

Evaluación de Proyectos

# Evaluabilidad 2011

Revisión de la Evaluabilidad de los  
Proyectos del Banco en 2011



Banco Interamericano de Desarrollo  
Junio 2012



**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 licenciadore (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, 2012**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

[www.iadb.org/ove](http://www.iadb.org/ove)

# Revisión de Evaluabilidad 2011

de los Proyectos del Banco

OFICINA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN, OVE



**Banco Interamericano de Desarrollo**

Junio de 2012

## RESUMEN

---

En el último decenio, el BID ha promovido una agenda encaminada a incrementar su capacidad para difundir información sobre resultados, prestando especial atención a la evaluabilidad de los proyectos. En octubre de 2011, se puso en marcha un proceso experimental de validación de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) con el objetivo de proporcionar sugerencias para fortalecerla como mecanismo para determinar la evaluabilidad. Al validar la DEM de los préstamos con garantía soberana (SG),

Los resultados indican que se han registrado avances en el diseño de dichos proyectos; sin embargo, se podría seguir mejorando en una serie de ámbitos. La DEM de las operaciones sin garantía soberana no pudo ser validada, sino que se analizaron las dimensiones de evaluabilidad de cinco proyectos sin garantía soberana, habiendo sido éstos encontrados relativamente deficientes en cuanto a evaluabilidad.

En vista de los hallazgos, la DEM de las operaciones con garantía soberana debe ser reforzada; se debe realizar una revisión completa de la DEM de las operaciones sin garantía soberana; se debe considerar la posibilidad de que una sola unidad del BID supervise la evaluabilidad de los proyectos para asegurar que el tratamiento sea sistemático y comparable; y se debe asegurar que se realice un seguimiento después de la aprobación para que los resultados sean supervisados y evaluados posteriormente.

ACRÓNIMOS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

I. INTRODUCCIÓN.....	I
II. LA DEM Y EL SISTEMA DE VALIDACIÓN DE OVE .....	5
A. Criterios y proceso de la DEM.....	5
B. Sistema de validación de OVE .....	8
III. PROYECTOS CON GARANTÍA SOBERANA.....	13
A. Conclusiones de la validación: Evaluabilidad al aprobarse los proyectos .....	13
B. Seguimiento de consideraciones de evaluabilidad en la etapa post aprobación .....	17
C. Análisis de los criterios de la DEM.....	18
IV. PROYECTOS SIN GARANTÍA SOBERANA.....	23
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	33

ANEXO A: MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO DE LAS OPERACIONES CON GARANTÍA SOBERANA – SEGUNDA PARTE - EVALUABILIDAD

ANEXO B: CUADRO I. PROYECTOS DE LA MUESTRA DE 2011

NOTAS



DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
DEO	Panorama de la Efectividad en el Desarrollo
ECG	Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación
EVP	Oficina del Vicepresidente Ejecutivo
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBG	Operación no reembolsable en apoyo de reformas de política
PBL	Préstamo en apoyo de reformas de política
PBP	Préstamo programático en apoyo de reformas de política
SPD	Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo
VPP	Vicepresidencia del Sector Privado y Operaciones sin Garantía Soberana
XPSR	Informe Ampliado de Supervisión del Proyecto



El concepto de evaluabilidad es central a la agenda de resultados del Banco, ya que es imposible determinar los resultados alcanzados por los proyectos del BID en América Latina y el Caribe am menos que éstos sean diseñados de entrada para poder ser evaluados al cierre del proyecto.  
*(C) E. Virgen, 2007*



# Resumen Ejecutivo

**Analizar la evaluabilidad significa determinar ex ante si un proyecto podrá evaluarse cuando se complete. El concepto de evaluabilidad es un elemento básico de la agenda de resultados del Banco, ya que es imposible determinar los resultados alcanzados por los proyectos del BID si no han sido diseñados desde un inicio para ser evaluados más adelante.**

En el último decenio, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha promovido con énfasis una agenda encaminada a incrementar su capacidad para difundir información sobre resultados, prestando especial atención a la evaluabilidad de los proyectos. OVE ha informado periódicamente al Directorio Ejecutivo sobre la evaluabilidad de los proyectos desde 2001. En 2008, la Administración diseñó la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM), que ha de incluirse en todos los proyectos del BID presentados a la aprobación del Directorio. Se crearon dos tipos de matrices diferentes: una para los préstamos sin garantía soberana y otra para los préstamos con garantía soberana. La DEM para operaciones con garantía soberana incluyó una herramienta de autoevaluación de la evaluabilidad, en tanto que la DEM para operaciones sin garantía soberana se diseñó para ser una herramienta de evaluación de los resultados de desarrollo. A principios de 2011 la Administración modificó el formato nuevamente y revisó el proceso de la DEM.

El presente informe tiene dos objetivos: (1) difundir las conclusiones de la primera ronda de validación de OVE (de carácter experimental) con respecto a la evaluabilidad de los proyectos y (2) proponer sugerencias que fortalezcan la DEM como mecanismo para determinar la evaluabilidad. En 2011, OVE adoptó un nuevo proceso para informar sobre la evaluabilidad de los proyectos mediante la validación directa de una muestra aleatoria de los puntajes de la DEM asignados por la Administración. Una muestra compuesta de 16 proyectos con garantía soberana y cinco proyectos sin garantía soberana —aproximadamente un tercio de los proyectos aprobados utilizando el nuevo formato y procedimiento— se analizó durante este proceso. Al ser aprobados por el Directorio, la Administración informó que los puntajes

de evaluabilidad de los proyectos de la muestra con garantía soberana oscilaron entre 6,3 y 10 (de un máximo de 10), en tanto que los puntajes de los proyectos sin garantía soberana fluctuaron entre 8,3 y 10.

**Al validar la DEM de los préstamos con garantía soberana, los puntajes finales de OVE fueron similares a los de la Administración, pero ligeramente más bajos en los criterios relacionados con el diagnóstico del problema y la lógica del proyecto.** Este es un resultado positivo que indica que se han registrado avances importantes en el diseño de los proyectos con garantía soberana. Cabe señalar que este informe presenta datos que sugieren que incluso los proyectos con garantía soberana con puntajes altos pueden, en última instancia, no ser evaluables si los equipos de proyecto no tienen incentivos adecuados para realizar un seguimiento de las necesidades de supervisión y evaluación una vez que el proyecto se apruebe. Concretamente, el examen de OVE de los contratos de préstamo posteriores a la aprobación y de los informes de los resultados de los préstamos correspondientes a los proyectos analizados no indica que los aspectos de evaluabilidad que faltaban al aprobarse los proyectos hayan sido abordados más adelante como estaba previsto.

**Del análisis de OVE también se desprende que el diseño de la DEM de las operaciones con garantía soberana puede seguir mejorándose en una serie de ámbitos.** Estos ámbitos se esbozan en las recomendaciones de OVE que figuran a continuación.

**OVE no pudo validar la DEM de las operaciones sin garantía soberana y, en su lugar, optó por analizar independientemente las dimensiones de evaluabilidad de los cinco proyectos sin garantía soberana.** Tal como está diseñada actualmente, la DEM de las operaciones sin garantía soberana procura cumplir múltiples funciones, ya que intenta predecir los probables logros de los proyectos, identificar los indicadores de seguimiento y determinar la evaluabilidad. En consecuencia, el análisis de la evaluabilidad está sujeto a restricciones y no mide adecuadamente la evaluabilidad de acuerdo con las normas acordadas en la revisión de la DEM que la Administración realizó en 2011 (documento GN2489-4). Aunque los cinco proyectos sin garantía soberana examinados por OVE se consideraron relativamente deficientes en cuanto a su evaluabilidad, la DEM de las operaciones sin garantía soberana mostró puntajes de evaluabilidad muy altos.

## RECOMENDACIONES

OVE presenta las siguientes recomendaciones a la Administración para fortalecer aún más las herramientas de la DEM y su aplicación:

- Reforzar la DEM de las operaciones con garantía soberana:
  - **Brindando orientación más detallada con respecto a las preguntas de mayor contenido subjetivo.** Ello fue especialmente cierto para las seis primeras preguntas de la DEM cuya guía autodidáctica debe aclararse y cuyas preguntas deben afinarse.
  - **Considerando las preguntas sobre indicadores en su conjunto, en lugar de contestar cada una independientemente.** En la DEM se pregunta si se ha identificado por lo menos un indicador para cada impacto/resultado / producto, si los indicadores reúnen las características SMART (es decir, si son específicos, cuantificables, atribuibles/alcanzables, pertinentes y si están limitados en el tiempo), y si establecen parámetros de referencia, metas y medios de verificación. Todas estas preguntas deben considerarse en su conjunto.
  - **Revisando los criterios sobre validez interna y externa.** Deben considerarse juntos ya que la validez externa se relaciona con la medida en que resultados que son internamente válidos serán válidos en otras intervenciones similares. Asimismo, en la guía autodidáctica sobre estos criterios debe considerarse cómo abordar proyectos innovadores. Un proyecto pionero, que define acertadamente el modelo que se pretende probar y cómo probarlo, no puede ser menos evaluable que un proyecto que reproduce lo que otras intervenciones han logrado en el pasado.
  - **Eliminando el requisito de ampliar el marco de resultados y los indicadores para que incluyan los impactos finales.** Aunque desde el punto de vista de la lógica vertical es importante identificar los impactos y relacionarlos con los resultados, no se debe exigir que los proyectos identifiquen indicadores para medir impactos que vayan más allá de la intervención.
  - **Suprimiendo de la revisión global y del puntaje final de evaluabilidad la calificación obtenida en la sección sobre gestión del riesgo.** Aunque la sección sobre riesgos es importante y debe mantenerse en la DEM a efectos de evaluar la calidad de los proyectos, su formato no es adecuado para cuantificar la evaluabilidad, y los altos puntajes que suelen obtenerse tienden a sesgar los puntajes globales de la evaluabilidad de proyectos.

- **Revisando los criterios que se aplican a los préstamos en apoyo de reformas de política y los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política en tres ámbitos principales:**
  - **Replanteando el análisis económico.** Actualmente, el puntaje de la sección de análisis económico se calcula utilizando el valor máximo del análisis de costos y beneficios y del análisis de la eficacia en función de los costos. Sin embargo, estos análisis no pueden aplicarse a los préstamos en apoyo de reformas de política ni a los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política. Una alternativa sería especificar el puntaje de esta sección como el puntaje máximo obtenido del análisis de costos y beneficios y del análisis de la eficacia en función de los costos, pero emplear el puntaje del análisis económico general en el caso de los préstamos en apoyo de reformas de política y los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política. Cabe prever que este análisis general proporcione pruebas sobre los probables impactos económicos de la política y las reformas institucionales respaldadas por los préstamos en apoyo de reformas de política y los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política.
  - **Aclarando las normas sobre indicadores de producto.** En algunos casos las condicionalidades se aceptaron como indicadores de producto, pero en otros no se aceptaron. Las normas utilizadas para aceptarlas o rechazarlas como indicadores deben aclararse.
  - **Aclarando la unidad de análisis.** Concretamente, la unidad de análisis empleada en las normas de evaluabilidad debe definirse para aclarar si la DEM debe considerar el conjunto del programa, o si debe considerar tramos individuales del préstamo en apoyo de reformas de política en forma separada e independiente. Lo mismo sucede con los proyectos que se prevé se complementarán con un préstamo de inversión.
- Realizar una revisión completa de la DEM de las operaciones sin garantía soberana y mejorar su evaluabilidad:
  - **Desvinculando la valoración de la evaluabilidad de la evaluación del probable aporte al desarrollo.** El propósito doble de la DEM vigente limita el formato de dicha herramienta y restringe la valoración de la evaluabilidad de los proyectos. OVE recomienda que el BID elabore una herramienta de análisis de la evaluabilidad más completa, libre de las limitaciones impuestas por la estructura actual de la DEM.
  - **Asegurándose de que la herramienta revisada de evaluabilidad de las operaciones sin garantía soberana abarque los aspectos esenciales de la evaluabilidad.** La evaluabilidad es un concepto sencillo que debe aplicarse

por igual a todos los tipos de intervención. El examen de la evaluabilidad debe sustentarse en al menos tres dimensiones: la lógica del proyecto, que incluye el diagnóstico de la falla de mercado que el proyecto pretende abordar y una clara definición de los objetivos que el Banco propone alcanzar con dicha intervención; el análisis económico, que debe procurar medir todos los impactos que la intervención tendrá en el mercado meta, mediante un análisis acertado de la oferta y la demanda; y el seguimiento y la evaluación, en que debe programarse con precisión quiénes se encargarán de recopilar la información y cómo se utilizará para medir el impacto de la intervención.

- **Incluyendo una Matriz de Resultados para presentar claramente todos los indicadores de productos y de efectos directos, así como los vínculos entre los mismos.** Una Matriz de Resultados ayudaría a organizar la información pertinente y permitiría presentar la lógica y los productos del proyecto así como sus efectos directos previstos en un solo lugar (y no separadamente como impone la DEM actual). Las directrices sobre la DEM de las operaciones sin garantía soberana establecen que los proyectos deben incluir un cuadro de productos que permitiría cumplir esa función. En la práctica, sin embargo, no parece que este cuadro se esté utilizando.
- **Identificando claramente el financiamiento para la evaluación del proyecto antes de que este último se apruebe.** El financiamiento puede proceder de los recursos de los préstamos sin garantía soberana (financiado por el prestatario) o, en los casos en que ello no sea factible, de otras fuentes de financiamiento, pero debe identificarse desde el inicio.
- **Considerar la posibilidad de que una unidad del BID supervise la evaluabilidad de todos los proyectos —con y sin garantía soberana— para asegurar que el tratamiento sea sistemático y comparable.** Una opción es la que sugirió la Administración en el documento GN-2489-4: “*En 2012 se completará una revisión de la eficacia de este proceso y, si fuera del caso, SPD asumirá esta responsabilidad y también comenzará a validar las calificaciones para las matrices de operaciones sin garantía soberana*”. Esta primera recomendación sobre el contenido de la DEM apunta a que las matrices aplicadas a las operaciones con y sin garantía soberana no necesitan ser tan diferentes como lo son actualmente. Asignar esta función a una sola entidad posiblemente ayudaría a eliminar incoherencias innecesarias y fomentaría el aprendizaje y la innovación que favorecen a los clientes de ambos tipos de operaciones.
- **Asegurar que se realice un seguimiento después de la aprobación para que los resultados se supervisen y se evalúen más adelante.** El presente informe planteó una cuestión empírica con respecto a la estructura de incentivos, la cual parece ser contraria a una cultura basada en la presentación de información sobre los resultados. OVE seguirá considerando este tema en evaluaciones posteriores.





Durante la pasada década, el BID se ha comprometido fuertemente con una agenda orientada a incrementar su capacidad para reportar resultados, con un particular foco en la evaluabilidad de los proyectos.  
*(C) Shutterstock, 2012*



# 1 Introducción

**La evaluación constituye para toda organización una herramienta importante de promoción del aprendizaje y mejora de su eficacia. El análisis de la evaluabilidad es una forma de determinar ex ante si un proyecto podrá evaluarse una vez que se complete. Muy a menudo, la capacidad del evaluador para llevar a cabo una evaluación adecuada del avance y de los resultados de un proyecto se ve obstaculizada por el diseño de la operación.**

Por ejemplo, la falta de parámetros de referencia y de indicadores y mecanismos adecuados puede malograr las posibilidades de aprender de proyectos en ejecución. En los estudios especializados se ha demostrado que “el análisis de la evaluabilidad es [...] eficaz desde el punto de vista de los costos porque puede evitar evaluaciones costosas de programas y prácticas cuando los modelos lógicos no son plausibles o cuando los programas aún necesitan desarrollar actividades más acertadas o pertinentes”<sup>1</sup>.

En el último decenio, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha promovido con énfasis una agenda encaminada a incrementar su capacidad para difundir información sobre resultados prestando especial atención a la evaluabilidad de los proyectos. En 2001, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) diseñó instrumentos para revisar la evaluabilidad de los proyectos<sup>2</sup> y los aplicó a todos los proyectos aprobados ese año. Esta actividad se repitió en 2005 y 2009<sup>3</sup>. En 2008 el Directorio Ejecutivo (el Directorio) aprobó un nuevo Marco de Efectividad en el Desarrollo, y la Administración diseñó la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM), que ha de incluirse en todos los proyectos del BID presentados a la aprobación del Directorio. Se crearon dos tipos de matrices diferentes: una para los préstamos sin garantía soberana y otra para los préstamos con garantía soberana<sup>4</sup>. La DEM para operaciones con garantía soberana incluyó una herramienta de autoevaluación de la evaluabilidad, en tanto que la DEM para operaciones sin garantía soberana se diseñó para ser una herramienta de evaluación de los resultados de desarrollo. La iniciativa de evaluabilidad emprendida por OVE en 2009 coincidió con la implementación de la DEM. A principios de 2011,

OVE y la Administración colaboraron en la armonización de los criterios para analizar la evaluabilidad, y la Administración propuso una nueva DEM y un proceso revisado<sup>5</sup>.

La última revisión de la DEM por la Administración (documento GN-2489-4) establece las normas de evaluabilidad a que deberán ajustarse las operaciones del BID con y sin garantía soberana<sup>6</sup> (Recuadro 1). En dicha revisión se abordan tanto aspectos de fondo como de procedimiento. Con respecto a los de fondo, el primer conjunto debe incluir un análisis del problema que se ha de abordar y su contexto, la definición de los objetivos a alcanzarse, la lógica detrás de la intervención elegida y una consideración de los riesgos que podrían presentarse en la operación, junto con sus respectivas medidas de mitigación. Las normas de procedimiento, que tienen por intención garantizar la mensurabilidad de los resultados y los avances de la intervención, abarcan la definición de los indicadores de productos y de efectos directos, sus respectivos parámetros de referencia y metas, así como el sistema de seguimiento y evaluación. En el caso de las operaciones sin garantía soberana, los proyectos deben incluir un claro análisis sobre la falla de mercado que se desea abordar y la adicionalidad del Banco.

