



RE-301

***Informe anual de la Oficina de
Evaluación y Supervisión 2003-
2004 y propuesta de plan de
trabajo y presupuesto para 2005***

***Oficina de Evaluación y Supervisión,
OVE***

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Noviembre de 2004

Sólo para uso oficial

ÍNDICE

Siglas y Abreviaturas

I.	INTRODUCCIÓN.....	1
A.	Índole y propósito del informe	1
B.	Una mayor focalización en los resultados.....	1
C.	Evaluación y agenda de resultados.....	2
D.	Informes de supervisión	3
1.	El sistema de supervisión de proyectos: evaluación de la utilización de sus instrumentos (documento RE-293).....	3
2.	Estudio relativo a la adicionalidad de los recursos del Plan de Acción para los países de los grupos C y D (documento RE-290).....	4
E.	Evaluaciones de los programas de país	6
F.	Evaluaciones sectoriales y temáticas.....	9
1.	Evaluación de la estrategia de educación básica del Banco (documento RE-281)	9
2.	La reducción de la pobreza y el BID: evaluación de la estrategia y los esfuerzos del Banco. (documento RE-288)	10
3.	De la conciencia a la acción: Una evaluación de la política del Banco sobre las tecnologías de la era de la informática y el desarrollo (documento RE-289)	10
4.	Evaluación del programa del BID en el sector agropecuario (1990-2001) (documento RE-291).....	11
G.	Evaluación de políticas e instrumentos	13
1.	Instrumentos y desarrollo: Una evaluación de las modalidades de operaciones de préstamo del BID (documento RE-300).....	13
2.	Síntesis del trabajo de OVE sobre la acción del Banco para el desarrollo del sector privado (documento RE-287)	15
3.	Evaluación de la política y la práctica operativa del Banco frente a desastres naturales e inesperados (documento RE-292).....	15
H.	Evaluación ex post.....	16
I.	Creación de capacidad de evaluación.....	17
J.	Identificación del impacto de las evaluaciones	18
II.	INFORME SOBRE LA EJECUCIÓN Y SOLICITUD PRESUPUESTARIA.....	19
A.	Informe de situación correspondiente a 2004 y propuesta de plan de trabajo para 2005-2006.....	19
B.	Propuesta de presupuesto para 2005.....	25

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ARPRE	Informe anual sobre gestión de cartera, desempeño y resultados
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BES	Sistema de evaluación del Banco
IER	Informe de evaluación del impacto
IPEA	Instituto de Investigación Económica Aplicada de Brasil América Latina y el Caribe
ISDP	Informe de seguimiento del desempeño del proyecto
ITP	Informe de terminación del proyecto
PIB	Producto interno bruto
PRI	Departamento del Sector Privado
RE	Documentos del Sistema de evaluación y supervisión

I. INTRODUCCIÓN

A. **Índole y propósito del informe**

- 1.1 Dos cambios recientes han alterado significativamente la índole del Informe Anual de OVE. En primer lugar, la nueva política del Banco sobre disponibilidad de información, aprobada en noviembre de 2003, permite la plena divulgación de todos los documentos de evaluación enviados al Directorio. Esta disposición sustituye la anterior política, en que sólo se exigía la divulgación del informe anual, y significa que en este último ya no es preciso describir en detalle el contenido de los distintos estudios de evaluación. Así pues, el presente informe ofrece una visión general por temas de las actividades de evaluación del año, la cual se complementa con enlaces electrónicos a los informes individuales disponibles en el sitio virtual de OVE.
- 1.2 En segundo lugar, y atendiendo a las instrucciones del Comité de Políticas y Evaluación, se presenta el Informe Anual de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) junto a la propuesta de plan de trabajo y de presupuesto de OVE para 2005. Consiguientemente, el informe se divide en dos secciones: la primera se refiere a las actividades de OVE y el estado actual de la evaluación en el Banco, y la segunda al proyecto de plan de trabajo y presupuesto para el año próximo.

B. **Una mayor focalización en los resultados**

- 1.3 Durante el período 2003-2004, la Administración se comprometió firmemente a aumentar la focalización de las operaciones del Banco en los resultados, para lo cual puso en marcha un conjunto de nuevas iniciativas. En este sentido, revisó las pautas para la preparación de las estrategias de país, dando mucho mayor prioridad a los indicadores y resultados; reformuló los dos principales instrumentos de seguimiento de los proyectos, a saber, el Informe de terminación de proyecto (ITP) y el Informe de seguimiento del desempeño del proyecto (ISDP), a fin de incorporar considerablemente más información referente a resultados; creó una nueva unidad administrativa para dar prioridad a la efectividad de las operaciones del Banco en términos de desarrollo; instituyó un proceso de evaluación de la calidad inicial de los proyectos; y mejoró de forma notoria la presentación de resultados en el Informe anual sobre gestión de cartera, desempeño y resultados (ARPRE). Estas y otras iniciativas de la Administración al respecto se describen en el Plan de acción a mediano plazo sobre efectividad en el desarrollo (documento [GN-2324-1](#)), elaborado por la Oficina de Efectividad en el Desarrollo y recientemente aprobado.
- 1.4 Esta mayor focalización en los resultados tiene claras implicaciones para la evaluación propia e independiente en el Banco, así como para la interacción entre el Banco y sus países miembros prestatarios. En lo tocante a la autoevaluación, la aceptación por parte de Administración de la gestión por resultados exigirá articular y aplicar nuevos sistemas de indicadores para cotejar la eficacia de las intervenciones del Banco, medir avances hacia el logro de resultados, confrontar con parámetros externos el desempeño de la

institución y sus unidades orgánicas, y supervisar la ejecución de los proyectos de un modo tal que contribuya a mejorar los resultados derivados de las actividades del Banco.

- 1.5 Más importante en definitiva para el éxito de la agenda de resultados será que los países miembros prestatarios estructuren sus propios sistemas de gestión por resultados. Sin una práctica de evaluación robusta y debidamente institucionalizada en los países, el Banco difícilmente podrá plasmar su compromiso con los resultados en proyectos que generen de manera eficaz y continuada resultados sobre el terreno. Este papel crítico de la capacidad de los países en materia de gestión y evaluación de resultados ha sido puesto de relieve por OVE, en su informe de 2002 sobre creación de capacidad de evaluación, y por la Administración, en su análisis reciente sobre el “pilar externo” del plan de acción a mediano plazo sobre efectividad en el desarrollo.

C. Evaluación y agenda de resultados

- 1.6 Con ocasión del Octavo Aumento General de los Recursos del Banco, la Asamblea de Gobernadores estableció el nexo entre la evaluación y la agenda de resultados al afirmar que “*El nuevo Sistema de Evaluación del Banco intentará utilizar la evaluación como herramienta de aprendizaje institucional y como instrumento para realizar evaluaciones sistemáticas de la eficacia de las políticas de desarrollo que aplica el Banco, de los resultados de las actividades financiadas por el Banco y procedimientos afines*”¹. En virtud de este mandato, el Presidente del Banco constituyó un grupo de trabajo encargado de reconfigurar el sistema de evaluación del Banco, el cual presentó sus recomendaciones en el informe titulado “Fortalecimiento de la supervisión y reconstrucción del proceso de evaluación en el Banco” (documento [RE-238](#)), aprobado por el Directorio Ejecutivo en junio de 1999.
- 1.7 Mediante esta definición se sientan cuatro principios fundamentales para orientar la labor de evaluación de la institución en general, y de OVE en particular:
- En primer lugar, se destaca que la evaluación es un *instrumento* y no un fin como tal. Al igual que otros instrumentos, la evaluación debe ser sometida a una constante vigilancia a fin de establecer si sigue adecuándose a un desempeño conveniente, o si es preciso afinarla o modificarla para que cumpla más eficazmente sus funciones básicas.
 - En segundo lugar, la evaluación se centra en el *aprendizaje institucional*, que debe ser el criterio aplicable para juzgar la pertinencia y eficacia de la labor de evaluación.
 - En tercer lugar, la evaluación debe determinar fundamentalmente la *efectividad en el desarrollo* de las actividades que realiza el Banco, y por ello se impone centrarla en las actividades del Banco encaminadas al desarrollo económico y social de los países miembros prestatarios. Aunque en teoría la labor de evaluación podría focalizarse en las actividades del Banco, el mandato de la Asamblea de Gobernadores dispone que esa labor siga centrada en la relación entre el Banco y los países miembros prestatarios.

¹ Informe sobre el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, documento AB-1704, párrafo 2.100, página 51.

- En cuarto lugar, la evaluación debe referirse a los *resultados* de las actividades financiadas por el Banco. El Banco debe examinar, además de los productos (proyectos aprobados, fondos prestados), los resultados de las actividades que realice en los países prestatarios. Por lo tanto, la labor de evaluación constituye un elemento esencial del proceso encaminado a que el Banco adopte un estilo operativo basado en los resultados.

1.8 Conforme a esos principios, OVE emprendió una amplia variedad de actividades en su plan de trabajo plurianual, agrupadas según los seis temas de su mandato: supervisión, evaluación de los programas de país, evaluación de estrategias, evaluación de políticas e instrumentos, evaluación ex post y creación de capacidad de evaluación. En la próxima sección del presente informe se destacan los logros alcanzados y las contribuciones realizadas por OVE respecto de cada uno de esos temas.

