



**Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE  
Banco Interamericano de Desarrollo**

1300 New York Ave. N.W., Washington, D.C. 20577

---

***RE-275***

***Análisis de la evaluabilidad  
de los Proyectos, 2001***

---



---

Oficialmente distribuido al Directorio Ejecutivo el 28 de Enero de 2003.

## ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN .....	1
A.	Antecedentes .....	1
B.	Objetivo del estudio .....	2
II.	METODOLOGÍA.....	3
A.	Preparación del instrumento de evaluabilidad y proceso de evaluabilidad.....	3
B.	Evaluabilidad: marco conceptual teórico.....	5
C.	Descripción del instrumento de evaluabilidad.....	7
III.	RESULTADOS DEL PROCESO .....	11
A.	Diagnóstico.....	11
B.	Definición de los objetivos .....	12
C.	Lógica del proyecto.....	13
D.	Supuestos y riesgos .....	14
E.	Indicadores de producto .....	16
F.	Indicadores de resultado .....	17
G.	Línea de base para los productos.....	18
H.	Líneas de base para los resultados.....	19
I.	Supervisión y evaluación .....	20
J.	Resultados generales del proceso .....	21
IV.	CONCLUSIONES .....	24
V.	RECOMENDACIONES .....	29
Anexo 1:	Conceptualización de las dimensiones del instrumento de evaluabilidad	
Anexo 2:	Descripción del universo de proyectos estudiados	
Anexo 3:	Declaración de los Gobernadores	

## I. INTRODUCCIÓN

### A. Antecedentes

- 1.1 En el curso de los últimos años el Banco ha asignado mayor importancia a la evaluación de los resultados de sus inversiones en la región de América Latina y el Caribe. Con arreglo a las directrices impartidas en el Octavo Aumento General de los Recursos (documento AB-1704, párr. 2.10), el Banco ha puesto en práctica varias iniciativas destinadas a reforzar su sistema de evaluación.
- 1.2 La importancia de la evaluación, particularmente en la identificación de los resultados de los proyectos financiados por el Banco, fue reiterada en la más reciente reunión de la Asamblea de Gobernadores del BID<sup>1</sup> y destacada por los presidentes de las instituciones financieras multilaterales en la Declaración de Monterrey<sup>2</sup>. En cuanto a los aspectos relativos a esta tarea, los presidentes de las instituciones financieras multilaterales declararon: *“Queríamos además emitir este comunicado conjunto sobre una cuestión de particular importancia: la medición, el seguimiento y la gestión de los resultados en cuanto al desarrollo ... La forma en que medimos y evaluamos nuestra eficacia para el desarrollo ... es esencial para ajustar las responsabilidades y las prioridades estratégicas de la institución a los resultados que revisten más importancia para el desarrollo. Todos hemos hecho grandes inversiones en sistemas de evaluación de las operaciones como pilares fundamentales para el aprendizaje y la responsabilidad institucionales y deberíamos seguir haciéndolo, siendo los resultados el objetivo central de esta tarea”*.
- 1.3 El Presidente Iglesias declaró en la reunión anual de 2001 de la Asamblea de Gobernadores que: *“Debemos cerciorarnos de que los préstamos que concedemos en apoyo a reformas políticas, que sinceramente creemos han tenido un papel importante en los procesos de reforma del decenio pasado, obedezcan a objetivos claros e incluyan metas e indicadores que permitan evaluar sus efectos en el desarrollo”*.
- 1.4 El fortalecimiento de la función de evaluación se ha centrado en la identificación y puesta en práctica de instrumentos que incorporen la evaluación como parte integrante de todo el ciclo del proyecto. El Banco ha adoptado ya numerosas iniciativas en esta materia. Ha dispuesto que se utilice el Marco Lógico para el diseño de sus proyectos y ha tratado de que sus mecanismos de supervisión y seguimiento de proyectos (ISDP, informes de terminación de proyectos, etc.) estén más centrados en los resultados.

---

<sup>1</sup> En el anexo 3 se encontrarán las declaraciones de los Gobernadores.

<sup>2</sup> Monterrey, 19 de marzo de 2002 – Los presidentes de los cinco bancos multilaterales de desarrollo han refrendado el comunicado.

- 1.5 La preparación y aplicación del instrumento de evaluabilidad que se presenta en este informe constituye otro elemento en el propósito de que las actividades del Banco se centren en mayor medida en los resultados. La definición, validación y utilización del instrumento ofrece al Banco un método para determinar si se han incorporado en el diseño del proyecto los elementos necesarios para determinar sus resultados.

## **B. Objetivo del estudio**

- 1.6 OVE llevó a cabo, como parte de su plan de trabajo para 2001, un estudio de la evaluabilidad del programa de préstamos del Banco. El estudio obedece al propósito de analizar la “**evaluabilidad**” de los proyectos, en el sentido de determinar *hasta qué punto los proyectos están definidos de manera tal que, una vez terminados, puedan ser evaluados y puedan demostrar su eficacia para abordar los problemas y desafíos de desarrollo a que hacen frente los países prestatarios.*
- 1.7 Las conclusiones del estudio apuntan a poner en claro problemas que afectan a la evaluabilidad de las operaciones del Banco, determinar en qué ámbitos hay margen para mejorar y establecer una línea de base que pueda utilizarse para detectar los avances que se logren en el futuro. El presente estudio constituye el primer estudio ex ante de la evaluabilidad de las operaciones del Banco que se distribuye para su consideración por el Comité de Préstamos o el Directorio en el curso de un año. Por lo tanto, no tenía una línea de base.
- 1.8 El estudio no estaba destinado a formar parte del proceso oficial del Banco de examen de los distintos proyectos. Sus conclusiones estaban destinadas a ser aplicadas, principalmente, en el diseño de operaciones futuras. OVE transmitió a la Administración por conducto de una serie de notas sus observaciones acerca de la evaluabilidad de los distintos proyectos a medida que éstos eran presentados al Comité de Préstamos<sup>3</sup>.
- 1.9 Al realizar el estudio sobre la evaluabilidad, OVE prestó particular atención a la necesidad cada vez mayor de determinar los resultados en cuanto al desarrollo de los distintos proyectos y de la institución en su conjunto<sup>4</sup>. Como declaró el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos en un discurso reciente: “*La comunidad internacional tiene la responsabilidad de cerciorarse de que los recursos que aporta mejoren sustancialmente la vida de los habitantes de los países*

---

<sup>3</sup> Véanse las guías publicadas por ROS. Para mayor información, véase <http://km/evp/project/procedures/OVE.htm>.

<sup>4</sup> Para un análisis de la bibliografía en la materia, véase Joseph S. Wholey, “Evaluability Assessment: Improving Evaluation, Management and Performance”, mimeografiado, 2002. Véase también el glosario publicado en 2001 por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (la versión del año 2000, que no incluye la definición de evaluabilidad, puede consultarse en la página de OVE)

*más pobres ... La asistencia debe usarse en forma inteligente como parte de prácticas rigurosas, bien coordinadas y bien centradas para medir los resultados ... El objetivo máximo de las operaciones debe consistir en políticas y resultados medibles que fomenten el crecimiento económico ...”<sup>5</sup>*

- 1.10 En este contexto, el hecho de determinar la evaluabilidad de un proyecto no sólo facilita la medición de sus efectos en cuanto al desarrollo sino que sirve también de instrumento para evaluar si sus elementos son compatibles con los resultados que se quieren alcanzar. Por más que sea posible que un proyecto que no esté adecuadamente definido pueda alcanzar objetivos útiles, el Banco, en su calidad de institución pública y multilateral, tiene que esforzarse por presentar al Directorio operaciones que den una imagen cabal y completa de los resultados que se quieren alcanzar y de los indicadores que han de demostrar que se han alcanzado. Los proyectos que reúnan estas características ayudan al Directorio a desempeñar sus funciones al momento de la aprobación y facilitan la evaluación de los resultados del proyecto tanto por el Banco como por el país prestatario. Por último, los proyectos que reúnen estas características proporcionan también a los organismos ejecutores los instrumentos necesarios para supervisar su ejecución a fin de maximizar la probabilidad de que se alcancen los resultados<sup>6</sup>.

## II. METODOLOGÍA

### A. Preparación del instrumento de evaluabilidad y proceso de evaluabilidad

- 2.1 En el curso del año 2000, OVE procedió a diseñar un instrumento destinado a medir ex ante la evaluabilidad de los proyectos. Para el diseño del instrumento, se recurrió en gran medida a la colaboración y la activa participación del personal del Banco con amplia experiencia en materia de diseño y supervisión de proyectos, así como al apoyo de expertos en evaluación de proyectos. En diciembre de 2000, OVE publicó un documento de trabajo (OVE WP-01/00) sobre la cuestión.
- 2.2 El instrumento de evaluabilidad utilizado en el curso del proceso fue examinado con la Administración y puesto a disposición de los equipos de proyectos. En el curso del año 2000 OVE celebró varias reuniones con equipos de proyectos y con personal de divisiones funcionales interesado en intercambiar ideas acerca del proceso de evaluabilidad.

---

<sup>5</sup> Discurso del Sr. O'Neill, Secretario del Tesoro, en la reunión del Comité para el Desarrollo celebrada el 21 de abril de 2002.

<sup>6</sup> “Cuando un programa se puede evaluar, son mayores las probabilidades de que la evaluación o el seguimiento sean útiles y también mayores las probabilidades de que el programa pueda servir para alcanzar resultados.” Joseph Wholey, *op. cit.*

- 2.3 En 2001, OVE aplicó el instrumento de evaluabilidad a todos los informes de proyectos presentados al Comité de Préstamos de la Administración y a todos los documentos de proyectos presentados en el curso del año para consideración del Directorio. El proceso entrañó el análisis de 156 textos de documentos de proyecto correspondientes a 90 operaciones. Tanto el Comité de Préstamos como el Directorio examinaron 65 de las operaciones durante 2001. Ocho fueron consideradas únicamente por el Comité de Préstamos y 17 solamente por el Directorio. Cada uno de los 156 exámenes incluyó el análisis del documento por un mínimo de tres funcionarios de OVE, una deliberación interna, la preparación de una nota de evaluabilidad y la clasificación de las conclusiones para cada una de las dimensiones.
- 2.4 El proceso de evaluabilidad estuvo a cargo del personal de OVE en su conjunto y se llevó a cabo en dos etapas. La **primera etapa** consistió en el análisis de los textos de los documentos de préstamo con ocasión de su presentación al Comité de Préstamos. A esos efectos, la tarea de revisar los textos de los documentos de préstamo fue asignada a dos o más funcionarios, uno de los cuales estuvo encargado de redactar una nota sobre el proyecto. El borrador de la nota fue analizado en una reunión interna, y una vez acordadas e introducidas las modificaciones o correcciones, la nota fue transmitida a la Administración. Una vez publicada la nota, los funcionarios que habían participado en el proceso asignaron un valor numérico a cada uno de los criterios o las dimensiones citados en el instrumento de evaluabilidad.
- 2.5 Al principio todas las notas fueron enviadas a la Administración por conducto de ROS, que tenía la facultad discrecional de incorporar el texto en sus propias observaciones para el Comité de Préstamos o enviarlo a otras dependencias del Banco. En junio de 2001, EVP notificó a los Gerentes de Departamentos de Operaciones y al Gerente del Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS) que, a partir de esa fecha, ROS les comunicaría las observaciones de OVE de manera que ellos las transmitiesen a su vez a los jefes de división y de equipos de proyectos y a los demás funcionarios del Banco que procediera<sup>7</sup>.
- 2.6 La segunda etapa consistió en analizar el texto del documento de proyecto presentado para consideración del Directorio, a fin de determinar si había habido cambios o modificaciones. En esta etapa, los mismos funcionarios encargados de examinar la versión presentada al Comité de Préstamos analizaron la presentada al Directorio y prepararon una nota interna en la que dejaban constancia de los cambios introducidos en los proyectos y en las calificaciones. Este segundo examen se realizó, en la mayoría de los casos, sobre la base de la versión marcada que la Administración presentó a la Secretaría del Banco por conducto de EVP.

---

<sup>7</sup> Véase la nota de ROS relativa al origen y la utilización de las observaciones en cuanto a la evaluabilidad en sus "Recomendaciones sobre las operaciones de préstamo". Esta nota puede consultarse en: <http://km/evp/project/procedures/OVE.htm>.

- 2.7 Si bien el proceso de revisión y preparación de las observaciones no sufrió modificaciones en el año 2001, en el curso del tiempo se advertía la tendencia a que las notas fueran más largas e incluyeran observaciones más detalladas como consecuencia de solicitudes de equipos de proyectos o de otros funcionarios del Banco. En la página de OVE en Intranet se pueden consultar los textos de todas las notas enviadas y de las notas internas.

## **B. Evaluabilidad: marco conceptual teórico**

- 2.8 Existen numerosos organismos y entidades que en los últimos años han prestado particular atención a la preparación de metodologías destinadas a determinar los posibles efectos de sus medidas y programas antes de ponerlos en práctica. La mayor presión que se ejerce sobre las entidades financieras internacionales para que demuestren la eficacia de sus actividades constituye un factor fundamental para explicar por qué se recurre cada vez más a las metodologías de este tipo.
- 2.9 Al preparar el instrumento de evaluabilidad, OVE tuvo en cuenta diversos enfoques, teóricos y prácticos, en el campo de la evaluación de proyectos<sup>8</sup>. El instrumento tiene su base teórica en los instrumentos analíticos preparados para la evaluación o medición ex ante de la calidad del diseño del proyecto. Cabe mencionar entre estas metodologías la Evaluación del impacto de las investigaciones federales (Federal Research Impact Assessment—RIA), preparada por el Gobierno federal de los Estados Unidos, que contiene la variante específica de *selección de la investigación* que ha sido incorporada en la definición y ejecución de este proceso, y la Evaluación del impacto social (Social Impact Assessment—SIA). En pocas palabras, el instrumento definido queda configurado en el ámbito de las metodologías de evaluación de los efectos, entendiéndose por ellas las destinadas a determinar las consecuencias futuras de una medida propuesta por conducto del análisis del medio por el cual se tiene la intención de surtir esos efectos, en este caso el proyecto. Cabe también mencionar especialmente que este instrumento es similar al utilizado por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos para analizar ex ante los efectos hipotéticos de los programas propuestos<sup>9</sup>. El instrumento constituye un método para determinar los efectos futuros del proyecto y para medir su grado de evaluabilidad. La metodología del Marco Lógico, ampliamente utilizada en el Banco, formó también parte del proceso de creación del instrumento.

---

<sup>8</sup> Véase Joseph Wholey, *op. cit.*

<sup>9</sup> Véase Dr. Ronald Kostoff, “*The Handbook of Research Impact Assessment*”, Séptima edición, verano (boreal) de 1997, Oficina de Investigaciones Navales, Gobierno Federal de los Estados Unidos.

- 2.10 En cuanto a la metodología del proceso de evaluabilidad, se utilizaron ampliamente los métodos de revisión por los pares de aplicación generalizada en el Banco, principalmente para fines de control de calidad<sup>10</sup>.
- 2.11 Las condiciones que debería cumplir un proceso de revisión por los pares son las siguientes<sup>11</sup>:
- El método, la organización y los criterios para la evaluación deben ser escogidos y adaptados a las condiciones concretas del ámbito que ha de ser objeto de la evaluación.
  - El programa y objetivos del proyecto y de la institución deben constituir parte esencial de la evaluación.
  - Hay que comunicar a los participantes el propósito esencial y las relaciones entre la evaluación y el proceso de adopción de decisiones.
  - Hay que formular concretamente los objetivos de la evaluación.
  - En la etapa de diseño de la evaluación deben tenerse en cuenta los requisitos previos necesarios para una evaluación efectiva de los resultados.
- 2.12 Al diseñar el proceso de evaluabilidad, OVE se cercioró de que se cumplieran las condiciones para los procesos de revisión por los pares. El método, la organización y los criterios de la evaluación se ajustaban a los propósitos del proceso de evaluabilidad. El programa y los objetivos del proyecto y los del Banco como institución formaban parte esencial del proceso y constituían un elemento de referencia en el análisis de los documentos del proyecto. Los objetivos del proceso fueron formulados en forma concreta antes de que comenzara. Se puso en conocimiento de los participantes la relación entre la evaluación realizada y el proceso de adopción de decisiones. En la etapa de diseño del instrumento se tuvieron en cuenta los requisitos necesarios para evaluar efectivamente los resultados y se alentó la participación activa de la Administración en la puesta en práctica de ese instrumento.
- 2.13 Por último, en el curso del proceso se cumplieron también las condiciones para la realización de la revisión por los pares<sup>12</sup>:

---

<sup>10</sup> Véase Armstrong, J.S., “*Why Conduct Journal Peer Review: Quality Control, Fairness or Innovation*”. *Ética en la Ciencia y la Ingeniería* 3:1 19.