En respuesta a la creación de la DEM, OVE ha adoptado recientemente un nuevo enfoque con respecto a la supervisión de la evaluabilidad de los proyectos. El acuerdo de 2010 sobre el Noveno Aumento General de Recursos del Banco dispone que OVE debe informar al Directorio anualmente sobre la evaluabilidad de los proyectos y establece la DEM como “*un instrumento común para calificar la evaluabilidad inicial de los proyectos*”. En lugar de seguir utilizando un sistema completamente distinto para revisar la evaluabilidad de los proyectos, como sucedió en 2001, 2005 y 2009, OVE ha adoptado un sistema de validación continua, por muestreo, de los puntajes de la DEM que genera el sistema de autoevaluación<sup>7</sup>.

#### RECUADRO I. NORMAS DE EVALUABILIDAD

En 2011 la Administración conceptualizó las normas a través de las cuales debe analizarse la evaluabilidad, “a que deben atenerse tanto las operaciones con garantía soberana como las operaciones sin garantía soberana en el BID” (documento GN-2489-4). De conformidad con dichas normas, deben considerarse seis dimensiones: Diagnóstico, Definición de objetivos, Lógica, Supuestos y riesgos, Indicadores, y Seguimiento y evaluación.

**Diagnóstico:** El documento de proyecto debe incluir un análisis del problema que el proyecto pretende resolver o, en el caso de los préstamos del sector privado, la falla de mercado o la necesidad del cliente que se quieren abordar. Debe sustentarse en datos y pruebas para poder proporcionar suficiente información sobre las características y el alcance del problema que se busca abordar y la función de la intervención propuesta para hacer frente a dichos problemas.



**Definición de objetivos:** “Los objetivos del proyecto definen la razón de ser del mismo” y deben enunciarse en una declaración de intención concreta en que se identifican los resultados en términos de desarrollo que se esperan de la intervención.

**Lógica del proyecto:** “La lógica del proyecto debe dilucidar la congruencia entre los objetivos y la solución propuesta a la problemática presentada en el diagnóstico, la relación lógica entre sus componentes, cómo se relacionan desde un punto de vista lógico y por qué son necesarios para alcanzar el propósito.”

**Supuestos y riesgos:** El proyecto debe identificar los riesgos que podrían incidir directamente en la ejecución del proyecto y la consecución de sus objetivos, así como toda medida de mitigación que se adoptaría de materializarse los riesgos detectados.

**Indicadores:** El proyecto debe identificar indicadores de productos y de efectos directos que sean específicos, mensurables, alcanzables, relevantes y sujetos a fechas preestablecidas. Dichos indicadores deben tener parámetros de referencia, metas y medios de verificación claramente definidos.

**Seguimiento y evaluación:** El proyecto deberá definir los mecanismos que se emplearán para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación del proyecto como, por ejemplo, el presupuesto, los medios de recopilación de datos, las responsabilidades y el método a utilizarse para realizar el seguimiento y elaborar estimaciones de los resultados del proyecto.

**El presente informe tiene dos objetivos: (1) difundir las conclusiones de la primera ronda de validación de OVE (de carácter experimental) con respecto a la evaluabilidad de los proyectos y (2) proponer sugerencias que fortalezcan la DEM como mecanismo para determinar la evaluabilidad.** El primer objetivo responde al mandato del Noveno Aumento de proporcionar anualmente información sobre la evaluabilidad, en tanto que el segundo responde a la declaración del Directorio a principios de 2011: *“Los Directores convinieron en que la nueva Matriz de Efectividad en el Desarrollo es un elemento en elaboración para el cual se necesitarán ajustes conforme se vaya implementando. (...) También se convino en que OVE ha de evaluar su aplicación al cabo del primer año”*<sup>8</sup>.



Los equipos de proyecto preparan el DEM, y SPD valida los puntajes finales. En Octubre de 2011, OVE arrancó su primer ejercicio piloto de validación de DEMs de proyectos seleccionados aleatoriamente.  
*(C) Stephan Zabel, 2011*

# 2 La DEM y el Sistema de Validación de OVE

## A. CRITERIOS Y PROCESO DE LA DEM

Los criterios y el formato de la DEM de las operaciones con garantía soberana se han ido revisando y mejorando desde 2009, acrecentado su capacidad para analizar la evaluabilidad<sup>9</sup>. La DEM de las operaciones con garantía soberana fue elaborada por SPD como una “lista de verificación” y se divide en tres secciones: (i) Alineación estratégica, (ii) Aporte al desarrollo – Evaluabilidad y (iii) Función del BID – Adicionalidad.

La sección de la DEM sobre evaluabilidad se explica en mayor detalle en el Recuadro 2 y el Anexo A, y es la única parte de la herramienta que se considera en el presente informe. Emplea criterios binarios a los que se debe asignar un “Sí” (1) o un “No” (0). Los puntajes de la DEM se calculan como la suma ponderada de los puntajes de cada criterio y varían entre 0 y 10. Los equipos de proyecto preparan la DEM y SPD convalida los puntajes finales.

### RECUADRO 2. EVALUABILIDAD DE LA DEM PARA OPERACIONES CON GARANTÍA SOBERANA

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

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

**Análisis económico:** De acuerdo con los criterios de esta sección, los proyectos deben presentar ya sea un análisis de costos y beneficios o un análisis de la eficacia en función del costo. Ambos análisis deben examinar los beneficios y costos económicos de la intervención y sus posibles alternativas. Todos los supuestos deben mencionarse explícitamente y sustentarse en pruebas, y debe incluirse un análisis de sensibilidad. Si el proyecto no incluye un análisis de costos y beneficios o un análisis de la eficacia en función del costo, debe presentarse la debida justificación.

**Seguimiento y evaluación:** Todos los proyectos deben cumplir con una norma mínima con respecto al seguimiento y la evaluación. La DEM incluye 16 preguntas en esta sección sobre “los elementos que deben reunir los proyectos para contar con sistemas de seguimiento de la implementación y la medición de resultados” (documento GN-2489-4) como, por ejemplo, la definición de los planes de seguimiento y evaluación, el presupuesto de actividades y los métodos a emplearse.

**Gestión del riesgo:** Esta sección consta de cuatro preguntas de cumplimiento relacionadas con la Matriz de Riesgo. Las dos primeras preguntas se refieren a si se han medido la probabilidad y la magnitud de los riesgos identificados. Las dos últimas se refieren a las medidas de mitigación propuestas y a indicadores para realizar el seguimiento de su ejecución. Todas las preguntas tienen la misma ponderación.

Aunque todas las preguntas son binarias, algunas requieren un mayor elemento de juicio por parte del evaluador que otras, por ejemplo: “*el problema principal se identifica claramente*” o “*los principales factores (o causas) que contribuyen al problema se identifican claramente*,” o, después de la guía autodidáctica sobre las características específicas del país solicitada en la pregunta 6, “*(...) el documento de proyecto incluye, en forma precisa, el contexto histórico, político, social y económico en que surge el problema así como los contextos en que se intentará encontrar una solución*”

La DEM de las operaciones sin garantía soberana es muy diferente de la DEM que se aplica a las operaciones con garantía soberana. Además, ha sido modificada desde que se implantó, especialmente para que incluyera la evaluabilidad, característica que no se había incluido en su diseño inicial. La DEM de las operaciones sin garantía soberana tiene dos propósitos. En primer lugar, justifica la intervención por parte



del BID mediante la calificación de los posibles aportes al desarrollo del proyecto, su posible contribución a las prioridades estratégicas del país y el BID, y la adicionalidad del Banco. Segundo, intenta analizar la evaluabilidad del proyecto sobre la base de la revisión de la sección Aporte al Desarrollo<sup>10</sup>. Se asigna un puntaje de evaluabilidad a cada indicador, de entre 0 y 10, que se deriva de una evaluación de (i) la calidad de los indicadores/resultados, (ii) la justificación del puntaje del proyecto, (iii) el análisis y las pruebas incluidas y (iv) el mecanismo de seguimiento y evaluación. Al igual que en el proceso de los proyectos con garantía soberana, los equipos se encargan inicialmente de llenar la DEM y posteriormente el oficial de Efectividad en el Desarrollo de VPP valida las calificaciones. En el Recuadro 3 se explica en detalle la forma en que la evaluabilidad se considera en la DEM de las operaciones sin garantía soberana.

### RECUADRO 3. EVALUABILIDAD DE LA DEM DE LAS OPERACIONES SIN GARANTÍA SOBERANA

Según las directrices sobre la DEM aplicada a las operaciones sin garantía soberana, el instrumento de evaluabilidad de dichas operaciones se diseñó para ajustarlo a las características de las operaciones del sector privado, cuya lógica difiere de los proyectos con garantía soberana, y concretamente, para abordar fallas de mercado o necesidades de negocio específicas del cliente (en lugar del problema de desarrollo que pueda tener el país); en esta intervención, unos efectos directos de desarrollo positivos son una externalidad. Se sustenta en las Normas de buenas prácticas del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación (ECGGPS) sobre la evaluación del sector privado, y supone que la evaluabilidad de una operación sin garantía soberana debe analizarse en función del papel que ejercen el documento de préstamo y la hoja de trabajo de la DEM para facilitar la evaluación final. La evaluabilidad se considera en tres secciones de la DEM; Desempeño comercial, Resultados de desarrollo y Desarrollo del sector privado, y los indicadores de cada una deben juzgarse en función de las cuatro dimensiones siguientes:

**Calidad del indicador/resultado:** *Deben incluirse indicadores cuantitativos o parámetros de referencia cualitativos. De incluirse indicadores cuantitativos, los mismos deberán cumplir los criterios de los indicadores SMART (ser específicos, mensurables, alcanzables, relevantes y estar sujetos a fechas preestablecidas). De incluirse parámetros de referencia cualitativos, también deberán ser indicadores SMART. Concretamente, deben especificarse la definición, la meta, el parámetro de referencia y el horizonte temporal.* (Directrices de la DEM de las operaciones sin garantía soberana).

**Justificación del puntaje:** *Debe incluirse en la hoja de trabajo de la DEM una justificación del puntaje [siguiendo las ECG-GPS].* (Directrices de la DEM de las operaciones sin garantía soberana)

**Diagnóstico y análisis:** *Debe presentarse en la hoja de trabajo de la DEM el diagnóstico, el análisis o información pertinente para respaldar la razonabilidad de los resultados previstos y justificar los puntajes de la DEM.* (Directrices de la DEM de las operaciones sin garantía soberana)

**Seguimiento y evaluación:** *El seguimiento de los indicadores y parámetros de referencia de cada área se llevará a cabo cuando se especifique un cronograma. En caso contrario, los resultados se verificarán cuando se realice la autoevaluación. En la hoja de trabajo de la DEM, deben especificarse el cronograma de seguimiento y la parte responsable de recopilar la información. (Directrices de la DEM de las operaciones sin garantía soberana).*

Un puntaje global de evaluabilidad se calcula en función de las ponderaciones asignadas a cada indicador, y en la hoja de trabajo de la DEM que se adjunta con todos los proyectos se presenta información pormenorizada que respalda las calificaciones.

Como se indicó anteriormente, en 2011 el proceso de preparar la DEM también fue objeto de revisión para asesorar mejor a los equipos. Según la revisión de la DEM, “la Administración realizará las modificaciones presentadas en este documento en todos los proyectos que celebren su reunión de revisión de la calidad y el riesgo el 1 de abril de 2011 o después de esa fecha”. Actualmente, se prevé que los equipos de proyecto reciban comentarios sobre la evaluabilidad, ya sea de SPD o de los oficiales de efectividad en desarrollo de VPP, durante las reuniones de revisión de la elegibilidad y el riesgo y de revisión de la calidad y el riesgo. Los documentos de préstamo también deben incluir una nota sobre la evaluabilidad junto con el puntaje validado de la DEM. En la práctica, todos los proyectos presentados al Directorio después de abril de 2011 tenían la nueva plantilla de la DEM, pero no todos habían implementado completamente el nuevo proceso de preparación de dicha matriz. La mayoría de proyectos que incluían el proceso nuevo empezaron a enviarse para su aprobación recién a partir de septiembre de 2011. OVE limitó su validación a aquellos proyectos.

## B. SISTEMA DE VALIDACIÓN DE OVE

En octubre de 2011, OVE puso en marcha su proceso experimental de validar la DEM de proyectos seleccionados al azar. Los proyectos se seleccionaron como se describe a continuación, y los documentos de préstamo y los anexos pertinentes se distribuyeron a los equipos de evaluabilidad, que se encargaron de revisar las autoevaluaciones de la Administración y de confirmar y revisar los puntajes aplicando los mismos criterios que los equipos de proyecto<sup>11</sup>. En esta labor, que fue supervisada por un panel de evaluabilidad integrado por el Director de OVE, tres funcionarios de OVE y un ayudante de investigación, participaron todos los funcionarios y consultores de OVE. A los equipos de evaluabilidad de OVE se les solicitó que analizaran la evaluabilidad y formularan comentarios acerca de las herramientas empleadas<sup>12</sup>. Tras completarse la revisión de todos los proyectos de la muestra con garantía soberana, los formularios de validación que prepararon los equipos de evaluabilidad se enviaron a SPD para ser revisados y recabar comentarios. (Como se explica en el Capítulo 4, fue necesario un proceso diferente en el caso de los proyectos sin garantía soberana.)

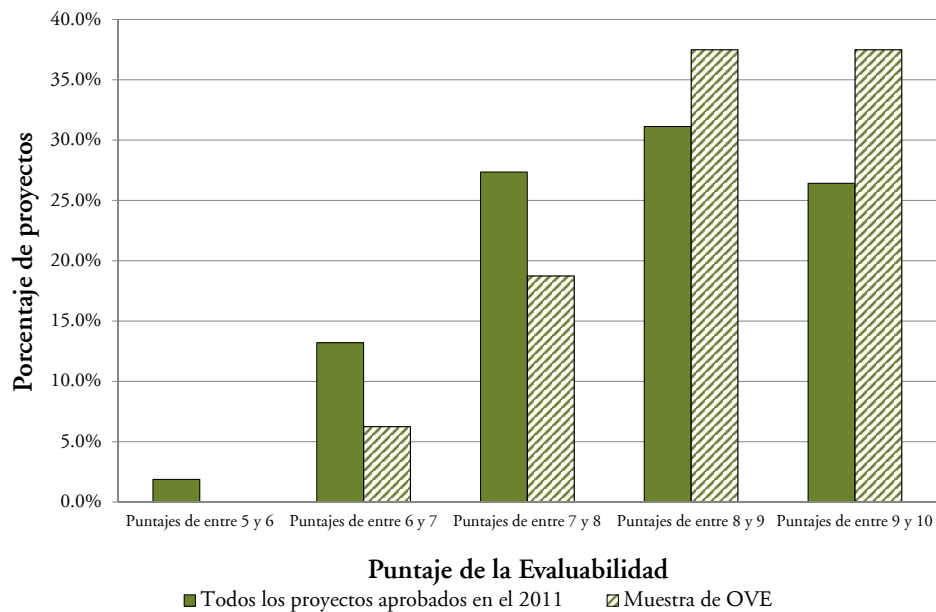
La muestra utilizada en este proceso experimental se compuso principalmente de proyectos aprobados después de septiembre de 2011, cuando la implementación del nuevo proceso de la DEM se había completado. Los proyectos se seleccionaron al azar con una probabilidad de un tercio. Se revisaron un total de 21 proyectos: 16 con garantía soberana y cinco sin garantía soberana. En el Cuadro 1 del Anexo B se presentan los 21 proyectos y los puntajes de evaluabilidad que obtuvieron al aprobarse. En el Cuadro 1 se indica la proporción de proyectos, por tipo de instrumento (en el caso de las operaciones con garantía soberana) o por unidad (en el caso de las operaciones sin garantía soberana). La proporción relativamente elevada en la muestra de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política se debe a la mayor incidencia de ese tipo de proyectos hacia fines de año<sup>13</sup>.

**CUADRO 1. PORCENTAJE DE PROYECTOS, POR INSTRUMENTO**

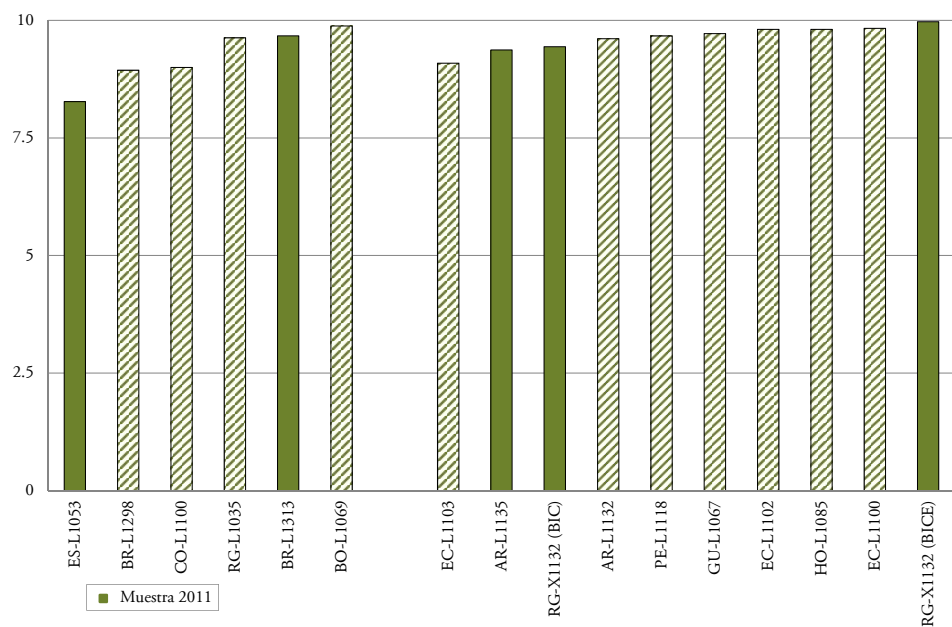
Instrumento	Muestra de OVE	Todos los proyectos aprobados en 2011
Con garantía soberana	76,2%	79,2%
Inversión	52,4%	63,0%
PBL, PBL y EME	23,8%	16,2%
Sin garantía soberana	23,8%	20,8%
de los cuales, OMJ	9,5%	7,1%
de los cuales, SCF	14,3%	13,6%

Nota: La muestra de OVE sólo incluyó PBP y un PBG.