D. Informes de supervisión

1.9 En el documento del Directorio en que se crea la Oficina de Evaluación y Supervisión (documento RE-238) se asigna a esta Oficina la función de “supervisar la calidad de todos los sistemas de evaluación de los resultados de programas y proyectos en el Banco”. La transición hacia la supervisión y evaluación de los resultados constituye un importante cambio en el nuevo marco de supervisión y evaluación propuesto en el documento RE-238. Tradicionalmente, esas funciones se referían a los insumos y los procesos de ejecución y se basaban en los proyectos o programas.

1.10 Como parte de su mandato, OVE evalúa periódicamente las actividades de supervisión y las funciones generales de supervisión del Banco. En 2004 se sometieron a la consideración y aprobación del Directorio Ejecutivo los siguientes informes de supervisión:

1. El sistema de supervisión de proyectos: evaluación de la utilización de sus instrumentos (documento [RE-293](#))

1.11 La supervisión tiene en el BID dos propósitos fundamentales, a saber, proporcionar al Directorio y a la Alta Administración medios para manejar los riesgos en operaciones financiadas por el Banco y determinar el grado en que tales operaciones contribuyen a alcanzar las metas de desarrollo de la institución. Esta evaluación se centra en el uso de los instrumentos de supervisión para evaluar en qué medida cumplen los requisitos dispuestos en los manuales y las normas del Banco, y para determinar cómo esos instrumentos se relacionan con los riesgos de gestión asociados a la ejecución de las operaciones y con los sistemas de control interno.

1.12 De la evaluación se desprende que no existe ningún documento único que agrupe toda la información sobre los instrumentos de supervisión y el funcionamiento del sistema de supervisión, lo que va en detrimento de una comprensión general de su uso y sus limitaciones. La supervisión se ha dividido en instrumentos individuales que no están secuenciados ni integrados entre sí. Más aún, no existe una metodología explícita en que se describa el modo de aplicar esos instrumentos y la relación existente entre ellos

durante la ejecución del proyecto. Los instrumentos de supervisión parecen haberse diseñado para atender a imperativos de información, y no a las exigencias del proceso de toma de decisiones asociado con la administración de la cartera en función de la evaluación de los riesgos.

- 1.13 Sin una función institucional para la administración de riesgos, no puede existir las bases para la supervisión y monitoreo de ellos, lo que reduce la congruencia y la eficacia del sistema de supervisión, que se concentra más en la mitigación de los riesgos, que en la anticipación de los mismos. La falta de un enfoque de la supervisión en función de los riesgos coadyuva a que el énfasis en la supervisión obligatoria sea el mismo para todas las operaciones, lo que hace que el sistema sea poco eficaz en función de los costos. No existe un sistema independiente y sistemático de control interno de la supervisión de la ejecución, ni del grado de cumplimiento de los instrumentos oficiales de supervisión del Banco.
- 1.14 El actual sistema de supervisión del Banco no se ajusta a las prácticas óptimas de otros bancos multilaterales de desarrollo, organismos de asistencia de carácter bilateral o gobiernos de los países miembros. Todos ellos han venido adoptando en los últimos años diversas prácticas encaminadas a mejorar la calidad de la administración de la supervisión y el control interno, así como de su articulación con los objetivos institucionales.
- 1.15 Se recomienda en el informe que el Banco desarrolle un sistema integrado de supervisión de la ejecución, basado en un proceso de administración de cartera en función de los riesgos, incorporando las prácticas óptimas de otras instituciones similares. Ello requerirá que el Banco adopte un marco modelo de control interno de la ejecución que mejore la gobernanza en la propia institución, junto con un sistema integrado de información como parte integral del sistema de supervisión. Por último, se recomienda que la Administración del Banco prepare un informe periódico para el Directorio Ejecutivo y la Alta Administración en que se certifiquen los avances en términos de: (i) la eficacia de las operaciones para lograr los objetivos estratégicos de la institución, así como el grado de cumplimiento de sus normas y políticas; (ii) la eficacia de la administración en función de la evaluación de los riesgos y de la supervisión de la ejecución; y (iii) la eficacia en función de los costos de los sistemas de administración y control en el ámbito institucional.

2. Estudio relativo a la adicionalidad de los recursos del Plan de Acción para los países de los grupos C y D (documento [RE-290](#))

- 1.16 Como parte del programa de trabajo de OVE para 2003, el Directorio Ejecutivo solicitó un estudio de supervisión sobre la “adicionalidad” del plan de acción para los países de los grupos C y D. Dicho plan se aprobó como iniciativa con partidas asignadas para los años 1997 y 1998, con objeto de mejorar la capacidad de los países miembros prestatarios menos avanzados para diseñar y ejecutar eficazmente proyectos de desarrollo. Si bien se realizó en 2003, la evaluación se presentó al Directorio en enero de 2004.

- 1.17 El concepto de adicionalidad tiene un significado sustantivo y uno financiero. En el primer sentido, se refiere a los efectos de la iniciativa en cuanto a mayor aporte al desarrollo (resultados), mientras que desde el punto de vista financiero significa el suministro de un mayor número de recursos (aportes o insumos) al proceso de desarrollo. Ambos conceptos parten de suponer una situación contrafáctica en la que se prevé un cierto nivel básico de insumos o de resultados, en función del cual poder comparar los insumos o resultados reales logrados con el plan.
- 1.18 Debido a limitaciones de tiempo y de recursos, la evaluación de OVE se limitó al segundo sentido, evaluando primordialmente los “insumos” adicionales de recursos financieros aplicados a través del plan a los países de los grupos C y D. No obstante, aun la tarea limitada de evaluar la adicionalidad financiera se vio complicada por la escasez de información, debido principalmente a la falta de niveles básicos adecuados, a la complejidad del plan (que se dirige a distintas unidades orgánicas y fuentes de financiamiento), a las limitaciones del actual sistema de información presupuestaria del Banco y a la falta de requisitos de cumplimiento obligatorio en cuanto a la presentación de informes acerca del plan después de 1999. Partiendo de los limitados datos disponibles, el estudio intentó calcular estimativamente la adicionalidad financiera de cada uno de los cuatro subprogramas incluidos en el plan.
- 1.19 Las comprobaciones del estudio arrojan resultados mixtos en cuanto a la adicionalidad financiera. En dos de los cuatro componentes del plan se constata una adicionalidad factible pero, mayormente, por un tiempo limitado. En el caso del primer componente, es decir, el apoyo a la identificación y ejecución de proyectos para las Representaciones mediante recursos administrativos, la existencia de gastos adicionales para los países C y D (en comparación con los A y B) sólo se pudo demostrar para los años para los cuales el plan tenía asignación (1997 y 1998).
- 1.20 El segundo componente del plan, relacionado con las actividades ulteriores de preparación de proyectos en la Sede, bien podría explicar el modelo observado de un nivel sostenido de tareas de elaboración de proyectos en torno a países C y D al tiempo que esas mismas actividades disminuían en los países de los grupos A y B. Sin embargo, es obvio que la clara diferencia de modo de proceder entre los distintos grupos de países no se puede atribuir al plan, ya que puede haber otros factores, como el mayor número de países de los grupos C y D. Por ello, es imposible determinar la adicionalidad financiera con un alto grado de confianza.
- 1.21 En el tercer componente, referente al uso de recursos de cooperación técnica para servicios de consultoría en las Representaciones, se constata que el aumento de recursos de financiamiento durante el período de asignación se vincula con la transferencia de recursos en monedas convertibles desde el programa de cooperación técnica regional. El componente de capacitación, dirigido al fortalecimiento de la base de recursos humanos de las instituciones nacionales responsables de la elaboración y ejecución de proyectos, representó un profundo cambio en cuanto a la naturaleza y el tipo de capacitación impartida. Es posible que haya existido un efecto de adicionalidad, pero a falta de información para establecer un modelo contrafáctico no resulta posible determinar si los

recursos usados para financiar dicha capacitación se situaron por encima de los que habrían tenido a su alcance esos países de no haber existido el plan.

- 1.22 La actividad dirigida a evaluar la adicionalidad financiera ilustra las dificultades que planteó la ausencia de información básica. En futuros programas asignados a objetivos específicos tal vez convenga prestar atención preliminar al desarrollo de sistemas de información capaces de generar datos comparables con el transcurso del tiempo, asegurando con ello la recopilación de información con fines de seguimiento y evaluación.
- 1.23 Otros dos estudios de supervisión sobre la evaluación y atenuación del riesgo en los proyectos y sobre los análisis de la cartera de país, respectivamente, se han completado en gran medida en el transcurso de 2004, si bien se presentarán al Directorio a finales del año y se esbozarán en el informe anual del próximo año.
- 1.24 Además de estos estudios, OVE realiza actividades continuas de revisión y supervisión de dos sistemas clave de autoevaluación utilizados por la Administración, como son los Informes de terminación de los proyectos (ITP) y los Informes de seguimiento del desempeño de los proyectos (ISDP). Conforme a las normas básicas de los informes de terminación de los proyectos refrendadas por el Grupo de Coordinación de Evaluación de los bancos multilaterales de desarrollo, OVE está realizando una *“validación independiente del informe sobre terminación a través de un examen de desempeño en dos etapas, utilizando “ revisiones sumarias” de todos los informes de terminación y “ revisiones completas” de algunas operaciones.”* (documento RE-247, Anexo IV).
- 1.25 Los Informes de seguimiento del desempeño de los proyectos son la principal herramienta de seguimiento permanente de los proyectos de que dispone la Administración. A instancias de la Administración, OVE está efectuando también la validación de dichos informes, a fin de evaluar de forma independiente si la información recogida en los mismos basta para justificar las calificaciones dadas en los documentos respecto de los avances en el logro de los objetivos del proyecto.

