones de US\$)	Desembolsos (%)	Número de proyectos	Desembolsos (millones de US\$)	Desembolsos (%)	Número de proyectos	Desembolsos (millones de US\$)	Desembolsos (%)	Número de proyectos	Desembolsos (millones de US\$)	Desembolsos (%)
A	20	4,6	13%	22	14,1	30%	4	0,9	9%	1	0,2	5%
B	30	11,2	32%	17	11,2	24%	7	2,2	22%	0	0,0	0%
C	18	7,0	20%	9	7,0	15%	6	0,8	8%	0	0,0	0%
D	37	10,8	31%	22	11,7	25%	15	3,9	39%	0	0,0	0%
Proyectos regionales	3	1,8	5%	5	3,3	7%	5	2,2	22%	44	3,9	95%
Total	108	35,4	37%	75	47,2	49%	37	10,0	10%	45	4,1	4%

Respuesta de la Administración a esta Evaluación

Respuesta del Gobierno de Japón a esta Evaluación

También los puede encontrar en la siguiente dirección www.iadb.org/evaluacion