<sup>11</sup> Véase Ormala, E. “*Impact Assessment: European Experience of Qualitative Methods and Practices*” en Kostoff, R.N. (ed). *Revista de Evaluación*, edición especial sobre evaluación del impacto de las investigaciones, 18:1, febrero de 1994.

<sup>12</sup> Véase Kostoff, R.N. “*Research Program Peer Review: Principles and Practices*”.

- a. *Hay que asignar la preparación del análisis a una persona, quien debe estar encargada del resultado final.* Se asignó a un funcionario de OVE la responsabilidad por cada caso.
- b. *Los participantes en la revisión por los pares deben ser elegidos de manera que representen una amplia variedad de puntos de vista a fin de garantizar la presencia del mayor número posible de elementos.* Cada grupo constaba de diversos integrantes y de especialistas hasta el punto de que en algunos casos había hasta siete personas designadas para analizar el documento.
- c. *La identidad del grupo de examen debe ser confidencial a fin de evitar presiones o compromisos.* No se han divulgado los nombres de los funcionarios encargados de las notas.
- d. *Debe darse a los nuevos integrantes del proceso, con antelación suficiente, información precisa acerca del ejercicio y sus objetivos y fines.* El Subdirector de OVE procedió a lo que antecede con cada uno de los participantes en el proceso. Esta persona asistía por lo general a algunas reuniones antes de que le fuera encomendada la responsabilidad de presentar observaciones acerca de un proyecto.
- e. *Debe haber una persona encargada de supervisar todo el proceso.* Esta tarea recayó sobre el Subdirector de OVE, que estaba también encargado de designar a los responsables de cada proyecto.

### **C. Descripción del instrumento de evaluabilidad**

- 2.14 La descripción detallada del instrumento de evaluabilidad puede encontrarse en el documento de trabajo OVE WP-01/00, de diciembre de 2000. El instrumento para la determinación de la evaluabilidad del proyecto complementa ese documento de trabajo y fija las dimensiones del análisis en cuyo curso se aplica el instrumento<sup>13</sup>.
- 2.15 El instrumento tiene como base el análisis de nueve dimensiones específicas: diagnóstico, lógica del proyecto, definición de objetivos, indicación de supuestos y riesgos, indicadores de producto, indicadores de resultados, líneas de base para los resultados y sistemas de seguimiento para la ejecución y evaluación del proyecto.
- 2.16 Respecto de cada una de las nueve dimensiones, según la metodología original los participantes tenían que clasificar a los proyectos en una escala de 10 puntos (0 a 9). En el curso del diseño del instrumento de evaluabilidad se tuvo especial cuidado en cerciorarse de la fiabilidad de la metodología del instrumento. Funcionarios operacionales del Banco y personal de OVE analizaron un grupo de proyectos a fin

---

<sup>13</sup> Ambos documentos pueden consultarse en: <http://ovsrv01/wp/Wp01-00/Evaluability%20Paper.pdf> y <http://ovesrv01/EvaluabilityTool.pdf>.

de determinar las posibles discrepancias en la evaluación y calificación de los proyectos. Los resultados de esta labor indicaron que los funcionarios de OVE asignaban a los proyectos una clasificación más favorable que los funcionarios operacionales del Banco que participaban<sup>14</sup>.

- 2.17 Este proceso demostró también que los participantes consideraron difícil mantener un consenso en las calificaciones por el uso de tantos niveles de puntaje. El acuerdo era mucho mayor cuando se empleaba una escala de cuatro puntos, en la que dos de las categorías connotaban claramente resultados “satisfactorios” en una de las dimensiones y otras dos claramente connotaban un resultado “insatisfactorio”. Un sistema de clasificación de cuatro puntos corresponde también a lo que se considera actualmente una buena práctica en la evaluación según el Grupo de Cooperación para la Evaluación de las instituciones financieras multilaterales. En consecuencia, si bien se mantuvo la escala de 10 puntos para algunos tipos de análisis cuantitativo, la mejor forma de resumir las principales conclusiones que se consignan en el presente documento consiste en aplicar la escala de cuatro puntos.
- 2.18 En el cuadro 2.1 se indica cada una de las nueve dimensiones y las cuatro categorías de clasificación empleadas para evaluar cada una. En el anexo 1 se encontrará un análisis más detallado de cada una de las dimensiones de la evaluación y su fundamento.

---

<sup>14</sup> En el párrafo 3.10 del documento de trabajo OVE WP-01/00 figura una comparación entre las calificaciones asignadas por funcionarios de OVE y por funcionarios de la Administración. En el párrafo 1.8 del presente documento se describe la metodología empleada, la cual fue revisada posteriormente a fin de tener en cuenta las observaciones formuladas por personal de la Administración y de OVE.

**Cuadro 2.1**  
**Dimensiones de la evaluabilidad y escala de calificaciones**

<b>Dimensiones de la evaluabilidad y elementos fundamentales para el análisis</b>	<b>Escala de calificaciones</b>
<p><b>A. Diagnóstico</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El problema o la necesidad que el proyecto apunta a abordar está claramente identificado mediante consultas con los interesados (prestatarios, organismos ejecutores, beneficiarios, otras partes interesadas)</li> <li>• Las causas del problema están identificadas</li> <li>• Los posibles beneficiarios están claramente identificados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diagnóstico inexistente o poco claro</li> <li>- Diagnóstico relativamente poco claro</li> <li>- Diagnóstico relativamente claro</li> <li>- Diagnóstico claro</li> </ul>
<p><b>B. Definición de los objetivos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los resultados previstos al terminar la ejecución del proyecto están claramente relacionados con los problemas y las necesidades identificados en el diagnóstico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición de los objetivos inexistente o poco clara</li> <li>- Definición de los objetivos relativamente poco clara</li> <li>- Definición de los objetivos relativamente clara</li> <li>- Definición clara de los objetivos</li> </ul>
<p><b>C. Lógica del proyecto</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los objetivos (metas, propósitos), los componentes y las actividades del proyecto están claramente enunciados</li> <li>• Todos los componentes contribuyen al logro del propósito</li> <li>• Todos los componentes incluyen las medidas necesarias para la consecución del propósito</li> <li>• Existe una relación lógica entre todos los elementos del proyecto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lógica del proyecto inexistente o poco clara</li> <li>- Lógica del proyecto relativamente poco clara</li> <li>- Lógica del proyecto relativamente clara</li> <li>- Lógica del proyecto claramente enunciada</li> </ul>
<p><b>D. Supuestos y riesgos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las condiciones necesarias para la ejecución del proyecto y la consecución de los objetivos están indicadas</li> <li>• Las medidas complementarias para verificar la validez de los supuestos y los riesgos están indicadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los supuestos y los riesgos no están indicados o no están claros</li> <li>- Los supuestos y los riesgos están parcialmente definidos</li> <li>- La definición de los supuestos y los riesgos es relativamente clara</li> <li>- Los supuestos y los riesgos están claramente definidos</li> </ul>
<p><b>E. Indicadores de producto</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El (los) indicador(es) de producto relativos al propósito y los componentes enuncian mediciones cuantitativas o cualitativas de los bienes y servicios previstos que se han de proporcionar mediante la ejecución del proyecto</li> <li>• Los indicadores de producto especifican claramente los niveles de ejecución previstos durante el proyecto y al final del mismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición de los indicadores inexistente o poco clara</li> <li>- La mayoría de los indicadores no están bien definidos</li> <li>- La mayoría de los indicadores están bien definidos</li> <li>- Todos los indicadores están bien definidos</li> </ul>

Dimensiones de la evaluabilidad y elementos fundamentales para el análisis	Escala de calificaciones
<p><b>F. Indicadores de resultado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los indicadores de resultado enuncian las mediciones cuantitativas o cualitativas de los resultados previstos al terminar la ejecución del proyecto</li> <li>• Los indicadores de componentes enuncian mediciones cuantitativas o cualitativas de los beneficios previstos como consecuencia de los bienes y servicios que se han de proporcionar mediante la ejecución del proyecto</li> <li>• Los indicadores de resultados de las dos categorías enuncian claramente los niveles de ejecución previstos durante el proyecto y al final del mismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición de los indicadores inexistente o poco clara</li> <li>- La mayoría de los indicadores no están bien definidos</li> <li>- La mayoría de los indicadores están bien definidos</li> <li>- Todos los indicadores están bien definidos</li> </ul>
<p><b>G. Líneas de base para los productos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las mediciones del producto en cuanto al propósito están presentadas en el documento de proyecto</li> <li>• Las mediciones del producto en cuanto a los componentes están presentadas en el documento del proyecto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Especificación de la línea de base inexistente o poco clara</li> <li>- Las líneas de base de los indicadores serán establecidas en el curso de la ejecución del proyecto</li> <li>- Las líneas de base constituyen una condición para la elegibilidad</li> <li>- Las líneas de base (para las dos categorías) están especificadas en el documento del proyecto</li> </ul>
<p><b>H. Líneas de base para los resultados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las mediciones de los resultados correspondientes a los propósitos están presentadas en el documento del proyecto</li> <li>• Las mediciones de los resultados correspondientes a los componentes están presentadas en el documento del proyecto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mediciones de la línea de base inexistentes o poco claras</li> <li>- Las mediciones de la línea de base para los indicadores serán reunidas en el curso de la ejecución del proyecto</li> <li>- Las mediciones de la línea de base para los indicadores constituyen una condición para la elegibilidad</li> <li>- Las mediciones de la línea de base están especificadas en el documento del proyecto</li> </ul>
<p><b>I. Supervisión y evaluación de los productos y los resultados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Banco y los prestatarios han establecido un sistema de reunión de datos para generar información sobre los indicadores</li> <li>• Se han indicado y comprometido recursos para asegurar que los datos previamente definidos sean reunidos y analizados</li> <li>• Se han tomado disposiciones para utilizar la información a los efectos del seguimiento del proyecto</li> <li>• Se especifican fuentes de información para todos los indicadores</li> <li>• Se prevé que los beneficiarios participen en la supervisión y la evaluación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema de supervisión inexistente o mal definido</li> <li>- El sistema de supervisión y evaluación está parcialmente definido</li> <li>- El sistema de supervisión y evaluación está relativamente bien definido</li> <li>- El sistema de supervisión y evaluación de los productos y los resultados está bien definido</li> </ul>

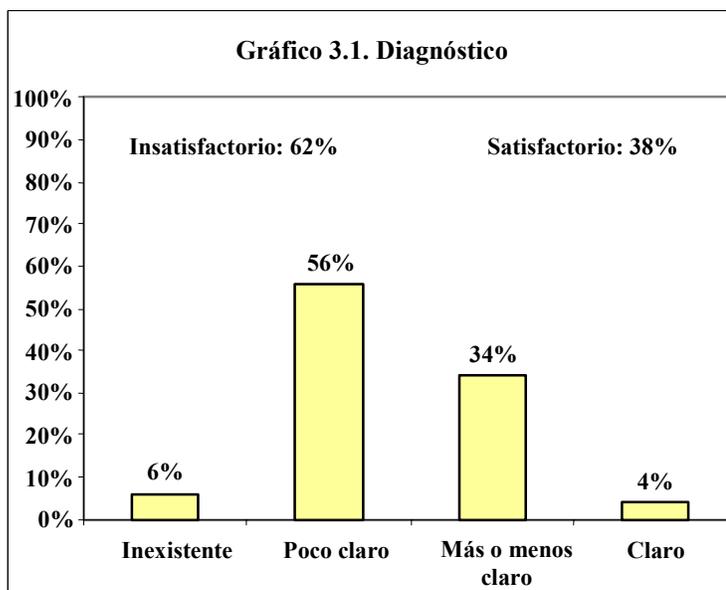
### III. RESULTADOS DEL PROCESO

3.1 OVE revisó en el año 2001 la documentación relativa a un total de 90 proyectos. En ese año sesenta y cinco (65) proyectos fueron sometidos a la consideración del Directorio y del Comité de Préstamos. Diecisiete (17) fueron examinados únicamente por el Directorio y ocho (8) únicamente por el Comité de Préstamos<sup>15</sup>. En las secciones A a I del presente capítulo se presentan los resultados de este proceso en relación con cada una de las dimensiones. En la sección J se resumen las conclusiones generales.

#### A. Diagnóstico

3.2 Todos los proyectos están destinados a abordar algunos problemas. En la sección de diagnóstico de cada documento de proyecto habría que definir claramente el problema a que se hace frente e impartir orientación analítica acerca de las causas fundamentales del problema observado a fin de poder formular eficazmente medidas correctivas.

3.3 El examen reveló que el 38% de los proyectos analizados tenían un diagnóstico satisfactorio. El resto (62%) presentaba un diagnóstico incompleto o insuficiente, carecía de elementos fundamentales o no estaba claramente definido. Del número total de proyectos examinados, únicamente en el 4% (tres proyectos) se presentaba un diagnóstico absolutamente claro.

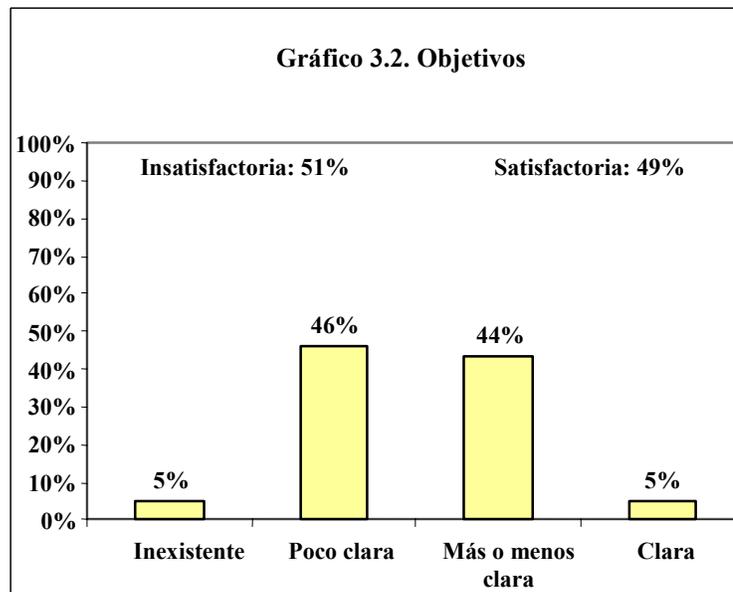


<sup>15</sup> El anexo contiene una lista de todos los proyectos analizados en cada caso, desglosados por sector y grupo de países.

- 3.4 Las principales razones para incluir proyectos en las dos categorías más bajas eran:
- El diagnóstico indicaba una serie de situaciones reales o percibidas sin determinar claramente para quiénes constituían problemas.
  - El diagnóstico formulaba la definición de un problema sin suficiente precisión, de manera que no era posible determinar sus causas o, de hecho, las razones por las cuales la situación constituía un problema.
  - El diagnóstico presentaba un problema formulado de manera incompleta. El análisis omitía parte importante de la información necesaria para su definición adecuada o no incorporaba elementos que, a la luz de la experiencia anterior del Banco (o las lecciones aprendidas), debían constituir parte esencial de él.
  - El problema indicado en el diagnóstico estaba formulado de manera demasiado amplia o general como para tratar de abordarlo dentro de ciertos plazos o con un determinado volumen de recursos.

## B. Definición de los objetivos

- 3.5 Una vez identificado un problema, se prepara una intervención para tratar de abordarlo. Cada intervención debe tener objetivos concretos cuya consecución haya de contribuir a reducir o eliminar el problema. En el análisis de los objetivos de los proyectos, el proceso de evaluabilidad demostró que el 49% de los proyectos tenía una definición satisfactoria de sus objetivos y el 51% no la tenía.

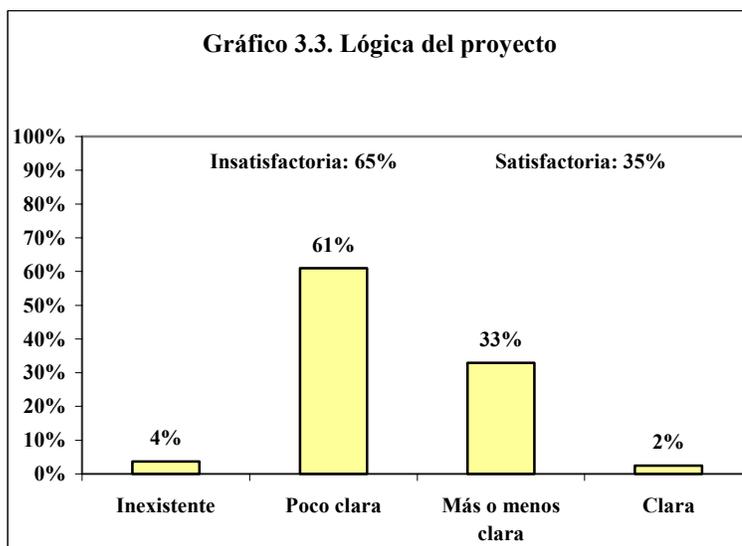


3.6 Los problemas que se encontraron en esta dimensión pueden clasificarse en las categorías siguientes:

- a. Los proyectos definían sus objetivos en términos tan amplios que era prácticamente imposible verificar o medir su consecución.
- b. Los resultados previstos de la operación no guardaban una relación clara y lógica con las necesidades indicadas en el diagnóstico ni con los componentes propuestos.
- c. La definición de los objetivos no incluía criterios cualitativos ni una identificación adecuada de los beneficiarios.
- d. Había actividades y componentes presentados como objetivos.