**GRÁFICO 1**  
Distribución de los puntajes de la DEM de operaciones con garantía soberana declarados por la Administración



**GRÁFICO 2**  
Puntajes de la DEM de operaciones sin garantía soberana declarados por la Administración  
*Nota: Se incluyeron todos los proyectos con plantillas y procesos nuevos.*





La distribución en la muestra de validación de los puntajes de evaluabilidad autodeclarados por la Administración es similar a la de los datos sobre todas las aprobaciones de 2011 en el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo de 2011 (Gráficos 1 y 2). Se observa que la variabilidad de los puntajes de los proyectos con garantía soberana (entre 6,3 y 10) es mayor que la variabilidad de los puntajes de la DEM de operaciones sin garantía soberana (entre 8,3 y 10). Es posible que los puntajes de la muestra de validación sean ligeramente más altos que el promedio global de los proyectos sin garantía soberana en 2011 porque OVE seleccionó únicamente proyectos sujetos a las nuevas reglas de la DEM, que contaron con un respaldo mayor por parte de SPD. Como se sostiene en el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo de 2011, esta estrecha colaboración de SPD debería dar lugar a proyectos más evaluables. Partiendo de ese supuesto, la distribución de los puntajes de la muestra y la correspondiente al total de proyectos aprobados en el marco del nuevo proceso de la DEM deberían estar más alineadas.



3

# 3 Proyectos con Garantía Soberana

## A. CONCLUSIONES DE LA VALIDACIÓN: EVALUABILIDAD AL APROBARSE LOS PROYECTOS

**Los resultados del proceso de validación de OVE por proyecto se resumen en la Tabla 2. Los puntajes de OVE son bastante similares a los de la Administración, observándose que los de OVE son ligeramente más bajos en la mayoría de los proyectos, pero no en todos. La mayoría de las discrepancias se observaron en la primera sección, Lógica del programa, en que se concentran los criterios más subjetivos (véase el Recuadro 1).**

El puntaje promedio de OVE en el componente Lógica de proyecto es 7,2 para los 16 proyectos de la muestra, frente a un puntaje promedio de la Administración de 8,2. Los puntajes de dos proyectos, BH-L1028 (de Apoyo a la WSC - Mejora de sistemas de suministro de agua y saneamiento) y EC-L1099 (Programa Nacional de Desarrollo Urbano)<sup>14</sup>, son inferiores al umbral de la sección de lógica del proyecto<sup>15</sup>, según la validación de OVE.

Muchos de los problemas identificados en los proyectos con garantía soberana se relacionan con la falta de datos para respaldar el diagnóstico presentado en los documentos de préstamo. Aunque muchos de los proyectos identifican el problema y enumeran sus posibles causas básicas, no incluyen un análisis completo basado en pruebas para establecer la relación entre dichas causas y los problemas abordados. OVE identificó insuficiencias en las pruebas empíricas de los principales factores determinantes y la magnitud de las deficiencias en 13 de los 16 proyectos. En el proyecto BO-L1063 encaminado a mejorar la gestión municipal, por ejemplo, el documento de préstamo identifica el problema como uno de bajo ingreso tributario y plantea que la causa es un sistema catastral anticuado. No obstante, no es evidente que el bajo ingreso tributario sea resultado de un catastro anticuado. En realidad, dada la falta de información sobre los factores determinantes del problema, podría sostenerse que la relación de causalidad es inversa: el Gobierno de Bolivia no invirtió en el catastro porque no podía recaudar impuestos de los residentes.

CUADRO 2. PUNTAJES DE EVALUABILIDAD TOTALES Y PUNTAJES POR SECCIÓN

PROYECTO	Sección de lógica del proyecto		Sección de análisis económico		Sección de seguimiento y evaluación		Sección de gestión de riesgos		Evaluabilidad	
	DEM	OVE	DEM	OVE	DEM	OVE	DEM	OVE	DEM	OVE
AR-LI124	6,1	6,5	6,4	5,2	6,3	6,3	10,0	10,0	7,2	7,0
BA-LI021	8,3	8,1	10,0	8,5	6,6	6,6	10,0	10,0	8,7	8,3
BH-LI028	7,2	3,4	10,0	10,0	7,1	7,1	10,0	10,0	8,6	7,6
BO-LI063	8,2	6,0	7,0	5,5	6,6	6,6	10,0	10,0	8,0	7,0
BO-LI065	8,4	7,1	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	9,6	9,3
BR-LI282	9,6	8,7	7,0	7,0	6,4	6,4	10,0	10,0	8,3	8,0
CO-LI103	10,0	6,8	10,0	10,0	6,5	6,5	10,0	5,0	9,1	7,1
DR-LI035	10,0	10,0	10,0	8,5	9,1	9,1	10,0	10,0	9,8	9,4
EC-LI087	9,3	8,0	8,5	10,0	6,7	7,8	7,5	2,5	8,0	7,1
EC-LI098	6,3	8,0	10,0	10,0	8,7	8,7	10,0	10,0	8,8	9,2
EC-LI099	7,1	4,7	6,4	7,6	9,1	8,6	10,0	10,0	8,1	7,7
HA-LI065	6,5	7,2	8,5	7,0	5,1	5,1	5,0	5,0	6,3	6,1
HO-LI079	6,9	6,4	10,0	10,0	7,5	7,8	10,0	10,0	8,6	8,6
PN-LI070	10,0	7,5	10,0	10,0	6,5	6,5	10,0	10,0	9,1	8,5
PR-LI061	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
PR-LI066	7,6	6,4	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	9,4	9,1
<b>Promedio</b>	<b>8,2</b>	<b>7,2</b>	<b>9,0</b>	<b>8,7</b>	<b>7,6</b>	<b>7,7</b>	<b>9,5</b>	<b>8,9</b>	<b>8,6</b>	<b>8,1</b>

El puntaje del componente **Lógica del proyecto** también se ve afectado en muchos casos por la falta de validez interna y de lógica vertical. No se presentaron pruebas adecuadas de la eficacia de las intervenciones propuestas en 12 de los 16 proyectos revisados. En algunos de estos casos, OVE estimó que las pruebas no se habían expuesto acertadamente, por ejemplo, en el caso del proyecto PR-L1066 de Respaldo a la Inserción Laboral. El proyecto incluye un extenso análisis de los estudios especializados, pero algunos de los artículos considerados parecen sugerir que la intervención propuesta no es eficiente en función de los costos. La falta de pruebas de eficacia también incide en la lógica vertical de los proyectos, ya que en muchos casos las pruebas necesarias para respaldar el vínculo entre los productos y los resultados/ impactos no figuraban en los documentos.

Si bien los 16 proyectos cumplieron el requisito de la nueva DEM de contar con un análisis económico, la calidad de dicho análisis varía. En dos casos —el proyecto AR-L1024, encaminado a fortalecer el Ministerio de Economía y Finanzas, y el proyecto BO-L1063, de mejora de la gestión municipal— los análisis eran deficientes: el primero era incompleto y basado en supuestos irrealistas y no demostrados, y el segundo no incluía una evaluación acertada de los beneficios y resultados económicos, supuestos claramente enunciados o un análisis de sensibilidad. En algunos proyectos, el análisis de costos y beneficios no se reflejó adecuadamente en el proyecto, ya que los supuestos acerca de los beneficios no correspondían con los indicadores de la Matriz de resultados. El programa ECL1098 de Seguridad Ciudadana, por ejemplo, incluye en los anexos un análisis de costos y beneficios muy satisfactorio, pero en la Matriz de Resultados no figuran las metas de los resultados. También se observaron análisis deficientes en los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, con respecto a los cuales se exigió un análisis de costos y beneficios o de la eficacia en función de los costos, a pesar de que dichos análisis no son aplicables. Este tema se analiza en la siguiente sección.

**CUADRO 3. PORCENTAJE DE TIPOS DE EVALUACIÓN PROPUESTOS**

Método propuesto para evaluar resultados	Porcentaje
Asignación aleatoria	25,0%
Métodos no experimentales	25,0%
Análisis de costos y beneficios ex post	56,3%
Análisis de eficacia en función de los costos ex-post	6,3%
Comparación “antes-después” o “con y sin” (sin atribución)	37,5%

Nota: En la mayoría de los casos los proyectos pueden tener más de un método propuesto para evaluar los diferentes componentes.



Aunque la mayoría de los proyectos incluyeron algún plan de seguimiento y evaluación, la madurez de dichos planes varía ampliamente de un proyecto a otro (Cuadro 3). Casi todos los proyectos contemplaban al menos un análisis ex post de costos y beneficios (o de eficacia en función de los costos). De los 16 proyectos, siete incluyeron un plan para evaluar el impacto de al menos parte de la intervención, ya sea a través de una asignación aleatoria o mediante métodos cuasi experimentales. En dos proyectos se había programado simplemente seguir la Matriz de Resultados y presentar un análisis “antes y después”. Con respecto a la madurez de los planes, hubo dos casos opuestos de evaluación del impacto: el programa PR-L1061 de Catastro Registral y el programa EC-L1098 de Seguridad Ciudadana. Si bien el primero incluyó una propuesta de evaluación debidamente elaborada, el segundo, que en esta sección de la DEM obtuvo una calificación igualmente alta, sólo señaló que se investigarían diversas cuestiones evaluativas aplicando metodologías diferentes, pero no se ofrecieron mayores detalles en el anexo de seguimiento y evaluación. De hecho, en el anexo se sugirió que se analizarían los impactos más allá del cronograma de intervención, poniendo en duda si se había contemplado realizar una evaluación seria.

La sección de la DEM de Gestión del riesgo aborda principalmente el cumplimiento de la Matriz de riesgos, y los resultados de validación de OVE coincidieron con los de la Administración en el sentido de que casi todos los proyectos cumplen todos los requisitos. Trece de los 16 proyectos obtuvieron un puntaje de 10 en la sección Gestión del riesgo; los que obtuvieron un puntaje de menos de 10 carecían de medidas de mitigación adecuadas y de indicadores para realizar un seguimiento de las mismas. No obstante, es importante destacar que “[L]os riesgos son importantes porque identifican los factores principales que pueden incidir en el desempeño del proyecto y en la consecución de los resultados. Una medida de mitigación es la identificación de actividades que pueden disminuir la probabilidad de un riesgo o reducir el impacto de dichos factores en el desempeño del proyecto” (documento RE-379). A juicio de OVE, un análisis acertado del riesgo debe ir más allá de una evaluación de la Matriz de Riesgo, la cual se limita a los riesgos identificados (véase la Sección C a continuación).

## **B. SEGUIMIENTO DE CONSIDERACIONES DE EVALUABILIDAD EN LA ETAPA POST APROBACIÓN**

Los problemas arriba señalados fueron identificados por OVE en revisiones anteriores, sobre todo los que se relacionan con diagnósticos incompletos y la identificación de parámetros de referencia o la falta de precisión en la identificación de los métodos de evaluación. En respuesta a la revisión de OVE en 2009, los equipos de proyecto sostuvieron que la información que faltaba para mejorar la evaluabilidad se recopilaría o se aclararía durante la etapa de ejecución, en función de lo permitido por el nuevo ciclo de proyectos. Dicho ciclo exige que los equipos de proyecto preparen un informe de resultados del préstamo 18 meses después del primer desembolso. En este documento se debe proporcionar información sobre la realización de toda

*actividad que haya exigido una labor técnica suplementaria después de la aprobación del Directorio y sobre actividades que hayan mejorado la evaluabilidad sobre la base de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) al inicio del proyecto.* Por consiguiente, en los informes de resultados del préstamo podrían examinarse algunos de los temas de evaluabilidad identificados cuando se aprueban los proyectos.

El análisis de OVE de los informes de resultados del préstamo parece indicar que el instrumento no se ha utilizado como se había propuesto. En muchos casos, no se prepararon y los que sí se prepararon no proporcionaron la información que faltaba al inicio del proyecto. Desde que se implantó el nuevo ciclo de proyectos, 49 proyectos deberían haber preparado un informe de resultados del préstamo a diciembre de 2011. OVE constató que se habían preparado 46 Informes de resultados del préstamo durante este período, pero sólo 25 eran para proyectos en que estos informes son obligatorios, lo cual significa que aproximadamente el 51% de los 49 proyectos han cumplido con este requisito<sup>16</sup>. Los documentos preparados para proyectos aprobados en 2009 fueron revisados por OVE a fin de determinar si las consideraciones de evaluabilidad planteadas en la revisión de la evaluabilidad de 2009 se abordaron en los Informes de resultados del préstamo. De los seis proyectos para los cuales se elaboraron dichos informes, sólo uno incluyó el parámetro de referencia que no se había calculado al aprobarse el proyecto (se proporcionó en el informe de seguimiento del avance del proyecto adjunto al respectivo Informe de resultados del préstamo).

Este resultado plantea si el compromiso de los equipos de proyecto con la evaluabilidad disminuye tras la aprobación. Un análisis de los contratos de préstamo de que se disponen para los proyectos de la muestra arroja nueva luz sobre este tema. En la mayoría de los casos se hace alusión por lo menos brevemente y en forma genérica al compromiso, por ejemplo: “*El prestatario conviene en cooperar en la evaluación del programa que el Banco llevará a cabo tras la ejecución del programa, con el propósito de determinar, en la medida de lo posible, si se han alcanzado los objetivos del programa, y en proporcionar al Banco toda la información, datos y documentación que el Banco pudiera solicitar para llevar a cabo dicha evaluación*”<sup>17</sup>. Menos del 50% de los contratos de préstamo analizados por OVE<sup>18</sup> incluyeron una mención específica al Marco de Resultados. OVE constató una mención específica a la evaluación de impacto propuesta en el proyecto en sólo dos de estos casos, la cual reforzaría el compromiso por el lado del prestatario de recopilar los datos específicos propuestos en el documento de préstamo.

### C. ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS DE LA DEM

Como se indicó anteriormente, OVE aprovechó este primer proceso de validación para revisar los criterios de la DEM y recomendar ajustes a la Administración. La intención de esta sección es servir de base para que se formulen sugerencias constructivas que mejoren la capacidad de la herramienta para cuantificar la evaluabilidad. OVE identificó seis ámbitos que pueden mejorarse en la DEM de las operaciones con garantía soberana:

- **En primer lugar, algunos de los criterios de la DEM tienen un contenido más subjetivo que requiere más orientación.** OVE tuvo dificultades en validar algunos de los criterios debido a su alto grado de subjetividad. Ello fue particularmente cierto en las seis primeras preguntas de la DEM incluidas en la subsección Diagnósticos del programa. Todos los evaluadores que participaron en el proceso recibieron formación formal con respecto a la DEM y tuvieron oportunidad de acceder a la guía autodidáctica sobre la misma. No obstante, en muchos casos fue imposible llegar a un consenso claro y responder “sí” o “no”, como exige la DEM. A los evaluadores de la DEM se les ofreció la opción de señalar las situaciones en que no podía asignarse un claro “sí” o un claro “no”<sup>19</sup>. La intención de darles esa opción fue demostrar que, en el caso de los criterios más subjetivos, a menudo la respuesta de los evaluadores tendría que clasificarse en la zona gris. De hecho, en el 21,6% de los casos, los evaluadores de OVE estimaron que los criterios no podían contestarse con un simple “sí” o “no” en los proyectos que estaban analizando. La mayoría de esos casos (68,75%) correspondieron a las seis primeras preguntas de la DEM que conforman la subsección Diagnóstico del programa. Los evaluadores señalaron que las preguntas de la sección Seguimiento y evaluación, en cambio, eran más claras y objetivas.
- **Segundo, los criterios con respecto a los indicadores se consideran independientemente unos de otros, lo cual es inadecuado.** Actualmente y salvo contadas excepciones<sup>20</sup>, todas las preguntas de la DEM se contestan en forma independiente. Ese enfoque es inapropiado para los criterios que emplean indicadores. En la DEM se pregunta si se ha identificado al menos un indicador para cada impacto/resultado/producto, si los indicadores reúnen las características SMART (es decir, si son específicos, cuantificables, atribuibles/alcanzables, pertinentes y limitados en el tiempo), y si se incluyen parámetros de referencia, metas y medios de verificación. Un proyecto puede tener indicadores sin esas características (lo cual significa, por definición, que los mismos no son pertinentes), pero aún así obtener puntos por tener indicadores de referencia y metas. Análogamente, un proyecto puede obtener puntos por cumplir las pautas SMART incluso si no se han establecido los parámetros de referencia para que los indicadores puedan utilizarse en la evaluación final<sup>21</sup>. Estos criterios deben considerarse en conjunto, no independientemente unos de otros.