E. Evaluaciones de los programas de país

- 1.26 OVE ha recibido del Directorio la solicitud de realizar evaluaciones de los programas de país con anterioridad a la elaboración de cada nuevo documento de estrategia de país. Según las pautas aprobadas por el Directorio para la preparación de las estrategias de país, deberá elaborarse un nuevo documento de estrategia de país cada vez que se celebren elecciones nacionales de primera importancia. Este calendario establecido produce una amplia variación del volumen de evaluaciones de los programas de país que se requieren cada año, tal como se observa en el Cuadro 1.1. En 2004, la coincidencia inusual de los calendarios electorales en la región dio lugar a la necesidad de elaborar 10 evaluaciones de este tipo, vale decir, dos veces más que el año previo.

Cuadro 1.1: Evaluaciones de los programas de país 2001-2004

Doc. número	Título	Número de recomendaciones
Revisadas por el Directorio en 2001-2002		
RE-256	Evaluación del programa de país: Trinidad y Tobago	8
RE-259	Evaluación del programa de país: México	4
RE-262	Evaluación del programa de país: Perú	0
RE-263	Evaluación del programa de país: Honduras	5
RE-266	Evaluación del programa de país: Guyana	10
Revisadas por el Directorio en 2003		
RE-272	Evaluación del programa de país: Nicaragua	4
RE-274	Programa de país: Haití	11
RE-277	Evaluación del programa de país: Costa Rica	7
RE-278	Evaluación del programa de país: Bahamas	6
RE-280	Evaluación del programa de país: Colombia	10
Revisadas por el Directorio en 2004		
RE-294	Evaluación del programa de país: Paraguay 1991-2002	3
RE-295	Evaluación del programa de país: Ecuador 1990-2002	4
RE-296	Evaluación del programa de país: Belice 1993-2003	7
RE-297	Evaluación del programa de país: Bolivia 1990-2002	2
RE-298	Evaluación del programa de país: Brasil 1993-2003	5
RE-299	Evaluación del programa de país: Argentina 1990-2002	4
*	Evaluación del programa de país: Jamaica	
*	Evaluación del programa de país: Guatemala	
*	Evaluación del programa de país: Barbados	
*	Evaluación del programa de país: El Salvador	

* Próxima distribución.

- 1.27 El cuadro anterior incluye enlaces virtuales a las evaluaciones que han sido objeto de divulgación pública. A diferencia con la política anterior a 2004, que solamente estipulaba la divulgación de resúmenes de los informes de evaluación, la nueva política de disponibilidad de información del Banco aprobada en 2003 exige la plena divulgación de los documentos de evaluación.
- 1.28 Si bien los países evaluados presentaban contextos muy dispares para la acción del Banco, algunos rasgos generales se perfilan en este segmento de la labor de OVE. En cuanto a los desafíos de desarrollo, se hace evidente en todas las evaluaciones de los programas de país que el Banco ha recalado como sectores críticos de intervención la cadencia y distribución del crecimiento económico, así como la desigualdad, la pobreza y la exclusión social. Asimismo, en la mayoría de ellas se abordan como desafíos la inestabilidad política o los problemas de gobernanza.
- 1.29 Las evaluaciones de los programas de país apuntan de forma reiterada a cuestiones similares asociadas con la calidad de la programación del Banco. Los documentos de programación aprobados durante el último decenio carecían de metas cuantificables e indicadores de resultados, y formulaban objetivos de desarrollo tan generales que impedían la articulación de un modelo estratégico y operativo para la acción del Banco.

Las metas no se han complementado con indicadores adecuados de desempeño, y los documentos de estrategia de país pocas veces han ofrecido una evaluación cabal de los resultados de anteriores ciclos de programación. Del mismo modo, en todas las evaluaciones de los programas de país se citan carencias en los sistemas de información y seguimiento de programas y proyectos, lo cual dificulta la identificación de datos fiables sobre los resultados de los programas o proyectos en términos de desarrollo.

- 1.30 De dichas evaluaciones se desprende que la programación es en general descriptiva, más que analítica, y que el Banco consagra mayores esfuerzos a administrar desembolsos que a acometer estudios pormenorizados de índole sectorial e institucional en los países. Lo anterior admite algunas excepciones. Así, en la evaluación correspondiente a Paraguay se concluye que el análisis del contexto económico se hizo acertadamente; y en el caso de Brasil se menciona la contribución del Banco en forma de conocimientos y pericia en algunos sectores.
- 1.31 Los análisis de resultados en las evaluaciones de programas de país revelan que, si bien los productos suelen materializarse, especialmente en los ámbitos de infraestructura y equipos, el Banco posee menos información sobre sus logros respecto del cambio en términos de resultados o instituciones. Existen algunos datos sobre resultados obtenidos (así, Ecuador realizó mejoras en un 25% a 75 % de los objetivos de desarrollo referidos al sector social, la gobernanza y la competitividad, mientras que Bolivia registró notables avances en materia de salud, educación e impuestos); con todo, esta información no se encuentra disponible en las bases de datos del Banco ni puede obtenerse sistemáticamente para todos los países en toda la gama de objetivos de desarrollo citados en los préstamos del Banco y en los documentos de programación. Aun así, la calidad de los indicadores parece estar mejorando en proyectos y documentos de estrategia de país más recientes.
- 1.32 El tema de la dinámica de la deuda figura en lugar destacado en varias evaluaciones de los programas de país. El Banco es un acreedor de primer orden para la mayoría de sus prestatarios, y la deuda con el Banco es un factor importante a la hora de diseñar las opciones disponibles para respaldar futuras intervenciones en materia de desarrollo. Pese a estas realidades, los documentos de programación no suelen analizar la dinámica de la deuda del país con el Banco, y en unos pocos casos (Colombia, Argentina) el perfil de la deuda del país con el Banco ha tenido un impacto sustancial pero no analizado sobre la evolución del programa del Banco.
- 1.33 Cada una de las evaluaciones contiene recomendaciones para el siguiente ciclo de programación. Aunque algunas son específicas para el país en cuestión, otras revisten un carácter más general, tales como: mejorar los marcos de resultados en los documentos de programación; abordar la dinámica de deuda; invertir más en estudios analíticos a fin de elucidar los problemas del país; centrar las intervenciones del Banco en forma más estratégica. Estas recomendaciones, aun siendo similares para el conjunto de los países, ponen de manifiesto una serie de asuntos pendientes en cuanto al modo en que el Banco procede para atender a las necesidades de los países y generar resultados de desarrollo.

F. Evaluaciones sectoriales y temáticas

1.34 Antes denominada “evaluación de estrategias”, esta categoría de la labor de evaluación da cabida a múltiples documentos de estrategia sectorial y temática del Banco elaborados con el propósito de orientar la acción de la institución en esferas específicas. En 2002 y 2003, OVE evaluó las estrategias en los ámbitos de descentralización y participación ciudadana, apoyo a poblaciones indígenas, agua y saneamiento, justicia, prestación de servicios sociales por medio de organizaciones no gubernamentales, pequeña y mediana empresa, integración, educación, tecnología de la información y desarrollo, reducción de la pobreza, agricultura y desastres naturales. Seguidamente se resumen tres de estas estrategias que, habiéndose elaborado a fines de 2003, no figuraron en el informe anual del año pasado.

1. Evaluación de la estrategia de educación básica del Banco(documento [RE-281](#))

1.35 En el último decenio, el Banco preparó dos documentos de estrategia que proporcionan directrices para las actividades de educación básica de la región: “Apoyo a la reforma en la prestación de servicios sociales”, aprobado en 1996, y “Estrategia para reformar la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe”, aprobado en 2000. Al examinar los proyectos preparados durante el decenio, se demostró que los documentos de estrategia reflejaban sólo parcialmente las prioridades identificadas en la preparación de los proyectos, dado que los diseños contenían sólo parte de las líneas de acción estratégicas.

1.36 De la evaluación se desprende que la estrategia sobre el sector social proporciona sorprendentemente poca orientación sobre la aplicación de las recomendaciones de política propuestas, máxime considerando el carácter innovador de políticas como las relativas a incentivos y al financiamiento público de la prestación de servicios por entidades no gubernamentales. La estrategia sobre educación primaria es más explícita al identificar herramientas y mecanismos de implementación, pero no llega a especificar, por ejemplo, la manera de contribuir eficazmente a mejorar la administración escolar con más autonomía.

1.37 En su etapa de diseño, por otra parte, los proyectos de educación muestran en promedio un bajo nivel de evaluabilidad en cuanto al logro de los objetivos estratégicos de desarrollo del Banco. En consecuencia, las herramientas de seguimiento de los proyectos del Banco no proporcionan actualmente información adecuada para juzgar el avance hacia las metas estratégicas.

