



Evaluación de Proyectos

Revisión de OVE de los Informes de Terminación de Proyecto y los Informes Ampliados de Supervisión Ciclo de validación 2021

Copyright © [2021] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento - No Comercial - Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2021**
Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-565
Diciembre 2021

Evaluación de Proyecto

**Revisión de OVE
de los Informes
de Terminación
de Proyecto y
los Informes
Ampliados de
Supervisión: Ciclo
de Validación 2021**

Oficina de Evaluación y Supervisión



Índice

Reconocimientos	v
Siglas y Abreviaturas	v
Resumen ejecutivo	vii
Introducción.....	01
Resultado de las operaciones validadas en 2021	04
A. Proyectos del sector público revisados en 2021.....	05
B. Proyectos del sector privado revisados en 2021.....	12
Explicación de la efectividad.....	20
A. Operaciones del sector público	21
B. Operaciones del sector privado	26
Lecciones de las notas de cancelación de operaciones con garantía soberana.....	30
Conclusiones y recomendaciones	34
A. Para la Administración del BID	37
B. Para la Administración de BID Invest	38
Referencias.....	40

Anexo I:	Marco de evaluación de proyectos del Grupo BID
Anexo II:	Operaciones con garantía soberana revisadas
Anexo III:	Calificaciones dadas por OVE a operaciones con garantía soberana
Anexo IV:	Notas de validación expedidas por OVE para operaciones con garantía soberana
Anexo V:	Operaciones con garantía soberana revisadas
Anexo VI:	Calificaciones agregadas dadas por OVE a operaciones sin garantía soberana

[Respuesta de la Administración del BID y del BID Invest](#)

Reconocimientos

Este informe fue preparado por Chiaki Yamamoto (jefa de equipo), Stephany Maqueda, Oliver Peña-Habib y Melanie Putic, bajo la dirección de Ivory Yong, directora de OVE, y Monika Huppi, asesora principal.

Siglas y Abreviaturas

CSD	Sector de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible
INE	Sector de Infraestructura y Energía
INT	Sector de Integración y Comercio
OP	Política Operativa
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
SCL	Sector Social
XSR	Informe Ampliado de Supervisión

Resumen ejecutivo

En este informe se resumen los resultados de la validación anual efectuada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) de los informes de terminación de proyecto (PCR) y los informes ampliados de supervisión (XSR) en 2021. Los informes de terminación de proyecto son autoevaluaciones del desempeño de los proyectos realizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en tanto que los informes ampliados de supervisión son su equivalente en BID Invest. La finalidad de ambos tipos de informes es servir de herramientas de rendición de cuentas y aprendizaje.

La metodología para la evaluación de proyectos del Grupo BID se basa en objetivos. El desempeño de los proyectos se mide sobre la base de cuatro criterios centrales: (i) pertinencia del proyecto para las necesidades y la realidad del país y para los objetivos estratégicos del Banco, (ii) efectividad del proyecto en el logro de los objetivos formulados en el momento de su aprobación, (iii) eficiencia con la que se usaron los recursos destinados al proyecto y (iv) sostenibilidad de los resultados obtenidos. Cada criterio se califica según una escala de cuatro niveles que va de “insatisfactorio” a “excelente”. Sobre la base de la evaluación de los criterios centrales, cada proyecto recibe una calificación de sus resultados generales según una escala de seis niveles que va de “altamente infructuoso” a “altamente exitoso”. De acuerdo con las directrices para los PCR y los XSR, se deben incluir también criterios no centrales, que se califican, pero no se incluyen en la calificación general de los resultados del proyecto. En aras de la simplicidad, las referencias en el informe a la “mitad superior de la escala de calificación” significan una calificación positiva, y las referencias a la “mitad inferior” significan una calificación negativa.

OVE apoya la rendición de cuentas y el aprendizaje por medio de la validación de PCR y XSR concluidos, que contribuye a la credibilidad del sistema de información sobre el desempeño de los proyectos del Grupo BID por medio de la validación independiente de PCR y XSR. La Administración califica el desempeño de los proyectos en el PCR y el XSR de acuerdo con las directrices pertinentes. En la validación de OVE se determina si estas autoevaluaciones están respaldadas por pruebas y se han preparado de acuerdo con las directrices respectivas.

Durante el proceso de validación de 2021, OVE validó 71 PCR de operaciones con garantía soberana y 38 XSR de operaciones sin garantía soberana, por un monto de US\$8.800 millones y US\$1.100 millones, respectivamente. A excepción de una, todas las operaciones con garantía soberana validadas llegaron al cierre operativo en 2019, y los 71 PCR validados representaron el 94% de las operaciones que se preveía validar en este ciclo. La mayoría de las 38 operaciones sin garantía soberana validadas alcanzaron la madurez operativa temprana o salieron de la cartera en 2019. Al mejorar el sistema para la identificación oportuna de operaciones sujetas a XSR, la Administración encontró 11 operaciones para las que se debería haber preparado un XSR en ciclos de validación anteriores y que ha incluido también en este ciclo. Las mejoras al sistema también llevaron a la tardía identificación de 12 operaciones para las que debería haberse elaborado un XSR este año y que tendrán que abarcarse el próximo año. Por lo tanto, los XSR validados este año dan cuenta solo parcialmente del rendimiento de las operaciones que llegaron a la madurez operativa temprana o salieron de la cartera en 2019 y, por lo tanto, se preveía validar este año.

Alrededor de la mitad de las operaciones con garantía soberana validadas recibieron una calificación positiva general de los resultados. La pertinencia fue el criterio central que recibió las calificaciones más altas (83% positivas), y la efectividad, las más bajas (31% positivas), lo cual disminuyó la calificación general de los resultados de desarrollo. No alcanzar los resultados previstos, la insuficiente calidad de la evaluación y el seguimiento, las cancelaciones, las deficiencias del diseño de los proyectos y la prórroga de los períodos de desembolso fueron factores que se correlacionaron con una calificación negativa de la efectividad. La calificación de la efectividad de 31 de las 71 operaciones evaluadas en este ciclo se vio afectada por aspectos de evaluación y seguimiento que impidieron determinar claramente si se habían alcanzado los objetivos del proyecto. De las operaciones de inversión con garantía soberana, 61% recibieron una calificación positiva de la eficiencia y 59% recibieron una calificación positiva de la sostenibilidad. Algo más de la mitad de las operaciones con garantía soberana con calificación negativa de la sostenibilidad (15 proyectos) cerraron mientras seguían pendientes asuntos ambientales y sociales, entre ellos el reasentamiento. Esta práctica afecta la sostenibilidad de las operaciones y expone al BID a riesgos reputacionales. Sin embargo, en los PCR no se documenta sistemáticamente el desempeño de los proyectos con respecto a las salvaguardias. El desempeño del Banco recibió una calificación positiva en algo menos de 60% de las operaciones, y el desempeño de los prestatarios, en poco más de 60% de las operaciones. La calidad de los PCR fue dispar: 66% fueron excelentes o buenos, y 34%, regulares o deficientes. Persisten

las diferencias entre la calificación del desempeño de los proyectos de la Administración y la de OVE, que rebajó, de positiva a negativa, la calificación general de los resultados de 15 de 71 operaciones.

De las operaciones sin garantía soberana, 61% recibieron una calificación positiva de los resultados generales. La pertinencia siguió siendo el criterio central con las calificaciones más altas (79% positivas), y la efectividad, el criterio central con las calificaciones más bajas (39% positivas). Igual que en ciclos anteriores, no alcanzar los resultados previstos, un evaluación y seguimiento deficientes y fallas en el diseño de los proyectos fueron factores que se correlacionaron con la calificación negativa de la efectividad. Los datos eran particularmente escasos para aquellos objetivos que no se circunscribían al desempeño de la empresa que había recibido el préstamo, como la creación de empleos. Alrededor de la mitad (53%) de las operaciones sin garantía soberana recibió una calificación positiva de la eficiencia, porcentaje que ascendió al 55% en el caso de la sostenibilidad. Entre los criterios no centrales, la calidad del trabajo siguió teniendo la calificación más baja: se consideró satisfactorio solo en 29% de las operaciones. Las razones mencionadas con más frecuencia fueron las deficiencias del análisis y la evaluación inicial, como fallas del análisis financiero, la selección de socios y la mitigación de riesgos cambiarios, normativos o de construcción. Las diferencias entre la calificación general de los resultados de los proyectos dada por la Administración y la de OVE fueron relativamente pequeñas. OVE rebajó, de positiva a negativa, la calificación general de los resultados de 2 de 38 operaciones.

En vista de que la efectividad ha sido sistemáticamente el criterio central con las calificaciones más bajas en las operaciones con y sin garantía soberana en los últimos años, en este informe se analizan en mayor medida los factores determinantes de esas calificaciones. Entre las operaciones con garantía soberana, la mejora del suministro de servicios era el objetivo que mayores probabilidades tenía de recibir una calificación positiva, y aquellos con las menores probabilidades fueron los objetivos de creación de capacidad institucional y fomento de cambios a nivel sectorial. En las operaciones sin garantía soberana, los objetivos de aumentar la generación de energía fueron los que mayores probabilidades tenían de recibir una calificación positiva de los resultados, y aquellos con las menores probabilidades fueron los objetivos de creación de empleo.

En vista del papel que las cancelaciones parciales han desempeñado en la baja calificación de la efectividad de las operaciones con garantía soberana, en el informe se examinan las razones de las cancelaciones documentadas en las notas de cancelación preparadas por el BID para las operaciones con garantía soberana que cerraron antes de una ejecución sustancial. El BID preparó 15 notas de cancelación entre los ciclos de validación 2018 y 2020, durante

los cuales la preparación de notas de cancelación era obligatoria. Estas operaciones representaron un monto aprobado combinado de US\$971 millones y desembolsos de US\$172 millones. OVE encontró también otras 16 operaciones con garantía soberana que fueron canceladas en su totalidad durante los años de validación 2018-2020. Estas operaciones fueron aprobadas, pero no llegaron a la etapa de desembolso (en estos casos no se requirieron notas de cancelación). Estas operaciones canceladas le costaron al Banco US\$5,3 millones en gastos de preparación y supervisión y absorbieron casi 3.000 semanas de tiempo del personal.

Las 15 operaciones para las cuales se prepararon notas se cancelaron por diversos factores, entre los cuales los más importantes fueron aspectos que obstaculizaban la capacidad de las unidades ejecutoras. La segunda razón más común de la cancelación fueron cambios en las políticas y los procedimientos del gobierno. Cinco operaciones presentaron demoras excesivas, tres de ellas para llegar a la elegibilidad.