■ Tercero, los criterios sobre la validez interna y externa están en realidad interrelacionados y, tal como están formulados actualmente, no permiten reconocer los méritos de proyectos innovadores. La DEM incluye los dos criterios siguientes: Criterio número 8: *Las pruebas de eficacia de la intervención se basan en evaluaciones existentes de intervenciones en otros contextos o en contextos similares (validez interna)* y el criterio número 9: *Se proporciona información sobre la medida en que la intervención implementada puede aplicarse en el país (validez externa)*. En primer lugar, deben considerarse juntos ya que la validez externa se relaciona con la medida en que resultados que son internamente válidos serán válidos en otras intervenciones similares. Durante el proceso de validación, OVE encontró pruebas de que ello no sucede: de los 16 proyectos, tres no los consideraron juntos ya que no obtuvieron un puntaje positivo con respecto a la validez interna, pero sí tratándose de la validez externa. Asimismo, en los criterios debe considerarse cómo calificar los proyectos innovadores. Un proyecto pionero, que define acertadamente el modelo que se pretende probar y cómo probarlo, no puede ser menos evaluable que un proyecto que reproduce lo que otras intervenciones han logrado en el pasado; pese a ello, con los criterios actuales obtendría un puntaje de evaluabilidad menor debido a la falta de pruebas comparables.

■ Cuarto, el uso de la expresión “impacto” puede prestarse a confusión y OVE observó que muchos proyectos no identificaron los impactos correctamente. La DEM exige que los impactos se identifiquen y sean objeto de un seguimiento utilizando indicadores que cumplen con las características SMART. Las preguntas 12 a 17 de la DEM se refieren a la identificación de impactos a mediano y largo plazo y de sus indicadores respectivos. No obstante, lo que en muchos proyectos se define como un impacto es, en realidad, un resultado<sup>22</sup>. Ello puede deberse en parte a la confusión creada por la expresión “impacto” que se ha empleado con *múltiples sentidos y, a veces, con significados opuestos* (Tercera edición de la Normas de buenas prácticas del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación)<sup>23</sup>. Asimismo, los impactos y sus indicadores correspondientes tienen una ponderación muy baja en la DEM. Las preguntas 12 a 17 añaden menos de 0,05 puntos al puntaje total. El incentivo previsto que ello genera es que los equipos asignan poca importancia a esta sección de la DEM. En consecuencia, es posible que se identifiquen impactos, pero en forma poco rigurosa y, como ya se señaló, en muchos casos se trata más bien del resultado del proyecto.

■ Quinto, la sección Gestión del riesgo de la DEM es sólo una lista para verificar el cumplimiento, no una evaluación de la calidad del análisis del riesgo, y el alto peso asignado a esta sección, dada la falta de un mecanismo de evaluación más acertado, tiende a inflar los puntajes de evaluabilidad de los proyectos en forma injustificada. Como se describe en la revisión de la DEM realizada a principios de 2011, la sección Gestión del riesgo “*determina si la información presentada en la matriz de riesgos del proyecto es completa, es decir, si se han identificado todos los riesgos, si se han definido medidas de mitigación y si los indicadores de control de dichas medidas*

*tienen parámetros de referencia y objetivos que permitan realizar el seguimiento de su aplicación*<sup>24</sup> (documento GN-2489-4). Aunque esta sección no incluye preguntas sobre la calidad de la gestión del riesgo, en el Banco existe la creencia generalizada de que sí las incluye<sup>25</sup>. Por último, la alta ponderación asignada a esta sección tiende a inflar el puntaje de evaluabilidad de los proyectos. Puesto que la Matriz de riesgo es un componente obligatorio en el proceso de preparación de proyectos<sup>26</sup>, la mayoría de los proyectos tienden a obtener una puntaje de 10, independientemente de la calidad del análisis incluido en la matriz<sup>27</sup>.

■ **Sexto, es difícil evaluar un préstamo en apoyo de reformas de política o un préstamo programático en apoyo de reformas de política utilizando la DEM porque algunos de los criterios no pueden aplicarse directamente.** La sección Análisis económico fue especialmente problemática en el caso de cinco de los Préstamos programáticos en apoyo de reformas de política de la muestra. Aunque se exige que presenten algún tipo de análisis económico, no pudo realizarse un análisis de los costos y beneficios o de la eficacia en función de los costos ya que cuantificar el costo de las reformas propuestas era imposible. En algunos casos, la alternativa a que recurrieron los equipos de proyecto fue analizar uno de los componentes del proyecto en que sí podían medirse los costos<sup>28</sup>. Aunque esos análisis fueron pertinentes, no pueden considerarse como suficientes para el conjunto del proyecto porque muchos beneficios van más allá de los componentes que pueden someterse a análisis de costos y beneficios o de la eficacia en función de los costos. Análogamente, los criterios sobre los marcos de resultados no se aplicaron uniformemente a todos los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política analizados. Las condicionalidades se aceptaron como indicadores de productos en algunos casos, pero no en otros, y OVE no pudo encontrar documentos sobre las normas para aceptar o rechazarlos como indicadores.

**Las otras particularidades de los préstamos en apoyo de reformas de política y de los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política se refieren a la forma de analizar la evaluabilidad de una segunda fase, o de proyectos que se prevé serán complementados por un préstamo de inversión.** En ambos casos, son muchas las consideraciones que se plantean si la DEM se aplica directamente, ya que no está claro si la DEM debe considerar el conjunto del programa, o si debe considerar los préstamos individuales en forma separada e independiente. En un caso, el proyecto BA-L1021 (SEFB), de Apoyo al Marco de Energía Sostenible para Barbados II, fue la segunda operación de una serie programática. Por consiguiente, fue difícil considerar su evaluabilidad como proyecto independiente. Algunos de los temas relacionados con el diagnóstico y la lógica del proyecto, como el análisis incompleto de las barreras que impiden el desarrollo de proyectos de energía renovable y eficiencia energética, y de la forma en que deben abordarse, deberían haberse identificado en la primera operación y exigido un análisis de ambos documentos a efectos de la revisión de la evaluabilidad. En otro caso, una operación no reembolsable en apoyo de reformas de política, el proyecto HAL1065 de Transformación Institucional y Modernización del Sector

Energético, iba a complementarse con una operación de inversión no reembolsable. El hecho de que las dos operaciones no estaban vinculadas dificultó la evaluación de la Matriz de resultados, que señala claramente que *las medidas de política son necesarias pero no son suficientes de por sí para conseguir los resultados intermedios o de final de período. Necesitan conjugarse con inversiones.*



# 4 Proyectos sin Garantía Soberana

**OVE intentó validar cinco proyectos sin garantía soberana<sup>29</sup> y llegó a la conclusión de que la DEM que se aplica a estas operaciones no es una herramienta apropiada para cuantificar la evaluabilidad. A diferencia de los criterios en la DEM sobre las operaciones con garantía soberana, la DEM de las operaciones sin garantía soberana se centra en la “evaluabilidad” de cada indicador de resultados finales, es decir, exige una evaluación de cada indicador separada e independientemente.**

No proporciona una visión amplia de la evaluabilidad del proyecto porque no ofrece un diagnóstico global del problema por abordarse, un análisis del contexto en que el proyecto se lleva a cabo, o su lógica vertical. Proporciona un análisis incompleto de los planes de seguimiento y evaluación, y limita a los equipos en cuanto a la selección de indicadores. Por estas razones, OVE no pudo valorar la evaluabilidad de los proyectos sobre la base de la DEM de las operaciones sin garantía soberana y, por consiguiente, no validó los puntajes que se asignaron a esos proyectos.

En esta sección se examina lo adecuado de la DEM de las operaciones sin garantía soberana con respecto a las normas de evaluabilidad acordadas en la Revisión de la DEM de las operaciones con y sin garantía soberana realizada en 2011 (Recuadro 1). En este capítulo se ponen de manifiesto los temas identificados en las herramientas de las operaciones sin garantía soberana mediante un análisis detenido de los cinco proyectos examinados en el proceso de revisión. La mayoría de las principales conclusiones de OVE sobre dichos proyectos no se reflejaron en los puntajes finales de evaluabilidad presentados al Directorio.

El análisis que se presenta a continuación tiene en consideración la lógica de las operaciones del sector privado y las restricciones que enfrentan, las cuales afectan su evaluabilidad. En primer lugar, muchos equipos de proyecto indicaron que por motivos de confidencialidad la información que sería pertinente a efectos de la

evaluabilidad suele excluirse de los documentos de proyecto. Segundo, los clientes privados suelen no tener incentivos para pagar por el seguimiento y la evaluación. Si un proyecto ofrece una oportunidad de aprendizaje, puede ser necesario contar con recursos del Banco para financiar una evaluación. Por último, es difícil identificar a los beneficiarios finales de las operaciones que realizan intermediarios financieros debido a la fungibilidad del dinero y la magnitud de los préstamos con respecto a las carteras de los clientes. Por consiguiente, los equipos centran la atención en la transacción o el seguimiento del desempeño global del cliente, no en los resultados previstos especificados en el documento de préstamo.

**Una de las principales deficiencias en la evaluabilidad de los proyectos sin garantía soberana se refiere al diagnóstico del problema.** El documento de préstamo de los proyectos sin garantía soberana, según la descripción en las directrices<sup>30</sup>, debe presentar la justificación de la intervención del Banco sobre la base de un análisis del contexto de mercado del proyecto, las fallas de mercado por abordarse, y los medios para abordarlas. Aunque las operaciones sin garantía soberana no se diseñan necesariamente para hacer frente a problemas de desarrollo específicos, se prevé que generen externalidades que incidan en forma positiva en los problemas de desarrollo identificados. La intervención puede justificarse plenamente sólo si el documento de préstamo ofrece una explicación clara del problema, presenta pruebas y describe sus causas y su dimensión. Un proyecto que reporta beneficios únicamente para el prestatario puede ser perfectamente evaluable, incluso si no es pertinente al mandato de desarrollo del Banco. Las propuestas de préstamos sin garantía soberana que analizó OVE no incluyeron un diagnóstico claro de las fallas de mercado a abordarse, no explicaron por qué existían o por qué la solución propuesta era un medio apropiado para abordarlas. (Véanse los Recuadros 4 y 5 en que figuran, respectivamente, ejemplos de un proyecto de SCF y otro de OMJ.)

**Un segundo tema es la identificación de los objetivos del proyecto.** Los objetivos de la mayoría de los proyectos revisados no se enunciaron en el documento de préstamo en forma específica o congruente. Por ejemplo, en el proyecto AR-L1135 se sostiene que la línea de crédito procura ayudar a una institución financiera local de tamaño mediano centrada en la mediana empresa en Argentina. Al mismo tiempo, se afirma que el propósito del préstamo es ampliar indirectamente los fondos de financiamiento disponibles para las PYME en Argentina. Análogamente, en el proyecto RG-X1132 que se analiza en el Recuadro 4, el documento de préstamo no presenta ningún objetivo de desarrollo específico para el sector de las PYME de Brasil o los proyectos ecológicos en Chile, a pesar de que se prevé que estos sectores utilizarán la mayor parte de los recursos. El documento afirma únicamente que la facilidad experimental “Access2services” tiene por objetivo “destinar financiamiento comercialmente viable a través de instituciones financieras a sectores de alto impacto social”. Esta falta de una declaración específica acerca de los objetivos de la intervención compromete la evaluabilidad ya que no queda claro cuál resultado de desarrollo se evaluará al final del proyecto.



**RECUADRO 4. FACILIDAD EXPERIMENTAL “ACCESS2SERVICES”**

El proyecto RG-X1132 se compone de dos préstamos diferentes: un préstamo “A” por US\$50 millones (con la posibilidad de un préstamo “B”) para el Banco BIC, en Brasil, y un préstamo “A” por US\$50 millones al Banco BICE, en Chile. Puesto que se creó como proyecto experimental de la Facilidad “Access2services”, se prevé que el 20% de cada préstamo se destinará a subprestatarios de los sectores de salud y educación. El resto de los fondos está destinado a financiar PYME en Brasil y proyectos ecológicos en Chile. Este proyecto pone de manifiesto muchas de las consideraciones de evaluabilidad observadas por OVE en su análisis de los proyectos sin garantía soberana.

**Diagnóstico y lógica vertical.** La evaluabilidad de este proyecto se ve limitada por diagnósticos deficientes que comprometen su lógica vertical. Aunque esta intervención se basa en la premisa de que el acceso al crédito es una importante restricción que enfrentan agentes del sector privado en los sectores focalizados, no incluye un diagnóstico que confirme esa hipótesis. El proyecto no describe las restricciones que los agentes privados enfrentan en estos cuatro sectores ni proporciona pruebas de que el financiamiento sea una de ellas. No se analiza la falla de mercado que el proyecto pretende abordar ni se ofrecen pruebas de que, de hecho, exista o que sea significativa. La intervención sólo parece justificarse por la opinión de que *“existe una importante oportunidad de mercado para que los agentes del sector privado complementen los servicios de salud y educación públicos ampliando el acceso de poblaciones de ingreso bajo y mediano”*.

Dos supuestos más del proyecto no se sustentan en pruebas. El primero es que existen necesidades de salud y educación no satisfechas a lo largo de América Latina y que el Banco promoverá un aporte positivo al desarrollo en forma automática simplemente encauzando fondos a estos sectores. El documento de préstamo y sus anexos no proporcionan ningún análisis de mercado en sustento de dicho supuesto. El segundo es que asociarse con intermediarios financieros es una buena forma de promover aportes positivos al desarrollo porque *“conocen sus mercados y riesgos, y tienen acceso a toda la cadena de valor, lo cual reduce los costos de transacción en la identificación y el financiamiento de oportunidades positivas de inversión en el desarrollo”*. No obstante, ello no necesariamente implica que los intermediarios financieros seleccionarán los mejores clientes desde el punto de vista del aporte al desarrollo. Los principales factores que impulsan la decisión de un banco de trabajar con un cliente son los riesgos crediticios y las perspectivas de rentabilidad, factores que no necesariamente están correlacionados con la capacidad del cliente para crear un valor social neto positivo.

**Pertinencia como proyecto experimental.** Aunque el proyecto se estableció a título experimental, no analiza la hipótesis que se someterá a prueba. Asimismo, no enuncia claramente cómo se evaluará esta experiencia piloto ni lo que se espera aprender antes de que pueda incrementarse su escala en el futuro.

**Indicadores.** Puesto que el documento de préstamo no establece objetivos específicos para el proyecto, la hoja de trabajo de la DEM no incluye indicadores SMART que ayuden a determinar cabalmente si la intervención específica ha sido exitosa o no. Por ejemplo, aunque someter la tasa de rendimiento del capital, la tasa de rendimiento de los activos y los préstamos no redituables a seguimiento es importante para asegurar que el cliente siga siendo rentable, solvente y administrado satisfactoriamente, proporciona una idea incompleta de los resultados del proyecto en sí y arroja poca luz sobre el verdadero aporte al desarrollo de la intervención. El análisis económico del proyecto se limita a un análisis de la tasa efectiva del rendimiento del capital, calculada ajustando la tasa de rendimiento del capital para incluir los impuestos. No se realizó ningún otro ajuste económico (por ejemplo, para tener en cuenta el beneficio para los consumidores, empleados, la comunidad, etc.) en este caso.

Aunque no se menciona en el documento de préstamo, que desde el punto de vista de la evaluabilidad debería ser un documento independiente, SCF parece estar comprometido a recopilar información sobre otros indicadores para los proyectos de salud y educación. Por ejemplo, con respecto a estos proyectos, se prevé un seguimiento del porcentaje de pacientes a los que se haya alcanzado con financiamiento público y del porcentaje de estudiantes de poblaciones de ingreso bajo y mediano.

**Seguimiento y evaluación.** En el plan de seguimiento se enumeran los indicadores cuantitativos identificados en la DEM, pero no se presenta un plan para recopilar información o realizar el seguimiento de otros ámbitos que, según la DEM, podrían tener un impacto (por ejemplo, competencia, expansión del mercado, efectos de demostración de renovación, entre otros). El plan de evaluación describe el proceso de autoevaluación a través de los Informes ampliados de seguimiento del desempeño y declara que los clientes proporcionarán la mejor información con que cuentan sobre los indicadores de resultado incluidos en la DEM. Sin embargo, no se ofrece ninguna explicación del tipo de información que se espera proporcionen los clientes ni cómo la recopilarán o la compartirán con el Banco.

En parte debido a diagnósticos deficientes y a la falta de especificidad en la definición de los objetivos, la lógica vertical del proyecto analizado no se desarrolló ni se justificó cabalmente, y ello constituye el tercer tema identificado en el análisis de OVE. Estos proyectos no establecen un vínculo claro entre las actividades por realizarse y los resultados de desarrollo previstos de la intervención. Aunque las directrices de la DEM disponen que las propuestas de préstamo deben presentar un cuadro en que los productos se vinculen con los resultados, ninguno de los proyectos revisados por OVE incluyeron dicho cuadro, pese a que ello habría mejorado muy considerablemente la transparencia de lo que se estaba proponiendo. Los documentos tampoco proporcionaron pruebas de que las intervenciones propuestas podían producir las externalidades —es decir, los resultados de desarrollo— como se afirmaba en los documentos de préstamo. Un ejemplo patente es el proyecto BR-L1313 descrito en el Recuadro 5 que no proporcionó pruebas satisfactorias de que la intervención sería una herramienta eficaz para promover el desarrollo de los niños en la primera infancia entre las poblaciones pobres en Brasil.