### C. Lógica del proyecto

3.7 Para que un proyecto pueda abordar eficazmente un problema, tiene que haber una sólida relación lógica entre las actividades y los componentes del proyecto y las condiciones subyacentes que dan origen al problema. Sin esa conexión lógica, el proyecto puede alcanzar sus objetivos declarados pero no avanzar mayormente en la tarea de abordar el problema básico. Según los resultados correspondientes a esta dimensión, el 35% de los proyectos tenían una clasificación satisfactoria y el 65% no. Únicamente en el 2% de los casos estaba claramente establecida la lógica del



proyecto.

- 3.8 Los principales problemas que se encontraron en esta dimensión son los siguientes:
- a. Los proyectos no explicaban adecuadamente su fundamento. En otras palabras, los documentos del proyecto no indicaban por qué los problemas enunciados en el diagnóstico podían ser resueltos mediante una determinada serie de medidas en un determinado momento. En muchos casos, indicaban una serie de problemas para señalar únicamente que “había que hacer algo”.
  - b. Las relaciones lógicas entre las actividades, los productos, los objetivos y los resultados propuestos no estaban claramente establecidas.
  - c. Desde el punto de vista de la lógica vertical había un gran desequilibrio en la determinación de los supuestos concretos en cada nivel.
  - d. Los indicadores a nivel de meta y propósito estaban muchas veces mal seleccionados o mal definidos y tal vez habría sido más procedente usarlos como ejemplo al nivel de los componentes.
  - e. El marco lógico incluido en el documento del proyecto no presentaba o enunciaba adecuadamente los distintos elementos del diseño del proyecto.
  - f. Los modelos teóricos, las premisas o las lecciones aprendidas, en los cuales se basaba el diseño del proyecto, no estaban presentados o explicados expresamente o tal vez diferían de la experiencia. Los documentos de los proyectos solían señalar que su diseño se había basado en el resultado de etapas u operaciones anteriores pero no indicaban, identificaban o documentaban cuáles eran esas lecciones.
  - g. Las operaciones calificadas de proyecto experimental solían carecer de una explicación adecuada del modelo que se había de ensayar y, a pesar de ser presentadas como instrumentos de aprendizaje, muchas veces no incorporaban los medios para determinar los resultados<sup>16</sup>.

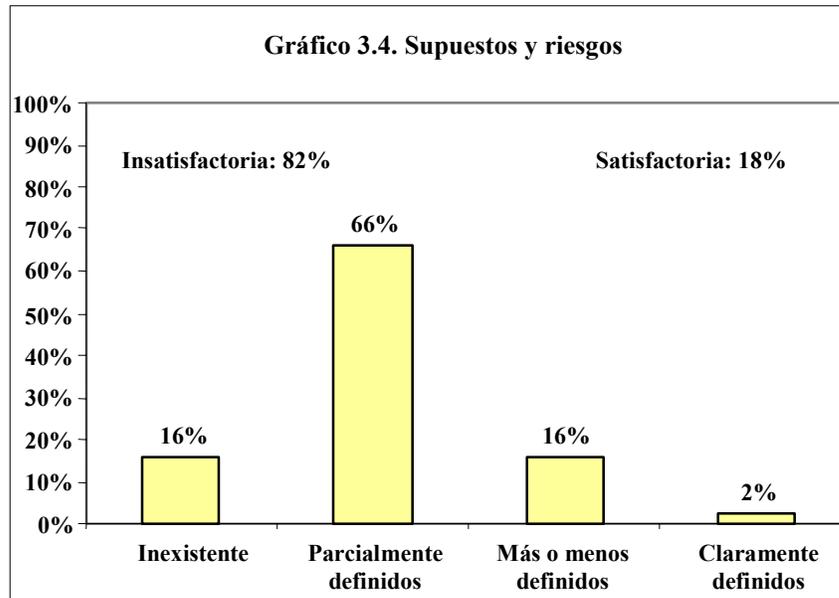
#### **D. Supuestos y riesgos**

- 3.9 Todos los proyectos se llevan a cabo en complejos contextos económicos, sociales, ambientales y políticos. El historial del desarrollo da a entender que hay miles de maneras en las que un proyecto puede descarrilarse. En vista de esta realidad, un

---

<sup>16</sup> La Vicepresidencia se ha referido también a los problemas relativos a los proyectos experimentales o de innovación en el documento titulado “The Seven Mortal Sins of the Project Documents”. En la sección *Pilots Without a Flight Plan* se señala que “... quienes diseñan proyectos con actividades experimentales deberían indicar claramente qué se está ensayando y cómo han de saber cuáles elementos sirven y cuáles no. La conceptualización y la metodología de la evaluación forman parte del diseño del proyecto experimental”.

proyecto sólido tiene que indicar claramente los supuestos en que se basa respecto de esos elementos críticos y evaluar los riesgos que plantea para el éxito del proyecto la circunstancia de que esos supuestos resulten incorrectos. También es mucho más probable que los proyectos en que se enuncien claramente los supuestos y los riesgos incorporen elementos para controlarlos y mitigarlos, lo que redundaría en evidente beneficio de la ejecución del proyecto y, en última instancia, del logro de



los objetivos de desarrollo.

3.10 Los resultados respecto de esta dimensión indican que el 18% de los proyectos examinados tenían una definición satisfactoria de los supuestos y los riesgos y el 82% no la tenía. En esta categoría había una considerable diferencia entre los proyectos para el sector público y los proyectos para el sector privado. La determinación de los riesgos en los proyectos para el sector privado era más exhaustiva en cuanto a los factores que podían incidir en la materialización de los productos y de las corrientes financieras, incluidos los riesgos de regulación (pero menos en cuanto a los riesgos de desarrollo) e incluían amplias actividades de control y mitigación de riesgos. De hecho, el 83% de los proyectos de PRI examinados especificaban en forma bastante clara los supuestos y los riesgos, en comparación con el 15% de los proyectos para el sector público.

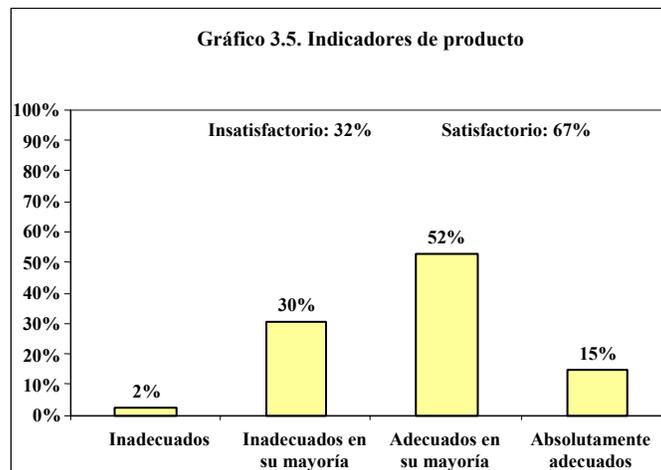
3.11 Los principales problemas que se encontraron en esta dimensión pueden expresarse de la manera siguiente:

- a. Los proyectos identificaban en general un número muy reducido de riesgos y rara vez incluían una descripción de las medidas que se preveían para mitigarlos.
- b. Los riesgos que se indicaban por lo general se referían a factores que incidían en la generación de productos más que en la consecución de resultados.

- c. Rara vez se indicaban los riesgos sociales/políticos; los proyectos tendían a presentarse como actividades autónomas en las que probablemente no incidiría lo que ocurriera en el entorno en que se llevarían a cabo.
- d. Muy pocos proyectos incluían indicadores para supervisar la aparición o la intensidad de los riesgos; muy pocos incluían estrategias para controlar o mitigar el riesgo. Igualmente, en los documentos de proyecto no se indicaba qué medidas habría que adoptar si, de hecho, los riesgos identificados se materializaban.

### E. Indicadores de producto

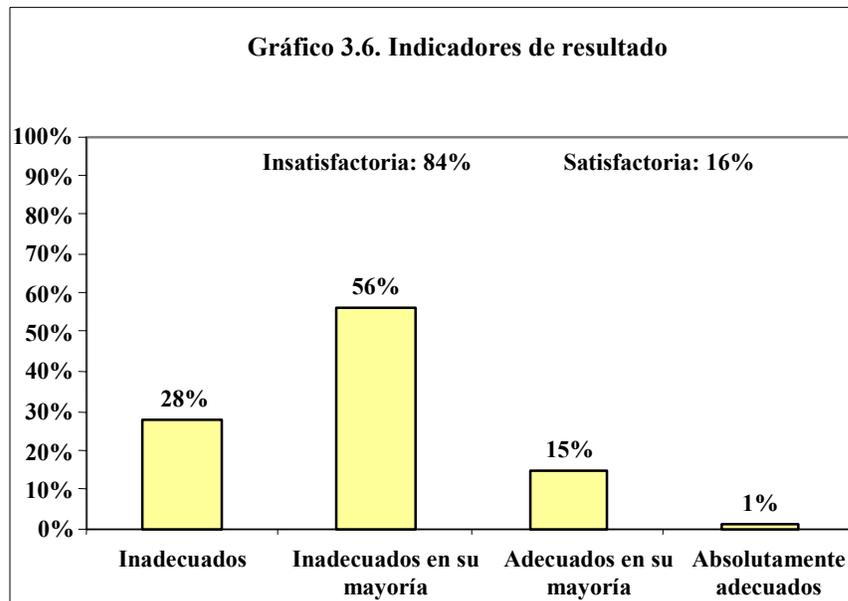
- 3.12 Los indicadores sirven de instrumento para seguir la marcha del proyecto. Los indicadores de producto se refieren a la producción de los bienes y servicios del proyecto y los indicadores de resultado se refieren a la contribución que aportan esos productos al bienestar de los beneficiarios.
- 3.13 A nivel de producto, los indicadores suelen referirse a la ejecución de componentes concretos de los proyectos y estos componentes pueden medirse desde el punto de vista de la producción física (escuelas construidas, kilómetros de caminos construidos), la interacción social (número de maestros que recibieron capacitación) o los cambios en los procesos (consultores contratados, leyes promulgadas, reglamentos decretados). Estos indicadores miden si las medidas propuestas se han ejecutado en el plazo y en la forma previstos y con el costo inicialmente fijado y si han arrojado los productos que se querían desde el punto de vista de la cantidad, la calidad y el tiempo.
- 3.14 Los resultados indican que el 67% de los proyectos tenían indicadores de productos adecuadamente definidos y el 33% no los tenía. Se trata en general de la dimensión en que las calificaciones satisfactorias son más altas. Todos los proyectos para el sector privado tenían indicadores de producto adecuadamente definidos.



- 3.15 Los principales problemas que se encontraron en este ámbito eran:
- Deficiencias en la definición de los criterios de calidad y eficiencia, especialmente en cuanto a la capacitación y el fortalecimiento institucional.
  - Un análisis muy parcial e incompleto de los componentes de los proyectos, de manera que sólo una minoría de los productos propuestos tenían en la práctica indicadores de producto expresados.

#### F. Indicadores de resultado

- 3.16 La selección de indicadores adecuados es esencial para el proceso de evaluar cuánto se ha avanzado en una determinada situación o respecto de un determinado problema hacia el logro de un objetivo en un determinado momento. Los indicadores de resultado constituyen los elementos cuantitativos o cualitativos que miden la consecución de la meta. Los indicadores deben especificar los resultados previstos en tres dimensiones: cantidad, calidad y tiempo. Son indicadores de **resultado** los que observan los cambios ocurridos en la vida de los beneficiarios como consecuencia de la materialización de los **productos** del proyecto.
- 3.17 Los resultados de la evaluación en esta dimensión indicaron que el 16% de los proyectos tenía una clasificación satisfactoria y el 84% no la tenía.



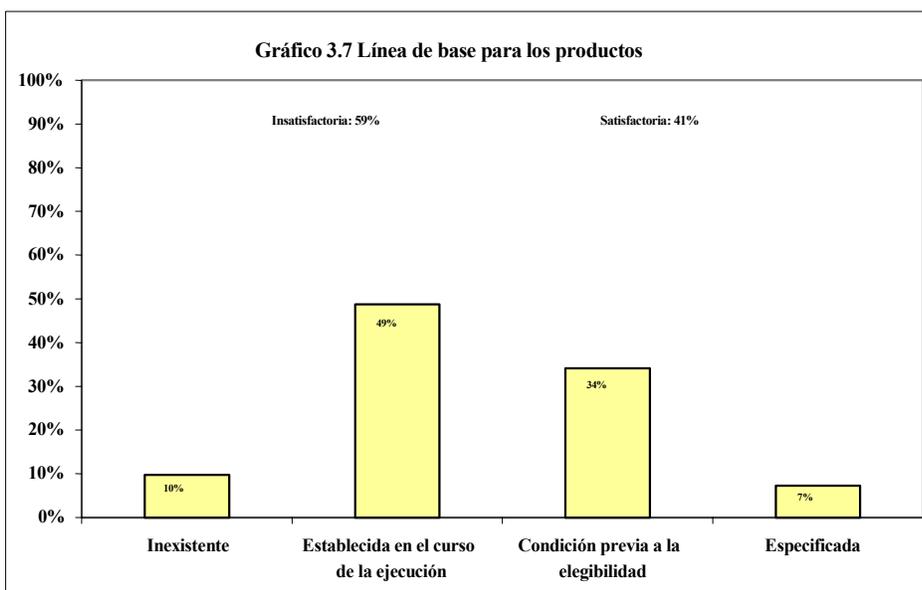
3.18 Los tipos de problemas que se encontraron pueden clasificarse de la manera siguiente:

- a. No había indicadores de resultado.
- b. Se utilizaban componentes, individualmente o agregados, como indicadores de resultado.
- c. Los indicadores de resultado empleados no eran verificables en cuanto a la calidad, la cantidad y el tiempo.
- d. Se seleccionaron indicadores inadecuados porque la definición de los objetivos había sido inadecuada.
- e. Los indicadores de resultado empleados tenían problemas de validez.

### G. Línea de base para los productos

3.19 La línea de base establece el nivel actual de un indicador de manera que sirva de “base” para hacer comparaciones en el futuro. En el caso de los productos del proyecto, la línea de base está constituida por la situación anterior al proyecto en cuanto a la cantidad y la calidad de las variables institucionales, humanas o físicas a las que, según se prevé, los productos de los proyectos han de contribuir. Por ejemplo, si el proyecto obedece al propósito de construir 10 kilómetros de caminos adicionales, la línea de base del producto es la longitud de la red vial existente; si el producto es la capacitación, la línea de base describe la cantidad y calidad actuales de la capacitación que ya se imparte.

3.20 El gráfico siguiente indica que en el 10% de los proyectos no había información alguna acerca de las líneas de base para los productos, en el 49% se proponía



determinar esa información en el curso de la ejecución, mientras en el 34% se proponía hacerlo como condición previa a la elegibilidad y en el 7% se especificaba cabalmente en el documento del préstamo la línea de base para los productos.