En vista de estas conclusiones, OVE recomienda lo siguiente:

A. Para la Administración del BID

- 1. Documentar sistemáticamente en los PCR cómo se abordaron los aspectos relacionados con las salvaguardias ambientales y sociales y su situación final al cierre del proyecto.** No se informaba de manera uniforme en los PCR sobre los aspectos relativos a las salvaguardias cuya aplicación se había activado. Los asuntos ambientales y sociales pendientes en el momento del cierre de los proyectos eran un factor importante que influía en las calificaciones inferiores a la categoría de satisfactorio en sostenibilidad. Los PCR de todos los proyectos en los que se activa la aplicación de salvaguardias han de indicar sistemáticamente cómo cumplieron los proyectos los requisitos del Banco en materia de salvaguardias e indicar si para el cierre se habían resuelto los asuntos ambientales y sociales y de qué manera.
- 2. Fortalecer la información sobre cancelaciones.** En vista de las conclusiones de las validaciones de que las cancelaciones parciales son un factor importante que influye en las calificaciones inferiores a la categoría de satisfactorio en efectividad, OVE recomienda que en los PCR se indique sistemáticamente si las cancelaciones parciales han afectado la cadena de resultados y la consecución de los objetivos de la operación y cómo. OVE también recomienda que el BID informe periódicamente al Directorio Ejecutivo sobre las razones que lleven a la cancelación de operaciones para las cuales no se requiera PCR y su monto.

3. Fortalecer la medición del desempeño de los proyectos. Las deficiencias en la evaluación y el seguimiento de los proyectos siguen siendo una importante razón de las calificaciones inferiores a la categoría de satisfactorio de la efectividad. La iniciativa de la Administración de fortalecer la matriz de efectividad en el desarrollo con la inclusión de por lo menos un indicador válido de resultados para evaluar la consecución de cada objetivo específico concuerda con la conclusión de que la calidad deficiente de la evaluación y el seguimiento es uno de los principales factores que contribuyen a la calificación negativa de la efectividad, pero es necesario mejorar la medición del desempeño de los proyectos con la recopilación sistemática de datos de referencia y de seguimiento para los indicadores.

B. Para la Administración de BID Invest

1. Seguir fortaleciendo el sistema para identificar los proyectos que requieren un XSR cada año. Los esfuerzos de la Administración para fortalecer el sistema de identificación de proyectos sujetos a XSR han apuntado a un número significativo de operaciones para las que no se habían preparado XSR en el pasado. Para determinar oportunamente qué proyectos alcanzan la madurez operativa temprana cada año e informar sobre su desempeño de una manera transparente, OVE recomienda a BID Invest lo siguiente:

- (i) Proseguir los avances realizados hasta la fecha y acordar con OVE la estructura final de la base de datos que contenga toda la información necesaria para determinar cuándo cada operación (incluidas las de activos especiales) alcanza (o haya alcanzado) la madurez operativa temprana o ha salido de la cartera, así como si le corresponde la realización de un XSR o, en su caso, el motivo de la dispensa de XSR;
- (ii) Velar por que, para el 1 de febrero de 2022, la base de datos esté totalmente actualizada y sin discrepancias y abarque todas las operaciones sin garantía soberana aprobadas desde 2015, incluidas aquellas que son o han sido activos especiales, y conceder a OVE acceso permanente para fines de verificación de proyectos para los que se deba preparar un XSR;
- (iii) Cerciorarse de que todos los años, para el 1 de febrero, la base de datos esté actualizada y sin discrepancias, y en ella se indique claramente qué operaciones requieren XSR en el ciclo que comienza ese año y cuáles no y por qué, de forma que OVE pueda verificar la lista cada año antes de esa fecha.

2. **Fortalecer la base de pruebas para medir la efectividad de los proyectos.** En las validaciones se ha observado en repetidas ocasiones que la deficiente calidad de la evaluación y el seguimiento es uno de los principales factores que influyen en la calificación negativa de la efectividad. Por lo tanto, OVE recomienda que BID Invest señale todos los indicadores de resultados para los cuales con frecuencia haya habido medios de verificación insuficientes y que, por lo tanto, hayan tenido un desempeño deficiente en la evaluación y el seguimiento, como la creación de empleo, cambios a nivel sectorial y otros objetivos que no se limitan a beneficios directos para el cliente, y que vele por que se incorporen suficientes medios de verificación de estos indicadores en la etapa de diseño del proyecto.



01

Introducción

- 1.1 En el informe se resumen los resultados de la validación anual realizada por OVE de los informes de terminación de proyecto (PCR) y los informes ampliados de supervisión (XSR). Los PCR son autoevaluaciones del desempeño de los proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en tanto que los XSR son su equivalente en BID Invest. La finalidad de ambos tipos de informes es servir de herramientas de rendición de cuentas y aprendizaje. De acuerdo con las directrices para los PCR y los XSR¹, la meta de la rendición de cuentas es que el Grupo BID se cerciore de que los recursos asignados al proyecto se hayan usado para alcanzar los objetivos para los cuales se otorgó el financiamiento. En las directrices dice también que la meta del aprendizaje es ofrecer lecciones que guíen la ejecución de los proyectos en curso y el diseño de proyectos futuros a fin de repetir los éxitos y evitar errores en el futuro.

A. Metodología de evaluación del Grupo BID y papel de OVE

- 1.2 La metodología de las autoevaluaciones del Grupo BID se basa en objetivos. El desempeño de los proyectos se mide sobre la base de cuatro criterios centrales: (i) pertinencia del proyecto para las necesidades y la realidad del país y para los objetivos estratégicos del Banco, (ii) efectividad del proyecto en el logro de los objetivos formulados en el momento de su aprobación, (iii) eficiencia con la que se usaron los recursos destinados al proyecto y (iv) sostenibilidad de los resultados obtenidos. Cada criterio se califica según una escala de cuatro niveles que va de “insatisfactorio” a “excelente”. Sobre la base de la evaluación de los criterios centrales, cada proyecto recibe una calificación de sus resultados generales según una escala de seis niveles que va de “altamente infructuoso” a “altamente exitoso”². De acuerdo con las directrices para los PCR y los XSR, se deben incluir también criterios no centrales, que se califican, pero no se incluyen en la calificación general de los resultados del proyecto. Entre los criterios no centrales, en el PCR se incluye el desempeño del Banco y sus homólogos (es decir, los prestatarios), mientras que en el XSR se incluye la adicionalidad financiera y no financiera de BID Invest, la calidad de su trabajo y el resultado de la inversión. En el Anexo I se da una completa descripción del marco de evaluación del BID.

1 Principios y directrices para los PCR ([OP-1696-5](#)), [2018 XSR Guidelines for IDBG Private Sector Projects](#).

2 La calificación general de los resultados se calcula en forma de promedio ponderado. En los préstamos de inversión, los criterios relativos a la pertinencia, la eficiencia y la sostenibilidad tienen un peso de 20% cada uno, en tanto que la efectividad tiene un peso de 40%. En los préstamos en apoyo de reformas de política, la pertinencia y la sostenibilidad tienen un peso de 20% cada una, y la efectividad, de 60%.

1.3 La Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del Grupo BID apoya la rendición de cuentas y el aprendizaje por medio de la validación de PCR y XSR concluidos. OVE contribuye a la credibilidad del sistema de información sobre el desempeño de los proyectos del Grupo BID por medio de la validación independiente de PCR y XSR. La Administración califica el desempeño de los proyectos en el PCR y el XSR de acuerdo con las directrices pertinentes. En la validación de OVE se determina si estas autoevaluaciones están respaldadas por pruebas y se han preparado de acuerdo con las directrices respectivas. Sobre la base de esta evaluación, OVE asigna una calificación final a los resultados del proyecto. La Administración del Grupo BID presenta esta calificación final en el Panorama de Efectividad en el Desarrollo (DEO). Este es el quinto año consecutivo en que OVE ha validado estas autoevaluaciones en el contexto del marco de evaluación basada en objetivos del Grupo BID para operaciones de los sectores público y privado.

B. Alcance del presente informe

1.4 En este informe se presentan los resultados del proceso de validación de 2021, realizado por OVE entre octubre de 2020 y abril de 2021. OVE examinó y validó 71 PCR de operaciones con garantía soberana³ que, salvo una, llegaron al cierre operativo en 2019⁴. OVE también validó 38 XSR de operaciones sin garantía soberana, la mayoría de las cuales alcanzaron la madurez operativa temprana o salieron de la cartera en 2019⁵. Estas operaciones representaron US\$8.800 millones aprobados para operaciones con garantía soberana y US\$1.100 millones aprobados para operaciones sin garantía soberana. En el Anexo II figura la lista de operaciones con garantía soberana revisadas, y en el Anexo V, la lista de operaciones sin garantía soberana revisadas.

1.5 Además, en el informe se consignan los resultados del análisis en profundidad de los factores que se correlacionan con la calificación de la efectividad. La efectividad representa por lo menos el 40% de la calificación general de los resultados de los proyectos (60% en el caso de los préstamos en apoyo de reformas de política). Este criterio recibió la calificación más baja de los cuatro criterios en los cuatro ciclos de validación

3 OVE validó 57 préstamos de inversión independientes, siete préstamos de inversión respaldados por operaciones conexas de financiamiento no reembolsable para inversión, cuatro operaciones independientes de financiamiento no reembolsable para inversión, un programa integrado por tres préstamos de inversión, un préstamo independiente en apoyo de reformas de política y una serie de dos préstamos programáticos en apoyo de reformas de política.

4 CO-L1019 cerró en 2018.

5 El número de operaciones que alcanzaron la madurez operativa temprana o salieron de la cartera antes de alcanzarla fue de 27 en 2019, 11 entre 2016 y 2018.

anteriores, tanto para las operaciones con garantía soberana como para las operaciones sin garantía soberana. Por lo tanto, entender cuáles son los factores asociados con esta baja calificación ayudará a elucidar qué influye en la calificación general de los resultados de los proyectos.

- 1.6 Por último, en el informe se examinan los conocimientos derivados de las notas de cancelación preparadas entre los años de validación 2018 y 2020. En el informe de validación del año pasado se indicó que las cancelaciones habían sido un factor importante que influyó en la baja calificación de la efectividad. En vista de esta conclusión, en el informe de este año se examinan las cancelaciones con más detenimiento y las notas de cancelación preparadas para operaciones que no fueron objeto de una ejecución sustancial y, por lo tanto, no llegaron a la etapa del PCR.
- 1.7 El informe está organizado según se expone a continuación. En el Capítulo II se presentan los resultados de las validaciones realizadas por OVE de operaciones con garantía soberana y sin ella en 2021. El Capítulo III analiza los factores que se podrían correlacionar con la calificación negativa de la efectividad, y en el Capítulo IV se analiza el contenido de las notas de cancelación. En el Capítulo V se presentan las conclusiones y recomendaciones.