**El cuarto tema con respecto a la evaluabilidad se refiere a los indicadores.** Aunque la hoja de trabajo de la DEM centra la atención en los indicadores, OVE detectó graves problemas en su definición e identificación. Los proyectos incluyeron buenas evaluaciones globales del Desempeño operativo, pero faltaban indicadores acertados para medir el aporte al desarrollo. Si bien realizar un seguimiento de las tasas de rendimiento del capital y de los activos, así como de los préstamos no redituables es esencial —e importante para que el Banco pueda medir el riesgo de crédito— los indicadores que conforman la sección de la DEM sobre Desempeño operativo del proyecto no ayudan a medir la contribución de los proyectos al desarrollo económico.

**Las tres operaciones analizadas por OVE que SCF llevó a cabo con intermediarios financieros ofrecen ejemplos en que no se consideraron adecuadamente los beneficios económicos.** El análisis se limitó a calcular la tasa efectiva de rendimiento del capital ajustándola para tener en cuenta los impuestos y los subsidios, pero sin considerar los costos y beneficios para todos los interesados pertinentes. Se examinaron únicamente los resultados de los intermedios financieros sin considerar el impacto económico más amplio del proyecto. Apenas se intentó medir los cambios en los mercados en que los intermediarios financieros habían realizado sus operaciones. A través de modelos más complejos, los proyectos de OMJ desplegaron mayores esfuerzos para medir la tasa de rendimiento económico de las intervenciones, pero no se pudo acceder a los documentos en que estos cálculos se justificaban a través de los enlaces en la hoja de trabajo de la DEM.

**Los problemas mencionados con anterioridad con los indicadores podrían en parte ser consecuencia del formato de la DEM que limita el número de indicadores que pueden utilizar los equipos.** Los proyectos que analizó OVE incluyeron un número de indicadores muy restringido. En las dos primeras secciones de la DEM —Desempeño operativo y Resultados de desarrollo— los proyectos emplearon, a lo más, cuatro indicadores. Las consultas con los equipos de proyecto revelaron que se esperaba que el seguimiento de indicadores fuera más allá de los que estaban incluidos en la DEM. En los proyectos de OMJ, sobre todo, un gran número de indicadores parecería ser objeto de un seguimiento a través del sistema PULSE<sup>31</sup> que parece ser una iniciativa prometedora para mejorar la evaluabilidad de los proyectos ya que tiene por objetivo facilitar su seguimiento y evaluación. Los equipos de OMJ entrevistados para esta evaluación proporcionaron la información sobre sus proyectos incluidos en el sistema PULSE, ajustándose a los indicadores definidos en el sistema IRIS<sup>32</sup>. Los cuadros que proporcionaron los equipos que no se incluyeron como anexos en los proyectos, son más completos e informativos que el material que figura en la DEM. Sin embargo, estos indicadores adicionales no se incluyen en el documento de préstamo, lo cual afecta la evaluabilidad de los proyectos, ya que el documento de préstamo debería ser autónomo e incluir la definición de los indicadores SMART. La DEM parece crear restricciones innecesarias que comprometen la evaluabilidad en lugar de facilitarla.

#### RECUADRO 5. PUPA

El proyecto BR-L1313 se compone de un préstamo garantizado de OMJ por US\$3 millones para iniciar las operaciones de PUPA, un negocio social que desarrolló ZOOM Editora —el representante exclusivo de LEGO en Brasil— para abordar carencias en el desarrollo de los niños en la primera infancia. El producto PUPA incluirá un paquete didáctico compuesto de revistas, recursos audiovisuales y juguetes LEGO y el programa ofrecerá capacitación a las personas cuidadoras en cuanto a técnicas del desarrollo en la primera infancia. El producto se venderá a padres y proveedores de cuidados en comunidades de bajo ingreso a través de una red de ONG asociadas y microfranquicias (mujeres que trabajan por cuenta propia y que se encargarán de inscribir a los clientes, ayudarlos a seleccionar el paquete PUPA apropiado, entregar los paquetes y realizar encuestas para realizar un seguimiento de los indicadores de desempeño social).

Este proyecto fue impulsado por pruebas de que un bajo nivel de desarrollo cognitivo en la infancia va aparejado de un menor rendimiento escolar y, por consiguiente, de sueldos más bajos. También se consultaron estudios especializados sobre el impacto de las intervenciones de desarrollo en la primera infancia para justificar el respaldo del Banco a este enfoque pionero.

El proyecto se basa en el supuesto de que la intervención propuesta, una innovación cuyo producto aún no ha sido creado, tendrá impactos semejantes a los de otras intervenciones de desarrollo en la primera infancia. En realidad, se trata de una iniciativa experimental. En la primera etapa, se llevará a cabo en cinco comunidades de bajo ingreso de Sao Paulo en que ZOOM ha establecido sólidos vínculos con las ONG que administran guarderías infantiles gratuitas. En el segundo año, PUPA será inaugurado formalmente y vendido a lo largo del estado de Sao Paulo. Una vez establecidas las operaciones, el programa se ampliará para incluir a otras regiones del país. Ello significa que constituye una buena oportunidad para el aprendizaje.

A juzgar por la información presentada en el documento de préstamo y sus anexos, el proyecto parece plantear importantes consideraciones de evaluabilidad. En primer lugar, falta claridad en la presentación del modelo. El diseño de muchos aspectos de la intervención parece haberse postergado hasta la aprobación del proyecto. El producto que se pretende vender ni siquiera se ha creado. Segundo, esta fase experimental no incluye un claro plan de evaluación. La prueba que se administrará a los niños para medir su desarrollo cognitivo sigue en etapa de preparación y se supedita a una operación de cooperación técnica que aún no ha sido aprobada. Por consiguiente, se corre un alto riesgo de que se pierda la oportunidad de aprender de esta experiencia.

Tercero, el documento de préstamo no incluye un diagnóstico acertado del mercado de este producto o de su aporte al desarrollo. No está claro si existe una verdadera demanda para este producto o a qué precio podría comercializarse en la población meta: los padres y las personas cuidadoras informales en la base de la pirámide. De hecho, la necesidad de este producto no se expresa satisfactoriamente en el documento de préstamo ya que el proyecto proporciona sólo datos sobre la baja asistencia de establecimientos preescolares y de guarderías infantiles, pero no establece un vínculo claro entre esos datos y los bajos niveles de desarrollo en la primera infancia. El proyecto se basa en la hipótesis de que recibir ayuda de una persona cuidadora informal da lugar a un menor desarrollo cognitivo, lo cual es una cuestión empírica.



Hay una clara necesidad de continuar fortaleciendo los indicadores para evaluar el desarrollo del Sector Privado en el DEM (C) Singal Subler Moran, 2012

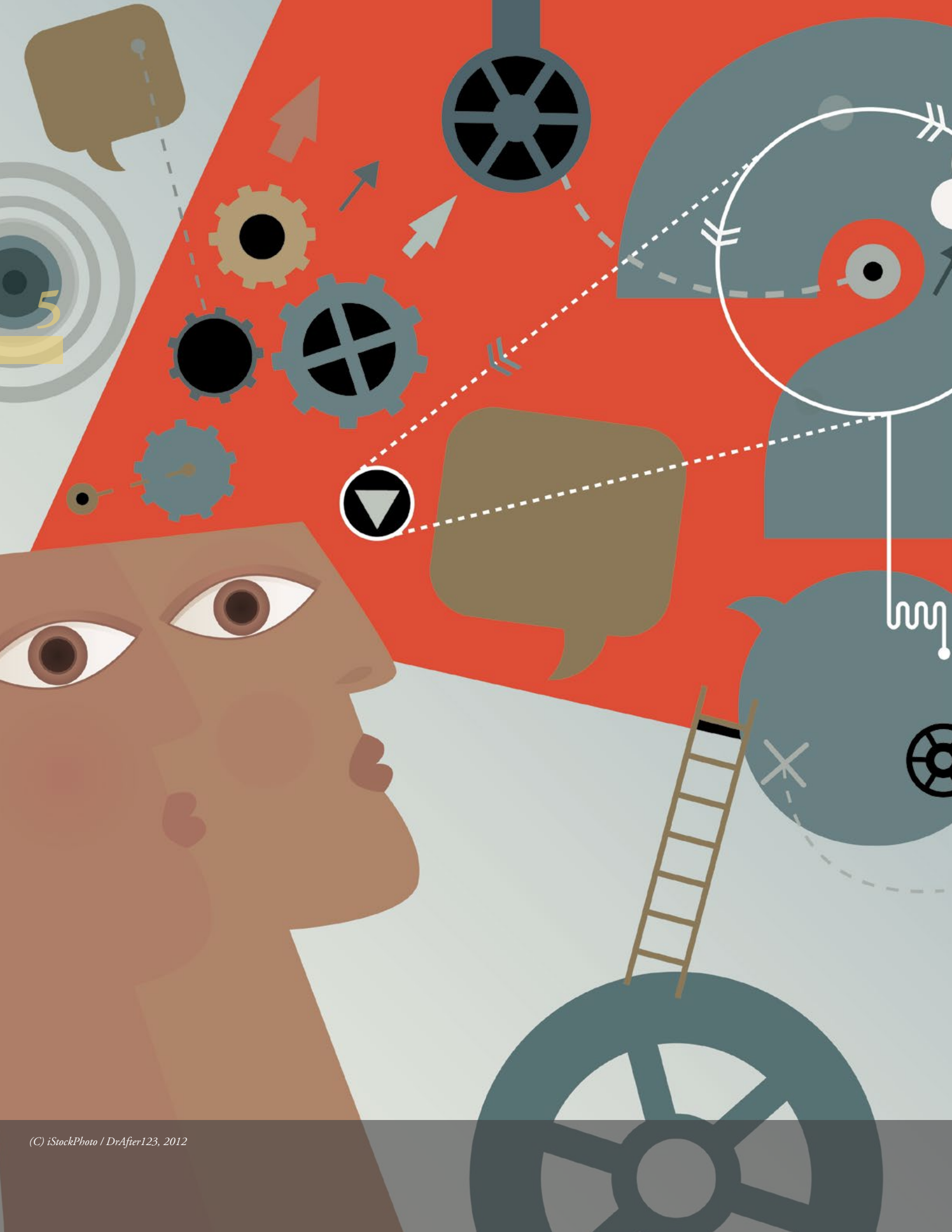
Existe una clara necesidad de seguir fortaleciendo los indicadores de la DEM para evaluar el desarrollo del sector privado y proporcionar a los equipos más orientación para que puedan identificarlos y cuantificarlos. Se requieren indicadores cuantitativos únicamente en las secciones Desempeño operativo del proyecto y Contribución al desarrollo económico, en tanto que se aceptan indicadores cuantitativos y parámetros de referencia cualitativos en las secciones Riesgo medioambiental/social y Mitigación y contribución al desarrollo del sector privado. La última sección de la DEM (Desarrollo del sector privado) requiere indicadores/resultados para una serie de ámbitos: competencia, expansión del mercado, propiedad privada e impacto de transición, transferencia de tecnología y conocimientos, efecto de demostración de la innovación, normas sobre gobernanza empresarial, marco legal y normativo, así como infraestructura física y del mercado financiero. Sin embargo, en los proyectos que analizó OVE, la mayoría de las secciones no incluían indicadores o parámetros de referencia cualitativos adecuados para establecer si los resultados previstos se habían alcanzado. En la subsección sobre expansión del mercado del proyecto AR-L1135, por ejemplo, se sostuvo que “*el Banco CMF tendrá un impacto reducido sobre la expansión del mercado de las PYME*”, pero no define un indicador, un parámetro de referencia o una meta para esta expansión prevista, limitándose simplemente a señalar que “*la expansión efectiva se verificará cuando se realice la evaluación [...] sobre la base de información que proporcione CMF.*”

Un quinto tema que incide en la evaluabilidad de los proyectos sin garantía soberana es el sistema de puntaje de la DEM. En la práctica, el uso de la DEM de las operaciones sin garantía soberana genera incentivos negativos para los equipos de proyecto ya que el puntaje de evaluabilidad más alto se otorga cuando un criterio no se aplica a un proyecto, lo cual infla su puntaje de evaluabilidad final. Las categorías que se analizan en la sección Desarrollo del sector privado de la DEM se definieron siguiendo las Normas de Buenas Prácticas del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación (ECG-GPS) que disponen que “*al asignarse las calificaciones de [desarrollo del sector privado], podrán considerarse los siguientes factores: competencia [...]; expansión del mercado [...]; propiedad privada y espíritu empresarial [...]; Marcos para mercados [...]; transferencia y difusión de conocimientos especializados [...]; efectos de demostración [...]; normas de gobernanza y conducta empresarial [...]; desarrollo de instituciones financieras y mercados financieros/de capital [...]; desarrollo de infraestructura física [...].*” (Tercera edición de la Normas de Buenas Prácticas del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación; el subrayado es nuestro). Como se sugiere en dichas normas, se trata de una lista indicativa de ámbitos que contribuyen al desarrollo del sector privado. No se espera que todos los ámbitos se consideren en todos los proyectos. De hecho, OVE observó que los equipos han sostenido que algunas de estas dimensiones no se aplican a sus proyectos. Sin embargo, el puntaje de evaluabilidad correspondiente es 10. Durante entrevistas con los oficiales de Efectividad en el Desarrollo de VPP, OVE constató que cuando una dimensión no puede aplicarse siempre se asigna un puntaje de 10, a pesar de que esa regla no se explicita en las directrices sobre la DEM de las operaciones sin garantía soberana. En consecuencia, los puntajes de evaluabilidad se han inflado, con lo cual casi todos los proyectos obtienen un puntaje de más de nueve. Los proyectos se están calificando como muy evaluables a pesar de todas las consideraciones relacionadas con la evaluabilidad ya señaladas.

Un tema final que se observa en los proyectos, pero que no se aborda en la DEM, es que no se efectúa una valoración de lo adecuado del seguimiento y la evaluación. Las directrices describen los procedimientos estándar de seguimiento<sup>33</sup> y evaluación<sup>34</sup> para todos los proyectos. Si el proyecto contempla actividades de evaluación que van más allá de estas normas estándar (por ejemplo, evaluaciones de impacto o análisis económicos detenidos realizados ex post), las mismas deben especificarse en el documento de préstamo junto con una descripción de cómo el Banco respaldará al cliente en el seguimiento de los resultados de desarrollo del proyecto. No obstante, en la DEM no se evalúa la idoneidad del plan de evaluación o la disponibilidad de recursos (véase el Recuadro 5). Cuando el equipo del proyecto no prevé realizar actividades de evaluación al margen de las prácticas estándar (informes de supervisión anuales y el Informe Ampliado de Supervisión del Proyecto (XPSR)), las directrices de la DEM para las operaciones sin garantía soberana disponen que no es necesario que los funcionarios formulen un plan detallado de seguimiento y evaluación. Lo único que se solicita es que se describa cómo los indicadores incluidos en el proyecto serán objeto de seguimiento durante la vida del proyecto. Esa disposición es insuficiente. En primer lugar, en el XPSR no se exige que se proporcionen pruebas de los resultados

atribuibles a la intervención. Ello significa que un XPSR completo es necesario, pero no suficiente, para demostrar una relación causal entre el proyecto y los aportes al desarrollo. Segundo, las pruebas de los procesos de validación del XPSR que realizó OVE indican que cuando los proyectos alcanzan la fase inicial de madurez operativa la información necesaria para realizar una evaluación completa del desempeño del proyecto suele no estar disponible. Aunque ninguno de los proyectos para los cuales se preparó la DEM ha sido validado, el análisis de los estudios de caso parece indicar que la DEM no podrá resolver el problema puesto de manifiesto por el equipo de OVE encargado de validar los XPSR.

**Sobre la base del análisis anterior, OVE estima que se requieren revisiones pormenorizadas en la DEM para las operaciones sin garantía soberana para mejorar la calidad de la revisión de la evaluabilidad, y que dichos cambios podrían reducir la carga de trabajo de los oficiales de inversión.** La información necesaria para revisar la evaluabilidad de los proyectos debe incluirse en el documento de préstamo, en lugar de incluirse en documentos repetitivos que hacen perder tiempo a los equipos de proyecto y reducen la claridad de la información que revisan los evaluadores.





# 5 Conclusiones y Recomendaciones

**La experiencia acumulada con este proceso experimental fue fructífera y OVE tiene intenciones de seguir utilizando la validación de la DEM como principal fuente para difundir información sobre la evaluabilidad de los proyectos del Banco. En el futuro, OVE prevé dar a conocer a la Administración los resultados de cada validación a medida que se vayan completando y presentar periódicamente información a la Administración sobre cada conjunto de validaciones.**

Durante este primer proceso de validación, OVE tomó nota de que las herramientas utilizadas para revisar la evaluabilidad de los proyectos con garantía soberana son muy similares a los que se emplean en los proyectos sin garantía soberana y que los puntajes calculados con esas herramientas no son comparables. La DEM de las operaciones con garantía soberana se basa en un enfoque de evaluabilidad más completo, lo cual explica quizás la alta variabilidad de los puntajes de estos proyectos con respecto a los que no tienen garantía soberana. Según el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo de 2011, todos los proyectos sin garantía soberana se clasificaron como muy evaluables y la mayoría obtuvieron puntajes de evaluabilidad de entre 9 y 10, en tanto que los puntajes de evaluabilidad de los proyectos con garantía soberana variaron entre 5,8 y 10.

Con respecto a la validación de la DEM de los préstamos con garantía soberana, los puntajes finales de OVE fueron similares a los de la Administración. No obstante, el análisis de OVE en el presente informe parece indicar que la DEM de las operaciones con garantía soberana podría seguir mejorándose en algunos ámbitos. La mayor parte de las discrepancias entre la evaluación de OVE y los puntajes de la DEM al aprobarse los proyectos se concentraron en la primera parte de la DEM en que el número de criterios subjetivos es mayor. Otras secciones de la DEM también podrían mejorarse para que la evaluabilidad sea objeto de una revisión más acertada.