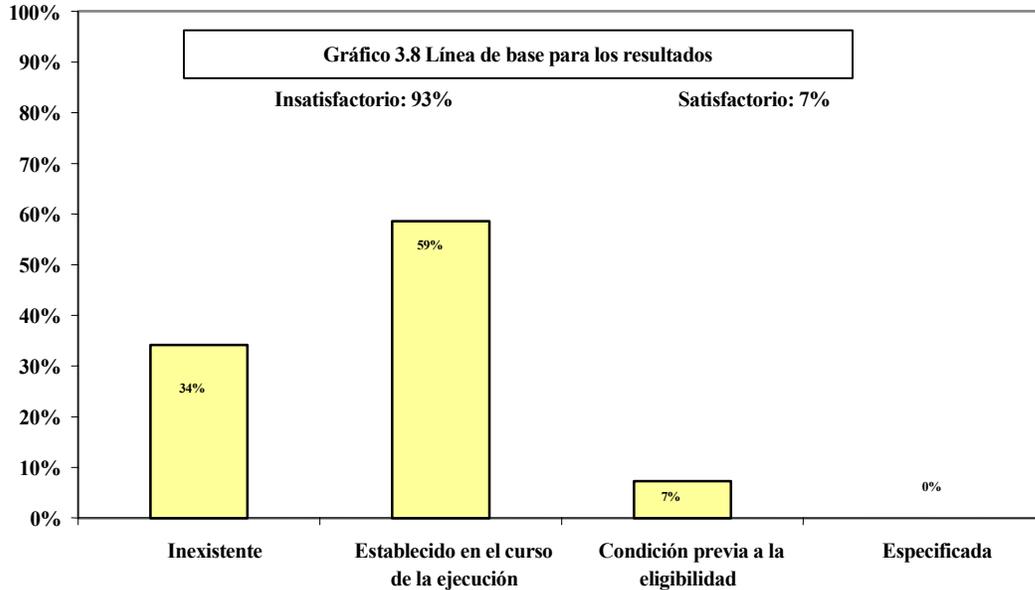
3.21 Los principales problemas de fondo que se observaron en este ámbito eran:

- Líneas de base que no distinguían la oportunidad, la calidad y la cantidad de los bienes y servicios que se habían de proporcionar
- Líneas de base que no tenían en cuenta lo que hubiesen hecho o estuviesen haciendo las autoridades del país para abordar el problema a que se refería el proyecto
- Líneas de base que no se remitían a los productos de proyectos anteriores del Banco en el mismo país o el mismo sector
- Líneas de base que no tenían en cuenta toda la serie de indicadores seleccionados para los productos

#### **H. Líneas de base para los resultados**

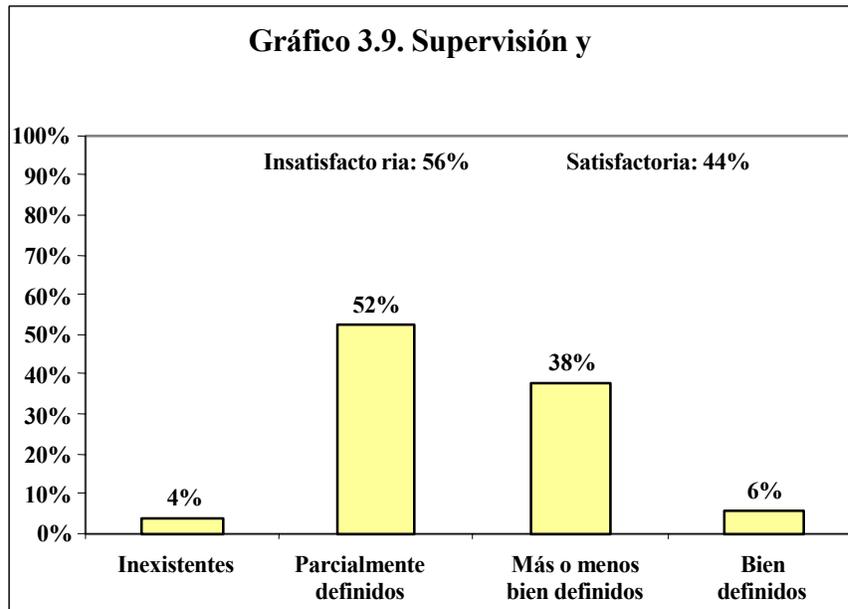
3.22 En el caso de los resultados, la línea de base se refiere a los datos existentes acerca de la naturaleza, el alcance y la profundidad actuales de un problema a cuya solución apunta el proyecto. El hecho de limitarse a seleccionar indicadores sin establecer un valor de base para cada uno hace imposible fijar o supervisar objetivos de desempeño realmente útiles para la marcha del proyecto.

3.23 Los resultados en esta dimensión eran los menos satisfactorios del grupo. Mientras el 16% de los proyectos tenían indicadores de resultados satisfactorios, en ninguno de los documentos de proyectos examinados había información de base sobre los resultados y en el 7% de los proyectos la reunión de esa información constituía una condición previa para la elegibilidad. En el 93% de los proyectos examinados no se hacía referencia alguna a la información de base o ésta había de reunirse en el curso de la ejecución del proyecto. En otras palabras, en prácticamente todos los proyectos examinados las actividades habían de comenzar sin que se determinara ex ante el punto desde el cual se comenzarían a medir los beneficios del programa. Los resultados se indican en el gráfico siguiente.



## I. Supervisión y evaluación

- 3.24 Desde el punto de vista de la evaluabilidad, el claro establecimiento de un sistema tanto de supervisión como de evaluación redunda en claro beneficio de los proyectos. La supervisión se refiere al avance de la ejecución y la eficiencia (tanto financiera como temporal) en la realización de una actividad. La evaluación se refiere a la determinación de los resultados alcanzados y puede tener lugar en el curso de la ejecución o una vez terminado el proyecto (evaluación ex post). Los proyectos fueron examinados en relación con los dos aspectos.
- 3.25 Los resultados en esta dimensión indican que el 44% de los proyectos tenía una satisfactoria y el 56% no. Casi la mitad de los proyectos para el sector público tenía una calificación satisfactoria en esta categoría pero no la tenía ninguno de los proyectos para el sector privado.



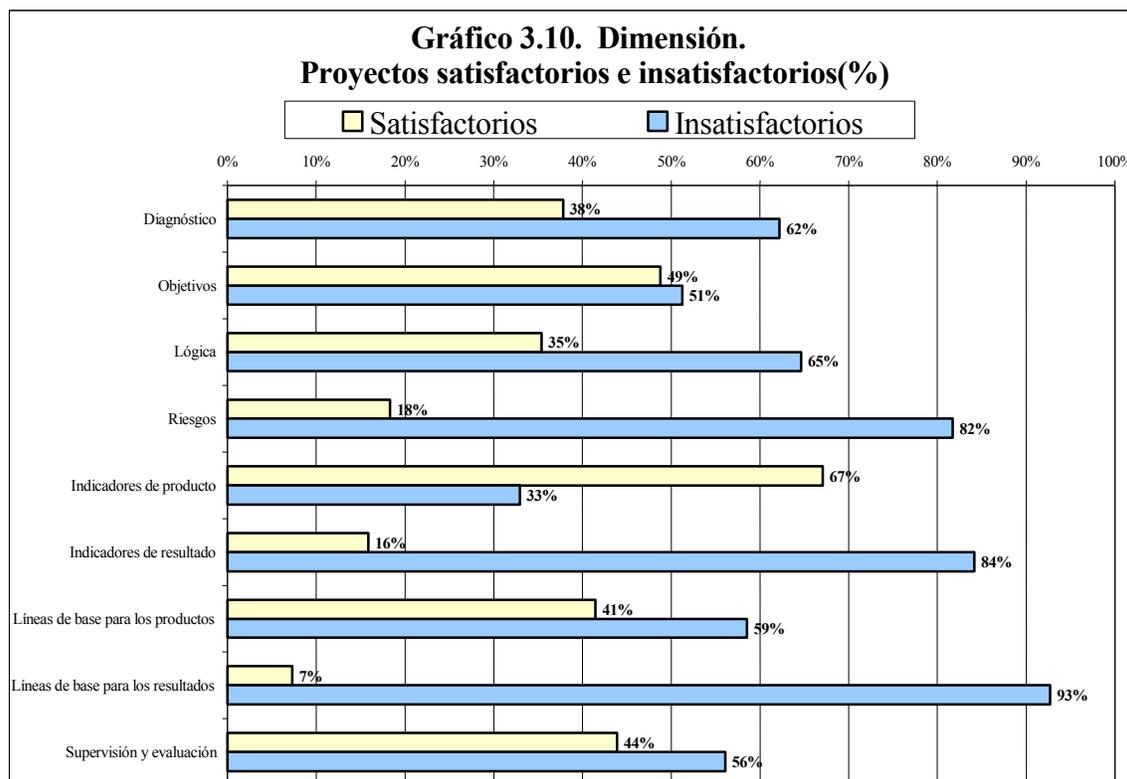
3.26 En general, los principales problemas que se encontraron en este ámbito eran:

- a. Los sistemas de supervisión y evaluación se centran en la provisión de insumos o la generación de productos, más que en la supervisión del logro de los objetivos del programa.
- b. Los proyectos no definen los criterios para realizar exámenes de mitad de período o evaluaciones ex post ni los beneficios que se esperan de esos exámenes o evaluaciones.
- c. Las actividades de evaluación y supervisión del proyecto se presentan como hechos aislados. No se describen ni explican las relaciones entre las actividades de supervisión y evaluación del proyecto propuesto y los sistemas de evaluación de los propios países.
- d. Muy pocos documentos de proyecto incluyen una descripción de los objetivos y los parámetros básicos de los sistemas de supervisión y evaluación. Rara vez se indican con claridad los niveles de responsabilidad, los procedimientos, los objetivos o el financiamiento. Agravan estos problemas la falta de información de base y las deficiencias en los indicadores que se señalaron precedentemente.

## **J. Resultados generales del proceso**

3.27 En el gráfico siguiente se resumen las conclusiones del análisis en cada una de las dimensiones indicadas en las secciones precedentes. El gráfico indica que el 51% de los proyectos tenía una definición satisfactoria de los objetivos y el

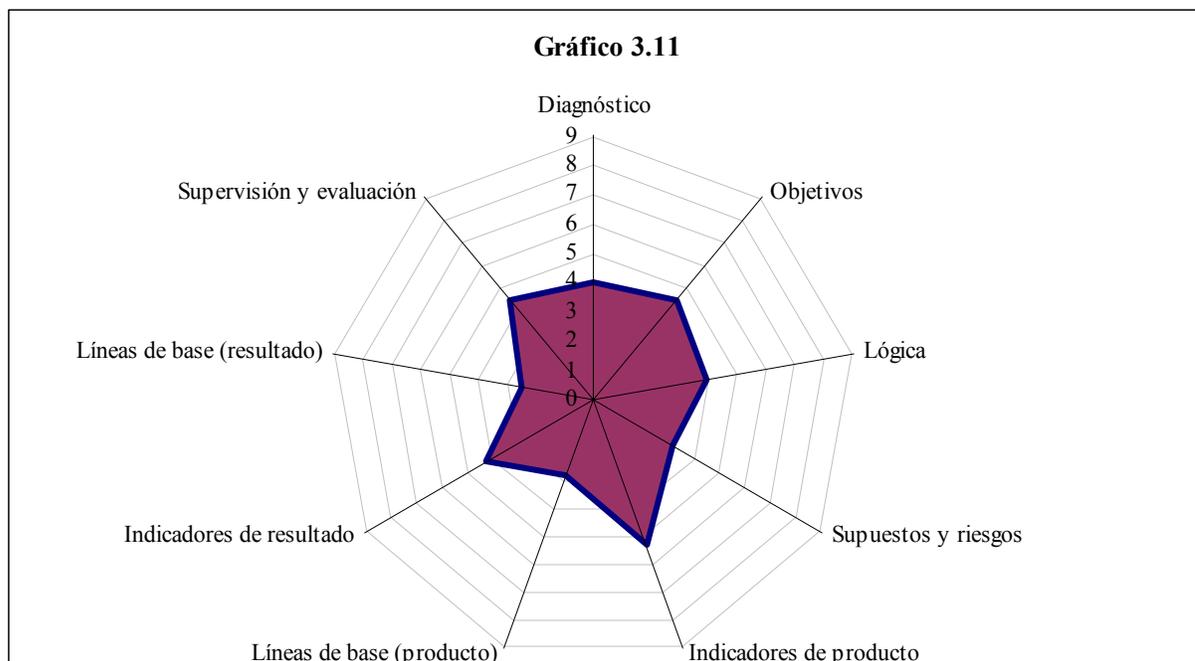
67% tenía indicadores de producto adecuadamente definidos. En cambio, el 82% de los proyectos eran insatisfactorios en cuanto a los riesgos, el 84% en cuanto a los indicadores de resultado y el 93% en cuanto a las líneas de base para los resultados.



3.28 Como se señaló en el párrafo 2.16 supra, en el curso del análisis se asignó a cada proyecto un puntaje en números de 0 a 9 para cada dimensión. Así, a los proyectos que se consideraban de la primera categoría (más baja) se asignó un puntaje de 0 a 1, a los de la segunda de 2 a 4, a los de la tercera de 5 a 7 y a los de la última (más alta) de 8 ó 9.

3.29 En el gráfico de radar que figura a continuación (gráfico 3.11) se indican los resultados de este análisis. Un proyecto “perfecto” se extendería hasta los límites externos del gráfico, con una calificación de 9 en cada dimensión. Los puntajes efectivos del conjunto de proyectos de 2001 configuran el polígono sólido en el centro del gráfico. La calificación media general de los proyectos (dando la misma ponderación<sup>17</sup> a cada dimensión) fue de 3,8. Este resultado se basa en las

<sup>17</sup> Los resultados se analizaron aplicando distintas modalidades para agregar las nueve dimensiones. Las diferencias observadas entre las distintas modalidades eran insignificantes.



calificaciones asignadas a la versión de los proyectos distribuida al **Directorio**<sup>18</sup>. La dimensión de indicadores de producto tuvo la calificación más alta de todas (5,3) mientras que la calificación media más baja correspondía a los indicadores de resultado y sus líneas de base (2,7 y 2,5 respectivamente). Los resultados del gráfico de radar figuran también en el cuadro de la nota al pie de página 18.

3.30 En cuanto al instrumento de préstamo empleado, las calificaciones más altas correspondieron a los proyectos para el sector privado y a los préstamos en apoyo de reformas de política. A continuación figura un gráfico sinóptico según el tipo de instrumento.

<sup>18</sup> Como ya se ha señalado, OVE revisó y calificó los documentos de proyecto sometidos a la consideración del Comité de Préstamos. Una comparación de las calificaciones asignadas a los 65 proyectos distribuidos tanto al Comité como al Directorio arroja un aumento de la clasificación media total inferior a un décimo de punto (0,09).

	<i>Diag.</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Lógica</i>	<i>Riesgos</i>	<i>Ind. de producto</i>	<i>Ind. de resultado</i>	<i>Líneas de base resultados</i>	<i>Líneas de base productos</i>	<i>Supervisión y evaluación</i>
<b>Com. Préstamos</b>	4,0	4,4	3,9	3,1	5,3	2,7	2,5	4,2	4,4
<b>Directorio</b>	4,0	4,4	4,0	3,2	5,4	2,7	2,5	4,2	4,7

Cuadro 3.1

<i>Instrumento</i>	<i>Diag.</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Lógica</i>	<i>Riesgos</i>	<i>Indic. de producto</i>	<i>Indic. de resultado</i>	<i>Líneas de base resultados</i>	<i>Líneas de base productos</i>	<i>Supervisión. y evaluación.</i>	<i>Pro-medio</i>
<b>Política</b>	4,9	5,7	4,5	2,8	5,8	2,1	1,8	5,0	5,2	4,2
<b>Sector privado</b>	4,2	4,8	3,0	5,7	7,3	3,7	3,0	6,5	2,5	4,5
<b>Inversión</b>	3,8	4,1	3,8	3,0	5,0	2,8	2,5	3,9	4,4	3,7

#### IV. CONCLUSIONES

- 4.1 El proceso de evaluabilidad obedecía al propósito de revisar la serie de proyectos considerados por el Banco en 2001 a fin de detectar problemas en cuanto a su evaluabilidad, determinar dónde había margen para mejorar y establecer una línea de base que pudiera utilizarse para observar los progresos del Banco en este ámbito en los años venideros. Según los resultados del estudio, hay un gran margen para mejorar el desempeño del Banco en esta materia. En este capítulo se ofrecen algunas consideraciones y conclusiones y en el capítulo V se formularán recomendaciones.
- 4.2 Como se observó en el capítulo precedente, el **diagnóstico** incluido en los documentos de proyecto no siempre es suficiente para comprender con precisión el alcance y las causas del problema a abordar, situación agravada por la falta de información de base, particularmente en cuanto a los resultados.
- 4.3 Desde el punto de vista de la **lógica del proyecto**, en los documentos muchas veces no se indica la razón de ser del proyecto y, como se ha señalado, los componentes no son siempre compatibles con los objetivos. Las operaciones calificadas de proyecto experimental no incluyen actividades bien definidas de validación y existen problemas generalizados en relación con el empleo del marco lógico<sup>19</sup>.
- 4.4 Se determinaron también problemas en cuanto a los **supuestos y los riesgos**. En los documentos de proyecto por lo general únicamente se indican los riesgos relacionados con la generación de los productos. No se identifican sistemáticamente otros riesgos, particularmente los relacionados con el desarrollo o con los resultados. Suelen faltar estrategias para prevenir y mitigar el riesgo. Los proyectos para el sector privado arrojan sistemáticamente mejores resultados en esta materia que los proyectos para el sector público. Muchas veces los riesgos únicamente se pueden conjeturar mediante una minuciosa lectura de los documentos, en lugar de encontrarlos expresados en la sección correspondiente del documento. El

<sup>19</sup> En el documento “The Seven Mortal Sins of Project Documents: Informal Observations” se menciona una serie de problemas que guarda estrecha relación con los que mencionamos en el presente documento.

tratamiento de los riesgos en la mayor parte de las operaciones del Banco da a entender una concepción cerrada de los proyectos o que una identificación adecuada del riesgo se considera más un obstáculo que un elemento clave para que haya un diagnóstico adecuado y para que el diseño y la ejecución del proyecto sean los debidos. La mala identificación de los riesgos en la etapa de diseño puede incidir en la orientación y la calidad de la labor de supervisión del Banco en el curso de la ejecución<sup>20</sup> y, finalmente, en la determinación de las lecciones y los resultados.