02

Resultado de
las operaciones
validadas en 2021

- 2.1 En esta sección se presentan los resultados de la validación de 2021, con los aspectos sobresalientes, una comparación intersectorial de los resultados generales de desarrollo de los proyectos y la calificación de los criterios centrales, y un resumen de la calificación de los criterios no centrales. Esta parte concluye con una comparación de las calificaciones dadas por la Administración y por OVE, así como la opinión de OVE acerca de la calidad de los PCR y los XSR.
- 2.2 Para simplificar, en este informe se agrupan las calificaciones en positivas y negativas. La calificación positiva se refiere a las tres calificaciones más altas en la escala de seis niveles aplicada a los resultados generales de desarrollo de los proyectos (es decir, “parcialmente exitoso” o superior). También se refiere a las dos calificaciones más altas en la escala de cuatro niveles utilizada para los criterios centrales y no centrales y para la calidad de los PCR y los XSR (es decir, “satisfactorio” o “excelente” para los criterios centrales y no centrales, y “bueno” o “excelente” para la calidad de los PCR y los XSR). La calificación negativa se refiere a las calificaciones “parcialmente infructuoso” o inferior para los resultados generales de las operaciones, “parcialmente insatisfactorio” e “insatisfactorio” para los criterios centrales y no centrales, y “regular” y “deficiente” en relación con la calidad de los PCR o los XSR. En el Cuadro 2.1 se resumen las escalas utilizadas para la calificación.

Cuadro 2.1. Categorías de calificación positiva y negativa

Parámetro	Positiva	Negativa
Resultado de desarrollo de los proyectos	6 Altamente exitoso	3 Parcialmente infructuoso
	5 Exitoso	2 Infructuoso
	4 Parcialmente exitoso	1 Altamente infructuoso
Criterios centrales para la calificación (pertinencia, efectividad, eficiencia, sostenibilidad)	4 Excelente	2 Parcialmente insatisfactorio
	3 Satisfactorio	1 Insatisfactorio
Criterios no centrales: (PCR: desempeño del Banco, desempeño del prestatario; XSR: resultado de la inversión, calidad del trabajo, adicionalidad)	4 Excelente	2 Parcialmente insatisfactorio
	3 Satisfactorio	1 Insatisfactorio
Calidad del PCR/XSR	4 Excelente	2 Regular
	3 Bueno	1 Deficiente

Fuente: Directrices para los PCR y los XSR (revisión de 2020).

A. Proyectos del sector público revisados en 2021

- 2.3 OVE revisó los PCR de 71 operaciones, de las cuales 70 cerraron en 2019 y una en 2018. Estos PCR abarcaban 57 préstamos independientes para inversiones, siete préstamos de

inversión respaldados por operaciones de financiamiento no reembolsable para inversión, cuatro operaciones independientes de financiamiento no reembolsable para inversión, un programa que consistió en tres préstamos de inversión, un préstamo independiente en apoyo de reformas de política y una serie de dos préstamos programáticos en apoyo de reformas de política. Estas operaciones representaron un monto aprobado de US\$8.800 millones en total. En el Cuadro 2.2 se las desglosa por sector.

Cuadro 2.2. PCR de operaciones con garantía soberana validadas en 2021, por departamento

Departamento	Operaciones validadas	Monto aprobado (millones de US\$)
Sector de Infraestructura y Energía (INE)	27	3.760
Sector de Instituciones para el Desarrollo (IFD)	15	2.859
Sector Social (SCL)	10	1.256
Sector de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible (CSD)	17	912
Sector de Integración y Comercio (INT)	2	40
Total de operaciones con garantía soberana	71	8.827

Fuente: OVE, con datos del BID (2021).

Nota: Las operaciones aprobadas como un programa que comparten los mismos objetivos y matriz de resultados se evalúan en una PCR y por lo tanto se cuentan como una sola operación en este cuadro.

2.4 Los PCR del 94% de las operaciones que debían validarse en 2021 se presentaron a tiempo a OVE y se incluyen en este informe. De acuerdo con las directrices actuales para los PCR, debe prepararse un PCR para operaciones independientes cerradas de más de US\$3 millones que hayan tenido una matriz de efectividad en el desarrollo en el momento de la aprobación y para series de préstamos programáticos (u operaciones de financiamiento no reembolsable para inversión) que tengan objetivos compartidos y un marco de resultados común después del cierre de la última operación de la serie. De las operaciones que cerraron en 2019, 75 se encuadraron en esta categoría, pero cuatro se validarán en el ciclo de 2022 porque el PCR no se presentó a tiempo. La Administración preparó otros 10 PCR que no fueron sometidos a la validación de OVE porque las operaciones se aprobaron sin matriz de efectividad en el desarrollo (es decir, antes de abril de 2011) y los PCR se prepararon de acuerdo con las directrices antiguas.

1. Calificación general de los resultados de desarrollo de los proyectos

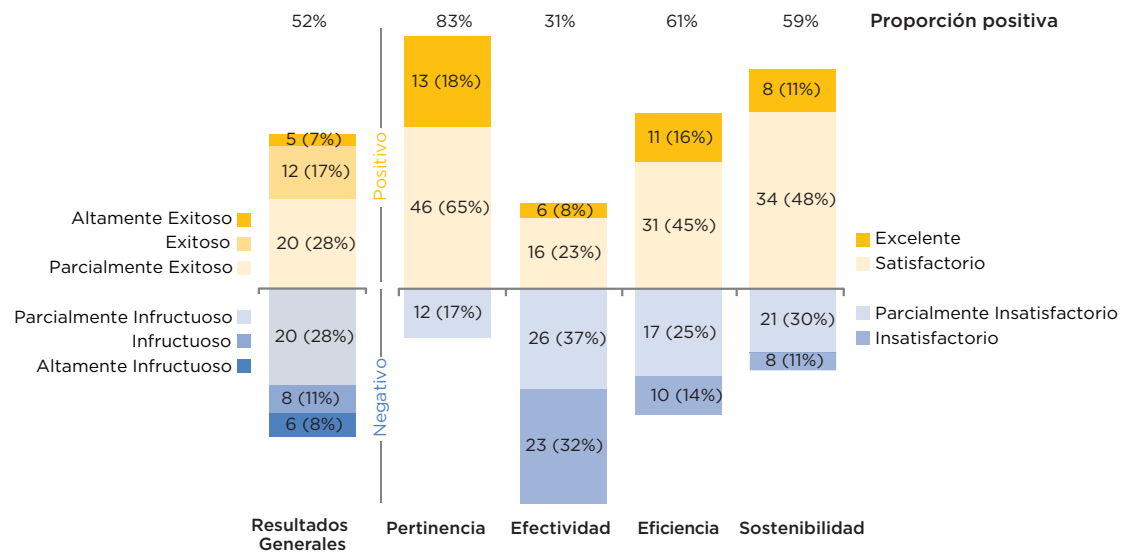
2.5 Alrededor de la mitad de las operaciones con garantía soberana validadas recibieron una calificación positiva de los resultados generales⁶. Esta cifra es inferior a la meta del 70% establecida en el

6 Las series de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política que abarcan varios préstamos con los mismos objetivos y marcos de resultados se evalúan como si fueran un solo programa. Para los fines del presente informe, OVE maneja esos programas como una sola operación. Los programas que abarcan una combinación

Marco de Resultados Corporativos 2020 2023. Las calificaciones del 84% de las operaciones se sitúan en las cuatro categorías intermedias (exitoso, parcialmente exitoso, parcialmente infructuoso e infructuoso), solo el 7% se consideró “altamente exitoso” y un 8% fue “altamente infructuoso” (Gráfico 2.1).

Gráfico 2.1
Calificación general de los resultados y calificaciones de los criterios centrales para las operaciones con garantía soberana validadas en 2021

Fuente: OVE.



2. Criterios centrales: pertinencia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad

2.6 La pertinencia fue el criterio central que recibió las calificaciones más altas: 59 operaciones con garantía soberana (83%) recibieron una calificación positiva (Gráfico 2.1). Doce operaciones (17%) recibieron una calificación negativa en relación con la pertinencia. En todas ellas el diseño del proyecto no concordaba con la realidad del país, ya sea en la fase de diseño, durante la ejecución o al cierre. Esa falta de alineación ocurre, por ejemplo, cuando la evaluación de la estructura institucional del país o de la capacidad local es insuficiente o la lógica vertical de la operación no se sostiene cuando se cancela uno de los componentes o la realidad del país cambia. En dos operaciones, los objetivos del proyecto tampoco concordaban con las estrategias de país⁷.

2.7 La efectividad fue el criterio central que recibió las calificaciones más bajas: solo 22 (31%) de los proyectos con garantía soberana recibieron una calificación positiva. De las 49 operaciones con calificación negativa de la efectividad, 34 (69%) adolecían de un desempeño deficiente, lo que significa

de préstamos de inversión y operaciones de financiamiento no reembolsable para inversión o un conjunto de varios préstamos de inversión que forman parte de un solo programa con los mismos objetivos también se evalúan en conjunto y se cuentan como una sola operación.

7 El número de operaciones suma más de 12 porque las categorías no se excluyen mutuamente.

que no lograron los resultados previstos. Treinta y una (63%) operaciones presentaron un evaluación y seguimiento de baja calidad, debido a lo cual fue imposible determinar si algunos de los objetivos se habían alcanzado o si los resultados podían atribuirse a la operación. Doce operaciones (24%) fueron objeto de cancelaciones parciales. Algunas de las operaciones con una baja calificación de la efectividad se vieron afectadas por más de uno de esos factores. En vista de la calificación sistemáticamente baja de la efectividad, en el Capítulo III se examina este tema con detenimiento.