OVE no pudo validar la DEM de los proyectos sin garantía soberana porque la herramienta que se emplea actualmente no cuantifica la evaluabilidad en forma correcta y OVE detectó graves problemas de evaluabilidad en los proyectos analizados. Aunque el número de proyectos sin garantía soberana analizados en este proceso fue pequeño, fue suficiente para poner de manifiesto las deficiencias básicas del instrumento. La DEM de las operaciones sin garantía soberana que se emplea actualmente no aborda estas deficiencias, a pesar de que los puntajes de evaluabilidad declarados para estos proyectos fueron similares y muy altos y se tradujeron en una evaluación poco informativa. La DEM de las operaciones sin garantía soberana cumple actualmente demasiadas funciones y el análisis de la evaluabilidad necesita separarse de la evaluación de la probabilidad de éxito de los proyectos. Asimismo, los indicadores que serán objeto de seguimiento deben figurar en la misma lista. La complejidad del formato actual de la DEM de las operaciones sin garantía soberana es innecesaria.

Un análisis más detenido de los incentivos en cuanto al diseño de los proyectos, y más adelante con respecto al seguimiento y la evaluación, sugiere que incluso los proyectos calificados como muy evaluables cuando se aprueban posiblemente no puedan presentar información sobre resultados cuando se completan. Antes de aprobarse los proyectos, la necesidad de preparar la DEM y, más recientemente, de obtener un puntaje mínimo de 5 en cada una de las secciones de evaluabilidad crea incentivos para que los equipos asignen mayor importancia a la evaluación en la etapa de diseño del proyecto. Una vez aprobado el proyecto, en cambio, puede prestarse mayor atención a la ejecución a costa de no finalizar el análisis inconcluso en el documento de préstamo. Las pruebas examinadas en el presente informe parecen indicar que, incluso cuando los instrumentos del Banco logran orientar los proyectos hacia intervenciones más evaluables, ello puede no ser suficiente para que el Banco presente información sobre resultados en el futuro.

## RECOMENDACIONES

OVE presenta a la Administración las siguientes recomendaciones para fortalecer aún más las herramientas de la DEM y su aplicación:

- Reforzar la DEM de las operaciones con garantía soberana:
  - Brindando asesoramiento más detallado con respecto a las preguntas de mayor contenido subjetivo. Ello fue especialmente cierto para las seis primeras preguntas de la DEM, cuya guía autodidáctica debe aclararse y cuyas preguntas deben afinarse.
  - Considerando las preguntas sobre indicadores en conjunto, en lugar de contestar cada una independientemente. En la DEM se pregunta si se ha identificado por lo menos un indicador para cada impacto/resultado / producto, si los indicadores reúnen las características SMART (es decir, si

son específicos, cuantificables, atribuibles/alcanzables, pertinentes y si están limitados en el tiempo) y si establecen parámetros de referencia, metas y medios de verificación. Todas estas preguntas deben considerarse en su conjunto.

- **Revisando los criterios sobre validez interna y externa.** Deben considerarse juntos ya que la validez externa se relaciona con la medida en que los resultados que son internamente válidos también serán válidos en intervenciones similares. Asimismo, en la guía autodidáctica sobre estos criterios debe considerarse cómo abordar proyectos innovadores. Un proyecto pionero, que define acertadamente el modelo que se desea someter a prueba y cómo hacerlo, no puede ser menos evaluable que un proyecto que reproduce lo que otras intervenciones han logrado en el pasado.
- **Eliminando el requisito de ampliar el marco de resultados y los indicadores para que incluyan los impactos finales.** Aunque desde el punto de vista de la lógica vertical es importante identificar los impactos y relacionarlos con los resultados, no se debe exigir que los proyectos identifiquen indicadores para medir impactos que van más allá de la intervención.
- **Suprimiendo de la revisión global y del puntaje final de evaluabilidad la calificación obtenida en la sección sobre Gestión del riesgo.** Aunque la sección sobre riesgos es importante y debe mantenerse en la DEM a efectos de evaluar la calidad de los proyectos, su formato no es adecuado para cuantificar la evaluabilidad.
- **Revisando los criterios que se aplican a los préstamos en apoyo de reformas de política y los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política en tres ámbitos principales.**
  - **Replanteando el análisis económico.** Actualmente, el puntaje de la sección de análisis económico se calcula utilizando el valor máximo que se obtiene del análisis de costos y beneficios y del análisis de la eficacia en función de los costos. Sin embargo, ninguno de estos dos análisis es aplicable a los préstamos en apoyo de reformas de política o los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política. Una alternativa sería especificar el puntaje de esta sección como el puntaje máximo obtenido del análisis de costos y beneficios y del análisis de la eficacia en función de los costos y, en el caso de los préstamos en apoyo de reformas de política y los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, emplear el puntaje del análisis económico general. se esperaría que este análisis general proporcione pruebas sobre los probables impactos económicos de la política y las reformas institucionales respaldadas por los préstamos en apoyo de reformas de política/préstamos programáticos en apoyo de

reformas de política.

- **Aclarando las normas sobre indicadores de producto.** En algunos casos las condicionalidades se aceptaron como indicadores de producto, pero en otros no se aceptaron: las normas utilizadas para aceptarlas o rechazarlas como indicadores deben aclararse.
  - **Aclarando la unidad de análisis.** Concretamente, la unidad de análisis empleada en las normas de evaluabilidad debe definirse para aclarar si la DEM debe considerar el conjunto del programa, o si debe considerar tramos individuales del préstamo en apoyo de reformas de política en forma separada e independiente. Lo mismo sucede con los proyectos que se prevé se complementarán con un préstamo de inversión.
- Realizar un revisión completa de la DEM de las operaciones sin garantía soberana y mejorar su evaluabilidad mediante los siguientes trabajos:
    - **Separar de la medición del probable aporte al desarrollo la valoración de la evaluabilidad en la DEM.** El propósito doble de la DEM vigente limita el formato de dicha herramienta y restringe la valoración de la evaluabilidad de los proyectos. OVE recomienda que el BID elabore una herramienta de análisis de la evaluabilidad más completa, libre de las limitaciones impuestas por la estructura actual de la DEM.
    - **Asegurándose de que la herramienta revisada de evaluabilidad de las operaciones sin garantía soberana abarque los aspectos esenciales de la evaluabilidad.** La evaluabilidad es un concepto sencillo que debe aplicarse por igual a todos los tipos de intervención. La valoración de la evaluabilidad debe sustentarse en al menos tres dimensiones: la lógica del proyecto, que incluye el diagnóstico de la falla de mercado que el proyecto pretende abordar y una clara definición de los objetivos que el Banco propone alcanzar con dicha intervención; el análisis económico, que debe procurar medir todos los impactos que la intervención tendrá en el mercado meta, mediante un análisis acertado de la oferta y la demanda; y el seguimiento y la evaluación, en que debe programarse con precisión quiénes se encargarán de recopilar la información y cómo se utilizará para medir el impacto de la intervención.
    - **Incluir una Matriz de Resultados para presentar claramente todos los indicadores de productos y de efectos directos, así como los vínculos entre los mismos.** Una Matriz de Resultados ayudaría a organizar la información pertinente y permitiría presentar la lógica y los productos del proyecto así como sus efectos directos previstos en un solo lugar (y no separadamente como impone la DEM actual). Las directrices sobre la DEM de las operaciones sin garantía soberana establecen que los proyectos deben incluir un cuadro de

productos que permita cumplir esa función. En la práctica, sin embargo, no parece que este cuadro se esté utilizando.

- **Identificar claramente el financiamiento para la evaluación del proyecto antes de que este último se apruebe.** El financiamiento puede proceder de los recursos de los préstamos sin garantía soberana (financiado por el prestatario) o, en los casos en que ello no sea factible, de otras fuentes de financiamiento, pero debe identificarse desde el inicio.
  
- **Considerar la posibilidad de que una unidad del BID supervise la evaluabilidad de todos los proyectos —con y sin garantía soberana— para que el tratamiento sea sistemático y comparable.** Una opción es la que sugirió la Administración en el documento GN-2489-4: *“En 2012 se completará una revisión de la eficacia de este proceso y, si fuera del caso, SPD asumirá esta responsabilidad y también comenzará a validar las calificaciones de las matrices de las operaciones sin garantía soberana”*. Esta primera recomendación sobre el contenido de la DEM apunta a que las matrices aplicadas a las operaciones con y sin garantía soberana no necesitan ser tan diferentes como lo son actualmente. Asignar esta función a una sola entidad posiblemente ayudaría a eliminar incoherencias innecesarias y fomentaría el aprendizaje y la innovación que favorecen a los clientes de ambos tipos de operaciones.
  
- **Asegurar que se realice un seguimiento después de la aprobación para que los resultados se supervisen y se evalúen más adelante.** El presente informe planteó una cuestión empírica con respecto a la estructura de incentivos, la cual parece ser contraria a una cultura en que los resultados se declaran. OVE seguirá considerando este tema en evaluaciones posteriores.





## ANEXO A

**MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO DE LAS OPERACIONES CON GARANTÍA SOBERANA**  
**SEGUNDA PARTE - EVALUABILIDAD**

Complete los casilleros en blanco en la columna “Sí/No” con un “Sí” si la propuesta del proyecto incluye la información solicitada o si cumple el criterio. Si el proyecto no cumple el criterio, deje el casillero en blanco.

En los casilleros en que se solicita que proporcione información referenciada, **indique las referencias** por escrito en la misma. Rellene los casilleros de la columna “Sí/No” con un “Sí” si proporcionó información.

Criterio	GUÍA AUTODIDÁCTICA DE LA DEM La respuesta es “sí” si:
<b>Sección 3. Lógica del programa</b>	
<b>Diagnóstico del programa</b>	
El principal problema que aborda el proyecto se identifica claramente.	La sección “Antecedentes y problema abordado” del documento operativo del proyecto especifica: información clara, precisa y adecuada sobre la situación. las razones por las cuales la situación constituye un problema que requiere una solución. los datos cuantitativos y cualitativos básicos que permiten dimensionar el problema adecuadamente.
La población beneficiaría a la que se pretende llegar ha sido identificada claramente (unidades familiares, localidades, empresas, usuarios o población general).	La sección “Antecedentes y problema abordado” del documento operativo del proyecto especifica claramente las unidades familiares, localidades, empresas, personas, entre otras entidades, que se prevé recibirán los bienes y servicios que genere el proyecto y que reúnen ciertas características.
Los principales factores (o causas) que contribuyen al problema se identifican claramente.	La sección “Antecedentes y problema abordado” del documento operativo del proyecto incluye las relaciones e interacciones que se dan entre los factores y elementos que constituyen el problema.
Se proporcionan pruebas empíricas de los principales factores determinantes del problema (véanse las directrices en que se ofrece orientación sobre lo que constituye pruebas empíricas suficientes).	La sección “Antecedentes y problema abordado” del documento operativo del proyecto incluye los datos cuantitativos y cualitativos básicos que permiten dimensionar los factores adecuadamente.
Se proporcionan magnitudes de las deficiencias de los principales factores (a fin de evaluar la importancia relativa de los factores identificados).	La sección “Antecedentes y problema abordado” del documento operativo del proyecto incluye, en forma precisa, una reseña de los estudios o evaluaciones que intentan identificar y cuantificar la contribución de los principales factores determinantes al problema. El documento operativo del proyecto debe incluir referencias a dichos estudios.
El diagnóstico tiene en cuenta las características específicas del país en el ámbito de intervención del proyecto.	La sección “Antecedentes y problema abordado” del documento operativo del proyecto incluye, en forma precisa, el contexto histórico, político, social y económico en que surgió el problema, así como los contextos en que se intentará la solución.
<b>Intervenciones o soluciones propuestas</b>	
Las intervenciones propuestas se vinculan claramente con las necesidades o los problemas identificados en el diagnóstico.	Se especifica en forma clara y precisa la forma en que la intervención propuesta contribuirá a resolver los problemas identificados en el diagnóstico.

MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO DE LAS OPERACIONES CON GARANTÍA SOBERANA

SEGUNDA PARTE - EVALUABILIDAD

Las pruebas de la eficacia de la intervención se basan en evaluaciones existentes de intervenciones en otros contextos o en contextos similares (validez interna).	La sección “Justificación” del documento operativo del proyecto incluye pruebas empíricas (datos cuantitativos y cualitativos actualizados) de la eficacia de intervenciones similares. El documento operativo del proyecto debe incluir referencias a dichos estudios.
Se proporciona información sobre la aplicabilidad de la intervención en el país en que se implementará (validez externa).	La sección “Antecedentes y problema abordado” del documento operativo del proyecto incluye, en forma precisa, una reseña de estudios o evaluaciones en que se analiza hasta qué punto la intervención será factible en el país en que se implementará y en una cierta fecha y momento. El documento operativo del proyecto debe incluir referencias a dichos estudios.
La dimensión de la solución propuesta guarda relación con el objetivo del proyecto y su magnitud.	El alcance de las intervenciones (tema abordado principalmente en la matriz de resultados) está claramente relacionado con la magnitud del programa.
<b>Calidad de la Matriz de Resultados</b>	
<b>Sección 1: Lógica vertical</b>	
<p>Verifique la lógica vertical. Cada nivel contribuye lógicamente al siguiente nivel.</p> <p>Insumos -&gt; Actividades-&gt;Productos-&gt;Resultados-&gt;Impactos</p> <p><b>De arriba hacia abajo:</b> ¿Cómo puede alcanzarse un determinado nivel? La respuesta debe ser: completando exitosamente el nivel inmediatamente inferior.</p> <p><b>De abajo hacia arriba:</b> ¿Por qué se está realizando un nivel determinado? La respuesta debe ser: para alcanzar el siguiente nivel superior.</p>	<p>La Matriz de Resultados del proyecto debe definir claramente las relaciones de causa y efecto entre los diferentes componentes del problema correspondientes a los tres niveles de objetivos: productos, resultados e impacto.</p> <p>La lógica vertical implica la existencia de un modelo en que la generación de productos contribuirá a que se alcancen los resultados del proyecto. A su vez, el siguiente nivel implica que de alcanzarse el resultado, se habrá contribuido en forma significativa al logro del impacto del proyecto.</p>
<b>Sección 2: Impacto del programa</b>	
<p>Los impactos deseados a mediano o largo plazo se enuncian en el documento operativo del proyecto y están estrechamente relacionados con la estrategia de país/ Matriz de Resultados del programa de país con respecto a ese sector o ámbito de intervención. De hecho, el impacto del proyecto suele ser igual al objetivo sectorial declarado y al indicador de la Matriz de Resultados de la estrategia de país.</p> <p>Un proyecto no es generalmente el único medio para alcanzar el objetivo general; es posible que sólo contribuya al objetivo general indirectamente. Se necesitan varios otros programas de país y sectoriales para respaldar la consecución del objetivo general o el impacto deseado. Éstos se especifican como logros verificables que se prevén como resultados a mediano o largo plazo en la intervención.</p>	<p>La Matriz de Resultados del proyecto identifica claramente el impacto previsto del proyecto y si este impacto está claramente relacionado con los objetivos de la estrategia de país para ese sector o ámbito de intervención.</p> <p><i>Impacto del proyecto:</i> Efectos a largo plazo, primarios y secundarios, positivos y negativos que una intervención de desarrollo genera directa o indirectamente tanto intencional como no intencionalmente. Los impactos se refieren generalmente a cambios en las condiciones de vida o en las instituciones y no están bajo el control directo de los encargados de la gestión del proyecto.</p>
<p>Se identifica al menos un indicador para cada impacto.</p> <p>Los indicadores son los parámetros seleccionados para verificar si el cambio deseado está ocurriendo.</p>	<p>La Matriz de Resultados del proyecto incluye parámetros seleccionados a través de los cuales se verificará que el cambio deseado está ocurriendo.</p>

## MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO DE LAS OPERACIONES CON GARANTÍA SOBERANA

## SEGUNDA PARTE - EVALUABILIDAD

<p>Los indicadores reúnen las características SMART (son específicos, mensurables, alcanzables, realistas y están limitados en el tiempo).</p>	<p>En la Matriz de Resultados del proyecto se identifican los indicadores de impacto SMART:  <i>Específico</i>: Preciso e inequívoco.  <i>Mensurable</i>: El indicador es susceptible de medición, cálculo o cómputo, y se presta a una validación independiente.  <i>Alcanzable/atribuible</i>: El indicador puede atribuirse al programa.  <i>Realista</i>: El indicador es exacto y se relaciona con los objetivos del programa.  <i>Limitado en el tiempo</i>: Se ha fijado una fecha específica (o varias fechas, según los resultados previstos y el plan de seguimiento y evaluación) para medir el indicador.</p>
<p>Todos los indicadores tienen un valor de referencia o un punto inicial predeterminado para que el desempeño pueda compararse más adelante.</p>	<p>La Matriz de Resultados incluye datos ex ante sobre el estado de los indicadores seleccionados para realizar el seguimiento y evaluar el impacto del proyecto.  En el caso del impacto, los valores de referencia proporcionan información ex ante sobre las condiciones que se prevé cambiarán debido a la contribución del proyecto. Los valores de referencia establecen el punto de partida del proyecto y son esenciales para cuantificar los avances y la consecución de objetivos en una fecha posterior.</p>
<p>Todos los indicadores tienen un valor meta. Una meta es un nivel predeterminado del grado de éxito que se prevé dentro de un plazo específico. En el caso de los préstamos basados en el desempeño, el logro de las metas da lugar a desembolsos; en los demás casos, las metas son indicativas de la dirección en que debe ir el cambio.</p>	<p>La Matriz de Resultados incluye el nivel cuantitativo predeterminado del impacto que se prevé dentro de un plazo específico.  El valor meta debe expresarse en la misma unidad que el valor de referencia.</p>
<p>Todos los indicadores tienen una fuente de datos o un plan claro para recopilarlos.</p>	<p>La Matriz de Resultados o el plan de seguimiento y evaluación del proyecto incluyen una fuente definida de datos o un plan claro de recopilación de datos para cada indicador de impacto.</p>
<p><b>Sección 3: Resultados</b></p>	
<p>Las mejoras deseadas (efectos) como resultado del proyecto se enuncian claramente.  Los resultados deben describir lo que se espera será diferente como resultado de la ejecución de los productos del proyecto; NO lo que el proyecto va a hacer.  Se expresan como logros esperados y verificables (el aumento de los puntajes de lectura de los niños y la disminución de la malnutrición, por ejemplo, son resultados de proyecto de programas de transferencia en efectivo. El acceso permanente a agua potable podría considerarse como un resultado de un proyecto de agua. La reducción de los costos del transporte es un resultado de un proyecto vial. La reducción del tiempo o del costo para un negocio de cumplir requisitos legales es un resultado de un proyecto del sector público).</p>	<p>Resultado: Las mejoras deseadas (efectos) como resultado del proyecto se enuncian claramente.  Los resultados deben describir lo que se espera será diferente como resultado de la ejecución de los productos del proyecto; NO lo que el proyecto va a hacer.  Se expresan como logros esperados y verificables (el aumento de los puntajes de lectura de los niños y la disminución de la malnutrición, por ejemplo, son resultados de proyecto de programas de transferencia en efectivo. El acceso permanente a agua potable podría considerarse como un resultado de un proyecto de agua. La reducción de los costos del transporte es un resultado de un proyecto vial. La reducción del tiempo o del costo para un negocio de cumplir los requisitos legales es un resultado de un proyecto del sector público).</p>
<p>Se identifica a al menos un indicador para cada resultado.  Los indicadores son los parámetros de medición seleccionados mediante los cuales se verifica si el cambio deseado está ocurriendo.</p>	<p>La Matriz de Resultados del proyecto incluye los parámetros de medición seleccionados mediante los cuales se verifica si el cambio deseado está ocurriendo.</p>

## MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO DE LAS OPERACIONES CON GARANTÍA SOBERANA

### SEGUNDA PARTE - EVALUABILIDAD

Los indicadores reúnen las características SMART (es decir, son específicos, mensurables, alcanzables, realistas y limitados en el tiempo).	En la Matriz de Resultados del proyecto se identifican los indicadores de resultados SMART.
Todos los indicadores tienen un valor de referencia o un punto inicial predeterminado para que el desempeño pueda compararse más adelante.	La Matriz de Resultados incluye datos ex ante sobre el estado de los indicadores seleccionados para realizar el seguimiento y evaluar el impacto del proyecto. En el caso del impacto, los valores de referencia proporcionan información ex ante sobre las condiciones que se prevé cambiarán debido a la contribución del proyecto. Los valores de referencia establecen el punto de partida del proyecto y son esenciales para cuantificar los avances y la consecución de objetivos en una fecha posterior.
Todos los indicadores tienen un valor meta. Una meta es un nivel predeterminado del grado de éxito que se prevé dentro de un plazo especificado. En el caso de los préstamos basados en el desempeño, el logro de las metas da lugar a desembolsos; en los demás casos, las metas son indicativas de la dirección en que debe ir el cambio.	La Matriz de Resultados incluye un nivel cuantitativo predeterminado del impacto que se prevé dentro de un plazo especificado. El valor meta debe expresarse en la misma unidad que el valor de referencia.
Todos los indicadores tienen una fuente de datos o un claro plan claro para recopilarlos.	La Matriz de Resultados o el plan de seguimiento y evaluación del proyecto incluyen una fuente definida de datos o un claro plan para recopilar los datos de cada indicador de impacto.
<b>Sección 4: Productos</b>	
Se especifican claramente los productos ejecutables del proyecto. Los productos son “elementos ejecutables.” Resumen lo que el proyecto está obligado a proporcionar por contrato. Se expresan como logros verificables previstos. (Por ejemplo, aumento del acceso a escuelas, niños desparasitados, hectáreas plantadas, adopción de nuevos procedimientos, personal capacitado, número de conexiones a agua potable)	En la Matriz de Resultados se definen claramente los bienes y servicios que serán ejecutados por el proyecto.
Se identifica al menos un indicador para cada producto. Los indicadores son los parámetros seleccionados para verificar si el cambio deseado está ocurriendo.	La Matriz de Resultados del proyecto incluye parámetros seleccionados a través de los cuales se verificará que el cambio deseado está ocurriendo.
Los indicadores reúnen las características SMART (son específicos, mensurables, alcanzables, realistas y están limitados en el tiempo).	En la Matriz de Resultados del proyecto se identifican los indicadores de impacto SMART: <i>Específico:</i> Preciso e inequívoco. <i>Mensurable:</i> El indicador es susceptible de medición, cálculo o cómputo, y se presta a una validación independiente. <i>Alcanzable/atribuible:</i> El indicador puede atribuirse al programa. <i>Realista:</i> El indicador es exacto y se relaciona con los objetivos del programa. Limitado en el tiempo: Se ha fijado una fecha específica (o varias fechas, según los resultados previstos y el plan de seguimiento y evaluación) para medir el indicador.

## MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO DE LAS OPERACIONES CON GARANTÍA SOBERANA

## SEGUNDA PARTE - EVALUABILIDAD

<p>Todos los indicadores tienen un valor de referencia o un punto inicial predeterminado para que el desempeño pueda compararse más adelante.</p>	<p>La Matriz de Resultados incluye datos ex ante sobre el estado de los indicadores seleccionados para realizar el seguimiento y evaluar el impacto del proyecto.</p> <p>En el caso de los productos, los valores de referencia definen los bienes y servicios que se ejecutarán antes del inicio del proyecto. Los valores de referencia establecen el punto de partida del proyecto y son esenciales para cuantificar los avances y la consecución de objetivos en una fecha posterior. Un parámetro de referencia adecuado debe especificar ex ante la cantidad y calidad de los bienes y servicios así como el momento en que se ejecutarán.</p>
<p>Todos los indicadores tienen un valor meta. Una meta es un nivel predeterminado del grado de éxito que se prevé dentro de un plazo especificado. En el caso de los préstamos basados en el desempeño, el logro de las metas da lugar a desembolsos; en los demás casos, las metas son indicativas de la dirección en que debe ir el cambio.</p>	<p>La Matriz de Resultados incluye un nivel cuantitativo predeterminado del impacto que se prevé dentro de un plazo especificado. El valor meta debe expresarse en la misma unidad que el valor de referencia.</p>
<p>Todos los indicadores tienen una fuente de datos o un plan claro para recopilarlos.</p>	<p>La Matriz de Resultados o el plan de seguimiento y evaluación del proyecto incluye una fuente definida de datos o un plan claro de recopilación de datos para cada indicador de impacto.</p>
<p><b>Sección 5: informe de avance de seguimiento del proyecto</b></p>	
<p>Los indicadores de producto tienen metas anuales.</p>	
<p>Los costos totales del proyecto están agrupados por producto previsto.</p>	
<p>Los costos de cada producto indican el monto previsto anual.</p>	
<p>Las sumas de los costos totales programados equivalen al monto total del proyecto (incluido de la contraparte) indicado en la propuesta de préstamo.</p>	
<p><b>Sección 4. Análisis económico</b></p>	
<p><b>Análisis de costos y beneficios</b></p>	
<p>El proyecto especifica la tasa de rendimiento económico o el valor actual neto de sus principales componentes.</p>	<p>La información sobre la forma en que se calcularon la tasa de rendimiento económico y el valor actual neto debe incluirse en el anexo de análisis económico del documento operativo del proyecto. En este anexo debe presentarse el análisis de costos y beneficios realizado, indicarse los beneficios socioeconómicos utilizados en el cálculo, presentarse el flujo de beneficios anuales de la vida del proyecto, explicarse (si procede) la metodología utilizada en la cuantificación de los beneficios e incluirse los flujos anuales de los costos del proyecto (tanto de la inversión como de las operaciones y la manutención) así como todo ajuste efectuado para reflejar el costo real de los recursos. La matriz con el cálculo de la tasa de rendimiento económico o el valor actual neto debe presentarse indicando los flujos de costos y beneficios utilizados.</p>
<p>Los beneficios económicos se identifican y se cuantifican adecuadamente.</p>	<p>Véanse las plantillas de Análisis económico.</p>

## MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO DE LAS OPERACIONES CON GARANTÍA SOBERANA

### SEGUNDA PARTE - EVALUABILIDAD

Se incluyen en el cálculo todos los costos de recursos reales generados durante la vida del proyecto.	Véanse las plantillas de Análisis económico.
Los supuestos utilizados en el análisis son razonables y se enuncian claramente.	Véanse las plantillas de Análisis económico.
Se ha realizado un análisis de sensibilidad que incluye todas las variables clave que podrían afectar los costos, beneficios y supuestos del proyecto.	Véanse las plantillas de Análisis económico.
<b>Análisis de la eficacia en función de los costos</b>	
El proyecto incluye un análisis de eficacia en función a los costos para sus principales componentes.	La información sobre la forma en que se calculó la tasa de rendimiento económico debe incluirse en el anexo de análisis económico del documento operativo del proyecto. Este anexo debe incluir un análisis completo de las diferentes alternativas para alcanzar un objetivo determinado minimizando el valor actual de los costos de recursos reales que entraña lograr dicho objetivo. Sobre la base de este análisis, deberá hacerse una determinación con respecto a la alternativa de menor costo para alcanzar el resultado deseado.
Los resultados clave se identifican adecuadamente.	Véanse las plantillas de Análisis económico.
Se consideran todas las alternativas disponibles.	Véanse las plantillas de Análisis económico.
Se han elaborado estimaciones adecuadas de los costos económicos de cada alternativa.	Véanse las plantillas de Análisis económico.
Se emplean supuestos razonables en el análisis.	Véanse las plantillas de Análisis económico.
Se ha realizado un análisis de sensibilidad que incluye todas las variables clave que podrían afectar el costo de las alternativas y los supuestos.	Véanse las plantillas de Análisis económico.
<b>Si no se incluye un análisis de costo y beneficio o un análisis de la eficacia en función de los costos</b>	
Se presenta una justificación aceptable que explica por qué no se realizó un análisis de costos y beneficios o un análisis de la eficacia en función de los costos. Asimismo, se presenta un análisis adecuado de las alternativas del proyecto y los costos de oportunidad, y de los beneficios socioeconómicos del proyecto y sus externalidades, tanto positivas como negativas.	Esta información debe incluirse en el anexo de análisis económico del documento operativo del proyecto.
<b>Sección 5. Seguimiento y Evaluación – Calificación por ámbito</b>	
<b>I. Seguimiento</b>	
El Banco y el prestatario han convenido en utilizar como Plan de seguimiento de la operación la Matriz de Resultados y las actividades definidas en el Informe de seguimiento del avance del proyecto.	En el anexo sobre el plan de seguimiento y evaluación del documento operativo del proyecto se especifica que el Banco y el prestatario han convenido en utilizar la Matriz de Resultados y las actividades definidas en el Informe de seguimiento del avance del proyecto como principales elementos de seguimiento de la operación.



## MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO DE LAS OPERACIONES CON GARANTÍA SOBERANA

## SEGUNDA PARTE - EVALUABILIDAD

Los mecanismos de seguimiento han sido programados y presupuestados.	En el anexo sobre el plan de seguimiento y evaluación del documento operativo del proyecto se especifican las principales actividades (elaboración del informe de seguimiento del avance del proyecto, entre otras), el cronograma (incluida la frecuencia con que se recopilan datos) y las personas a cargo de cada actividad, y a cada una de estas actividades se le asigna un presupuesto a través de esta operación u otras fuentes financieras.
Asegurar que la fuente o los medios de recopilación de datos (a efectos de los resultados, los productos y las actividades) existen, ya sea consultando al organismo ejecutor y el BID.	En el anexo sobre el plan de seguimiento y evaluación del documento operativo del proyecto se especifica la fuente de los datos para el seguimiento del programa.
<b>II. Evaluación</b>	
<b>General</b>	
El proyecto cuenta con un plan de evaluación que se conforma a las directrices del Banco sobre la DEM de las operaciones con garantía soberana.	En el anexo sobre el plan de seguimiento y evaluación del documento operativo del proyecto se especifican las principales actividades, el cronograma (incluida la frecuencia con que se recopilan datos) y las personas a cargo de cada actividad y a cada una de estas actividades se le asigna un presupuesto a través de esta operación u otras fuentes financieras.
Se han definido los programas para diseñar herramientas de encuesta/recopilar datos de referencia /realizar encuestas de seguimiento.	En el anexo sobre el plan de seguimiento y evaluación del documento operativo del proyecto se especifican los cronogramas para diseñar instrumentos de encuesta, recopilar datos de referencia y realizar encuestas de seguimiento.
El plan de evaluación tiene un presupuesto asignado.	En el anexo sobre el plan de seguimiento y evaluación del documento operativo del proyecto se especifica el presupuesto asignado a cada actividad de evaluación a través de esta operación u otras fuentes financieras.
<b>Metodología para medir los beneficios incrementales ex post (al concluirse el proyecto)</b>	
<b>Método utilizado para evaluar los resultados</b>	
1. Asignación aleatoria	Debe especificarse en el anexo sobre de plan de seguimiento y evaluación del documento operativo del proyecto.
2. Métodos no experimentales (diferencia en diferencias, nivelación del puntaje de propensión, discontinuidad de regresión, variables instrumentales, modelos de simulación u otros enfoques que permiten la atribución).	Debe especificarse en el anexo sobre de plan de seguimiento y evaluación del documento operativo del proyecto.
3. Análisis de costos y beneficios ex post.	Debe especificarse en el anexo sobre de plan de seguimiento y evaluación del documento operativo del proyecto.
4. Análisis de la eficacia en función de los costos ex post.	Debe especificarse en el anexo sobre de plan de seguimiento y evaluación del documento operativo del proyecto
5. Comparación “antes y después” o “sin y con” (sin atribución).	Debe especificarse en el anexo sobre de plan de seguimiento y evaluación del documento operativo del proyecto.

MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO DE LAS OPERACIONES CON GARANTÍA SOBERANA

SEGUNDA PARTE - EVALUABILIDAD

Aspectos de evaluación que deben definirse en la etapa de diseño del proyecto	
Se ha seleccionado a un grupo válido de comparación/control.	Un grupo que es idéntico (estadísticamente igual) al grupo de participantes en todos los aspectos salvo uno: su exposición al programa objeto de la evaluación. En el caso del método “antes y después” se ha formulado un argumento riguroso para confirmar que en ausencia de la intervención, los resultados promedio se mantendrían constantes a lo largo del tiempo.
La definición de la alternativa hipotética se realizó en el nivel apropiado (grupos, organismos o grupos), teniendo en cuenta que podría ser necesario asignar grupos a fin de evaluar (i) intervenciones con efectos secundarios considerables y (ii) intervenciones ejecutadas para grupos enteros.	
Se realizó un análisis de poder para asegurar que podrán detectarse impactos significativos.	El análisis de poder tiene en cuenta los efectos detectables mínimos que se desean y el tamaño de la muestra se define en forma correspondiente.
Se han determinado el número de rondas de recopilación de datos y las fechas en que se recopilarán los datos.	Debe especificarse en el anexo sobre el plan de seguimiento y evaluación del documento operativo del proyecto
Se han especificado la información que debe ser recopilada (cuestionario de encuesta) y otros variables de interés.	Debe especificarse en el anexo sobre el plan de seguimiento y evaluación del documento operativo del proyecto.
<b>Sección 6. Gestión del riesgo</b>	
Tasa de riesgo global = magnitud de la probabilidad de los riesgos	Indique la tasa de riesgo global (validada por PDP)
Clasificación del riesgo medioambiental y social	Indique la clasificación del riesgo medioambiental y social (validada por ESG)
<b>Matriz de riesgos</b>	
Los riesgos identificados han sido calificados en función de su magnitud.	
Los riesgos identificados han sido calificados en función de su probabilidad.	
<b>Medidas de mitigación</b>	
Se han identificado medidas de mitigación acertadas para los principales riesgos.	
Las medidas de mitigación establecen indicadores para realizar el seguimiento de su implementación.	