- 4.5 En cuanto a los **indicadores de producto y las líneas de base** para los productos, las conclusiones son relativamente alentadoras y, especialmente en el caso de los indicadores, se aprecian los frutos de las recientes iniciativas del Banco en este ámbito. La situación en cuanto a los **indicadores de resultado** es menos alentadora. La mayor parte de los marcos lógicos y de los documentos de proyecto examinados no incluían indicadores satisfactorios de resultado. Ello puede ser consecuencia, en parte, de una aplicación inadecuada de la metodología del marco lógico y de que los sistemas de supervisión del Banco se ocupan más de controlar la generación de los productos que de los resultados. Además, un número relativamente bajo de proyectos incluye algún tipo de análisis económico, lo que hace muy difícil identificar y evaluar los beneficios. Rara vez se reúne antes de la aprobación del proyecto información relacionada con la línea de base para los resultados. La mayor parte de los proyectos son presentados para su aprobación sin una definición concreta de las condiciones que hay que mejorar o modificar por conducto de la intervención que se propone. En los documentos de proyecto en que se indican las necesidades de datos para la línea de base, por lo general lo que se hace es asignar esta función a los organismos ejecutores como condición previa al primer desembolso o como componente del proyecto que se ha de diseñar y poner en práctica en el curso de la ejecución. Si bien en este proceso no se examinó si, con el tiempo, se habían preparado esas líneas de base, suscita preocupación la circunstancia de que, al parecer, los equipos de proyectos estén desarrollando proyectos sin comprender en forma clara y detallada la dimensión del problema.
- 4.6 En el ámbito de la supervisión y evaluación, los resultados del proceso indican que la mayor parte de las actividades previstas se refieren a la provisión de insumos y la generación de productos. Rara vez hay una conexión explícita entre estas actividades y los sistemas de supervisión y evaluación del país. Una parte muy reducida de la labor propuesta apunta a la eficiencia en la generación de los productos, a reunir información para medir resultados o a prevenir y/o mitigar riesgos. El tratamiento de la **evaluación** no es por lo general muy adecuado: los documentos de proyecto rara vez incluyen explicaciones de por qué se han o no de realizar evaluaciones a mitad de período y ex post. Los proyectos experimentales no

---

<sup>20</sup> Tal vez esto explique por qué un número importante de proyectos respecto de los cuales se considera que hay muchas probabilidades de que alcancen sus objetivos y que no indican problemas importantes en la ejecución sean de todas maneras cancelados.

- siempre tienen mecanismos de supervisión y evaluación que permitan extraer lecciones.
- 4.7 La solución de los problemas descritos en los párrafos precedentes planteará al Banco importantes desafíos que tal vez hagan necesario introducir cambios sustantivos en la forma en que se enfocan y formulan los proyectos y en los incentivos relacionados con su preparación y examen. Como mínimo, los resultados del proceso de evaluabilidad sugieren la conveniencia de introducir mejoras en varios ámbitos como, por ejemplo, la forma en que se enfocan los estudios relativos a la preparación del proyecto y se definen los objetivos de éste, una mayor utilización de técnicas de análisis económico y de riesgo en que se destaque la importancia de reflejar los resultados en la utilización del marco lógico y mejores planteamientos y prácticas en cuanto a la supervisión y evaluación.
- 4.8 Eran pocas las operaciones examinadas en cuyos anexos técnicos se hacía referencia a estudios sectoriales y por país que podían dar información acerca del contexto y los fundamentos de la operación y poner de manifiesto los beneficios y los riesgos relacionados con distintos cursos de acción. La mayor parte de las referencias tenían que ver con consultorías y estudios directamente relacionados con la preparación de la operación propiamente dicha<sup>21</sup>. El Banco debería alentar la preparación de estudios y evaluaciones institucionales por sector y por país para generar información sectorial y básica que pueda utilizarse para determinar las estrategias y corroborar la selección de proyectos, y debería asignar recursos a esta tarea. Habría que destinar parte de los recursos de preparación de proyectos a la preparación de estudios técnicos y de líneas de base y otros elementos necesarios para una especificación adecuada de las operaciones propuestas. El aumento de los recursos para estudios sectoriales y por país debe ir acompañado de un mejor **sistema de archivo técnico** de manera que los equipos de proyectos puedan consultar fácilmente estudios anteriores o extraer lecciones de los resultados de operaciones anteriores<sup>22</sup>.
- 4.9 Habría que definir los objetivos del proyecto con mayor precisión y claridad y estos objetivos deberían reflejar la estrategia para el país y para los sectores, indicada en el correspondiente documento de *estrategia para el país*, y guardar estrecha relación con la definición cada vez más concreta de objetivos en el país y en el sector que se enuncian en las directrices recientemente aprobadas para estos

---

<sup>21</sup> En varios informes anteriores de OVE se ha señalado la falta de suficientes estudios analíticos por sector y por país.

<sup>22</sup> OVE, al evaluar proyectos en el sector de la justicia, tropezó con enormes dificultades para poder consultar estudios. Agravaban este problema las dificultades que había para obtener copias de los documentos, ya que están dispersos por todo el Banco. Por “archivo técnico” se hacía referencia a documentos de proyectos que muchas veces no se podían encontrar. Algunos únicamente podían encontrarse en los archivos de las Representaciones y para obtener otros había que ponerse en contacto con el jefe del equipo o con la persona encargada de la preparación del estudio.

- documentos. Habría que eliminar la práctica de incluir elementos que intrínsecamente no están relacionados con los objetivos de la operación ni con la solución de los problemas identificados en el diagnóstico.
- 4.10 Algunos de los problemas que se encontraron en los ámbitos de la lógica del proyecto y de los indicadores reflejan limitaciones en la aplicabilidad y utilización del marco lógico. El marco lógico fue diseñado como instrumento para respaldar las actividades de los gerentes de proyectos en aspectos relacionados con la ejecución y supervisión de éstos. En sí mismo no tiene necesariamente un sólido nexo con los aspectos sustantivos de un proyecto. No puede utilizarse para hacer un estudio de diagnóstico ni para evaluar los fundamentos de una intervención; no facilita necesariamente la identificación e incorporación de indicadores de resultados tanto a nivel de objetivo como de propósito<sup>23</sup>. Es necesario complementar la aplicación de este instrumento con otros medios o instrumentos analíticos que permitan tener en cuenta los aspectos sustantivos de los proyectos y estimar los resultados, los beneficios y las consecuencias de las actividades. En un buen número de casos el marco lógico no se emplea correctamente. La matriz que se presenta en el anexo del documento del proyecto en algunos casos no es compatible con la información que figura en el cuerpo mismo del documento y a veces incluye metas u objetivos que no se mencionan en el documento o componentes que no se describen en el cuerpo del informe, etc.
- 4.11 Los problemas relacionados con el tratamiento de los riesgos indican la necesidad de impartir directrices concretas en esta materia. Como ya se ha señalado, la mayor parte de las operaciones del Banco no incluyen un tratamiento adecuado de los riesgos, lo cual incide en el logro de las metas y los objetivos de desarrollo. Tal vez esta deficiencia dimane de la garantía soberana de la que gozan la mayor parte de los proyectos del Banco, condición no aplicable a las operaciones para el sector privado que, en general, tienen mejores resultados en cuanto a la identificación de los riesgos financieros y técnicos y de las correspondientes medidas paliativas. El Banco y otros organismos multilaterales, sin embargo, hacen frente a la exigencia cada vez mayor de grupos del sector público y del sector privado en los planos local, nacional e internacional de demostrar los resultados de sus actividades y su repercusión en el bienestar económico y social de los beneficiarios previstos.

---

<sup>23</sup> Véase a estos efectos la respuesta que el equipo del proyecto dio a los comentarios de DPP en el documento titulado “Responses to the Comments Received on the Sao Paulo State Highway Recovery Program. BR-0295”, que se puede consultar en: <http://sdsnet/project/!loan/Br/Br0295/pr/Br295evp.doc>. Con respecto a la observación de DPP de que el Marco Lógico no incluye instrumentos para verificar el logro del objetivo de la operación, sino que más bien limita el nivel del proyecto, el equipo indica correctamente: “La metodología del Marco Lógico requiere que el indicador del propósito del proyecto sea medible. La realización del propósito y de las suposiciones contribuyen a un fin superior que no necesariamente se puede medir por causa de la existencia de muchas otras variables. Acabo de aclarar ...que esta es la interpretación correcta y no es obligatorio tener indicadores para medir el fin. En el sistema de seguimiento del Banco, PPMR, no se llega al nivel del fin por este motivo y por que el logro del fin no esta bajo el control del coordinador del proyecto”.

Comprender y paliar el riesgo que puede incidir en la consecución y en las posibilidades de medir esos beneficios constituye un aspecto esencial de un buen diseño de los proyectos y reviste importancia central en los esfuerzos del Banco por asegurar y demostrar la eficacia de sus intervenciones. La existencia de directrices para la evaluación y mitigación del riesgo impartiría al personal claras expectativas en cuanto al tratamiento de los riesgos en las operaciones del Banco, así como apoyo técnico a fin de evaluar los riesgos y preparar medidas para prevenirlos y paliarlos.

4.12 Los resultados del proceso de evaluabilidad indican que el Banco debe prestar cada vez mayor atención a la determinación de los indicadores de resultado de sus operaciones. Algunas de las consideraciones que se hicieron en otras secciones del capítulo en cuanto a los estudios por sector y por país y al establecimiento más temprano de líneas de base deberían servir para hacer frente a los problemas en esta materia. Entre otras cosas, habría que hacer las siguientes:

- Determinar qué indicadores utilizan otras instituciones o entidades que puedan ser útiles para medir los efectos de las operaciones.
- Establecer y aplicar un instrumento ex ante para verificar que en los documentos de proyecto se incluyan marcos de resultados.
- Impartir instrucciones a los CRG y/o al Comité de Préstamos en el sentido de que únicamente aprueben las operaciones que incluyan indicadores adecuados de resultados.
- Cerciorarse de que en los sistemas de supervisión de proyectos y en los sistemas del Banco se incluyan y verifiquen periódicamente los resultados<sup>24</sup>.

4.13 Los problemas que se han encontrado en cuanto a la supervisión y evaluación deben abordarse mediante diversas medidas. El Banco debe redoblar sus esfuerzos por formar capacidad en materia de evaluación y asegurarse, en la medida de lo posible, de que las actividades de supervisión y evaluación de los proyectos no se realicen en forma aislada sino que guarden relación con las iniciativas a nivel nacional y local y sirvan de medio para afianzarlas. Estas medidas deben apuntar no sólo a supervisar que los productos se materialicen sino también a medir la eficiencia de las actividades realizadas y los resultados y efectos que se hayan logrado, como se indica en el documento de OVE sobre formación de capacidad en materia de evaluación. El Banco debería también completar a la brevedad posible el examen en curso de las directrices para la evaluación ex post y limitar las dispensas en esta materia.

---

<sup>24</sup> El texto recientemente modificado de los ISDP incluirá instrucciones expresas acerca de la forma de presentar la información relativa a los progresos en los indicadores de resultado.

## V. RECOMENDACIONES

- 5.1 Los resultados de este proceso indican que queda mucho margen para mejorar la evaluabilidad de las operaciones del Banco. De hecho, el Banco tiene que avanzar a este respecto si ha de hacer frente en forma adecuada a la cuestión de la eficacia de sus operaciones para el desarrollo en los próximos años. A este respecto, habría que pasar revista periódicamente a la evaluabilidad de las operaciones del Banco a fin de medir los adelantos realizados en la materia, tomando como punto de referencia la línea de base establecida como parte del presente proceso y evaluar los efectos de las medidas adoptadas para abordar los problemas que se hubieran encontrado.
- 5.2 La responsabilidad por una mejor evaluabilidad debe estar compartida entre la Administración y OVE. Incumbe a la Administración la responsabilidad por el diseño y el control de calidad de los proyectos y la evaluabilidad constituye una dimensión importante en ese proceso. La Administración ha manifestado que quiere avanzar hacia un método de gestión orientado a la consecución de resultados. Asimismo, se propone mejorar la calidad de los proyectos del Banco al momento de su puesta en práctica. El ideal sería que la Administración considerara que el instrumento de determinación de la evaluabilidad enunciado en el presente documento constituye un medio importante para alcanzar ese objetivo.
- 5.3 La Administración debería preparar un plan para mejorar la evaluabilidad de las operaciones que incluyera medidas destinadas a:
- Aumentar el número y la calidad de los estudios analíticos por sector y por país y mejorar el sistema de archivo técnico del Banco.
  - Definir los objetivos de los proyectos con mayor precisión y claridad y no incorporar elementos que no guarden relación con los objetivos reales del proyecto, no sean pertinentes a estos objetivos o no sean esenciales para alcanzarlos.
  - Estimar con precisión los beneficios del proyecto, utilizando en mayor medida instrumentos de análisis económico o de otra índole destinados a medir los efectos de los programas propuestos<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Según una revisión hecha por OVE junto con el proceso de evaluabilidad, únicamente 25 de 67 proyectos (el 37%) incluyen algún tipo de análisis de la relación costo-beneficio o algún tipo de análisis de la rentabilidad. Hay que tener presente que esta evaluación se llevó a cabo en forma muy lata ya que se entendía que incluían ese análisis incluso los proyectos que se limitaban a indicar que en algún momento de su ejecución se reunirían los elementos de base necesarios para preparar el análisis. Véase “Findings Regarding Quantitative Cost-Benefit and Rate of Return Analyses in Evaluability Exercise Projects”, Steve Meardon. OVE.

- Enunciar directrices para identificar e incorporar los riesgos en el análisis de las operaciones propuestas y definir medidas adecuadas de diligencia debida para el seguimiento, la reducción y la prevención de los riesgos.
- Identificar los indicadores empleados por otras instituciones o entidades que puedan ser útiles para medir los efectos de las operaciones.
- Promover programas que apunten a apoyar el desarrollo de la capacidad de evaluación de los países y definir los mecanismos para establecer un vínculo entre los sistemas de supervisión y evaluación de los proyectos y del Banco con las estructuras de evaluación pública de los distintos países.
- Modificar los sistemas de seguimiento y control del Banco de manera que incluyan entre sus objetivos la medición de los resultados y los efectos del proyecto e instituir la evaluación de la eficiencia y el seguimiento del riesgo como elementos esenciales de esos sistemas.
- Impartir directrices para la inclusión y realización de evaluaciones ex post e intermedias.

5.4 OVE, por su parte, debería seguir procediendo a la supervisión del proceso de preparación de proyectos y realizando exámenes periódicos de las normas y las prácticas del Banco en esta materia con miras a detectar los problemas que pudieran afectar a la evaluabilidad de los proyectos. A fin de establecer la base de datos sobre evaluabilidad fue necesario proceder a un examen completo de cada proyecto, pero tal vez ello no tenga que realizarse como parte de la labor de OVE en el futuro.

5.5 Concretamente, OVE debería:

- Revisar periódicamente los elementos de las normas y las prácticas del Banco en materia de preparación de proyectos con miras a detectar los problemas existentes e identificar medidas adecuadas para reducirlos o eliminarlos.
- Seguir trabajando con la Administración a fin de afinar el instrumento de determinación de la evaluabilidad como parte del proceso de mejoramiento de la calidad del proyecto al momento de su puesta en práctica.
- Planificar otro proceso relativo a la evaluabilidad de las operaciones del Banco en 2004 y transmitir los resultados al Directorio.

## **CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS DIMENSIONES DEL INSTRUMENTO DE EVALUABILIDAD**

En el presente anexo se describe el contenido conceptual de cada una de las dimensiones que constituyen el instrumento de evaluabilidad y se reseñan sus elementos principales.

### **A. Diagnóstico**

En cuanto al diagnóstico, el instrumento de evaluabilidad incluye los siguientes elementos clave para el análisis:

- El problema o la necesidad que el proyecto apunta a abordar está claramente identificado mediante consultas con los interesados (prestatarios, organismos ejecutores, beneficiarios, otras partes interesadas).
- Las causas del problema están identificadas.
- Los posibles beneficiarios están claramente identificados.

En primer lugar, el diagnóstico del problema o los problemas debe estar “bien” definido, lo que significa que debe incluir información exacta para responder la pregunta de por qué se considera que cierta situación constituye un problema. Para dar una respuesta adecuada a esta pregunta, el diagnóstico debe incluir los siguientes elementos:

- Información clara, precisa y suficiente sobre la situación.
- Las razones por las cuales la situación constituye un problema que requiere solución, incluida la compatibilidad del proyecto con la estrategia del Banco en el sector y el país de que se trate.
- Las relaciones e interacciones que tienen lugar entre los factores y los elementos que constituyen el problema.
- El contexto histórico, político, social y económico en que se planteó el problema, así como los contextos en que se va a tratar de resolverlo.
- Los datos cualitativos y cuantitativos básicos que permiten hacer una dimensión adecuada del problema.
- Las condiciones o los supuestos tácitos que deben darse para que el problema sea resuelto y los riesgos que entraña la propia solución.