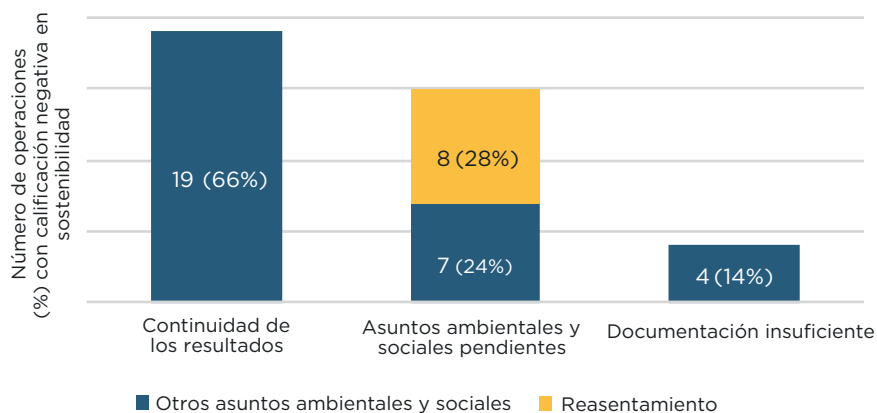
- 2.8 De las inversiones con garantía soberana, 61% (42) recibieron una calificación positiva de la eficiencia⁸. Veintisiete operaciones (39%) recibieron una calificación negativa de la eficiencia. En 13 de ellas (48%), eso se debió a una combinación de demoras en el proyecto y la falta de un análisis económico creíble; en siete (26%) por falta de un análisis económico creíble cuando se había contemplado su presentación⁹; en seis (22%) debido al uso ineficiente de los recursos, que queda reflejado en bajas tasas de rendimiento, comparación de costos desfavorable o infraestructura no utilizada; y en una por sobrecostos.
- 2.9 De las operaciones con garantía soberana, 59% (42) recibieron una calificación positiva de la sostenibilidad. En la calificación negativa de la sostenibilidad influyeron tres factores: (i) incertidumbre en torno a la continuidad de los resultados obtenidos; (ii) asuntos ambientales y sociales que no se abordaron plenamente durante la ejecución del proyecto y que seguían pendientes al cierre y (iii) documentación insuficiente del plan de ejecución y gestión tras el cierre del proyecto para verificar la continuidad de los resultados o el cumplimiento de las salvaguardias ambientales y sociales (Gráfico 2.2). De las 29 operaciones con garantía soberana con calificación negativa de la sostenibilidad, 15 cerraron mientras seguían pendientes asuntos ambientales y sociales, incluidas ocho que cerraron sin haber resuelto plenamente aspectos de reasentamiento (Recuadro 2.1). Esta práctica afecta la sostenibilidad de las operaciones y expone al BID a riesgos reputacionales.

8 No se califica la eficiencia de los préstamos en apoyo de reformas de política.

9 Las directrices de los PCR estipulan que la eficiencia de los proyectos de inversión debe determinarse mediante un análisis de costo-beneficio o eficacia en función de los costos y que la falta de ese análisis normalmente da lugar a una calificación de eficiencia negativa, con algunas excepciones.

Gráfico 2.2
Factores que influyen en la calificación negativa de la sostenibilidad

Fuente: OVE.



Fuente: OVE, con datos del BID (2021).

Nota: Las cifras porcentuales suman más de 100% porque las categorías no se excluyen mutuamente.

Recuadro 2.1. Seguimiento de la aplicación de la salvaguardia relativa al reasentamiento (OP-710)

De las 71 operaciones con garantía soberana validadas en 2021, en 11 se aplicó la salvaguardia relativa al reasentamiento (OP 710), de acuerdo con la información que consta en Convergencia y en el repositorio de datos institucionales del BID. En tres PCR de esas 11 operaciones no se mencionaba la aplicación de salvaguardias. No resulta claro si esos proyectos no implicaban un reasentamiento o si no se documentó la aplicación de salvaguardias a pesar de que se hubieran producido reasentamientos como parte de la ejecución del proyecto. De las ocho operaciones restantes, seis cerraron mientras el reasentamiento seguía pendiente. Además de estas 11 operaciones, dos en las que no se aplicó la salvaguardia relativa al reasentamiento durante la preparación implicaban un reasentamiento, lo cual no se había resuelto plenamente en el momento del cierre del proyecto.

Fuente: OVE.

2.10 El desempeño general de los proyectos fue similar en todos los sectores, pero el desempeño varió en lo que respecta a la pertinencia y la sostenibilidad. A fin de examinar posibles diferencias en la calificación de los resultados entre sectores, OVE revisó todas las operaciones validadas entre 2017 y 2021¹⁰. No se encontraron diferencias estadísticamente significativas entre sectores en las calificaciones de los resultados generales, la efectividad o la eficiencia. En cambio, las operaciones del Sector Social (SCL) recibieron calificaciones más altas de la pertinencia que las operaciones de otros sectores, en tanto que las operaciones del Sector de Instituciones para el Desarrollo (IFD)

¹⁰ La adición de observaciones aumenta el tamaño de la muestra y reduce la incertidumbre en el análisis. En el ciclo de validación de 2017 se introdujeron directrices para los PCR comparables a las ahora vigentes.

recibieron las calificaciones más bajas en cuanto a pertinencia. La sostenibilidad presentó la mayor diferencia entre sectores: todos menos SCL presentaban diferencias estadísticamente significativas con respecto a otros sectores. En el Cuadro 2.3 se resumen las calificaciones por sector.

Cuadro 2.3. Porcentaje de proyectos con garantía soberana validados en el período 2017-2021 con calificación positiva de los resultados generales, por sector

Calificación	Total	Cambio Climático y Desarrollo Sostenible (CSD)	Instituciones para el Desarrollo (IFD)	Infraestructura y Energía (INE)	Integración y Comercio (INT)	Social (SCL)
Calificación general	56%	47%	56%	59%	33%	63%
Pertinencia	89%	86%	81%	93%	83%	98%
Efectividad	32%	30%	31%	32%	33%	33%
Eficiencia	55%	50%	58%	60%	0%	57%
Sostenibilidad	67%	56%	75%	56%	100%	76%
Número de operaciones ^a	254	43	75	75	6	54

Fuente: OVE.

Nota: Se hizo una prueba de proporciones para determinar la significación estadística entre la proporción de calificaciones positivas de un sector y el promedio de los demás sectores. Los números en negritas indican resultados estadísticamente diferentes del resto. En vista del tamaño pequeño de la muestra, se excluyó a INT del análisis de la significación estadística intersectorial, pero se lo incluyó en los totales al calcular la calificación de los demás sectores a efectos de comparación.

^a Durante los ciclos de validación comprendidos en el período 2017-2021, OVE validó 254 operaciones con garantía soberana, que incluyen 28 préstamos en apoyo de reformas de política y operaciones de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política. Para este tipo de operaciones no se evaluó el criterio de eficiencia, de modo que se excluyeron del análisis correspondiente. La validación de las operaciones BO L1104 y BO L1107 (serie de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política) se excluyó del análisis sectorial porque una estaba clasificada como operación de CSD y otra como operación de INE.

3. Desempeño de los proyectos: calificación de los criterios no centrales

2.11 El desempeño del Banco recibió una calificación positiva en 59% (42) de las operaciones con garantía soberana. Varios factores, a veces parcialmente coincidentes, afectaron la calificación del desempeño del Banco. Igual que ocurrió en 2020, las razones de la calificación negativa del desempeño del Banco mencionadas con más frecuencia fueron cuestiones en la etapa de diseño. De las 29 operaciones en las cuales el desempeño del Banco se consideró menos que satisfactorio, en 17 (alrededor de 60%) el diseño del proyecto era demasiado ambicioso y subestimaba el tiempo y el costo o sobrestimaba la capacidad de ejecución. En 17 (alrededor de 60%), los planes deficientes de evaluación y seguimiento redujeron la calidad de la supervisión y la evaluabilidad del proyecto. En nueve validaciones (alrededor de 30%) se observó que no se habían indicado los riesgos —como

la condición física de la tierra, conflictos sociales de larga data y requisitos relativos a la gestión ambiental —y las estrategias de mitigación. En cuatro casos (17%), la falta de coordinación con proyectos complementarios limitó la efectividad del proyecto. En siete validaciones (24%) se señaló que no se había asegurado el cumplimiento de las políticas en materia de salvaguardias durante la ejecución; en cinco (17%) se hizo referencia a la calidad subóptima de la supervisión, como la falta de acción proactiva y la alta rotación de los jefes de equipo; en tres (10%) se mencionó que la lógica vertical¹¹ no se modificó tras cambiar el alcance del proyecto.

- 2.12 El desempeño del prestatario recibió una calificación positiva en 63% (45) de las operaciones. En cuanto a las 26 operaciones restantes, el desempeño del prestatario recibió una calificación negativa en 11 (42%) debido al incumplimiento de obligaciones fiduciarias, como el seguimiento y la notificación de indicadores del desempeño, el mantenimiento de un registro adecuado de datos financieros y la presentación de informes al respecto, y el cumplimiento de los requisitos relativos a auditorías. Tres operaciones (12%) tuvieron dificultades con los procesos de adquisiciones, y otras tres (12%) no cumplieron las salvaguardias ambientales y sociales. Se mencionaron demoras administrativas en 14 casos (54%). Como causa subyacente del desempeño menos que satisfactorio del prestatario, en 18 validaciones (69%) se señaló la dotación inadecuada de personal en las unidades ejecutoras, con incompatibilidad de aptitudes, tasa elevada de rotación del personal y asignación de tiempo insuficiente a la tarea. En algunas operaciones también adolecieron de mecanismos de coordinación inadecuados entre entidades públicas y cambios frecuentes de la normativa y los procedimientos.

4. Calidad de las autoevaluaciones

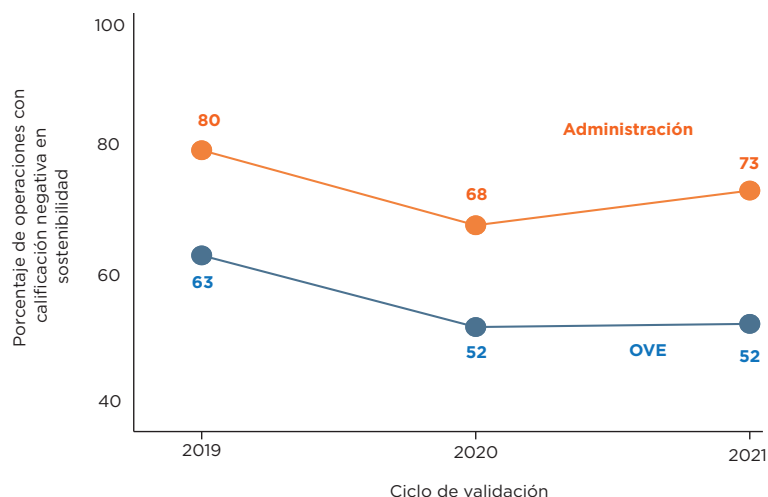
- 2.13 Persisten las diferencias entre la calificación del desempeño de los proyectos dada por la Administración y la dada por OVE. La Administración del BID asignó una calificación positiva a los resultados generales del proyecto en 73% de las operaciones con garantía soberana, mientras que OVE lo hizo solo en 52% de las operaciones, diferencia levemente mayor que la del año pasado (21 puntos porcentuales frente a 16 puntos porcentuales) (Gráfico 2.3). OVE rebajó la calificación general de los resultados de positiva a negativa en 15 (21%) de las 71 operaciones con garantía soberana validadas. El criterio cuya calificación fue rebajada más veces fue la sostenibilidad (14 operaciones o 20%), seguida de la efectividad (13 operaciones o 18%), la eficiencia (10 operaciones o 14%) y la pertinencia (5 operaciones o 7%). OVE no subió la

¹¹ La lógica vertical define las actividades, los productos y los resultados necesarios y suficientes para materializar los impactos finales que una operación pretende lograr.

calificación general de los resultados de negativa a positiva en ningún caso, pero lo hizo una vez en relación con la pertinencia y otra en relación con la efectividad.