## ANEXO B

CUADRO I. PROYECTOS DE LA MUESTRA DE 2011

Número del proyecto	Nombre del proyecto	Puntaje de evaluabilidad al aprobarse
AR-L1124	Fortalecimiento institucional del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	7,20
AR-L1135	Banco CMF– Facilidad SME	9,37
BA-L1021	Apoyo al Marco de Energía Sostenible para Barbados (SEFB) II	8,70
BH-L1028	Programa de apoyo a WSC - Mejora de sistemas de suministro de agua y saneamiento de New Providence	8,60
BO-L1063	Programa de mejora de la gestión municipal	8,00
BO-L1065	Programa de agua potable y saneamiento para pequeñas localidades y comunidades rurales	9,60
BR-L1282	Programa de saneamiento ambiental para los municipios de la Bahía de Guanabara –PSAM	8,30
BR-L1313	PUPA: Financiamiento innovador para soluciones de aprendizaje infantil	9,67
BR-L1338	Banco BIC – Facilidad “Access2services”	9,44
CH-L1065	Banco BICE – Facilidad “Access2services”	9,97
CO-L1103	Programa de Desarrollo Ambiental de Bahía	9,10
DR-L1035	Programas de Fomento al Turismo – Ciudad Colonial de Santo Domingo	9,80
EC-L1087	Programa de electrificación rural y zonas urbanas marginales del Ecuador	8,00
EC-L1098	Programa de Seguridad Ciudadana: Fortalecimiento de la Eficacia. Policial mediante Mejoras en la Gestión y Uso de la Información Criminológica	8,80
EC-L1099	Programa Nacional de Desarrollo Urbano	8,10
ES-L1053	Financiamiento para Acceso al Agua Potable y Sistemas de Saneamiento (FIHIDROS)	8,27
HA-L1065	Programa de Transformación Institucional y Modernización del Sector Energético I	6,30
HO-L1079	Programa de Apoyo a la Reforma de las Instituciones Provisionales y del Sistema de Gestión de RRHH	8,60
PN-L1070	Programa de Reducción de Vulnerabilidad por Desastres Naturales y Cambio Climático I	9,10
PR-L1061	Programa de Catastro Registral II	10,00
PR-L1066	Programa de Apoyo a la Inserción Laboral	9,40



- <sup>1</sup> Leviton et al. (2010).
- <sup>2</sup> En el documento de trabajo OVE WP-01/00 de diciembre de 2000 figura información detallada sobre los instrumentos de evaluabilidad diseñados por OVE en 2001.
- <sup>3</sup> Los resultados de los tres momentos en que OVE analizó la evaluabilidad de los proyectos pueden verse en los documentos RE-275, RE-333 y RE-379.
- <sup>4</sup> La Matriz de Efectividad en el Desarrollo correspondiente a los préstamos sin garantía soberana se definió en el Marco de Efectividad en el Desarrollo para los Proyectos de SCF (documento GN24731) y se fundamenta en las normas de buenas prácticas del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación. Dicha matriz fue adoptada por SCF y OMJ, mientras que la matriz de Efectividad en el Desarrollo para los préstamos con garantía soberana, cuyas directrices originales figuran en el documento GN-2489, fue formulada por SPD.
- <sup>5</sup> En este nuevo proceso, se espera que SPD, en el caso de los proyectos con garantía soberana, o los oficiales de Efectividad en el Desarrollo de VPP, en el caso los proyectos sin garantía soberana, proporcionen comentarios a los equipos con ocasión de la Reunión de elegibilidad y revisión del riesgo y de la Revisión de la Calidad y el Riesgo. Antes de que los proyectos se envíen al Comité de Políticas Operativas, SPD o los oficiales de desarrollo de VPP validan la versión final de la DEM y preparan una nota de evaluabilidad que se incluye como anexo en la Propuesta de proyecto.
- <sup>6</sup> En el documento GN-2489-4 se explica cómo debe analizarse cada dimensión de la evaluabilidad..
- <sup>7</sup> En ese informe no se hecho ningún intento por comparar las conclusiones de OVE con las de revisiones anteriores de la evaluabilidad (documentos RE-275, RE-333 y RE-379) porque en este proceso se ha utilizado una herramienta diferente y, por consiguiente, los puntajes de evaluabilidad de los proyectos no son comparables.
- <sup>8</sup> Documento GN-2489-6.
- <sup>9</sup> Como resultado de la revisión de la DEM en 2011, muchos de los criterios se revisaron y se desglosaron en preguntas más específicas, lo cual corresponde más a una lista de verificación. Desde entonces, se espera que los equipos de proyecto proporcionen referencias en todas las preguntas de fondo de la DEM. De entrevistas con el personal del Banco, se comprobó que la estructura de la DEM ha ayudado a los equipos a preparar sus propuestas de préstamo, lo cual podría contribuir a que los proyectos sean más evaluables.
- <sup>10</sup> Aunque las directrices de la DEM de las operaciones sin garantía soberana señalan que la propuesta de préstamo y otras secciones de la DEM deben incluir información esencial sobre la evaluabilidad del proyecto, estos componentes de la propuesta de préstamo no se tienen en cuenta en el puntaje global porque contienen mucha más información que la DEM.
- <sup>11</sup> Las revisiones de la evaluabilidad se sustentan en Normas de evaluabilidad de la última revisión de la DEM (Documento GN-2489-5).
- <sup>12</sup> Por ejemplo, en el caso de las operaciones con garantía soberana, los evaluadores de OVE validaron el criterio, siguiendo la guía autodidáctica proporcionada por SPD, pero indicaron en sus comentarios los casos en que no fue posible asignar un simple “sí” (o “no”). en esos casos, se les dio la opción de calificar a los criterios con un “sí-” (o un “no+”). La incidencia de casos en que las calificaciones se clasificaron en esta categoría gris se señala en el Capítulo 3. En el caso de los préstamos sin garantía soberana, tuvo que realizarse un análisis más completo de la DEM, como se explica en el Capítulo 4, y los evaluadores se encargaron de señalar aspectos relacionados con la evaluabilidad no considerados en la DEM.
- <sup>13</sup> De los 24 préstamos en apoyo de reformas de política y préstamos programáticos en apoyo de reformas de política aprobados en 2011, 20 se aprobaron en el segundo semestre del año.

- <sup>14</sup> La principal diferencia entre el puntaje de OVE y los puntajes validados por SPD en el caso del proyecto BH-L1028 se relaciona con el diagnóstico de proyecto. En el documento de préstamo se identifican cuatro problemas principales, pero al menos dos de ellos no están bien definidos. Con respecto al primer problema identificado, relacionado con la reducción de las pérdidas de agua, no está claro si dichas pérdidas se deben, por ejemplo, a razones técnicas o comerciales (conexiones ilegales). Con respecto al problema de la infraestructura de alcantarillado (el segundo problema identificado), el documento no analiza la cobertura o el desempeño del sistema o los elementos que requieren renovación y, dado que el sistema no es antiguo, el motivo por el que se requiere dicha renovación, (en el proyecto se afirma que el sistema tiene sólo 20 años de antigüedad). OVE también identificó problemas en el análisis de las causas básicas y, por consiguiente, en la lógica vertical, relacionados con la mala identificación de los problemas que el proyecto busca resolver. En el caso del proyecto ECL1099, la mayor parte de la discrepancia entre la evaluación de OVE y los puntajes que validó SPD se refiere a la Intervención propuesta y la Calidad de la matriz de resultados. Concretamente, se espera que los subsidios a la vivienda mejorarán las condiciones de vida de las familias, y que el hecho de que vivan en mejores viviendas dará lugar a mejoras en las condiciones sanitarias. Sin embargo, la relación entre los subsidios y las mejores condiciones de vida se supedita a que las nuevas viviendas sean construidas por agentes del sector privado, consideración que trasciende el alcance del programa. Además, la matriz de resultados no explica satisfactoriamente el vínculo entre las mejoras de la vivienda y el aumento de los ingresos. El proyecto menciona el mejor acceso al mercado laboral y los ahorros en los rubros de salud y servicios, pero la relación entre el impacto y los resultados no queda clara.
- <sup>15</sup> OVE recibió comentarios de SPD sobre los formularios de validación para esos dos proyectos, las clasificaciones incluidas en el cuadro tomaron en cuenta los comentarios y el formulario revisado está disponible por solicitud.
- <sup>16</sup> De los 46 informes de resultados de préstamo analizados por OVE, 18 correspondían a proyectos que no necesitaban cumplir con el nuevo ciclo de proyectos por tratarse de operaciones que ingresaron en el inventario antes del 1 de octubre de 2007. Tres otros informes de resultado de proyecto corresponden a proyectos que, llegado el momento en que tendría que haberse redactado dicho informe, habían desembolsado más del 60% de los recursos y que, según las reglas del nuevo ciclo de proyectos, no requieren dicho informe.
- <sup>17</sup> Este párrafo se reproduce del contrato de préstamo del proyecto BA-L1021. Figuran declaraciones similares en los contratos de préstamo de los proyectos BO-L1063, DR-L1025, EC-L1099, HOL1079, PN-L1070, PR-L1061 y PR-L1066. En general, los otros contratos de préstamo señalan que debe seguirse el Marco de resultados o la matriz de políticas, pero proporcionan poca información adicional sobre la forma en que los datos se utilizarán en la evaluación.
- <sup>18</sup> Cuando se realizó este análisis sólo se habían firmado 13 contratos de préstamo.
- <sup>19</sup> Las dos categorías intermediarias ofrecidas a los evaluadores, “sí-” y “no+”, debían utilizarse si los evaluadores estimaban que la información era insuficiente para asignar un “sí” al criterio, pero que la mayoría o parte de la información estaba incluida en el proyecto.
- <sup>20</sup> Al contestar a la DEM los equipos deben llenar la sección correspondiente al análisis de costos y beneficios o la sección de análisis de la eficacia en función de los costos; el puntaje de la sección Análisis económico es el puntaje máximo de las dos. Lo mismo sucede con el método que los equipos eligen para la evaluación. Pueden escoger más de un método, y el puntaje asignado es el máximo de las opciones seleccionadas: la magnitud del puntaje aumenta de “antes y después, sin atribución” hasta “asignación aleatoria.”



- <sup>21</sup> En el análisis de los 16 proyectos OVE encontró algunos ejemplos de indicadores que no reunían las características SMART, pero que recibieron puntos por incluir parámetros de referencia, metas o medios de verificación. Ese fue el caso de los proyectos AR-L1124, BA-L1021, BO-L1063, EC-L1087 y ECL1098. En el proyecto BR-L1282, todos los indicadores cumplían con las características SMART, pero faltaban medios de verificación, lo cual podría invalidarlos al final.
- <sup>22</sup> Este problema se detectó en casi la mitad de los proyectos. En el proyecto BR-L1282, Programa de Saneamiento Ambiental para los Municipios de la Bahía de Guayabera, por ejemplo, no se analizaron correctamente los efectos de una menor contaminación sobre la Bahía de Guayabera, y define la disminución de las aguas residuales vertidas en la Bahía, que es un resultado de la intervención, como un indicador de impacto. En otro ejemplo, el proyecto PR-L1066, Programa de Apoyo a la Inserción Laboral en Paraguay, el impacto previsto del proyecto, contribuir a una mejor inserción laboral está alineado con la Estrategia de país, pero es demasiado genérico y no se cuantifica. Los indicadores proporcionados en la Matriz de resultados son indicadores de efectos directos.
- <sup>23</sup> En la guía autodidáctica de la DEM figura la siguiente definición: *Impacto del proyecto: Los efectos a largo plazo, primarios y secundarios, positivos y negativos que una intervención de desarrollo genera directa o indirectamente tanto intencional como no intencionalmente. Los impactos se refieren generalmente a cambios en las condiciones de vida o en las instituciones y no están bajo el control directo de los encargados de la gestión del proyecto.* La expresión “evaluación de impacto” suele basarse en la atribución y mide el cambio en los resultados. Por ejemplo, la Iniciativa internacional sobre la evaluación de impacto (3ie) define la expresión de la siguiente forma: *Las evaluaciones de impacto miden la variación neta de los resultados de un grupo particular o de varios grupos atribuibles a un programa específico utilizando la mejor metodología disponible, factible y apropiada a las preguntas de evaluación objeto de investigación y a su contexto específico.* Los resultados se definen en la última versión de las Normas de buenas prácticas del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación como el nivel final en la cadena de resultados que refleja los objetivos del proyecto, lo cual es similar a la definición de la DEM: *“los resultados deben describir lo que se espera será diferente como resultado de la ejecución de los productos del proyecto.”*
- <sup>24</sup> Actualmente esta sección se compone de cuatro criterios: (i) se ha calificado la magnitud de los riesgos identificados; (ii) se ha calificado la probabilidad de los riesgos identificados; (iii) se han formulado medidas de mitigación adecuadas para los principales riesgos; (iv) se han formulado indicadores para realizar el seguimiento de la implementación de las medidas de mitigación. Con la salvedad del tercer criterio, no se evalúa la calidad del análisis del riesgo incluido en el proyecto.
- <sup>25</sup> Por ejemplo, en la nota que EVP envió al personal del Banco el 28 de abril de 2011 con respecto a los procedimientos de riesgo y los acuerdos fiduciarios se declaró que *“la DEM también seguirá revisando la calidad de la evaluación del riesgo”*. Es posible que esta confusión se deba al hecho de que al revisarse esta sección de la DEM la intención fue *“proporcional al Directorio Ejecutivo una evaluación global de la gravedad de los riesgos identificados en el proyecto”*.
- <sup>26</sup> En los procedimientos para procesar las operaciones con garantía soberana, actualizados en julio de 2010, se enumeran todos los componentes del documento operativo del préstamo que deben enviarse a la Revisión de la Calidad y el Riesgo, entre otros, la plantilla actualizada de evaluación del riesgo, *que no forma parte del documento que será aprobado, pero que es una herramienta esencial para facilitar el proceso de revisión de la calidad de los riesgos.*

- <sup>27</sup> De los 122 proyectos aprobados en 2011 y analizados en el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo, casi el 70% obtuvo un puntaje de 10, en tanto que dos proyectos obtuvieron un puntaje de 5 y los restantes un puntaje de 7,5, principalmente debido a la falta de indicadores para realizar el seguimiento de la mitigación de los riesgos identificados. Dado que cada sección tiene la misma ponderación, un puntaje de 10 en la sección Gestión del riesgo implica que ya se ha alcanzado un 2,5 como puntaje total, nivel equivalente al 50% del umbral. Aunque en el documento GN-2489-4 se sostiene que “*el puntaje de evaluabilidad es robusto en cuanto a las ponderaciones específicas*”, otorgar un puntaje de 10 en la sección Gestión en riesgo a la mayoría de los proyectos sin realizar una evaluación de la calidad infla el puntaje de los proyectos en que el análisis del riesgo es deficiente. Aunque la DEM de 2011 clasificó a un 90% de los proyectos como muy evaluables, de realizarse la misma agrupación de proyectos considerando el puntaje de evaluabilidad únicamente como el promedio de las tres primeras secciones (es decir, excluyendo la sección Gestión del riesgo) sólo un 80% se clasificaría en la misma categoría.
- <sup>28</sup> El proyecto CO-L1103 es un ejemplo claro. En este proyecto se realizó un análisis satisfactorio de los costos y beneficios para el tercer componente, que se relaciona con la inversión que realizará el Fondo de Adaptación. Aunque se trata de un análisis pertinente, no es una evaluación del conjunto del proyecto y, por ende, es incompleto.
- <sup>29</sup> Las instrucciones presentadas en las directrices de la DEM de las operaciones sin garantía soberana son, en cierta medida, inexactas y dan una explicación superficial de la forma en que se califica la evaluabilidad. Faltan instrucciones específicas sobre lo que entraña cada categoría, lo que constituye un análisis apropiado y con respecto al tipo de pruebas que pueden considerarse suficientes, entre otros temas. Por ejemplo, en las secciones sobre Riesgos ambientales/sociales y Desarrollo del sector privado, las directrices disponen que los oficiales de inversión deben incluir un resumen narrativo de los efectos directos previstos sobre el desarrollo, así como un diagnóstico y un análisis para respaldar esa previsión y la calificación de la DEM, pero no se explica el nivel de detalle esperado. No está claro si debe ser simplemente una declaración de los efectos directos esperados o si también debe describir cómo el proyecto dará lugar a los resultados. Además de los indicadores cuantitativos de estos efectos directos, las directrices también aceptan “parámetros de referencia cualitativos,” pero no señalan ejemplos de parámetros que se considerarían como apropiados. Por último, no se hace referencia alguna a lo que se consideraría un plan de seguimiento y evaluación adecuado para los indicadores cualitativos.
- <sup>30</sup> Directrices para el personal de SCF (borrador) – Utilización de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM), versión 5.0, febrero de 2011.
- <sup>31</sup> A fin de facilitar el seguimiento y la evaluación de los proyectos, el año pasado OMJ empezó a utilizar su propio sistema de rastreo denominado PULSE. Todos los indicadores acordados por OMJ y los clientes se incluyen en este sistema que los clientes pueden consultar y actualizar fácilmente. Según la descripción en el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo, “los clientes pueden declarar información directa y rápidamente sobre los resultados de sus proyectos, permitiendo que OMJ y los oficiales de PMU realicen un seguimiento detenido de los parámetros de desempeño social y financiero”. El sistema incluya información sobre los indicadores, su definición y la frecuencia con que se declaran datos. Con el tiempo permite construir un historial de los proyectos en que los datos se agregan anual, semestral o incluso trimestralmente.

- <sup>32</sup> Otro intento por mejorar la eficiencia en el seguimiento y la declaración de información sobre resultados fue la adopción de la taxonomía de las Normas de Informe de Impacto e Inversión (IRIS) que ocurrió paralelamente con la implementación del sistema PULSE. IRIS es “*un lenguaje en común para describir el desempeño social y medioambiental de una organización*”. Ya ha sido adoptado por muchos organismos y facilita la comparación de intervenciones. No obstante, no se han realizado análisis de la medida en que tales indicadores constituyen realmente indicadores SMART. Si bien es positivo contar con un lenguaje común, los oficiales de inversión deben adoptar únicamente indicadores que sean pertinentes y que puedan contribuir a comprender cómo el proyecto ayuda a alcanzar los resultados propuestos.
- <sup>33</sup> Actividades de seguimiento: procesos anuales de supervisión de proyectos basados en la DEM junto con la preparación de Informes de supervisión de proyectos
- <sup>34</sup> Actividades de evaluación: procesos de autoevaluación a través de la preparación del Informe Ampliado de Supervisión del Proyecto (XPSR) cuando los proyectos alcanzan la fase inicial de madurez operativa. Dichos informes son objeto de una validación independiente por parte de OVE.