1. En el informe se recomienda que *las estrategias futuras tendrán que reconocer la deficiencia de las pruebas empíricas que sustentan cada recomendación específica de política y proponer el sólido proceso de aprendizaje necesario para mitigar los riesgos vinculados con la adopción de políticas en condiciones de incertidumbre sobre su impacto. Parte de este proceso consiste en asegurar que se cuente con mecanismos adecuados para evaluar la implementación y la eficiencia de su proceso estratégico. Las estrategias de educación futuras tendrán que incorporar más los esfuerzos que se están realizando en la región para formular enfoques integrados con normas de aprendizaje y mecanismos de garantía de calidad dentro de los ministerios*

de educación. Por último, las estrategias y los proyectos futuros que opten por proponer la prestación no gubernamental de servicios se beneficiarían de un análisis sólido de los índices de utilización de proveedores no gubernamentales, las diferencias de calidad entre los proveedores gubernamentales y no gubernamentales, las diferencias de costo y las diferencias de distribución geográfica.

2. La reducción de la pobreza y el BID: evaluación de la estrategia y los esfuerzos del Banco. (documento [RE-288](#))

- 1.38 Este informe da cuenta de los resultados obtenidos por la institución en la reducción de la pobreza, con base en enunciados de política que hacen hincapié en dos variables fundamentales: las capacidades de que disponen los pobres para participar en la economía, y las oportunidades que ofrece esta para fomentar la participación productiva de los sectores pobres. Las intervenciones del BID referidas a la primera variable han privilegiado los aspectos de nutrición, educación y capacitación de los pobres, mientras que aquellas asociadas a la segunda se han dirigido ante todo a impulsar reformas económicas cuyo objetivo sea incrementar globalmente los índices de crecimiento y la demanda laboral.
- 1.39 Los datos disponibles en la región sugieren que se han dado avances relativos en la mejora de las capacidades, pero prácticamente ninguno en lo que respecta a las oportunidades. Los índices de desempleo en América Latina y el Caribe han aumentado sensiblemente en el último decenio, mientras que la incidencia del desempleo es regresiva, siendo mayor para el quintil de menores ingresos. A ello se suma un brusco aumento del empleo “desprotegido” en los años noventa, período durante el cual la tasa de ocupación informal creció ininterrumpidamente y el empleo por cuenta propia aumentó, especialmente para los quintiles más bajos. Los ingresos laborales reales, que se redujeron acusadamente durante los años ochenta, se han incrementado en los noventa; debe señalarse, sin embargo, que dicha progresión obedeció esencialmente a aumentos en las tasas de participación y los “esfuerzos”, más que en la remuneración media percibida por los pobres.
- 1.40 Estas tendencias sugieren que, para reducir apreciablemente la pobreza en la región, los países y el Banco deberán seguir una trayectoria diferente de la de los noventa, a fin de alcanzar las metas de reducción de la pobreza fijadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se recomienda en el informe que el Banco reevalúe la asignación interna de recursos para tareas de reducción de la pobreza, coopere activamente con los países prestatarios en la creación de sistemas de datos para dar seguimiento al uso selectivo del gasto social y preste mayor atención a los aspectos del mercado de trabajo en los documentos de programación de país.

3. De la conciencia a la acción: Una evaluación de la política del Banco sobre las tecnologías de la era de la informática y el desarrollo (documento [RE-289](#))

- 1.41 El propósito de este informe es evaluar la política operativa del Banco sobre las tecnologías de la era de la informática (OP-711), aprobada en diciembre de 1998. El informe establece, por una parte, que las tecnologías de la era de la información son

fundamentales como catalizadores de progreso en cada uno de los pilares de la estrategia institucional del Banco para 1999 y, por otra, que dichas tecnologías plantean importantes desafíos de política, los cuales parecen requerir medidas de carácter público entre las que cabe contemplar, en principio, una respuesta dinámica y específica por parte del Banco, en el supuesto de poder solventar los problemas asociados a las carencias de información.

- 1.42 Se observa en el informe que la política del Banco arroja una visión precisa y convenientemente ambiciosa de un desarrollo potenciado por las promesas de las tecnologías de la información y la comunicación, si bien no se sustenta en un trabajo empírico adecuado con relación al estado de conectividad de la región y al uso de tecnología en la administración pública, los servicios públicos y la actividad privada, que habría permitido generar un marco de referencia con el cual definir metas de acción y jerarquizar tipos específicos de intervenciones.
- 1.43 En lo que atañe a los resultados, el informe concluye que éstos no pueden determinarse, al no ser evaluables los componentes de tecnología de la información y la comunicación de los proyectos revisados; ello obedece a que no se especifican ex ante marcos de resultados, y a que los informes de seguimiento del desempeño de proyectos no reflejan los avances en los componentes de tecnología de la información y la comunicación. Más significativamente, se establece que el Banco desconoce el importe de sus préstamos para iniciativas de tecnología de la información y la comunicación, como quiera que las inversiones propuestas no se justifican y especifican lo suficiente, ni los cuadros presupuestarios de los documentos de préstamo (o las categorías presupuestarias del Sistema de Administración de Préstamos) son lo bastante pormenorizados para permitir un cálculo fiable ex ante y ex post de las sumas invertidas en tecnología de la información y la comunicación y del desglose de dichas inversiones en categorías bien definidas.
- 1.44 En general, se infiere del informe que el Banco debe replantear su postura con respecto a las tecnologías de la información y la comunicación, un aspecto crítico si se considera la trascendencia de la tecnología y las actividades de investigación y desarrollo para la competitividad, la inserción de los países en la economía global del conocimiento, la transformación del gobierno o la eficaz prestación de servicios públicos orientados al consumidor. Las tecnologías de la información y la comunicación constituyen una herramienta en constante evolución de la economía del conocimiento y, según se deduce en este informe, el Banco ha tardado en responder a la importancia sistémica de los distintos elementos coadyuvantes.

4. Evaluación del programa del BID en el sector agropecuario (1990-2001) (documento [RE-291](#))

- 1.45 En la última década, el apoyo del BID al sector agropecuario fue, en términos relativos, el menor en la historia de la institución (4,5% de los montos totales aprobados, frente al 22% en las tres décadas anteriores), siendo menor al financiamiento otorgado por el Banco Mundial (US\$1.200 millones). Esto no condice con la importancia del sector agropecuario en el PIB regional ni con la participación del sector en las exportaciones de la región.

- 1.46 El BID apoyó, a través de los Programas Sectoriales Agropecuarios en la década pasada, los esfuerzos iniciales tendientes a mejorar los servicios financieros rurales. Sin embargo, esta evaluación llevó a concluir que no se impulsó el desarrollo paralelo de esquemas institucionales alternativos que pudieran llenar el espacio dejado al desaparecer los sistemas hasta entonces vigentes. Una vertiente de las reformas fue el cierre de bancos estatales agrícolas en la región, cuyas carteras en mora eran elevadas y cuyos clientes eran frecuentemente productores medianos y grandes, quienes eran los principales beneficiarios de las bonificaciones de intereses. La labor del Banco quedó trunca, ya que si bien se eliminó una fuente distorsionante de crédito agropecuario, en la práctica el acceso de los pequeños productores al crédito y los servicios financieros no mejoró significativamente.
- 1.47 Al liberalizar el comercio agrícola, otro de los objetivos de los Programas Sectoriales Agropecuarios, se logró por lo general un efectivo dismantelamiento de los mecanismos de protección. No obstante, se exploraron pocas alternativas efectivas para compensar a los grupos más afectados. Tampoco se tomó en cuenta en los procesos de reforma de políticas los efectos negativos de la fuerte apreciación del tipo de cambio derivada de la apertura de la cuenta de capitales y de un manejo poco flexible en las políticas cambiarias. El Banco ha desarrollado una importante cartera de proyectos de reducción de la pobreza rural, que abarca a la mayoría de los países miembros prestatarios. Las acciones cumplidas por la institución están alineadas con opciones e instrumentos identificados en la estrategia de reducción de la pobreza rural. Los principales logros de los Programas de Servicios Agropecuarios han sido el apoyo a reformas institucionales de los sistemas de investigación tendientes a mejorar su eficiencia y activar su relación con el sector privado. De esta manera, el centro de gravedad de las acciones del Banco se desplazó del financiamiento de inversiones fijas al financiamiento de programas de investigación, incorporando el empleo de nuevas formas de financiar la investigación agropecuaria, a través de la creación de fondos competitivos y de fundaciones.
- 1.48 En función de la importancia del sector agropecuario en la economía regional (que en muchos países representa más de la mitad de las exportaciones totales), el Banco debería revisar la actual asignación de recursos a dicho sector. De la misma forma, se debería enfatizar la integración de la temática agropecuaria y rural, con sus particularidades, en temas de gran relevancia tales como la lucha contra la pobreza o el aumento de la competitividad.
- 1.49 Si bien cada una de estas evaluaciones de estrategia proporcionaba conclusiones y recomendaciones relativas a la cuestión concreta, en su conjunto ponían de manifiesto algunas características de las estrategias del Banco en general que se resumieron en una reseña realizada en 2003 (documento RE-286). Las principales conclusiones generales eran las siguientes:
- Las estrategias del Banco tienen pocos objetivos alcanzables, porque están expresadas a un nivel de generalización demasiado alto y porque están destinadas a ser aplicadas en el ámbito regional, en que no hay una autoridad pública que se comprometa a hacer suyos o alcanzar los objetivos. Ninguna de las estrategias establece prácticamente objetivos institucionales para el Banco a nivel de resultados; en el

mejor de los casos se trata de metas de productos relativas a porcentajes de proyectos que cumplan un cierto criterio o un determinado volumen de crédito.