Gráfico 2.3
Porcentaje de operaciones con garantía soberana con calificación general positiva de los resultados del proyecto según la Administración y OVE, 2019-2021

Fuente: OVE.



Nota: El gráfico excluye los ciclos de validación y los proyectos en que las escalas utilizadas por la Administración y por OVE para la calificación no eran comparables.

2.14 La calidad de 47 (66%) de los 71 PCR se consideró buena o excelente. OVE califica la calidad de los PCR presentados por la Administración usando una escala de cuatro niveles (excelente, buena, regular o deficiente). De los 71 PCR, tres fueron calificados como excelentes (4%), 44 como buenos (62%), 21 como regulares (30%) y tres como deficientes (4%). Entre los 24 PCR calificados como regulares o deficientes, las deficiencias más comunes señaladas por OVE fueron información insuficiente para justificar debidamente algunas de las aseveraciones efectuadas en 23 PCR (96%), la mala calidad de algunos de los análisis presentados en 17 PCR (71%) y transparencia o franqueza insuficientes, incluso en lo que respecta al desempeño de las salvaguardias, en 11 PCR (46%)¹².

B. Proyectos del sector privado revisados en 2021

2.15 La Administración preparó XSR para 38 operaciones, que OVE revisó durante el proceso de validación de 2021. De esas operaciones, 27 (71%) alcanzaron la madurez operativa

¹² Los porcentajes no suman 100% porque las categorías no se excluyen mutuamente. Otras razones de las bajas calificaciones de la calidad de los PCR fueron las incongruencias entre los análisis y las calificaciones (42%), aspectos relativos a la calidad de los datos (42%), incongruencias en la presentación de información (33%), incumplimiento de las directrices para los PCR (25%) y poca profundidad de las lecciones aprendidas consignadas (13%).

temprana o salieron de la cartera antes de alcanzarla en 2019¹³. Once operaciones alcanzaron la madurez operativa temprana o salieron de la cartera antes de alcanzarla entre 2016 y 2018¹⁴, pero no se preparó XSR alguno en los ciclos anteriores de validación. Las operaciones evaluadas se aprobaron entre 2007 y 2017 y un gran porcentaje de ellas (28 o 74%) se aprobaron en 2015 y años posteriores¹⁵. Estos 38 XSR abarcaron 32 préstamos preferentes, tres inversiones de capital, dos préstamos subordinados y tres garantías¹⁶. El monto aprobado de estas operaciones combinadas asciende a US\$1.100 millones. En el Cuadro 2.4 se desglosan por segmento operativo.

Cuadro 2.4. XSR validados para operaciones sin garantía soberana en 2021, por segmento operativo

Segmento institucional	Operaciones validadas	Monto aprobado (millones de US\$)
Infraestructura y energía	15	713
Instituciones financieras	12	293
Clientes corporativos	11	128
Total de operaciones sin garantía soberana	38	1.134

Fuente: OVE, con datos de BID Invest (2021).

2.16 En el proceso de mejora del sistema para determinar la madurez operativa temprana, la Administración identificó operaciones cuyos XSR aún están pendientes. Las directrices de los XSR estipulan que dichos informes se requieren poco después de que los proyectos lleguen a la madurez operativa temprana o salgan de la cartera al ser pagados, vendidos o cancelados en libros. En 2018, el informe de validación de OVE (documento [RE-530-2](#)) recomendó que BID Invest concierte con OVE un proceso de revisión independiente para verificar las operaciones que llegan a la madurez operativa temprana cada año y que, por lo tanto, requieren un XSR. En respuesta a esta recomendación, BID Invest elaboró directrices para determinar la madurez operativa temprana y puso en marcha un proceso para implementar el sistema de identificación mejorado en 2020. Este sistema reveló 10 operaciones (monto total aprobado de US\$367 millones)

- 13 La madurez operativa temprana significa que BID Invest efectuó desembolsos sustanciales y recibió por lo menos un conjunto de estados financieros auditados que abarcan el período de 12 a 36 meses de operaciones después del desembolso o la terminación del proyecto. La definición exacta de la madurez operativa temprana varía según el tipo de proyecto. De las 27 operaciones, 25 alcanzaron la madurez operativa temprana y dos salieron de la cartera en 2019.
- 14 A continuación se desglosan las operaciones por año en que alcanzaron la madurez operativa temprana en años anteriores: 1 en 2016, 2 en 2017 y 7 en 2018. Una operación se reembolsó en 2017.
- 15 A continuación se desglosan las operaciones por año de aprobación en años anteriores: 1 en 2007, 1 en 2008, 1 en 2011, 2 en 2012, 2 en 2013, 3 en 2014, 14 en 2015, 10 en 2016 y 4 en 2017.
- 16 El total es más de 38 porque dos operaciones abarcaban préstamos preferentes y garantías.

que habían llegado a la madurez operativa temprana o habían salido de la cartera activa y dos (monto total aprobado de US\$8 millones) que habían dejado de considerarse activos especiales en 2019, para las cuales no se prepararon XSR a tiempo para entrar en este ciclo de validación. También se identificaron dos operaciones que llegaron a la madurez operativa temprana en 2019 cuando aún se consideraban activos especiales. Por lo tanto, los XSR validados este año solo ofrecen un panorama parcial del rendimiento de las operaciones que alcanzaron la madurez operativa temprana o salieron de la cartera en 2019. Además, la Administración identificó 37 operaciones (monto total aprobado de US\$713 millones) que habían llegado a la madurez operativa temprana o salido de la cartera activa durante el período 2016-2018 y 11 que dejaron de considerarse activos especiales, para las cuales no prepararon XSR durante su ciclos de validación correspondientes (2018-2020) (Cuadro 2.5). La Administración ha propuesto preparar los debidos XSR para aquellas operaciones con cuyos clientes BID Invest continúa teniendo una relación durante el ciclo de validación de 2022, y examinar las operaciones para las que solo se pueda obtener información limitada en este momento en un informe puntual. OVE incluirá una revisión de este informe puntual en su informe de validación de 2022.

Cuadro 2.5 Operaciones sin XSR que alcanzaron la madurez operativa temprana o salieron de la cartera en el período 2016-2019

Entradas y salidas de operaciones en la cartera activa	Nº	Monto aprobado (millones de US\$)**
Proyectos que alcanzaron la madurez operativa temprana o salieron de la cartera antes de alcanzarla en 2019	10	367
Proyectos que alcanzaron la madurez operativa temprana o salieron de la cartera antes de alcanzarla en 2016-2018	37	713
Total	47	1080
Entradas y salidas de operaciones en la cartera de activos especiales	Nº	Monto aprobado (millones de US\$)
Proyectos en activos especiales que alcanzaron la madurez operativa temprana en 2019*	2	9
Proyectos cerrados (reembolsados o cancelados en libros) que salieron de la cartera de activos especiales en 2019	2	8
Proyectos en activos especiales que alcanzaron la madurez operativa temprana en 2016-2018*	7	377
Proyectos cerrados (reembolsados o cancelados en libros) que salieron de la cartera de activos especiales en 2016-2018	11	460
Total	22	853

Fuente: Datos proporcionados a OVE por BID Invest.

Notas: * No requieren XSR mientras se consideren activos especiales.

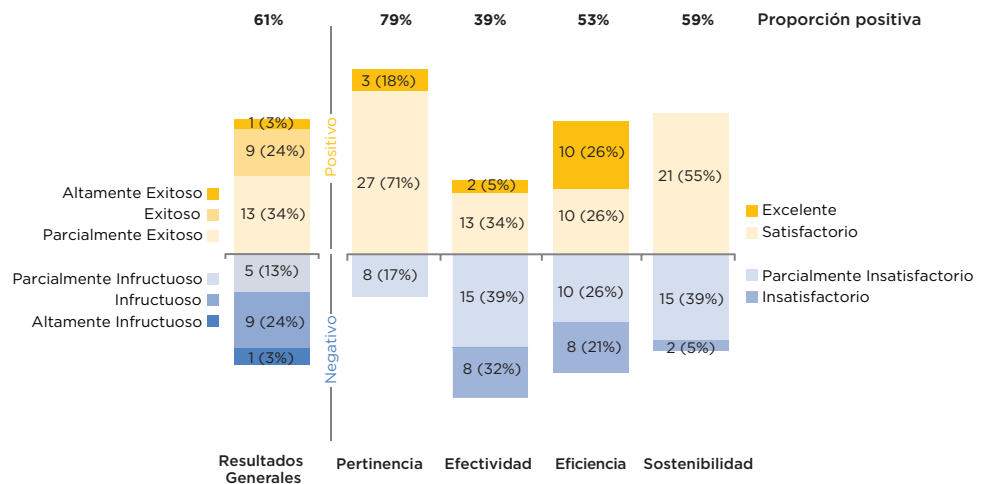
** Los montos aprobados podrían ser superiores a las sumas desembolsadas.

1. Desempeño de los proyectos: calificación general de los resultados

2.17 De las operaciones sin garantía soberana, 61% (23) recibieron una calificación general positiva de los resultados. Esta cifra es un poco inferior a la meta de 65% establecida en el Marco de Resultados Corporativos 2020-2023. Las calificaciones del 95% de las se sitúan en las categorías intermedias de “exitoso”, “parcialmente exitoso”, “parcialmente infructuoso” e “infructuoso”. Solo una operación recibió la calificación de “altamente infructuoso” y otra la de “altamente exitoso” (Gráfico 2.4).

Gráfico 2.4
Calificación general de los resultados y calificaciones de los criterios centrales para las operaciones sin garantía soberana validadas en 2021

Fuente: OVE.



2. Desempeño de los proyectos: calificación de los criterios centrales

2.18 La pertinencia sigue siendo el criterio central con las calificaciones más altas: 30 (79%) de las operaciones sin garantía soberana recibieron una calificación positiva. Ocho operaciones (21%) recibieron una calificación negativa de la pertinencia. En seis de ellas (75%), el diseño del proyecto no respondía a las necesidades del mercado; en cinco (63%), el diseño del proyecto no concordaba con las necesidades de desarrollo del país¹⁷.