Es cierto que muchas veces no es fácil identificar, describir y analizar un problema. En todo caso, la identificación del problema debe guardar íntima relación con los objetivos generales del Banco. Habida cuenta de que el Banco tiene un cometido, objetivos y estrategias

operacionales específicos, ningún aspecto individual de la realidad de un país debería constituir por sí mismo un problema que se trata de resolver mediante una operación financiada por el Banco sino que únicamente deberían serlo aquellos que guardasen relación con los objetivos y el cometido del Banco. Es por esto que cabe una importante función a las estrategias del Banco en el país. Únicamente los problemas cuya solución incide en la puesta en práctica de las estrategias establecidas para un período, un país y un sector concreto en el proceso de programación del Banco constituyen o deberían considerarse “problemas” que habría que tratar de resolver mediante una operación y mediante su correspondiente formulación y diagnóstico.

Se ha indicado ya que la identificación adecuada de las relaciones e interacciones entre los elementos o componentes identificados como parte del problema constituye parte esencial del diagnóstico. La identificación de esas relaciones y su descripción reviste importancia crucial para la lógica del proyecto y para un buen diagnóstico. Un diagnóstico que no indique los factores que constituyen el núcleo del problema, que no defina una ponderación relativa de los elementos del problema de manera precisa y que identifique incorrectamente las interacciones y relaciones entre ellos no constituye un marco adecuado para la acción del Banco. La presencia de estas relaciones es lo que distingue una “descripción de problemas” de un diagnóstico, que debería consistir en explicar el problema de una manera que haga posible resolverlo. La falta de estas relaciones tendrá como resultado inevitable un proyecto cuyas posibilidades de resolver el problema serán sustancialmente menores.

La interacción de estos factores y elementos no tiene lugar en un vacío, sino en un determinado contexto histórico, social, político y económico en el cual muchas veces se encuentran sus raíces últimas. Por lo tanto, constituye parte esencial del diagnóstico la descripción clara y precisa de los factores pertinentes que, sin ser estrictamente parte del problema, inciden en su existencia y solución. Sin esta descripción, el diagnóstico carecerá de elementos esenciales y no podrá identificar los supuestos que contribuyen a la solución derivada del diagnóstico ni los riesgos que la obstaculizan.

Todos los diagnósticos incorporan, expresa o tácitamente, los elementos fundamentales en las preguntas de qué situación se quiere para el futuro (a partir de la cual se analiza la realidad actual), qué grado de deficiencia se puede tolerar en el futuro o qué es inadmisibles porque significa que persistirá el problema objeto del diagnóstico. Las respuestas a estas preguntas constituyen la base para fijar los parámetros a fin de determinar el éxito o fracaso del proyecto, ya sea en la forma de puntos de referencia, hitos u objetivos.

Por último, la identificación de los beneficiarios constituye uno de los elementos esenciales para determinar la calidad del diagnóstico, ya que esa identificación adecuada es fundamental para analizar el ajuste, los riesgos actuales o futuros y los supuestos tácitos en el proyecto. Los “beneficiarios” deberían constituir el punto básico de referencia para el diagnóstico.

En esencia, el diagnóstico es un proceso intelectual en que una situación problemática se convierte en un problema concreto. Ello significa que se trata de un proceso en que la idea

general de algo que no funciona, o no funciona bien, se convierte en un análisis detallado de cuál es la situación, a qué se debe, cuáles son los elementos, factores y componentes en los que se desglosa técnicamente el problema, cómo se relacionan entre sí, cuál es su peso relativo en la situación general, dónde están sus raíces y las causas de su existencia y cuáles son, en definitiva, las consecuencias y los efectos de ese conjunto de factores.

## **B. Definición de los objetivos**

En cuanto a la definición de los objetivos, el instrumento de evaluabilidad establece como elemento clave que los resultados esperados al final del proyecto guarden clara relación con los problemas y las necesidades indicados en el diagnóstico. La matriz del marco lógico distingue entre meta, propósito, componente y actividad. La meta responderá a la pregunta de por qué, en última instancia, se lleva a cabo el proyecto, lo que significa que indica la forma en que el proyecto ha de contribuir a la solución de un problema. El propósito describe el efecto directo o el resultado inmediato que se obtendrá de la utilización de los componentes, es decir, el resultado previsto al terminar la ejecución del proyecto. Los componentes, por su parte, determinan qué ha de producir el proyecto, qué bienes y servicios se han de producir como consecuencia de la actividad de la entidad que lo ejecute. Por último, las actividades indican cómo se producirán esos componentes, es decir, que describirán las medidas concretas que entrañan la utilización de recursos.

Habida cuenta de que cada proyecto constituye una manera de tratar de resolver un problema que se ha encontrado, el objetivo de un proyecto es la descripción de la solución del problema diagnosticado. La descripción adecuada de ese objetivo es un elemento fundamental para la evaluabilidad del proyecto. Un proyecto cuyos objetivos estén mal definidos o no estén definidos con precisión puede interpretarse de muchas maneras distintas y sería muy posible que no se llegara a un consenso acerca de qué se trataba de hacer con el proyecto y en qué circunstancias.

El propósito, por su parte, determina qué se espera que logre el proyecto al terminar su ejecución. Ello significa que la definición de los objetivos debe incluir dimensiones temporales y mediciones cualitativas y cuantitativas de éxito o fracaso. Este aspecto significa también que los objetivos deben cumplir dos principios básicos. El primero es que el objetivo definido en el proyecto no dé a entender que podrá alcanzarse por sí mismo, esto es, que dará solución al problema diagnosticado, sino que ha de contribuir de manera importante a su consecución. El segundo principio consiste en que este efecto previsto no tiene que producirse exactamente al terminar el proyecto sino que se trata del logro de un objetivo a largo plazo a cuya consecución el proyecto ha de contribuir de manera más o menos importante en un determinado período.

Los objetivos de un proyecto definen por sí mismos el fundamento del proyecto. La razón por la cual existe la operación se encuentra en el logro de los objetivos. Los objetivos, precisamente porque constituyen la descripción de lo que se ha de lograr al completarse el proyecto, no pueden considerarse una “caja vacía”, algo que pueda describirse de diversas maneras sin afectar esencialmente al contenido del proyecto. Por el contrario, los objetivos

constituyen el nexo natural y lógico entre el diagnóstico y las actividades y los componentes definidos.

Los objetivos deben estar cuidadosamente definidos y es necesario que haya el mayor grado de acuerdo posible en su definición ya que es justamente en esa definición donde se encuentran los criterios para evaluar los resultados positivos o negativos del proyecto. Esto significa que los objetivos deben definir claramente en qué forma la ejecución del proyecto hará que el problema sea menos grave de lo que sería sin el proyecto. Por esta razón, los objetivos, cuando están adecuadamente definidos, describen con claridad cuáles son los resultados previstos y quiénes son los beneficiarios del proyecto.

Ya se ha indicado que no todos los aspectos de la realidad constituyen un problema que se tratará de resolver con una operación, sino únicamente aquellos que guardan relación con los objetivos y el cometido del Banco. Los objetivos están indicados en las estrategias del Banco para los distintos países, en que se definen los objetivos de desarrollo, las estrategias, las metas y los indicadores<sup>26</sup>. Cuando los objetivos fijados en los proyectos guardan relación con cada uno de los objetivos de desarrollo del país, aumentan las posibilidades de determinar la relación causa-efecto entre la acción del Banco y la consecución de los objetivos<sup>27</sup>.

Sin embargo, no es esa la única condición que deben cumplir los objetivos. La definición de los objetivos debe cumplir seis criterios básicos, a saber, deben ser concretos, deben ser realistas, deben estar determinados en el tiempo, deben ser medibles, deben haber sido objeto de acuerdo y deben indicar claramente a los beneficiarios y a los encargados de su consecución.

Por **específicos** se entiende que deben ser suficientemente claros y concretos como para que cualquiera pueda comprender sin dificultad cuál es el objetivo, cuánto tiempo se ha fijado para alcanzarlo, cómo se han de lograr los fines propuestos y cuáles son los criterios para medir el éxito del programa.

Por **realistas** se entiende que los objetivos deben estar definidos de manera tal que sea posible alcanzarlos.

Por estar **determinados en el tiempo** se entiende que los objetivos han de quedar sujetos a un marco cronológico dentro del cual se deban alcanzar y a ciertos controles concretos que indiquen si se está avanzando hacia su consecución.

---

<sup>26</sup> Véanse las Directrices para los Documentos de País aprobadas por el Directorio a principios de 2002. GN-2020.

<sup>27</sup> Discurso del Presidente Enrique Iglesias en la 86ª reunión del Comité de la Asamblea de Gobernadores, Fortaleza (Brasil).

Por **medibles** se entiende que los objetivos deben estar definidos de manera tal que sea posible determinar el grado de éxito o fracaso del proyecto desde el punto de vista del grado de consecución del objetivo definido. Esta condición, sin embargo, no debería estar enunciada únicamente en forma cuantitativa, esto es, en qué proporción se ha alcanzado el objetivo propuesto, sino también en forma cualitativa, esto es, cuál es el beneficio previsto.

Que haya sido **objeto de acuerdo** significa que el Banco y el país, así como los organismos ejecutores y, en general, las partes que intervienen en el proyecto, estén total y absolutamente de acuerdo acerca de cuáles son los objetivos que se trata de alcanzar. Ello debería tener como base los objetivos que se utilizarán para determinar en última instancia si la actividad ha tenido o no éxito. Por último, una definición adecuada de los objetivos significa que éstos deben identificar claramente a los beneficiarios de la operación, los beneficios previstos del proyecto y los encargados de alcanzar los objetivos mediante la identificación de las actividades, que constituye la última etapa en el diseño de los objetivos.

### C. Lógica del proyecto

Al evaluar la lógica del proyecto se tuvieron en cuenta los elementos siguientes:

- Los objetivos del proyecto (metas, propósitos), los componentes y las actividades están claramente enunciados.
- Todos los componentes contribuyen al logro del propósito.
- Todos los componentes incluyen las medidas necesarias para la consecución del propósito.
- Existe una relación lógica entre todos los elementos del proyecto

La lógica del proyecto constituye uno de los elementos clave para su evaluabilidad. El análisis de la lógica del proyecto debe realizarse teniendo en cuenta dos elementos diferentes: la lógica sustantiva y la lógica formal. La lógica sustantiva se refiere al análisis de las razones intrínsecas que justifican la existencia del proyecto y la selección de sus propósitos y objetivos, mientras que por lógica formal se entiende el análisis de las relaciones entre los distintos elementos del proyecto.

Desde el punto de vista de la lógica sustantiva, esto es, si los objetivos y componentes del proyecto están claramente enunciados, el análisis no ha buscado la presencia de relaciones lógicas entre los elementos de los proyectos sino más bien la identificación de la razón de ser del proyecto. En otras palabras, se ha buscado la respuesta a una serie de preguntas: ¿Por

qué el proyecto? ¿Por qué esta intervención y no otra? ¿Por qué ahora, esto es, en este momento y en estas condiciones concretas?<sup>28</sup>

Las respuestas a estas preguntas son importantes desde el punto de vista de la evaluabilidad. Si no se obtienen de una lectura del documento, faltará un elemento básico para la evaluación ulterior de los resultados del proyecto. Así, por ejemplo, ¿cómo puede evaluarse si los componentes de un proyecto son aptos para que se logren sus metas y objetivos si no se puede discernir del documento del proyecto cuál es el razonamiento para la forma en que se ha propuesto enfocarlo?

Desde el punto de vista de la lógica formal, el análisis se ha basado en dos elementos básicos extraídos del marco lógico:

- La lógica vertical: la relación causa-efecto entre las distintas partes de un problema que corresponden a los cuatro niveles de objetivos (actividades, componentes, propósito y metas).
- La lógica horizontal: la relación o correspondencia que hay entre cada uno de los niveles de los objetivos con las mediciones del logro (indicadores y medios de verificación) y con las condiciones que podrían afectar a su ejecución y su desempeño ulterior.

La lógica vertical postula que, si se llevan a cabo ciertas actividades, se obtendrán ciertos componentes (o productos) con lo que se creará una relación necesaria y suficiente entre las actividades propuestas y sus correspondientes productos mientras los supuestos mantengan su vigencia. La materialización de estos productos contribuirá al logro de los propósitos del proyecto (resultados). De allí en adelante, el nivel siguiente significa que, de cumplirse el propósito, se hará una importante contribución al logro de las metas del proyecto.

En esta cadena lógica ascendente, la definición adecuada de los distintos eslabones que la componen (actividades, productos, propósito y meta) constituye un punto de partida fundamental para evaluar la lógica vertical del proyecto. En otras palabras, la lógica vertical entraña la existencia de un “modelo” para transformar una determinada realidad en un determinado resultado. La falta de un modelo claramente especificado constituye un grave obstáculo para evaluar la lógica del proyecto.

La lógica horizontal es una descripción de la forma en que los directores de proyectos, quienes están a cargo de su supervisión y seguimiento y los evaluadores pueden medir el

---

<sup>28</sup> Es cierto que, desde otros puntos de vista (distintos del relativo a la evaluabilidad) podría ser procedente formular otras preguntas acerca de la lógica del proyecto como ¿Por qué esta cantidad de fondos para el proyecto? o ¿Por qué esta modalidad de crédito? Ahora bien, aunque estos elementos son sin duda pertinentes desde el punto de vista de la Administración del Banco, no lo son tanto desde el de la evaluabilidad porque esas preguntas ya se han planteado y respondido en estudios realizados antes de la preparación de los documentos del proyecto.

logro de los resultados previstos en cada uno de los pasos de la escala ascendente que se ha descrito anteriormente. A este respecto, además de una definición adecuada de los objetivos como ya se ha señalado, es esencial que el proyecto incluya indicadores adecuados para cada nivel de la escala.

#### **D. Supuestos y riesgos**

Habida cuenta de las diferencias en el empleo de la terminología, es necesario definir claramente los conceptos de “riesgo” y “supuesto”. El término riesgo denota dos aspectos: la incertidumbre acerca de que vaya a producirse y los efectos que surte al producirse. Desde este punto de vista, podemos definir el riesgo como la probabilidad de que tenga lugar un acontecimiento no deseado de carácter “externo” al programa y que ha de entorpecer de algún modo el logro de sus objetivos.

Los “supuestos”, a diferencia de los riesgos, son los acontecimientos o las situaciones que tienen que ocurrir para que se logren los objetivos del proyecto. Los supuestos y los riesgos no están sujetos al control de quien ejecuta el proyecto pero los supuestos están expresados como condiciones positivas y deben guardar relación directa con el proyecto propiamente dicho.

Los supuestos y los riesgos son, pues, dos caras de una misma moneda; están relacionados entre sí y configuran un análisis general de factores externos presentes o futuros cuya aparición o no aparición ha de afectar directamente a la ejecución del proyecto y el logro de sus metas. Muchos de los riesgos pueden identificarse con antelación. Es cierto que no se sabe cuántas probabilidades hay de que se concreten, pero su identificación suele entorpecer la posibilidad de reducirlos. Por esta razón, la gestión de estos supuestos y riesgos constituye un elemento esencial de todos los proyectos, ya que un buen análisis de riesgo no sólo puede servir para mitigar los efectos perjudiciales de éstos sino también para eliminarlos.

El instrumento de evaluabilidad identifica dos elementos clave para determinar la evaluabilidad del proyecto en esta dimensión: la identificación de las condiciones necesarias para la ejecución del proyecto y el logro de los objetivos y la de las medidas de seguimiento para demostrar la validez de los supuestos. Para evaluar los proyectos se han tenido en cuenta los siguientes elementos:

- La calidad del análisis de la identificación de los supuestos y los riesgos.
- Si existía o no una evaluación de los riesgos, esto es, su cuantificación y gradación.
- Si se habían adoptado o no medidas de seguimiento y la medición de los supuestos y los riesgos.
- Si se habían adoptado o no medidas de incentivo o de mitigación del riesgo para los supuestos indicados.

En cuanto al primero de estos elementos, hay que señalar que las instituciones del sector privado generalmente formulan y aplican una política de riesgo. Determinan qué tipo de riesgo se puede asumir y hasta qué punto. El Banco, en cambio, no tiene una política claramente definida, particularmente en el caso de los proyectos para el sector público. Como resultado, la identificación adecuada de los riesgos en cada proyecto reviste gran importancia. Es evidente que una caracterización exhaustiva de todos los riesgos y supuestos que entrañe un determinado proyecto no sólo constituye un ideal inalcanzable sino que tampoco sería práctica. En consecuencia, la identificación del riesgo debe centrarse en los elementos que tengan una repercusión importante no sólo en la ejecución del proyecto sino también en el logro de sus metas y objetivos. Por lo tanto, la identificación de esos riesgos requiere no sólo un minucioso análisis del proyecto y un examen de la experiencia anterior, sino también un análisis de la realidad sociopolítica en la cual se va a llevar a cabo el proyecto. Es en este aspecto donde el análisis de riesgo complementa el diagnóstico.