- En las estrategias del Banco se especifican con frecuencia los planes de acción que se han de aplicar después de su aprobación, pero rara vez esos planes de acción son ejecutados o son objeto de medidas de supervisión o seguimiento.
- Rara vez se especifica en las estrategias los instrumentos y recursos que se han de dedicar a ellas. No existe en el Banco un proceso de asignación de recursos a objetivos estratégicos y lo que hay en cambio son presupuestos por unidad orgánica. Ello tiene como resultado un esfuerzo incoherente y disperso en que los recursos no guardan relación con las metas, los objetivos y las prioridades fijados en la estrategia. La dispersión de esfuerzos tiene como resultado que no se establezca una masa crítica de intervenciones en un determinado sector en un determinado país.
- La asignación de funciones para poner en práctica la estrategia rara vez está especificada con claridad y, cuando lo está, las funciones tienden a asignarse a pequeñas unidades de departamentos centrales que carecen de autoridad suficiente respecto de las actividades operativas para asegurarse de que las operaciones cumplan las estrategias.
- Las estrategias no tienen marcos cronológicos para su aplicación o evaluación ni contienen criterios claros para demostrar si funcionan en la escala o al ritmo que se quería.

1.50 Con base en dichos informes, OVE ha concluido que la evaluación de los documentos de estrategia sectorial del Banco no produce claros beneficios en términos de aprendizaje institucional y orientaciones generales, por lo que en lo sucesivo realizará evaluaciones del contenido de operaciones concretas del Banco en ámbitos sectoriales y temáticos, más que de las estrategias formales del Banco.

G. Evaluación de políticas e instrumentos

1.51 Las políticas constituyen orientaciones expresas para las actividades del Banco y tienen por finalidad definir el espacio en que esas actividades son posibles. Mientras que las estrategias definen métodos y prioridades, las políticas imponen límites a la acción. Las políticas son siempre expresas y están sujetas a su aprobación por el Directorio. Un importante subconjunto de ellas es el que define los instrumentos bien diferenciados que existen para respaldar el desarrollo en la región. En 2004 se completaron tres evaluaciones de políticas e instrumentos.

1. Instrumentos y desarrollo: Una evaluación de las modalidades de operaciones de préstamo del BID (documento [RE-300](#))

1.52 Durante una gran parte de su gestión institucional, el Banco ha seguido un modelo de actividad basado en la concesión de financiamiento de deuda a largo plazo para “proyectos” específicos. Se considera que los proyectos son esfuerzos en gran parte autónomos por crear activos productivos para los países mediante importantes transferencias netas de recursos a fin de financiar una serie específica y preidentificada de

- gastos. Por lo común, los proyectos son diseñados por el Banco conjuntamente con las autoridades del país y ejecutados por el prestatario. El modelo de proyecto se lleva a la práctica por medio de dos grandes familias de instrumentos de préstamo: los préstamos de “inversión”, con los que se financian gastos debidamente identificados (tradicionalmente asociados a la formación de capital en el sector público); y los préstamos “en apoyo de reformas de política”, que aportan fondos no vinculados con gastos específicos, en respuesta al cumplimiento de objetivos de reforma de políticas.
- 1.53 Aunque ambos tipos de instrumento encierran el potencial para contribuir de forma positiva al desarrollo de los países, esta contribución debe definirse y medirse en forma de tasas de rentabilidad económica. La deuda como modalidad de asistencia para el desarrollo puede plantear problemas si el futuro rendimiento que se genere no excede del futuro costo del servicio de la deuda.
 - 1.54 La evaluación permitió concluir que los instrumentos de préstamo del Banco no suelen contener suficientes salvaguardias para asegurar una evaluación cabal de los futuros beneficios derivados de proyectos de préstamo, y que son minoritarios los préstamos del Banco que incluyen algún tipo de cálculo de tasas de rendimiento o de la relación costo/beneficio. En los instrumentos de préstamo del Banco para inversión, las salvaguardias tienden a concentrarse en aspectos fiduciarios referidos a los rubros en que se gastaron los recursos, más que a los resultados obtenidos con tales recursos.
 - 1.55 En el caso de los préstamos en apoyo de reformas de política, tampoco se ha procurado definir el futuro rendimiento de las actividades, y existe el problema adicional de que se combinan dos objetivos en un solo instrumento. Este tipo de operaciones conjugan objetivos de financiamiento a los países (con frecuencia durante crisis económicas) con objetivos de reforma de políticas, lo que dificulta discernir ulteriormente el objetivo preciso que se perseguía.
 - 1.56 Al mismo tiempo, el análisis reveló que la evolución actual de las necesidades de los países pone en tela de juicio la vigencia permanente del modelo de proyectos de financiamiento para el desarrollo. Las restricciones fiscales hacen más difícil administrar el punto de convergencia entre los sistemas presupuestarios nacionales y los proyectos autónomos con financiamiento internacional, y los costos de transacción asociados con el modelo de proyectos tienen menos sentido en un mundo en el que se amplían la responsabilización y la transparencia fiscales a nivel nacional. Los países necesitan que las instituciones de financiamiento para el desarrollo se integren más eficazmente con los sistemas nacionales de presupuesto y de “accountability”, y que conjuguen la reforma institucional y de políticas con el financiamiento de los gastos específicos necesarios para dar eficacia a las reformas.
 - 1.57 A la luz de dichas conclusiones, el informe recomendaba al Banco profundizar sustancialmente el fundamento analítico de todas sus operaciones. En todas las intervenciones que se propongan, centradas en nuevas inversiones o en aumentos de eficiencia mediante las reformas de políticas, se deberían describir claramente los rendimientos económicos y financieros previstos, y comparar analíticamente esos rendimientos con los costos futuros de la deuda contraída para financiarlos. También se

recomendaba al Banco enfocarse en los países, no en los instrumentos, y procurar una mayor integración de sus actividades con las de los países mediante la ejecución de intervenciones centradas en programas y no en proyectos. Ello requerirá probablemente una acción concertada con otras organizaciones multilaterales para elaborar y aplicar prácticas óptimas a fin de evaluar la capacidad de gestión fiduciaria de los países y delegar esas funciones en los países cuyas instituciones de supervisión se consideren adecuadas.

2. Síntesis del trabajo de OVE sobre la acción del Banco para el desarrollo del sector privado (documento [RE-287](#))

- 1.58 Este informe se elaboró atendiendo a la solicitud expresa dirigida por el Directorio Ejecutivo a la Oficina de Evaluación y Supervisión en julio de 2003, con motivos del inicio de la preparación de una Estrategia para el desarrollo del sector privado por parte de la Administración del Banco. De conformidad con dicha solicitud, este informe de metaevaluación sintetiza los elementos principales derivados de las evaluaciones que OVE ha venido realizando en los últimos tres años en relación con la acción del Banco para el desarrollo del sector privado. El informe no contiene nuevos elementos evaluativos, sino que destila los principales aspectos de índole estratégica presentados en trabajos previos de OVE, más allá del impacto de la acción en temas específicos.
- 1.59 El informe hace una reseña sintética del contexto del sector privado en la década pasada y de las principales tendencias observadas en los distintos trabajos de evaluación realizados. Esto se complementa con una síntesis de los elementos en común recogidos en las referidas evaluaciones del grupo del Banco, buscando aportar algunos elementos de contenido y lecciones que podrían ser de utilidad en el análisis de una estrategia para el desarrollo del sector privado. Por último se pasa revista brevemente a una serie de observaciones surgidas de la revisión efectuada en los trabajos de evaluación y análisis de mejores prácticas de planeamiento estratégico, con miras a aportar algunos elementos de metodología y estructura de una estrategia que puede convertirse en un instrumento efectivo de guía y apoyo a la acción del Banco para impulsar el desarrollo del sector privado en los próximos años.
- 1.60 En 2004 se realizó una labor adicional para actualizar la evaluación independiente, hecha en 2001, de los proyectos financiados por el Departamento del Sector Privado (PRI). En aquella evaluación se analizaron los proyectos poco después de su aprobación, mientras que en esta se analizará la evolución en el transcurso del tiempo del programa de préstamos del Banco para el sector privado. Este informe se entregará al Directorio a finales de 2004 y se examinará de forma más detenida en el informe anual del próximo año.

3. Evaluación de la política y la práctica operativa del Banco frente a desastres naturales e inesperados (documento [RE-292](#))

- 1.61 En este informe se evalúan la política del Banco (OP-704, aprobada en 1998), el Plan de acción del BID sobre desastres naturales (redactado en 2000) y las actividades operacionales y no financieras relacionadas con la prevención y mitigación de desastres y

la respuesta a los mismos emprendidas por el Banco entre 1995 y 2002. El informe demuestra que los desastres naturales plantean enormes desafíos para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe y, en consecuencia, para el propio Banco.