2.19 La efectividad fue el criterio central con las calificaciones más bajas: solo 15 (39%) de las operaciones sin garantía soberana recibieron una calificación positiva. Igual que en ciclos anteriores, el desempeño deficiente (es decir, no lograr los resultados previstos) y un evaluación y seguimiento deficientes fueron las principales razones de la calificación negativa de la efectividad, y ambos factores afectaron a varias de las operaciones que recibieron una calificación negativa. De 23 operaciones en esa situación, 18 (78%) adolecían de un desempeño deficiente y

¹⁷ El número total de operaciones suma más de ocho porque estas categorías no se excluyen mutuamente.

nueve (39%) de evaluación y seguimiento de baja calidad, que impidieron determinar si se había alcanzado el objetivo o si ese resultado podía atribuirse a la operación. En vista de la calificación sistemáticamente baja de la efectividad, en el Capítulo III se examinan con más detenimiento los factores que influyen en la efectividad de los proyectos.

2.20 De las operaciones sin garantía soberana, 53% (20) recibieron una calificación positiva de la eficiencia. La eficiencia de las operaciones sin garantía soberana se refleja en la medida en que los beneficios financieros y económicos exceden los costos del proyecto. De las 18 operaciones (47%) que recibieron una calificación negativa de la eficiencia, 12 (67%) no obtuvieron un rendimiento financiero superior al costo del capital. La mitad de ellas (6) tampoco obtuvieron una tasa de rendimiento económico adecuada. Tres (17%) eran operaciones del sector financiero. Dos tuvieron un desempeño financiero positivo, pero su desempeño económico fue menos que satisfactorio, ya que la cartera objetivo (por ejemplo, los préstamos a pequeños productores agropecuarios) no creció. La cartera objetivo no fue rentable en la otra operación.

2.21 De las operaciones sin garantía soberana, 55% (21) recibieron una calificación positiva de la sostenibilidad. Ninguna operación recibió la calificación “excelente”. De las 17 operaciones (45%) que recibieron una calificación negativa de la sostenibilidad, 10 (59%) tuvieron un puntaje bajo debido a la incertidumbre de la continuación de los resultados y siete (41%) debido a deficiencias en el cumplimiento de las salvaguardias ambientales y sociales, entre ellas actividades que seguían incompletas cuando el proyecto alcanzó la madurez operativa temprana.

2.22 Las operaciones del sector de infraestructura y energía presentaron una proporción mayor de calificación general positiva de los resultados que otros segmentos operativos. Para determinar las posibles diferencias en las calificaciones del desempeño entre segmentos operativos, OVE revisó las operaciones validadas entre 2018 y 2021¹⁸. Las operaciones del sector de infraestructura y energía tuvieron un desempeño superior al de otros en cuanto a la calificación positiva de los resultados (Cuadro 2.6). Aunque hubo grandes diferencias entre los tres segmentos operativos en cuanto a la proporción de los proyectos con calificación positiva de la efectividad, el resto de diferencias no fueron estadísticamente significativas.

18 La adición de observaciones aumenta el tamaño de la muestra y reduce la incertidumbre en el análisis.

Cuadro 2.6. Porcentaje de proyectos sin garantía soberana validados en el período 2018 2021 con calificación general positiva de los resultados, por segmento operativo

Calificación	Total	Clientes corporativos	Instituciones financieras	Infraestructura y energía
Resultado general	55%	49%	52%	71%
Pertinencia	68%	77%	57%	89%
Efectividad	44%	36%	43%	57%
Eficiencia	47%	51%	41%	61%
Sostenibilidad	55%	51%	51%	71%
Número de proyectos	151	39	84	28

Fuente: OVE.

Notas: Se hizo una prueba de proporciones para determinar la significación estadística entre la proporción de calificaciones positivas de un segmento operativo y el promedio de los demás segmentos. Los números en negritas indican una diferencia estadísticamente significativa respecto del promedio de otros sectores.

3. Desempeño de los proyectos: calificación de los criterios no centrales

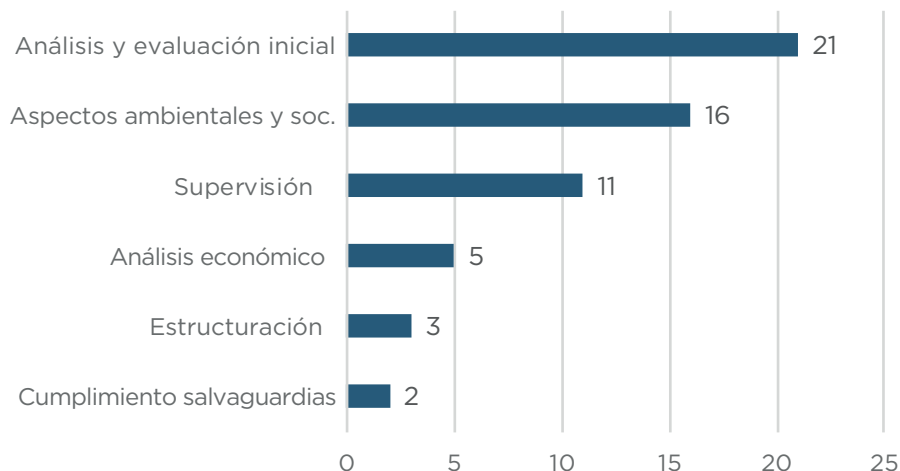
2.23 Alrededor de dos tercios (26) de los proyectos de inversiones de BID Invest obtuvieron resultados positivos de las inversiones y el 89% (34) demostraron adicionalidad. De las 12 operaciones validadas en 2021 que no obtuvieron resultados positivos de las inversiones, ocho (67%) eran préstamos preferentes que se reembolsaron, tres (25%) eran inversiones de capital de las cuales BID Invest obtuvo un rendimiento menor de lo previsto o no ha podido salir según lo planeado y una (17%) era un préstamo preferente que incumplió los pagos. Tres de cuatro operaciones con calificación negativa de la adicionalidad no aportaron una adicionalidad financiera.

2.24 La calidad del trabajo siguió siendo el criterio no central con la calificación más baja: se consideró satisfactorio solo en 29% (11) de las operaciones. Las razones de la calificación negativa mencionadas con más frecuencia fueron las deficiencias durante el análisis y la evaluación inicial, como fallas del análisis financiero, de la selección de socios y de la mitigación de riesgos cambiarios, normativos o de construcción (Gráfico 2.5). El segundo motivo más aducido fueron los marcos de evaluación y seguimiento con indicadores faltantes o mal definidos y la mala calidad de la supervisión (poca comunicación con el cliente, falta de adaptación a los cambios en el entorno y falta de datos clave). Otras razones fueron la formulación inadecuada de los objetivos de desarrollo o del análisis económico y el incumplimiento de las salvaguardias ambientales y sociales.

Gráfico 2.5

Causas de la calificación negativa de la calidad del trabajo en operaciones sin garantía soberana

Fuente: OVE.



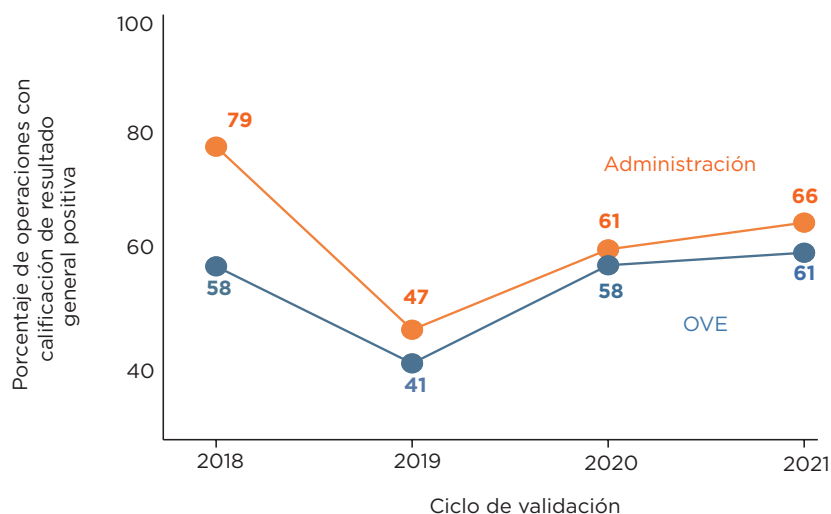
4. Calidad de las autoevaluaciones

2.25 Las diferencias entre la calificación dada por la Administración y por OVE fueron relativamente pequeñas. La Administración de BID Invest calificó el resultado general de positivo en 25 (66%) de las 38 operaciones sin garantía soberana, calificación relativamente cercana a la de OVE (23 de 38 proyectos o 61%) (Gráfico 2.6). En 2021, OVE rebajó la calificación general de los resultados de positiva a negativa de dos de las 38 operaciones sin garantía soberana validadas (5%). Los criterios centrales que más se rebajaron de positivo a negativo fueron la efectividad (seis operaciones sin garantía soberana), la sostenibilidad (tres operaciones) y la pertinencia (dos operaciones). OVE no subió la calificación general de los resultados de ninguna operación sin garantía soberana de negativa a positiva, pero sí que subió la calificación de la pertinencia, la efectividad y la eficiencia en dos ocasiones para cada criterio.

Gráfico 2.6

Porcentaje de operaciones sin garantía soberana con calificación general positiva de los resultados del proyecto según la Administración y OVE, 2018-2021

Fuente: OVE.



Nota: Excluye los ciclos de validación y los proyectos en que las escalas utilizadas por la Administración y por OVE para la calificación no eran comparables.

2.26 La calidad de 34 (89%) de los 38 XSR se consideró buena o excelente. Cinco (13%) fueron calificados como excelentes, 29 (76%) como buenos y cuatro (11%) como regulares. Ningún XSR se consideró de calidad deficiente. De los cuatro XSR calificados como regular, la deficiencia más común era la información insuficiente (tres XSR). Otras carencias eran la indicación de objetivos de desarrollo que no tenían una orientación exclusivamente empresarial (dos XSR), la poca profundidad de las lecciones presentadas (dos XSR), cuestiones con la calidad de los datos (dos XSR), observancia deficiente de las directrices para los XSR (dos XSR), incongruencias entre los análisis presentados y la calificación asignada (un XSR) y transparencia o franqueza insuficientes (un XSR).



03

Explicación de
la efectividad

3.1 La efectividad, o logro de los objetivos de desarrollo previstos, ha recibido sistemáticamente la calificación más baja de los cuatro criterios centrales para todas las operaciones del Grupo BID¹⁹. Solo 31% de las operaciones con garantía soberana y 39% de las operaciones sin garantía soberana recibieron una calificación positiva de la efectividad en 2021. Esta baja calificación desempeña un importante papel en la calificación inferior a la meta de los resultados generales de los proyectos porque la efectividad representa 40% de la calificación general de los resultados en el caso de las operaciones con y sin garantía soberana y 60% en el caso de los préstamos en apoyo de reformas de política²⁰. En esta sección se examina la consecución de objetivos de desarrollo específicos y se determina si las bajas calificaciones en efectividad se correlacionan con ciertas características de las operaciones ineficaces, como fallas del diseño y demoras en la ejecución²¹. En el Anexo I se resume la forma en que se califica la efectividad de acuerdo con las directrices actuales para los PCR y los XSR.