Los riesgos pueden agruparse en tres grandes categorías:

- Los riesgos conocidos, aquellos derivados de la experiencia anterior del Banco en el sector o el país.
- Los riesgos previsibles, aquellos que pueden discernirse de la definición misma del proyecto en cuanto a su contenido o al sector en que se ha de poner en práctica.
- Los riesgos imprevisibles, aquellos cuya aparición depende de factores totalmente fuera del control del equipo del proyecto, la entidad ejecutora o el Banco y cuya materialización no se puede suponer desde un punto de vista lógico.

Podemos dar ejemplos de la índole de los riesgos a que nos estamos refiriendo. Las deficiencias institucionales del sector público de un país en cuanto a la introducción de reformas estructurales profundas constituyen un tipo de “riesgo conocido”. Un ejemplo de riesgo previsible es el de la resistencia a los cambios introducidos por un proyecto cuando entrañen una modificación importante de la mentalidad de una organización. Como ejemplo de riesgo imprevisible cabe mencionar los efectos negativos que surgieron en el comercio internacional y el sector del turismo los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001.

De estas categorías, únicamente las dos primeras, los riesgos conocidos y los previsibles, deberían ser objeto de análisis en el documento de un proyecto. Dentro de las dos categorías cabría hacer un gran número de clasificaciones pero, a estos efectos, basta con mencionar una, la que distingue entre:

- Los *riesgos operacionales*, que son los que afectan al curso normal de la ejecución del proyecto y que pueden incluir, entre muchos otros, riesgos políticos, sociales o económicos.
- Los *riesgos financieros*, que afectan a la capacidad de amortización.

- Los *riesgos institucionales*, cuya aparición puede afectar a la imagen institucional de Banco o a la idea que tienen de él la sociedad o los grupos a que se refiera la operación.
- Los *riesgos de desarrollo*, que son los que pueden incidir en los efectos en el desarrollo que se quiere surtir mediante la operación.

El segundo elemento que se tuvo en cuenta en el proceso era la cuantificación o gradación de los riesgos identificados y esta gradación debe tener lugar en tres niveles:

- El nivel de probabilidad de que se produzcan.
- El grado del efecto sobre el proyecto y sobre sus objetivos y metas.
- La ordenación de los riesgos según la necesidad de intervenir y mitigarlos.

La gradación anterior es consecuencia de las dos primeras en la medida en que se consideren prioritarios los riesgos que tengan un mayor índice de probabilidad y que puedan surtir importantes efectos.

El tercer elemento se refiere a la adopción de medidas para la supervisión y evaluación de los riesgos. Una vez identificado y evaluado un riesgo, es necesario aplicar medidas para observar los cambios en la probabilidad de que se concrete o las variaciones en sus efectos hipotéticos. Para ello, es necesario establecer una serie de indicadores y parámetros que nos puedan ir dando advertencias acerca de su evolución.

El cuarto y último de estos elementos es la adopción de medidas paliativas. La selección de las medidas concretas debería depender justamente de los resultados de la evaluación del riesgo que se haya hecho: determinar en qué condiciones seguir realizando el proyecto, qué medidas hay que adoptar para prevenir su aparición o minimizar su efecto si se materializa y determinar las condiciones para poner en práctica planes de contingencia previamente establecidos.

#### **E. Indicadores de resultado**

La selección de indicadores adecuados es fundamental en el proceso de determinar la consecución de los objetivos del proyecto. Un buen indicador debería especificar información sobre tres dimensiones: la cantidad, la calidad y el tiempo.

Otras características importantes de un buen indicador consisten en su validez, fiabilidad, precisión, cabalidad y mutua exclusividad.

La condición de **validez** de un indicador se refiere a que mida lo que realmente se quiere medir. La condición de **fiabilidad** se refiere a que los datos y los juicios de evaluación sean coherentes y confiables cuando una observación reiterada utilizando instrumentos similares

en condiciones similares arroje resultados similares. La condición de la **exactitud** significa que el indicador no debe ser erróneo y ello quiere a su vez decir que debe estar basado en la mayor cantidad posible de distinciones, lo que requiere la identificación correcta de las variables en juego. La condición de **cabalidad** significa que las categorías que se infieran deben ser suficientes a fin de no fragmentar la realidad o la situación que se ha de medir. Por último, la condición de que sean **mutuamente exclusivas** significa que el indicador no debe superponerse con otros de manera que redunde en perjuicio de la comprensión de lo que se está midiendo.

A pesar de las indicaciones que se hacen en el párrafo precedente, puede ocurrir que la construcción de un indicador plantee graves problemas técnicos o sea demasiado costosa. En esos casos tal vez sea conveniente emplear **indicadores sustitutos**. Se trata de indicadores que, sin referirse al problema central, cuando son medidos arrojan información suficiente como para inferir su evolución. La selección de estos indicadores debe hacerse con gran cuidado y hay que indicar expresamente que se trata de indicadores de esa índole.

Si no hay información de base que sirva como punto de comparación se puede entorpecer la tarea de seleccionar y definir los indicadores. A su vez, sin embargo, en la medida en que sea difícil medir los cambios en una determinada situación o se necesiten varios indicadores, tal vez sea necesario determinar previamente el (los) “valor(es)” en el cual se consideran cumplidos los objetivos. Tal vez sea conveniente también establecer un **punto de referencia** o un parámetro para cada uno de los indicadores seleccionados sobre la base de la información extraída de la experiencia de otros países.

Igualmente, los indicadores seleccionados deben recoger los cambios en una situación en un período determinado y establecer “cuándo” se han de alcanzar los objetivos. Habría que establecer **hitos** para medir la marcha hacia el objetivo previsto. Los indicadores seleccionados deberían medirse a un costo razonable y, de ser posible, mediante información normalmente disponible.

La calidad de los indicadores que se seleccionen ha de afectar en gran medida a la eficiencia y la eficacia de los sistemas de supervisión y evaluación. Cuando no hay indicadores, los encargados de la evaluación tienen que reconstruir el pasado a fin de compararlo con el presente. En estas circunstancias, resulta sumamente difícil evaluar los resultados de un proyecto y los márgenes de error serán probablemente muy amplios.

Los documentos de la matriz del marco lógico utilizados para impartir capacitación al personal del Banco acerca de su aplicación y empleo establecen cuatro criterios de verificación en el diseño de los indicadores de resultados<sup>29</sup>:

---

<sup>29</sup> En este sistema los resultados se definen únicamente en cuanto a la meta y el propósito y no se reconoce específicamente la posibilidad de que en el curso de la ejecución haya beneficios o resultados que dimanen de componentes concretos del proyecto.

- Los indicadores de metas son verificables en cuanto a la calidad, la cantidad y el tiempo.
- Los indicadores de propósito miden únicamente lo que es importante.
- Los indicadores de propósito tienen mediciones de la cantidad, la calidad y el tiempo.
- Los indicadores de propósito miden los resultados previstos al final del proyecto.

El instrumento de evaluabilidad establece tres elementos clave para esta dimensión:

- El indicador o indicadores de propósito enuncian medidas cuantitativas o cualitativas de los resultados previstos al finalizar la ejecución del proyecto.
- El indicador o indicadores de componentes enuncian medidas cuantitativas o cualitativas de los beneficios previstos de los bienes y servicios producidos o prestados en el curso de la ejecución del proyecto.
- Los indicadores de resultados correspondientes al propósito y a los componentes especifican claramente los objetivos previstos durante el proyecto y al finalizar el proyecto.

Cabe señalar a este respecto que el instrumento de evaluabilidad de OVE premia a los proyectos que indican en primer lugar los beneficios (resultados) del suministro o la prestación de los bienes y servicios generados por un componente del proyecto, vale decir, cuando los beneficiarios utilizan los productos del proyecto en el curso de la ejecución de éste y obtienen un beneficio (o resultado).

#### **F. Indicadores de producto**

Los indicadores de producto son menos complejos que los de resultado. Estos indicadores miden si las medidas propuestas se han ejecutado en el plazo previsto, en la forma que se quería y con el costo inicialmente fijado y si han culminado en los productos que se querían desde el punto de vista de la cantidad, la calidad y el tiempo.

Los indicadores de componente deberían consistir en descripciones breves y claras de cada uno de los productos que habría que generar en el curso de la ejecución del proyecto. Deberían especificar la cantidad, la calidad y el plazo previstos para la entrega de los bienes, las obras y los servicios generados en el curso de la ejecución del proyecto.

Al igual que en el caso de los indicadores de resultado, los de producto deberían ser válidos, fiables e inequívocos, orientados hacia la medición de los productos, prácticos, verificables e independientes.

Los elementos fundamentales identificados en esta dimensión del instrumento de evaluabilidad son:

- Que los indicadores de producto correspondientes al propósito y los componentes indiquen las mediciones cuantitativas y cualitativas de los beneficios previstos como resultado de los productos y servicios que se han de proporcionar en el curso de la ejecución del proyecto.
- Que los indicadores de producto especifiquen claramente el nivel de los objetivos previstos durante el proyecto y a su terminación.

### **G. Líneas de base para los productos**

Las líneas de base constituyen evaluaciones ex ante del estado de los indicadores escogidos para observar tanto los productos como los resultados. Es posible que haya un indicador sin una línea de base, pero ello puede inducir a error. Las líneas de base determinan el punto de partida del proyecto y son esenciales para medir los progresos y logros en una fecha ulterior.

La tarea de seleccionar los indicadores y definirlos será en vano si no hay información precisa de base que sirva de elemento para la comparación. Si el problema está debidamente formulado y conceptualizado, esto es, si se ha hecho un diagnóstico adecuado, será más fácil determinar qué información se necesita para estos efectos. Sin una clara conceptualización del problema, es muy difícil elegir la alternativa más apta para resolverlo.

Las líneas de base para los productos definen los bienes y servicios que se ofrecen antes de que comience el proyecto.

Las líneas de base para los resultados proporcionan información ex ante acerca de las condiciones que, según se prevé, han de cambiar como resultado del proyecto.

Una línea de base adecuada debe especificar ex ante la oportunidad, cantidad y calidad de los productos que se han de proporcionar. Por ejemplo, si el producto propuesto es un grupo de cursos de capacitación y antes no ha habido capacitación de ninguna índole, la línea de base será cero. Sin embargo, si se ha impartido antes capacitación, hay que reunir información para la línea de base acerca de la calidad de los cursos anteriores, el sistema para medirla y los criterios en cuanto a la participación. Si el resultado previsto de esta capacitación es un cambio en el desempeño en el trabajo, la información de base tiene que proporcionar una medida del desempeño ex ante.

### **H. Líneas de base para los resultados**

Asimismo, las líneas de base para los resultados proporcionan información ex ante acerca de las condiciones que, según se prevé, han de cambiar como resultado del proyecto. Son aplicables a la definición de estas líneas de base las mismas consideraciones que se examinaron en la sección G.

El proceso de obtención de la información de base tiene tres etapas: en la primera se define el problema o la situación y se determinan sus características; en la segunda se reúne la información pertinente a la formulación teórica efectuada y en la tercera se ordenan y analizan los datos con arreglo a criterios prefijados.

La etapa de la definición del problema y la determinación de las características demostradas, en relación con la información de base, revisten importancia crucial ya que esta información no puede incluir todas las variables que tal vez revistan interés sino únicamente seleccionar aquellas que son pertinentes.

Un típico problema que evidencian las líneas de base se refiere a la falta o insuficiencia de fiabilidad de los datos. Si bien los problemas que llevan consigo los datos son crónicos, una buena evaluación de la línea de base debería, como mínimo, dar cierta orientación acerca de los datos que habría que establecer antes de la ejecución del proyecto. La formación de esa capacidad en cuanto a la reunión de datos constituye a la vez una contribución al proyecto de que se trate y una contribución a la formación de capacidad de evaluación en el propio país.

## **I. Supervisión y evaluación**

Las intervenciones deben tener componentes tanto de evaluación como de supervisión y cada uno de ellos sirve de ayuda para la ejecución y de medio para reunir información acerca de los resultados obtenidos. El sistema de supervisión puede llamarse también auditoría de la eficiencia y debe estar diseñado para medir la eficacia y eficiencia de los programas, las medidas y los componentes.

La supervisión entraña la realización de cuatro actividades básicas: reunir, describir, explicar e interpretar información con el objeto de transformarla en insumos útiles para la ejecución del proyecto.

Desde el punto de vista de la eficiencia, el sistema de supervisión tendrá los siguientes objetivos concretos:

- Determinar la marcha del programa en relación con las metas establecidas.
- Identificar los problemas u obstáculos con que se tropiece en el curso de su ejecución.
- Ayudar a describir incentivos precisos para la marcha del programa.
- Aumentar la productividad y generar un mayor valor agregado de las actividades y los desembolsos.

- Determinar el éxito o el fracaso del programa o el cumplimiento o incumplimiento de los objetivos con respecto al logro de los productos previstos.

En cuanto a los aspectos formales, un sistema adecuado de supervisión entraña lo siguiente:

- Hay una entidad específica, con los arreglos administrativos y burocráticos que sean necesarios, encargada de realizar las actividades de supervisión.
- Esa entidad está integrada en las estructuras de administración del sector correspondiente y ayuda a formar o reforzar la capacidad institucional para supervisar en forma adecuada los programas y proyectos, con lo que se garantiza su sostenibilidad en el futuro.
- Se ha definido un claro marco conceptual del programa de supervisión.
- Se ha reunido la información de base para el sistema de supervisión.

Un buen sistema de supervisión debe asegurar que:

- El sistema de supervisión establecido aporte las conclusiones del caso para el proceso de ejecución, de manera que se puedan eliminar obstáculos o problemas en la ejecución del proyecto, ajustar los plazos previstos y definir o poner en práctica los sistemas o procedimientos que hagan más eficiente el proceso de ejecución.
- Al determinar las fuentes de los datos e indicadores de resultado no se duplique la reunión de información, utilizando para esos efectos, cuando sea posible, las fuentes existentes de datos.
- Se establezcan hitos para determinar el nivel de adelanto en determinados períodos.
- Se identifiquen los factores, las condiciones o los elementos que puedan introducir errores o sesgos en la medición en la forma de variaciones en los sistemas de reunión de información o como causa de las variaciones en los criterios o normas relativos a la reunión de información.
- El costo total del sistema de supervisión establecido sea racional y guarde proporción con el costo total del proyecto.

La evaluación está vinculada con la supervisión del proyecto pero es independiente de ésta. Las actividades de evaluación están destinadas a proporcionar información acerca de los resultados obtenidos y deben ser realizadas por personas u organizaciones que no estén directamente encargadas de la ejecución. Las evaluaciones pueden ser de dos tipos: en el curso del proyecto y ex post.

Las primeras tienen lugar en el curso de la ejecución del proyecto y sirven para analizar la gestión de éste, algunas de sus actividades o componentes o los resultados intermedios que se hayan obtenido desde el punto de vista del propósito de la operación. Como ejemplo de esas evaluaciones se pueden mencionar los exámenes de mitad de período que se hacen respecto de algunos proyectos del Banco y en los cuales los organismos directamente encargados de la ejecución se reúnen con personal del Banco que no participa directamente en el proyecto para examinar la marcha de éste y los problemas que se hayan presentado. No es necesario preparar documentos de estas evaluaciones (aunque suele ser útil), pero se trata de una útil manera de darse un momento para reflexionar acerca de los logros y acerca del diseño del proyecto.

Las evaluaciones ex post se realizan una vez terminada la ejecución y apuntan a determinar en qué grado se han cumplido los objetivos generales, el propósito y la meta del proyecto. Asimismo, mientras las evaluaciones en el curso del proyecto están destinadas a introducir cambios o mejoras en la ejecución o cambios en la programación de la ejecución, las evaluaciones ex post apuntan a evaluar los resultados y convertirlos en conocimientos adecuados que se puedan aplicar para operaciones en el futuro.

En ambos casos, y desde el punto de vista de la evaluabilidad, la definición de estos sistemas de evaluación debe responder las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el motivo de la evaluación? No existe una norma o principio que indique que todos los proyectos deban ser objeto de una evaluación ex post y mucho menos de una evaluación intermedia. Cuando se determina que un proyecto ha de ser evaluado, es necesario explicar las razones que lo justifiquen, esto es, por qué se ha de realizar o no la evaluación.
- ¿Quiénes son los directamente interesados? En otras palabras, a quiénes estarán destinados los resultados de la evaluación.
- ¿Cuáles son los temas esenciales objeto de la evaluación? Esto es, la determinación de los elementos fundamentales que se han de evaluar.
- ¿Quién realiza la evaluación, cuáles son las condiciones y cualidades básicas necesarias, qué presupuesto se ha asignado a la evaluación y cuál es su fuente?
- ¿Qué necesitan los interesados? Esto es, cuáles son las necesidades de tiempo, recursos o información que hay que atender para que la evaluación se realice en condiciones razonables en el país o sector a que corresponde.
- ¿En qué forma la evaluación prevista está relacionada con los sistemas de evaluación establecidos en un país o una institución de manera que genere valor agregado de la capacidad de evaluación del país?