- 1.62 Si bien la mayor parte de la región es altamente susceptible a los daños provocados por distintos tipos de desastres naturales, los riesgos no se distribuyen de manera uniforme, por lo que algunos países son más vulnerables que otros. De acuerdo con el informe, existe un creciente grado de conciencia y cierto avance en cuanto a la gestión de los riesgos de desastres naturales en América Latina y el Caribe. Los mecanismos de transferencia de riesgos, sobre todo los que comprenden los mercados de seguros y la titulización por medio de los mercados de capital (por ejemplo, “bonos catástrofe”), están poco desarrollados en la región y, en términos realistas, tardarán en cumplir un papel importante dentro de la serie de instrumentos de política disponibles para manejar los riesgos de desastres. Los requisitos institucionales y normativos para un mercado de seguros y reaseguros que funcione son de magnitud y de momento distan de haberse satisfecho. Ello coloca a los gobiernos en la situación de tener que asumir un riesgo mayor que el que pueden y deberían, vista su limitada solidez financiera.
- 1.63 Históricamente, las dificultades planteadas al Banco por los desastres naturales intermitentes no han respondido tanto a la naturaleza del riesgo crediticio (es decir, la posibilidad de que un prestatario afectado por un desastre natural o inesperado no pueda realizar con puntualidad sus pagos a la cuenta de capital ordinario por concepto de intereses y de reembolso de principal) como a su relación con el ámbito del desarrollo y a la naturaleza del riesgo para la misión correspondiente. Los desastres naturales ponen en peligro las inversiones anteriores del Banco y sus prestatarios. La necesidad de efectuar trabajos de rehabilitación y reconstrucción tiene costos de oportunidad en términos del logro de metas de desarrollo forzosamente postergadas. El Banco no evalúa dichos costos ni las mejores vías a su alcance para afrontarlos. Más aún, y esta es una conclusión básica del informe, no evalúa las implicaciones que los desastres naturales intermitentes tienen en sus estrategias de programación y financiamiento para países muy vulnerables, en términos de riesgos para el desarrollo y para la misión correspondiente.
- 1.64 Se recomienda en el informe que el Banco revise y actualice la política operativa para colocar la gestión del riesgo de desastres en el eje de sus actividades; fortalezca los incentivos y las capacidades de gestión de riesgos en países muy vulnerables; y sienta las bases para formas eficientes de transferencia de riesgos y de financiamiento. También se recomienda introducir la gestión del riesgo de desastres en la programación de país para países muy vulnerables, así como definir directrices para un proceso de reformulación de préstamos transparente, incluidos métodos para explicitar los riesgos de misión o los costos de oportunidad que entraña la reformulación.

H. Evaluación ex post

- 1.65 En 2003, el Directorio adoptó una nueva política sobre evaluación ex post encaminada a reforzar el informe de terminación de proyecto como una forma inicial de autoevaluación por parte de la Administración, y solicitó de OVE la realización de dos nuevas modalidades de evaluación ex post independiente, a saber: las Evaluaciones ex post del

desempeño y la sostenibilidad, y los Informes de evaluación ex-post del impacto. En 2004, se preveía aplicar la primera modalidad a un 20% de los proyectos completados durante 2002, con el fin de hacer un sucinto diagnóstico del desempeño del proyecto y la continuidad de los beneficios. En cuanto a la segunda modalidad, se preveía realizarla en al menos dos proyectos completados en los anteriores cuatro o más años. Con estas evaluaciones se busca determinar la corriente de beneficios a largo plazo y calcular el valor agregado por el Banco a los resultados a largo plazo obtenidos.

- 1.66 OVE puso en marcha en 2003 un programa preliminar de evaluación del impacto de los proyectos del Banco. Con la cooperación y el respaldo financiero de los tres departamentos regionales, se seleccionaron seis proyectos para evaluación del impacto antes de aprobarse la nueva política de evaluación ex post. La finalidad de dicho programa preliminar era proveer información sobre los costos y beneficios de la evaluación del impacto, a fin de determinar los recursos requeridos en lo sucesivo para dar cumplimiento a la nueva política de evaluación ex post.
- 1.67 En 2004 se completaron seis evaluaciones preliminares de impacto, junto con evaluaciones más breves de desempeño y sostenibilidad para otros 13 proyectos. Los proyectos se agruparon en los dos ámbitos temáticos de mejora de barrios y regularización de la tenencia de la tierra. Antes de que concluya 2004 se enviará al Directorio un completo informe de esta actividad, aunque la principal conclusión es que los costos y beneficios de la evaluación ex post guardan relación directa con la calidad de los datos recopilados y mantenidos por el patrocinador del proyecto a lo largo de la operación. En casos en que la recopilación de datos ha sido acertada y congruente, la evaluación genera altos beneficios en términos de conocimiento y el análisis de los datos tiene un costo relativamente modesto. En contraste, cuando la recopilación de datos no ha sido una prioridad del proyecto, la generación ulterior de datos es muy onerosa, y los beneficios en términos de conocimiento menores, dado que, una vez terminado el proyecto, resulta imposible reconstruir de manera fiable conjuntos de datos esenciales, como la información básica previa a la operación.

I. Creación de capacidad de evaluación

- 1.68 La importancia estratégica de la creación de capacidad de evaluación fue enunciada por los Gobernadores en el informe sobre el Octavo Aumento General de los Recursos (1994), en que se instaba al Banco no sólo a reforzar su propia capacidad de evaluación sino también a “promover y apoyar la creación de capacidad en el país y facilitar la cooperación con otros organismos de desarrollo en las labores de evaluación”².
- 1.69 Apoyar la creación de capacidad de evaluación en los países miembros prestatarios ha sido un elemento integral del plan de trabajo de la Oficina de Evaluación del Banco desde 1994. Como parte de la labor realizada en ese sentido en el transcurso de 2004, OVE suscribió con el Banco Centroamericano de Integración Económica un convenio de colaboración para impulsar la evaluación en esa institución, y cooperó con organismos

² Banco Interamericano de Desarrollo, ‘Informe sobre el Octavo Aumento General de los Recursos’, documento AB-1683, página 52, párrafos 2.100 y 2.101, abril de 1994.

evaluadores y universidades en Perú, Brasil y Argentina en la evaluación de proyectos financiados con recursos del BID.

- 1.70 OVE ha mantenido de tiempo atrás una relación con el Instituto de Investigación Económica Aplicada de Brasil (IPEA). OVE, en asociación con el IPEA, preparó tres estudios comparativos sobre la utilización de la evaluación como instrumento para la administración del sector público en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica. Las conclusiones de esos estudios se publicaron en abril de 2003 en un compendio de experiencias titulado *“Eficiência e Eficácias da Ação Governamental: uma Análise Comparativa de Sistemas de Avaliação nos países da América Latina”*.
- 1.71 Fruto de la colaboración con el IPEA en 2004 fue la celebración de una cumbre internacional en la que jefes de ministerio y evaluadores de los sectores público y privado analizaron el estado de la capacidad de evaluación en América Latina y el Caribe. Un resultado del seminario fue el anuncio del acuerdo de Brasilia para proseguir los esfuerzos regionales encaminados al refuerzo de las capacidades de evaluación de gobiernos, instituciones académicas y centros de investigación, así como a la creación de un observatorio regional de capacidades de evaluación. También se acordó continuar el desarrollo de redes de evaluación en la región y ampliar la base de conocimiento de técnicas de evaluación al servicio de la administración pública. OVE aspira a expandir y formalizar esta red de evaluación como parte de su plan de trabajo para 2005.

J. Identificación del impacto de las evaluaciones

- 1.72 En septiembre de 2004, OVE había concluido y enviado al Directorio Ejecutivo 45 estudios, los cuales incluían en total 251 recomendaciones para aumentar la eficacia del Banco. Los estudios de OVE suelen presentarse al Directorio junto con comentarios por escrito de la Administración, la cual es invitada asimismo a participar en las deliberaciones del Directorio sobre los informes de OVE. Repasando tales comentarios se constata que la Administración ha coincidido habitualmente con el tenor general de las recomendaciones de OVE, y ha expresado discrepancias en menos del 10% de las recomendaciones. Con objeto de facilitar la identificación y el seguimiento de sus recomendaciones, OVE ha incluido en su sitio virtual la lista completa de dichas [recomendaciones](#), junto con un espacio para que la Administración pueda comentar los avances realizados. Una vez completada esa matriz, OVE dará a conocer cada año, en el mes de junio, cuáles recomendaciones considera que se han seguido cabalmente, y cuáles no han dado lugar a acciones, o sólo a medidas parciales.