A. Operaciones del sector público

1. Tipos de objetivos específicos y factores que influyen en su consecución

3.2 OVE revisó la consecución de objetivos específicos, que son los elementos fundamentales de la calificación de la efectividad. La calificación de la efectividad se basa en una evaluación de varios objetivos específicos. Las 71 operaciones con garantía soberana validadas en 2021 combinadas tenían 177 objetivos específicos, de los cuales 101 (57%) obtuvieron una calificación menor que satisfactorio. De ellos, 66 (66%) registraron un desempeño deficiente²², 12 (12%) se cancelaron²³ y 51 (50%) recibieron un evaluación y seguimiento

19 La efectividad fue el criterio que recibió la calificación más baja en todos los períodos comparables (cada ciclo de validación desde 2017 para las operaciones con garantía soberana y desde 2018 para las operaciones sin garantía soberana).

20 El Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 hace un seguimiento del porcentaje de proyectos con calificaciones satisfactorias de resultados de desarrollo en el momento de su finalización y establece una meta del 70% o más para las operaciones con garantía soberana y del 65% o más para las operaciones sin garantía soberana.

21 Determinar en qué medida cada uno de estos factores afecta a las calificaciones de eficacia requeriría un análisis de regresión, que no se puede realizar por el número limitado de PCR disponible en este momento.

22 Por desempeño deficiente se entiende la falta de consecución de los resultados previstos. En consonancia con los criterios de calificación establecidos en las directrices de los PCR para una calificación de eficacia inferior a satisfactorio, el desempeño de un objetivo se considerará deficiente cuando se logre un 79% o menos de las metas.

23 En el informe de validación de OVE de 2020 se analizaron las cancelaciones y se encontraron 12 operaciones cuya cancelación afectó la consecución de los resultados. En el informe de este año, los 12 objetivos específicos afectados por cancelaciones corresponden a 12 operaciones. En otras palabras, el 25% de todas las operaciones

de baja calidad^{24,25}, que impidió la medición fiable de los logros y su atribución a la operación (Gráfico 3.1). El aspecto problemático más frecuente en cuanto a evaluación y seguimiento es la información insuficiente para evaluar el logro de los resultados previstos, seguida de la falta de atribución y de indicadores (Gráfico 3.2). Estas conclusiones reflejan el análisis del párrafo 2.7, que muestra que el desempeño deficiente, las cancelaciones y el mal desempeño en la evaluación y el seguimiento fueron los principales factores que afectaron la calificación de la efectividad.

Gráfico 3.1
Objetivos de operaciones con garantía soberana afectados por desempeño deficiente, cancelaciones o baja calidad de la evaluación y el seguimiento

Fuente: OVE.

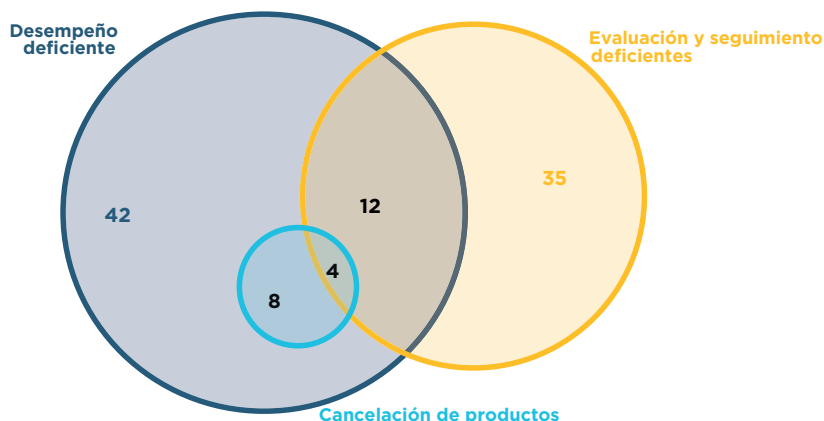
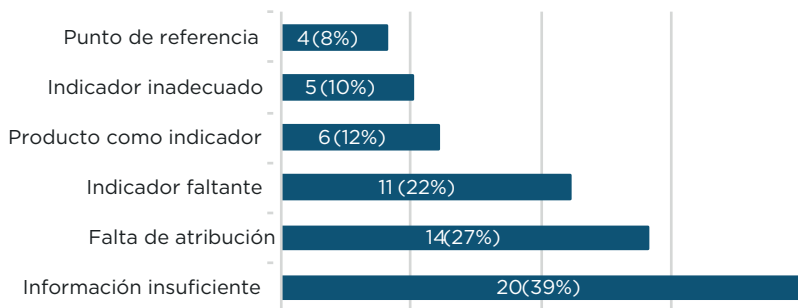


Gráfico 3.2
Tipos de aspectos de evaluación y seguimiento que afectan la medición de los objetivos de operaciones con garantía soberana

Fuente: OVE.



Número de objetivos (%) afectados por una calidad deficiente de la evaluación y el seguimiento

Nota: El Gráfico 3.2 muestra el porcentaje de los 51 objetivos que adolecieron de un evaluación y seguimiento de baja calidad. El número de objetivos afectados no suma 51 porque las categorías no se excluyen entre sí.

con garantía soberana validadas el año pasado recibieron una calificación negativa de la efectividad debido por lo menos en parte a cancelaciones, mientras que entre las operaciones validadas en 2021 esa proporción asciende a 17% (12 de 71).

- 24 Un evaluación y seguimiento de baja calidad se refiere a deficiencias en la forma en que se mide el logro, que incluyen la falta de indicadores de resultados, indicadores de resultados inadecuados que no mide el logro de los resultados previstos, la clasificación errónea de un producto como indicador de resultados de desarrollo, niveles de referencia y metas no definidos claramente, falta de información (falta de seguimiento) e incapacidad para atribuir plausiblemente los resultados obtenidos a la operación del BID.
- 25 El número de objetivos no suma 101 y los porcentajes no suman 100% porque las categorías no se excluyen entre sí.

3.3 Los objetivos específicos encaminados a mejorar el suministro de servicios tenían las mayores probabilidades de recibir una calificación positiva, mientras que aquellos encaminados a fortalecer la capacidad institucional y facilitar cambios sectoriales tenían las menores probabilidades de lograrlo (Gráfico 3.3). Para comprender mejor la calificación de la efectividad de los proyectos, OVE agrupó los 177 objetivos de las 71 operaciones con garantía soberana evaluadas en cinco categorías: mejor suministro de servicios (77 objetivos o 44%), aumento de la capacidad institucional (42 objetivos o 24%), mejora de la sostenibilidad ambiental (11 objetivos o 6%) y cambios sectoriales (9 o 5%). Los otros 38 objetivos (21%) no contaban con una masa crítica (Cuadro 3.1). Los objetivos relacionados con la mejora del suministro de servicios contaban con la mayor proporción de calificaciones positivas y la menor proporción la registraron los relacionados con el fortalecimiento y la propiciación de cambios sectoriales, aunque se debe tener prudencia con esos resultados habida cuenta del limitado número de observaciones en algunas categorías. El desempeño varió también dentro de cada tipo de objetivo. Entre las operaciones dirigidas a mejorar el suministro de servicios, había mayores probabilidades de que se alcanzaran los objetivos de mejorar la calidad de la infraestructura física y menores probabilidades de que se alcanzaran los objetivos de reducir el costo. Entre los objetivos relacionados con el aumento de la capacidad, el objetivo de aumentar la capacidad de la administración pública tendía más a alcanzarse que el objetivo de aumentar la capacidad de los proveedores de servicios.

Cuadro 3.1. Tipos de objetivos de las operaciones con garantía soberana

Tipo de objetivo	Número	%	Desglose (número de objetivos)
Mejor suministro de servicios	77	44%	Incluye los objetivos de mejorar la calidad (28), ampliar el acceso a servicios (18), mejorar el suministro de servicios con una mejor infraestructura física (18), reducir los costos (8) u otro tipo de mejoras (5).
Aumento de la capacidad institucional	42	24%	Incluye los objetivos de aumentar la capacidad de los proveedores de servicios (20), la administración pública (11) y otros (11)*.
Mejora de la sostenibilidad ambiental	11	6%	Incluye los objetivos de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (4), reducir al mínimo otros tipos de efectos negativos en el medio ambiente (3), promover la conservación (2) y controlar la contaminación (2).
Cambio a nivel sectorial	9	5%	Incluye los objetivos de desarrollar y diversificar los sectores del turismo (4), establecer un marco jurídico, normativo y estratégico para los sectores de infraestructura (4) y establecer un marco institucional y ejecutivo para una defensa judicial menos fragmentada en el país (1).
Otro	38	21%	Incluye varios objetivos que no están clasificados en las categorías mencionadas, como aumentar el comercio internacional, mejorar la sostenibilidad fiscal, mejorar la seguridad y la prevención de desastres, entre otros.

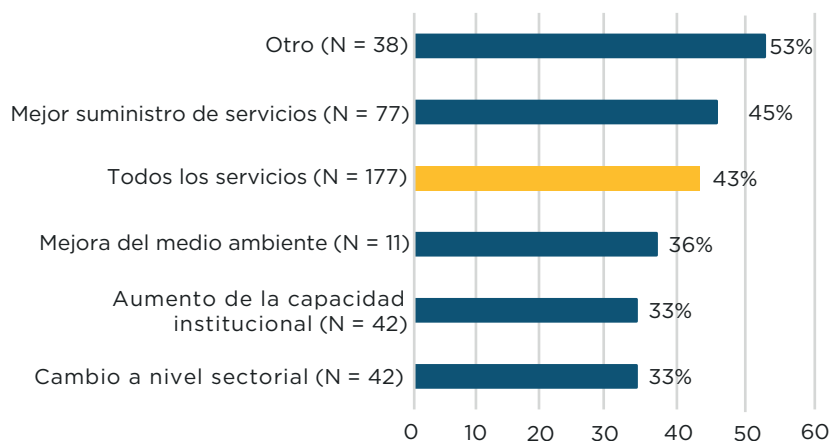
Fuente: OVE.

Nota: * Cuando se proveen servicios de aumento de la capacidad a entidades públicas para fortalecer sus funciones en el ámbito de la política pública (por ejemplo, coordinación sectorial, formulación de políticas), los objetivos se clasifican como aumento de la capacidad de la administración pública. Cuando se proveen con el fin de reforzar la capacidad de las entidades públicas para proporcionar servicios directamente a los beneficiarios finales (por ejemplo, servicios públicos domiciliarios), se clasifican como aumento de la capacidad de los proveedores de servicios.