El instrumento de evaluabilidad incluye cinco aspectos fundamentales que los equipos de proyectos han de tener en cuenta en cuanto a la supervisión y evaluación a los efectos de garantizar la evaluabilidad del programa. Esos elementos son<sup>30</sup>:

- El Banco y los prestatarios han establecido un sistema de reunión de datos para generar información sobre los indicadores.
- Se han identificado y comprometido recursos para reunir y analizar los datos previamente definidos.
- Se han tomado disposiciones para utilizar la información a los efectos de la supervisión del proyecto.
- Se especifican las fuentes de información para todos los indicadores.
- Se espera que los beneficiarios participen en la supervisión y evaluación.

---

<sup>30</sup> La información obtenida podría ser utilizada para medir si ha aumentado la eficiencia en la ejecución del proyecto.

## DESCRIPCIÓN DEL UNIVERSO DE PROYECTOS ESTUDIADOS

En 2001 OVE analizó un total de 90 proyectos<sup>31</sup>. Esos proyectos fueron objeto de un doble análisis; en primer lugar, el de la documentación presentada al Comité de Préstamos y, en segundo lugar, el de la versión definitiva del proyecto presentada al Directorio. Este segundo análisis se centraba en la verificación de los cambios de que había sido objeto el documento de proyecto como resultado del examen del Comité de Préstamos. Esos cambios fueron evaluados individualmente por los mismos funcionarios de OVE que habían analizado la versión del documento distribuida al Comité y, si bien no se presentó una nueva nota a la Administración, se redactó una nota interna en que se indicaba la importancia de los cambios que habían encontrado y la forma en que esos cambios afectaban a la calificación asignada al proyecto<sup>32</sup>. En un anexo del presente documento figuran ejemplares de todas las notas presentadas y de las notas internas.

Del total de 90 proyectos estudiados por OVE en el curso del proceso de evaluabilidad que tuvo lugar en 2001, 65 fueron analizados por el Directorio y el Comité de Préstamos, 17 únicamente por el Directorio y 8 únicamente por el Comité de Préstamos<sup>33</sup>. La situación es la siguiente:

- a. Los 17 proyectos analizados por OVE, a nivel de Directorio pero no de Comité de Préstamos, corresponden a proyectos para el sector privado y a los que fueron presentados a este Comité en 2000 y aprobados por el Directorio en 2001. Cabe señalar que OVE únicamente pasó revista a los proyectos del sector privado cuando los documentos fueron distribuidos al Directorio Ejecutivo, ya que no tenía a su disposición las versiones presentadas al Comité de Préstamos. Se trata de los siguientes proyectos:
  - AR-0291. Sector privado. OVE estudió únicamente la versión presentada al Directorio.
  - BR-0354. Sector privado. Examinado únicamente por el Directorio.
  - BR-0361. Sector privado. Examinado únicamente por el Directorio.
  - CH-0162. Sector privado. Examinado únicamente por el Directorio.

---

<sup>31</sup> El Directorio no ha aprobado tres de estos proyectos. Uno de ellos, AR-0291, fue retirado para consideración después de su presentación al Directorio. Los préstamos ES-0138 y HO-0186, si bien fueron examinados por el Comité de Préstamos, han sido retirados del inventario.

<sup>32</sup> La verificación de los cambios registrados en los documentos de proyectos se llevó a cabo, en la mayoría de los casos, mediante un análisis de la “versión marcada” del documento de proyecto presentado al Directorio.

<sup>33</sup> En un anexo se ha incluido la lista completa de los proyectos analizados.

- DR-0140. Sector privado. Examinado únicamente por el Directorio.
- RG-0054. Sector privado. Examinado únicamente por el Directorio.

Los 11 proyectos restantes son:

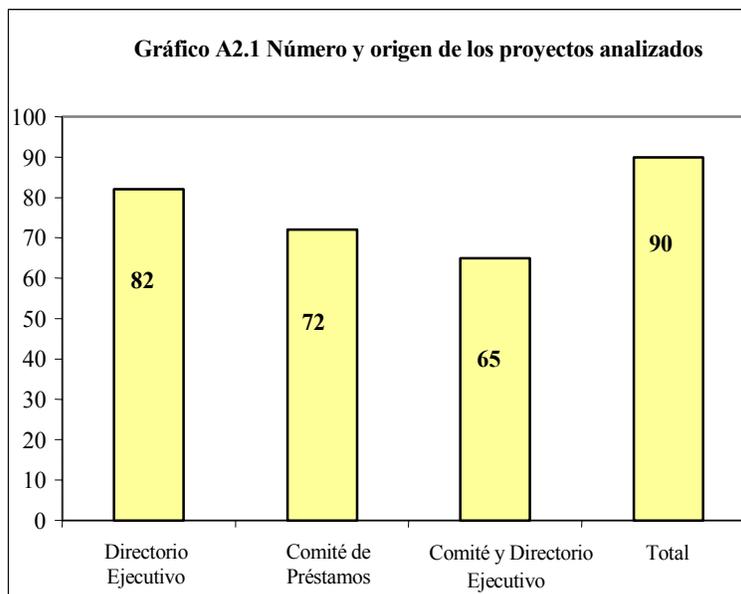
- AR-0262. Aprobado por el Directorio en enero de 2001 y por el Comité de Préstamos en noviembre de 2000.
  - BA-0055. Aprobado por el Directorio en agosto de 2001 y por el Comité de Préstamos en octubre de 2000.
  - BH-0029. Aprobado por el Directorio en mayo de 2001 y por el Comité de Préstamos en noviembre de 2000.
  - BO-0180. Aprobado por el Directorio en marzo de 2001 y por el Comité de Préstamos en noviembre y diciembre de 2000.
  - BR-0270. Aprobado por el Directorio en enero de 2001 y por el Comité de Préstamos en octubre de 2000.
  - CH-0164. Aprobado por el Directorio en febrero de 2001 y por el Comité de Préstamos en octubre de 2000.
  - ES-0129. Aprobado por el Directorio en abril de 2001 y por el Comité de Préstamos en octubre de 2000.
  - GU-0131. Aprobado por el Directorio en junio de 2001 y por el Comité de Préstamos en septiembre de 2000.
  - ME-0213. Aprobado por el Directorio en agosto de 2001 y por el Comité de Préstamos en octubre de 2000.
  - NI-0081. Aprobado por el Directorio en febrero de 2001 y por el Comité de Préstamos en junio de 2000.
  - PR-0118. Aprobado por el Directorio en febrero de 2001 y por el Comité de Préstamos en junio de 2000.
- b. Los ocho préstamos presentados al Comité de Préstamos en 2000 pero cuyo examen por el Directorio fue aplazado hasta 2002 son los siguientes:
- BR-0301. Comité de Préstamos, junio 2001 (aprobado)

- ES-0116. Comité de Préstamos, mayo 2001 (aprobado)
- ES-0130. Comité de Préstamos, octubre 2001 (aprobado)
- ES-0138. Comité de Préstamos, noviembre 2001
- GU-0119. Comité de Préstamos, octubre 2001 (aprobado)
- HO-0175. Comité de Préstamos, julio 2001
- HO-0186. Comité de Préstamos, mayo 2001
- TT-0050. Comité de Préstamos, octubre 2001

Cabe señalar que OVE no analizó individualmente los siguientes ocho préstamos aprobados en 2002 por las razones que se indican:

- AR-0284. Cooperación técnica.
- CA-0035. Reformulación de dos préstamos anteriores.
- CO-0261. Cooperación técnica (analizado conjuntamente con CO-0252).
- ES-0148. Préstamo de emergencia.
- ES-0150. Préstamo de emergencia.
- GU-0152. Facilidad.
- PE-0215. Préstamo de emergencia
- UR-0145. Cooperación técnica (fue analizado conjuntamente con UR-0130).

En el gráfico siguiente se encontrará el número de proyectos analizados en cada uno de los casos, con un total de 82 proyectos examinados por el Directorio, 72 por el Comité de Préstamos y 90 en total<sup>34</sup>.



Estos 82 proyectos están distribuidos según el tipo de instrumento de préstamo y según el sector y subsector (con arreglo a la clasificación interna de los proyectos del Banco) en la forma que se indica en el cuadro siguiente:

**Cuadro A2.1**

Tipo de instrumento	No. de proyectos	Sector	No. de proyectos	Subsector	No. de proyectos
Inversión	63	Infraestructura	13	Energía	5
Reformas de políticas	13	Reforma del Estado	22	Saneamiento	4
Sector privado	6	Producción	12	Educación	5
		Social	35	Transporte	9
				Agricultura	7
				Inversión social	16
				Desarrollo urbano	5
				Medio ambiente	4
				Reforma del Estado	20
				Salud	2
				Turismo	1
				Industria	3
				Ciencia y tecnología	1
<b>Total</b>	<b>82</b>	<b>Total</b>	<b>82</b>	<b>Total</b>	<b>82</b>

<sup>34</sup> La lista completa de proyectos examinados, así como las notas correspondientes, figuran en el presente informe como anexo 1.

**Cuadro A2.2.**  
**Lista oficial de proyectos aprobados y documentos examinados por OVE**  
**en el curso del proceso**

Proyecto	CP 2000	CP 2001	D 2001	D 2002	Examinado CP	Examinado D	Motivo CP No.	Motivo D No.
AR-0176		X	X		X	X		
AR-0262	X		X		No	X	CP 2000	
AR-0266		X	X		X	X		
AR-0280		X	X		X	X		
AR-0284			X		No	No	Coop. técn.	Coop. técn.
AR-0291					No	X	PRI	
BA-0019		X		X	X	X		
BA-0055	X		X		No	X	CP 2000	
BH-0029	X		X		No	X	CP 2000	
BL-0017		X	X		X	X		
BO-0174		X		X	X	X		
BO-0180	X		X		No	X	CP 2000	
BO-0196		X	X		X	X		
BO-0197		X	X		X	X		
BO-0203		X	X		X	X		
BR-0246		X	X		X	X		
BR-0269		X	X		X	X		
BR-0270	X		X		No	X	CP 2000	
BR-0295		X	X		X	X		
BR-0298		X	X		X	X		
BR-0301		X		X	No	No		D 01/2002
BR-0327		X	X		X	X		
BR-0331		X	X		X	X		
BR-0351		X		X	X	X		
BR-0354			X		No	X	PRI	
BR-0355		X		X	X	X		
BR-0360		X	X		X	X		
BR-0361			X		No	X	PRI	
CA-0034		X	X		X	X		
CA-0035			X		No	No	Reformulación	Reformulación
CH-0162			X		No	X	PRI	
CH-0164	X		X		No	X	CP 2000	
CH-0170		X		X	X	X		
CO-0234		X		X	X	X		
CO-0240		X	X		X	X		

Proyecto	CP 2000	CP 2001	D 2001	D 2002	Examinado CP	Examinado D	Motivo CP No.	Motivo D No.
CO-0251		X		X	X	X		
CO-0252		X	X		X	X		
CO-0261			X		No	No	Coop. técn.	Coop. técn.
CR-0141		X	X		X	X		
DR-0137			X		No	X	PRI	
DR-0140		X	X		X	X		
EC-0191		X	X		X	X		
EC-0198		X	X		X	X		
EC-0203		X	X		X	X		
EC-0204		X	X		X	X		
ES-0087		X	X		X	X		
ES-0116		X		X	X	No		D 02/2002
ES-0119		X	X		X	X		
ES-0120		X	X		X	X		
ES-0129		X	X		X	X		
ES-0130		X		X	X	No		D 04/2002
ES-0138		X		X	X	No		Ret. del invent. proy.
ES-0148			X		No	No	Prést. emerg.	Prést. emerg.
ES-0150			X		No	No	Prést. emerg.	Prést. emerg.
GU-0119		X			X	No		D 04/2002
GU-0131	X		X		No	X	CP 2000	
GU-0152			X		No	No	Facil. sect.	Facil. sect.
GY-0056		X	X		X	X		
GY-0061		X	X		X	X		
HO-0175		X		X	X	No		D 05/2002
HO-0179		X	X		X	X		
HO-0185		X	X		X	X		
HO-0186		X		X	X	No		Ret. del invent. proy.
HO-0193		X	X		X	X		
HO-0203		X	X		X	X		
HO-0206		X	X		X	X		
JA-0043		X	X		X	X		
JA-0105		X	X		X	X		
JA-0113		X	X		X	X		
JA-0115		X	X		X	X		
ME-0213	X		X		No	X	CP 2000	

Proyecto	CP 2000	CP 2001	D 2001	D 2002	Examinado CP	Examinado D	Motivo CP No.	Motivo D No.
ME-0231		X	X		X	X		
ME-0233		X	X		X	X		
ME-0244		X		X	X	X		
NI-0081	X		X		No	X	CP 2000	
NI-0101		X	X		X	X		
NI-0141		X	X		X	X		
NI-0146		X	X		X	X		
NI-0147		X	X		X	X		
NI-0153		X	X		X	X		
NI-0156		X	X		X	X		
PE-0107		X	X		X	X		
PE-0140		X	X		X	X		
PE-0212		X	X		X	X		
PE-0215			X		No	No	Prést. emerg.	Prést. emerg.
PN-0076		X	X		X	X		
PR-0100		X	X		X	X		
PR-0118	X		X		No	X	CP 2000	
RG-0054			X		No	X	PRI	
SU-0017		X	X		X	X		
SU-0019		X	X		X	X		
TT-0050				X	X	No		D 05/2002
UR-0130		X	X		X	X		
UR-0132		X	X		X	X		
UR-0133		X	X		X	X		
UR-0145			X		No	No	Coop. técn.	Coop. técn.
VE-0057		X	X		X	X		
VE-0125		X	X		X	X		

## DECLARACIÓN DE LOS GOBERNADORES

“Agradecemos la labor realizada por la Administración para certificar que las operaciones financiadas por el BID surtan un claro efecto para el desarrollo, armonizando los procesos internos, los procedimientos y los incentivos hacia el logro de resultados.”<sup>35</sup>

“Nos complace verificar que el BID está empeñado en lograr la eficiencia para el desarrollo y que el fomento de la calidad ha llegado a ocupar el primer lugar en el programa del Banco... las conclusiones de este informe indican claramente la necesidad de que el Banco establezca sistemas de seguimiento y evaluación para hacer más eficientes sus actividades de crédito y de otra índole.”<sup>36</sup>

“Nuestro gobierno, al igual que muchos otros, considera que la capacidad para demostrar resultados es cada vez más importante. Tenemos que demostrar en qué forma el dinero de nuestros contribuyentes ha constituido parte de un mejoramiento visible de la vida de la gente ...”<sup>37</sup>

“Las instituciones públicas de todo el mundo son objeto de atención cada vez mayor desde el punto de vista de su eficiencia y deben indicar los resultados de las medidas que tomen ... Estoy de acuerdo con el debate cada vez más intenso que tiene lugar acerca de la eficacia para el desarrollo y en lo que necesariamente entraña: prestar mayor atención a los resultados y efectos que a los suministros y productos ...”<sup>38</sup>

“Los contribuyentes de todo el mundo, que son en realidad accionistas de este Banco, deben estar en condiciones de ver cómo se gasta su dinero y qué resultados se han logrado con él. Por lo tanto, apoyamos resueltamente las medidas adoptadas para obtener proyectos e indicadores evaluables ... hay que fijar objetivos que se puedan medir y establecer indicadores de desempeño no sólo para saber cuáles son los resultados al terminar un proyecto o programa sino también para seguirlos en el curso de la ejecución.”<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> Discurso del Gobernador Interino por Italia, Sr. Lorenzo Bini Smaghi, en la segunda sesión plenaria.

<sup>36</sup> Discurso de la Gobernadora Interina Temporal por Noruega, Sra. Ingrid Glad, en la quinta sesión plenaria.

<sup>37</sup> Discurso de la Gobernadora Interina por Suecia, Sra. Ann Uustalu, en la quinta sesión plenaria.

<sup>38</sup> Discurso del Gobernador por Suiza, Sr. Oscar Knapp, en la tercera sesión plenaria.

<sup>39</sup> Discurso del Gobernador Interino Temporal por los Países Bajos, Sr. Jan Willem van der Kaaij, en la tercera sesión plenaria.

“La calidad debe estar presente en cada proyecto desde que comienza su diseño, antes de su presentación al Directorio, con objetivos claramente estipulados que tiendan a la consecución de resultados.”<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Discurso del Gobernador Interino Temporal por los Estados Unidos, Sr. John Taylor, en la segunda sesión plenaria.