II. INFORME SOBRE LA EJECUCIÓN Y SOLICITUD PRESUPUESTARIA

A. Informe de situación correspondiente a 2004 y propuesta de plan de trabajo para 2005-2006

- 2.1 Como se indicaba en detalle en las secciones precedentes, OVE ha configurado su plan de trabajo plurianual en torno a un equilibrado programa de trabajo en seis temas: 1) supervisión de las actividades de evaluación en el Banco; 2) evaluación de los programas de país; 3) evaluación de estrategias; 4) evaluación de políticas e instrumentos; 5) evaluación ex post y 6) creación de capacidad de evaluación.
- 2.2 En el Cuadro 2.1 se resumen los logros de OVE en 2004 y se presentan un plan de trabajo detallado para 2005 y un plan provisional para 2006. En la columna 1 del Cuadro se indica lo que OVE ha completado a septiembre de 2004 (C04) y lo que se prevé completar antes de fines de 2004 (TBC04). Los estudios comenzados y completados en lo esencial en 2004, pero que no tendrán forma definitiva hasta 2005, llevan la clave TBC05. En la columna 3 se enumera la labor propuesta para 2005, y en la columna 4 se indican algunos de los elementos que se han de incluir en el plan de trabajo para 2006.
- 2.3 En general, para fines de 2004 OVE habrá presentado al Directorio 18 informes de evaluación, y habrá finalizado en esencia otros tres informes que se entregarán al Directorio a comienzos de 2005. Hay varias actividades en curso (determinación de la evaluabilidad de los documentos de programación, validación de informes de terminación de proyecto y de seguimiento del desempeño del proyecto, asistencia a equipos de proyectos para la creación de capacidad de evaluación) respecto de las cuales no se prepararon informes separados al Directorio en 2004, sino que serán objeto de informes sucintos en 2005. Las evaluaciones de los distintos proyectos que se llevan a cabo como parte de las evaluaciones de política, temáticas, sectoriales y por país que hace OVE no son remitidas directamente al Directorio sino que se pueden consultar en los archivos de OVE.
- 2.4 En el Cuadro 2.1 se presenta también una propuesta de plan de trabajo para 2005. Se incluyen 19 informes previstos y cuatro actividades en curso (validación de informes de terminación de proyecto, validación de informes de seguimiento del desempeño del proyecto, creación de capacidad de evaluación y servicios de evaluación para la CII). Cuatro de los rubros (salud, tributación y política fiscal, y estudios económicos y sociales en los países) se incluyeron en el plan de trabajo original para 2004 y han registrado notables avances durante el año, pero no sólo se entregarán en 2005. Otros cuatro estudios (análisis de carteras de país, determinación de la evaluabilidad de los proyectos, transporte y energía) se postergaron de 2004 a 2005 para dar cabida en el programa de 2004 a una evaluación no prevista de gran envergadura sobre los instrumentos de préstamo del Banco.

Cuadro 2.1: Estado del programa de trabajo plurianual de OVE 2004-2006

2004	Estado	2005	2006
Estudios de supervisión			
Informe anual y presupuesto 2003/2004	C04	Informe anual y presupuesto 2004/2005	Informe anual y presupuesto 2004/2005
Evaluación y mitigación del riesgo en los proyectos	TBC04	Análisis de carteras de país	Análisis de calidad de la supervisión
Validación de ITP	O	Validación de ITP	Evaluación de iniciativas del Banco
Determinación de la evaluabilidad de los documentos de programación	O	Revisión de la estrategia de recursos humanos del Banco	Revisión del modelo de suficiencia de capital del Banco
Instrumentos para la supervisión de proyectos	C04	Determinación de la evaluabilidad de los proyectos	Supervisión del plan de acción de DEV
Validación de ISDP	O	Validación ISDP	Validación de ISDP e ITP
Evaluaciones de los programas de país			
Brasil	C04	Uruguay	Chile
Argentina	C04	Suriname	Costa Rica
Bolivia	C04	Panamá	Guyana
Ecuador	C04	República Dominicana	Perú
Paraguay	C04		Colombia
Belice	C04		Venezuela
Barbados	TBC04		Honduras
Guatemala	TBC04		
Jamaica	TBC04		
El Salvador	TBC04		
Revisión del protocolo para las EPP	TBC04		
Evaluaciones sectoriales y temáticas			
Fortalecimiento legislativo	C04	Programas para la primera infancia	Ciencia y tecnología
Evaluación del sector de la salud	TBC05	Reforma de la administración pública	
Reforma tributaria y fiscal	TBC05	Transporte	
		Entidades de auditoría y control	
		Reforma del sector financiero/crédito multiseccional	
Evaluaciones de políticas e instrumentos			
Evaluación de los instrumentos de préstamo	C04	Política de servicios públicos Energía	Diálogos regionales de política
Desastres naturales e imprevistos	C04	Plan de Acción para el sector privado en los países de los grupos C y D	
Estudios económicos y sectoriales en los países	TBC05		
Préstamos al sector privado	TBC04	Análisis económico de instrumentos de préstamo	
CII	O	CII	CII
Actividades de evaluación ex post			
Informes EPDS	TBC04	Informes EPDS	Informes EPDS
Evaluaciones ex post del impacto	TBC04	Evaluaciones ex post del impacto	Evaluaciones ex post del impacto
Creación de capacidad de evaluación			
2004	Estado	2005	2006
Conferencia regional sobre creación de capacidad de evaluación	C04	Seminarios nacionales sobre creación de capacidad, REDEVAL	

Clave: O: En curso
C04: Completado antes de septiembre de 2004
TBC04: Conclusión prevista en 2004
TBC05: Comenzado en 2004, presentación en 2005

- 2.5 **Los informes de supervisión** sirven de evaluación independiente de los sistemas y procesos utilizados en todo el Banco para que la Administración pueda proceder al seguimiento de las operaciones del Banco y recabar observaciones acerca de éstas. Estos informes están destinados a apoyar las medidas que toma la Administración para cumplir con los mandatos de los Gobernadores para aumentar el enfoque sobre resultados en todas las actividades de la institución. Un análisis de supervisión de la evaluabilidad de los proyectos programado para 2004 (con miras a actualizar los resultados derivados del ejercicio de 2001) hubo de postergarse hasta 2005 para dar cabida a la evaluación sobre instrumentos y desarrollo. Para 2005, está previsto elaborar informes resumidos sobre la validación de los informes de terminación del proyecto y de desempeño del proyecto, al igual que un informe similar acerca de la evaluabilidad de documentos de programación de país y un estudio de supervisión sobre los análisis de cartera de país.
- 2.6 En el Informe del Presidente del Comité de Presupuesto, Políticas Financieras y Auditoría sobre el presupuesto del Banco para 2004 se solicitaba que OVE “incluya en sus futuras propuestas de programa de trabajo la evaluación de cualquier iniciativa cuyos gastos se completen en 2004 o ulteriormente, y cuyo costo total exceda de US\$2 millones.” Cinco iniciativas del presupuesto de 2004 alcanzan este nivel de costo: (i) la estrategia de recursos humanos; (ii) la iniciativa de comercio e integración; (iii) el programa de refuerzo de la información económica del Banco; (iv) la IIRSA, y v) el Plan Puebla-Panamá. Las cuatro últimas figuran como iniciativas que continúan en la propuesta de presupuesto para 2005, y OVE ha previsto preliminarmente evaluaciones de dichas iniciativas en su plan de trabajo para 2006. Para 2006 se había programado ya una evaluación de los diálogos regionales de política, la cual se examina posteriormente bajo evaluaciones de políticas e instrumentos.
- 2.7 Considerando que la estrategia de recursos humanos expira en el transcurso de 2004, y atendiendo a una solicitud del Directorio, OVE ha incluido en su programa de supervisión una evaluación del uso de los recursos humanos en el Banco. Tratándose previsiblemente de un esfuerzo de gran envergadura, OVE ha distribuido al momento de presentarse este informe una propuesta metodológica en dos fases para dicha evaluación, la cual será examinada por el Comité de Recursos Humanos del Directorio. En la primera fase se establecería un conjunto de datos básicos sobre el uso de los recursos humanos en la prestación de servicios a los países, mientras que en la segunda se elaborarían parámetros de referencia para adaptar los productos, los procesos y la asignación de recursos humanos del Banco a la demanda de servicios de sus clientes. La primera fase puede completarse con arreglo a la actual propuesta de presupuesto de OVE, aunque, si el Directorio desea autorizar la segunda fase en 2005, se precisarán recursos adicionales a los aquí solicitados.
- 2.8 OVE ha programado para 2006 un estudio de supervisión sobre la ejecución de la nueva política de suficiencia de capital del Banco. El estudio, solicitado por el Directorio al momento de aprobar el nuevo modelo de suficiencia de capital, abordará el impacto del nuevo enfoque sobre el marco de financiamiento del Banco y el uso de técnicas de evaluación de riesgos en operaciones del Banco. El plan de trabajo para 2006 comprende

asimismo un eventual examen de evaluación acerca de la aplicación del plan de acción de la Administración sobre efectividad en el desarrollo.

- 2.9 **Las evaluaciones de los programas de país** están destinadas a respaldar la mayor importancia que tanto el Directorio como la Administración asignan a la programación de países. Estas evaluaciones plurianuales de toda la gama de instrumentos del Banco ofrecen la posibilidad de examinar los resultados de las actividades de éste con relación a la totalidad de un programa de país, y no simplemente con respecto a un préstamo o una operación de cooperación técnica. Las evaluaciones de los programas de país dependen de la preparación de las estrategias de país, y estas, a su vez, del calendario electoral en la región. En 2004, la coincidencia del calendario electoral en un alto número de países miembros prestatarios se tradujo en una cifra sin precedentes de 10 evaluaciones de programas de país. Aunque sólo cuatro evaluaciones de este tipo se han previsto en 2005 (Panamá, República Dominicana, Suriname y Uruguay), otras seis están programadas para 2006. A fin de racionalizar en lo posible el plan de trabajo, las actividades previstas en 2005 comprenden una labor sustancial en al menos dos de las seis evaluaciones programadas para 2006.
- 2.10 Coincidiendo con la preparación de este plan de trabajo, OVE ha distribuido un documento de revisión sobre práctica y metodología para la evaluación de los programas de país, y prevé analizar conjuntamente con la Administración y el Directorio la revisión del Protocolo para la realización de las evaluaciones de programas de país. No se prevé que dicha revisión altere el calendario de elaboración de las evaluaciones de los programas de país, por lo que en su propuesta presupuestaria OVE solicita recursos para realizar seis evaluaciones en 2005, de las cuales dos se entregarán en 2006.
- 2.11 **Las evaluaciones de políticas e instrumentos** obedecen al propósito de servir de insumo para las decisiones del Directorio relativas a la formulación o modificación de productos, servicios y políticas institucionales básicos. En 2004, se inscribieron en esta categoría tres importantes estudios, a saber: Instrumentos y desarrollo; Política de desastres naturales e imprevistos; y un análisis de la experiencia del Banco con el Instrumento de préstamos al sector privado. En el transcurso de 2005, OVE prevé realizar evaluaciones de políticas e instrumentos referentes a: el Plan de acción para el sector privado en los países de los grupos C y D; la aplicación de la Política de servicios públicos al sector de la energía; y la provisión continuada de servicios de evaluación a la CII (todos los puntos incluidos en el plan de trabajo para 2004-2005).
- 2.12 Para 2005 se propone una nueva evaluación de políticas e instrumentos, consistente en un estudio complementario del informe sobre instrumentos y desarrollo, en el que se examina más detenidamente el uso del análisis económico en los instrumentos de préstamo del Banco. Las conclusiones de OVE en aquel informe se hacían eco de un estudio anterior de la Contraloría del Banco, según el cual en la justificación de las operaciones de préstamo del Banco no se hacía hincapié en un análisis económico sistemático y riguroso. El estudio propuesto, que procedería a la par con el análisis previsto de la evaluabilidad de los proyectos, permitiría ponderar la calidad y la profundidad del análisis económico efectuado en todas las operaciones de préstamo sometidas a la aprobación del Directorio en 2005.

- 2.13 Para 2006, se propone una evaluación de políticas e instrumentos relativa al programa de diálogo de política regional del Banco. Esta evaluación se origina en la solicitud, formulada por el Directorio al momento de aprobar el programa de diálogo, de que el impacto de éste se evalúe en 2006, antes de cualquier decisión respecto de su eventual continuidad.
- 2.14 **Evaluaciones sectoriales y temáticas.** En el transcurso de 2002 y 2003, OVE evaluó 10 ámbitos sectoriales y temáticos y produjo un informe sucinto sobre las estrategias sectoriales del Banco. En 2004, debido a la alta demanda de evaluaciones de programas de país, sólo se elaboró una evaluación sectorial (fortalecimiento legislativo), y se realizaron avances considerables en otras tres. La labor sobre fortalecimiento legislativo generó perspectivas válidas esencialmente para el aprendizaje de lecciones, y los resultados se están presentando en forma de un seminario técnico sobre el tema, más que de un informe formal de evaluación. En cuanto a los tres estudios restantes (tributación, salud y energía), se prevé presentarlos al Directorio como un informe formal a principios de 2005. La labor sectorial y temática suplementaria prevista para 2005 comprende estudios programados anteriormente sobre reforma de los servicios públicos, organismos de auditoría y control, e intervenciones para la primera infancia.
- 2.15 Una novedad para 2005 es un estudio propuesto sobre la reforma del sector financiero, que incluirá también una revisión de las operaciones de crédito multisectorial del Banco. Originalmente, esto formaba parte de la evaluación sobre el sector privado efectuada en 2004. El alcance de los asuntos a tratar y la superposición de las actividades de los sectores privado y público han llevado a concluir que esta temática se aborda más adecuadamente en un informe independiente dirigido al Directorio.
- 2.16 OVE propone para 2006 una evaluación de las operaciones del Banco en materia de ciencia y tecnología. La generación y difusión del saber científico y tecnológico ha sido un elemento central de la estrategia del Banco encaminada al desarrollo del sector privado, un tema al que la Administración propone que se consagre renovada atención de cara a futuras operaciones de préstamo.
- 2.17 **Evaluación ex post.** En 2003, el Directorio adoptó una nueva política sobre evaluación ex post encaminada a reforzar el informe de terminación de proyecto como una forma inicial de autoevaluación ex post, y solicitó la creación de dos nuevos productos a tal efecto, las Evaluaciones ex post del desempeño y la sostenibilidad, y las Evaluaciones ex post del impacto. En cuanto a las primeras, la nueva política disponía que OVE debía realizarlas sobre el 20% del universo de proyectos completados en 2002 o después, y cerrados durante un mínimo de dos años; respecto de las segundas se solicitaba a OVE efectuar dos por año. Para 2004, OVE solicitó recursos a fin de conducir 10 evaluaciones ex post de desempeño y sostenibilidad, al tiempo que completaba seis evaluaciones ex post del impacto con carácter preliminar iniciadas en 2003 con apoyo financiero de los departamentos regionales de operaciones.
- 2.18 El ejercicio 2004 generó un gran caudal de nueva información acerca de la realización de las evaluaciones ex post. La clave del éxito de tales evaluaciones radica en la recopilación de datos en el marco del proyecto. En casos en que la recopilación de datos

se ha hecho de manera fiable desde el comienzo del proyecto, la evaluación ex post tiene costos analíticos relativamente modestos. Cuando, por el contrario, no se dispone de datos, el costo de emprender nuevos estudios para generar la información necesaria puede crecer rápidamente. A partir de la experiencia de 2004, OVE cifra el costo medio de las evaluaciones ex post de desempeño y sostenibilidad en US\$40.000, y el de las evaluaciones ex-post del impacto en US\$200.000. Basándose en estos montos, OVE ha solicitado en su propuesta presupuestaria para 2005 recursos para realizar las 20 evaluaciones de desempeño y sostenibilidad y las dos evaluaciones del impacto a que hace referencia la política.

- 2.19 En 2005, el ejercicio de evaluación ex post se centrará en los dos ámbitos temáticos de reforma del sector financiero y adopción de políticas activas en el mercado laboral. En cada uno de ellos, se escogerá a efectos de evaluación ex post una gama de proyectos que incluya, de ser posible, préstamos en apoyo de reformas de políticas y operaciones de emergencia.
- 2.20 **Creación de capacidad de evaluación.** Desde 1994, la Oficina de Evaluación del Banco ha trabajado con el personal de la institución y los países prestatarios con vistas a reforzar la capacidad de evaluación en la región. Para cumplir este aspecto de su plan de trabajo, OVE ha suministrado asistencia técnica a solicitud de los equipos de proyecto; revisado y comentado iniciativas de la Administración en materia de evaluación y gestión por resultados; prestado servicios de consultoría al Banco Centroamericano de Integración y Desarrollo; financiado estudios de evaluación de esa entidad y del Banco de Desarrollo del Caribe; y colaborado con el IPEA en el diseño y la ejecución de una operación de cooperación técnica regional (ATN/SF-5574-RG) encaminada a crear conciencia sobre temas de evaluación en las instituciones del sector público a través de la Mesa Redonda Interamericana en Evaluación y Gestión por Resultados. Esta operación se tradujo en una serie de estudios sobre el estado de la función de evaluación en la región y aportó una base para la expansión y formalización de una red de evaluadores (REDEVAL) en la región.
- 2.21 En 2005, OVE aspira a contribuir a esa red proporcionando un centro virtual de intercambio de noticias, comentarios e información atinentes a las actividades de evaluación en la región. Podrán participar en la red miembros de organismos estatales, universidades y organizaciones no gubernamentales, y OVE publicará en la correspondiente página virtual síntesis de las evaluaciones hechas por los participantes.
- 2.22 OVE ha constatado asimismo que realización de evaluaciones ex post puede tener el importante efecto paralelo de fomentar la capacidad de evaluación en la región. En el ejercicio preliminar de evaluación del impacto, OVE contrató con entidades públicas de Argentina y Brasil y con un centro de investigación privado de Perú el grueso de la labor de evaluación de los proyectos del Banco en dichos países. Esta opción tiene por resultado la entrega de evaluaciones ex post completas y una significativa ampliación de la base de experiencia para el trabajo de evaluación en los países. OVE calcula que más de la mitad del presupuesto solicitado para evaluación ex post se ejecutará en 2005 a través de contratos con organismos de la región. En la medida de lo posible, y con arreglo

a los procedimientos de adquisiciones del Banco, OVE procurará contratar las futuras evaluaciones mediante la red REDEVAL.

2.23 En 2004, OVE también prestó servicios de evaluación a la CII. Este contrato continuará previsiblemente en 2005, aunque a un nivel algo más avanzado, toda vez que la CII ha solicitado servicios de evaluación que trasciendan del énfasis anterior en la validación de las actividades internas de autoevaluación.

2.24 Tal como ha ocurrido en el pasado, es probable que algunos de los componentes del plan de trabajo para 2005 sean traspasados a 2006 en razón de solicitudes ulteriores del Directorio de que se hagan evaluaciones adicionales, o como resultado de demoras imprevistas de preparación o análisis en el proceso de materializar otros productos previstos. Por consiguiente, si bien no es posible calcular con antelación qué estudios necesitarán más tiempo, es probable que seis o siete de los 21 informes propuestos para 2005 de hecho terminen presentándose en 2006.

B. Propuesta de presupuesto para 2005

2.25

2.26

2.27