Gráfico 3.3

Porcentaje de los objetivos de operaciones con garantía soberana logrados, por tipo de objetivo

Fuente: OVE



3.4 Los objetivos relacionados con el aumento de la capacidad institucional tienen más probabilidades de verse afectados por carencias en la evaluación y el seguimiento que los relacionados con el suministro de servicios, la sostenibilidad ambiental y los cambios sectoriales. El Cuadro 3.2 muestra cómo los tres elementos correlacionados con la calificación negativa de la efectividad afectan a los distintos tipos de objetivos. Los objetivos con calificación negativa relacionados con el mejor suministro de servicios, la mejora de la sostenibilidad ambiental y cambios sectoriales tienden más a adolecer de un desempeño deficiente, mientras que en los objetivos de aumento de la capacidad institucional es más probable que influya un mal desempeño en materia de evaluación y seguimiento. La proporción de objetivos afectados por cancelaciones fue similar para todos los tipos de objetivos.

Cuadro 3.2. Tipos de objetivos de las operaciones con garantía soberana

Razón de la calificación negativa	Tipo de objetivo					
	Mejor suministro de servicios (N=42)	Aumento de la capacidad institucional (N=28)	Mejora de la sostenibilidad ambiental (N=7)	Cambio a nivel sectorial (N=6)	Otro (N=18)	Total (N=101)
Desempeño deficiente	33	14	5	5	9	66
Mal desempeño en la evaluación y el seguimiento	15	20	2	3	11	51
Cancelación de productos	5	3	1	1	2	12

Fuente: OVE.

Nota: El sombreado marrón denota la razón más frecuente para recibir una calificación negativa de la efectividad por tipo de objetivo.

2. Características de las operaciones asociadas a una calificación negativa de la efectividad

3.5 Las operaciones con garantía soberana que presentan fallas de diseño tienden menos a recibir una calificación positiva de la efectividad que aquellas sin tales fallas. Como sustituto de

posibles fallas de diseño se usaron deficiencias en la concordancia de la operación con la realidad del país, la lógica vertical o una calificación negativa del desempeño del Banco en la fase inicial. De las 71 operaciones con garantía soberana validadas en 2021, 63% (45) tenían alguna deficiencia en la etapa de diseño. Solo 13% (6) de estas operaciones recibieron una calificación positiva de la efectividad, en comparación con 62% (16) de las operaciones sin fallas de diseño²⁶.

- 3.6 Las prórrogas de los períodos de desembolso se correlacionan con una calificación negativa de la efectividad. Se hizo un análisis de correlación para determinar si el tiempo dedicado a alcanzar la efectividad legal, la elegibilidad y la prórroga del período de desembolso está relacionado con una calificación negativa de la efectividad de las operaciones con garantía soberana. En las operaciones validadas en 2021, hay una correlación positiva estadísticamente significativa, aunque moderada (0,28), entre la prórroga del período de desembolso y una calificación negativa de la efectividad. Para corroborar esta observación, OVE también revisó todas las operaciones validadas en los últimos cinco años y encontró una correlación similar (0,21)²⁷. Se observó una relación que no era estadísticamente significativa entre la calificación negativa de la efectividad y el número de días que había tardado el proyecto en alcanzar la efectividad legal o la elegibilidad.
- 3.7 En vista de que las cancelaciones siguieron siendo un factor notable en la calificación negativa de la efectividad en 2021, OVE examinó la forma en que las cancelaciones parciales afectaban la calificación de la efectividad. En nueve operaciones (13%) se canceló más del 20% del monto aprobado. Ninguna recibió una calificación positiva de la efectividad, mientras que 35% de las 62 operaciones restantes recibieron esa calificación²⁸. A fin corroborar la observación, OVE revisó todas las operaciones validadas en los últimos cinco años y encontró una firme correlación entre las cancelaciones y la calificación de la efectividad. De las operaciones validadas en este período, 60% experimentaron cancelaciones parciales, aunque la mayoría de las cancelaciones representaron una proporción pequeña del monto del préstamo (mediana de 2% del monto aprobado originalmente). En el decil superior de las operaciones (25 de 254), se canceló 20% o más del

26 Las diferencias entre la tasa de efectividad de las operaciones con y sin deficiencias en el diseño son estadísticamente significativas.

27 Los PCR más antiguos comparables se validaron en 2017. Los años de corte vienen dados por el año en que se aplicaron las directrices comparables a las utilizadas en el ciclo 2021.

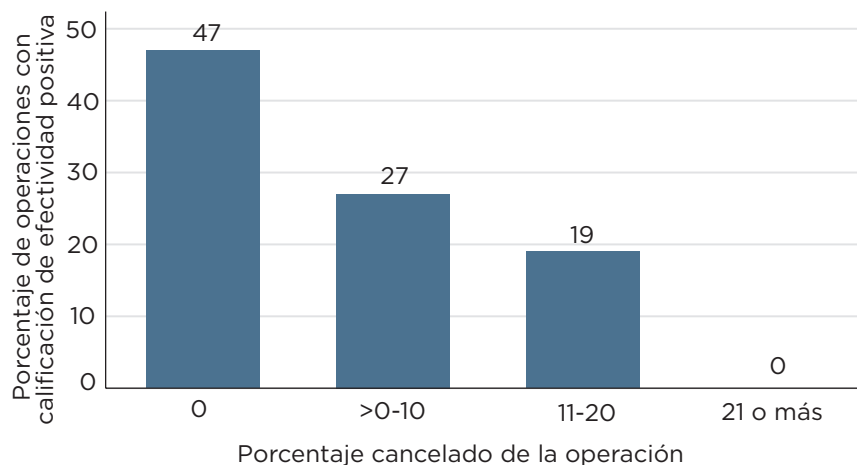
28 En los PCR de todas las operaciones salvo una con montos considerables cancelados se indicó que la cancelación había afectado la consecución de los objetivos de alguna manera (la operación que no hizo esa aseveración recibió una calificación negativa de la efectividad debido a problemas de atribución y un logro deficiente de otros objetivos).

monto total²⁹. Ninguna de ellas recibió una calificación positiva de la efectividad, lo cual refleja su imposibilidad de alcanzar la mitad de sus objetivos o más con atribución. En cambio, 65% de las operaciones que no experimentaron grandes cancelaciones recibieron una calificación positiva de la efectividad³⁰. En el Gráfico 3.4, donde se agrupan las operaciones por el tamaño de las cancelaciones, se ve una tendencia clara: cuanto mayor es la cancelación, menor es la proporción de proyectos con calificación positiva de la efectividad.

Gráfico 3.4

Relación entre las calificaciones de la efectividad y las cancelaciones parciales en operaciones con garantía soberana

Fuente: OVE con datos sobre cancelaciones del BID (2021a).



Nota: El gráfico se basa en datos de 254 operaciones con garantía soberana validadas por OVE entre 2017 y 2021.

B. Operaciones del sector privado

1. Tipos de objetivos y factores que afectan su consecución

3.8 Para comprender mejor las causas de la calificación negativa de la efectividad de operaciones sin garantía soberana, OVE examinó también los objetivos individualmente. Las 38 operaciones sin garantía soberana validadas en 2021, en conjunto, tenían 90 objetivos. La calificación de 48 (53%) de ellos no llegó a satisfactorio y 32 (67%) recibieron una calificación negativa por un desempeño deficiente (no lograr los resultados previstos), 11 (23%) por la baja calidad del marco de evaluación y seguimiento, y 5 (10%) por una combinación de ambos factores. La principal causa de una baja calidad de la evaluación y el seguimiento es

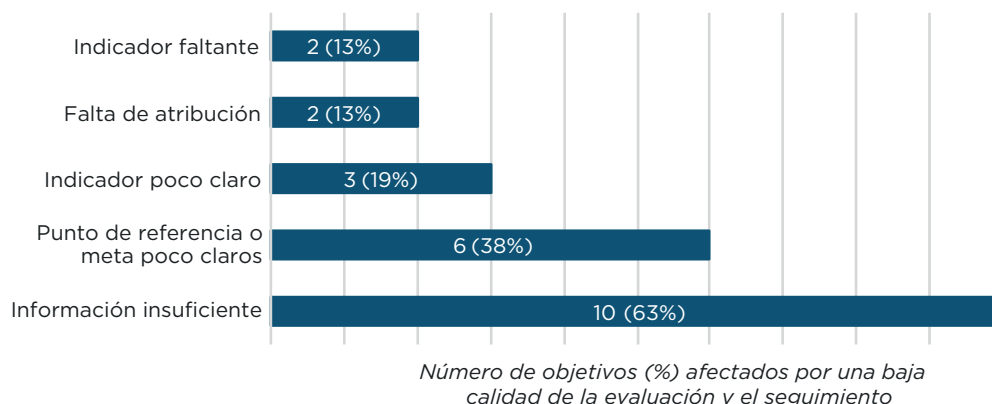
29 El percentil 90 del porcentaje cancelado es 19,5% del monto aprobado originalmente.

30 Esta diferencia es estadísticamente muy significativa e indica una fuerte relación entre la cancelación de grandes montos y la consecución de menos objetivos de los esperados. Un modelo sencillo de probabilidad lineal con dos variables, en el cual a un indicador binario de si el proyecto tenía una calificación negativa de la efectividad se le aplica una regresión en función de un indicador binario de si se canceló un monto considerable del proyecto, da una diferencia promedio de 35 puntos porcentuales, con un valor $p < 0,001$, usando errores estándar robustos ($N = 254$; $R^2 = 0,0511$).

la información insuficiente para evaluar el logro de indicadores, seguida de la falta de valores de referencia o metas en algunos indicadores (Gráfico 3.5).

Gráfico 3.5
Tipos de aspectos relacionados con la evaluación y el seguimiento que inciden en la medición de objetivos de operaciones sin garantía soberana

Fuente: OVE



Nota: El Gráfico 3.5 muestra las razones de la evaluación y el seguimiento deficientes en los 16 objetivos con calificación negativa al menos en parte por esa razón. Los porcentajes no suman 100% porque las categorías no se excluyen mutuamente.

3.9 Los objetivos específicos destinados a ampliar la capacidad de energía renovable eran los que más probabilidades tenían de recibir una calificación positiva de los resultados, mientras que los dirigidos a crear empleo eran los que menos probabilidades tenían. OVE agrupó los 90 objetivos de las 38 operaciones sin garantía soberana en seis categorías generales (Cuadro 3.3). Aunque estos resultados deben tratarse con precaución, dado el número limitado de observaciones, los objetivos de aumentar la generación de energía renovable, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y reforzar la exportación y producción en sectores prioritarios tuvieron mejores puntajes que los objetivos de crear empleo o apoyar el crecimiento de pequeñas y medianas empresas (PYME) (Gráfico 3.6).

Cuadro 3.3. Tipos de objetivos de las operaciones sin garantía soberana

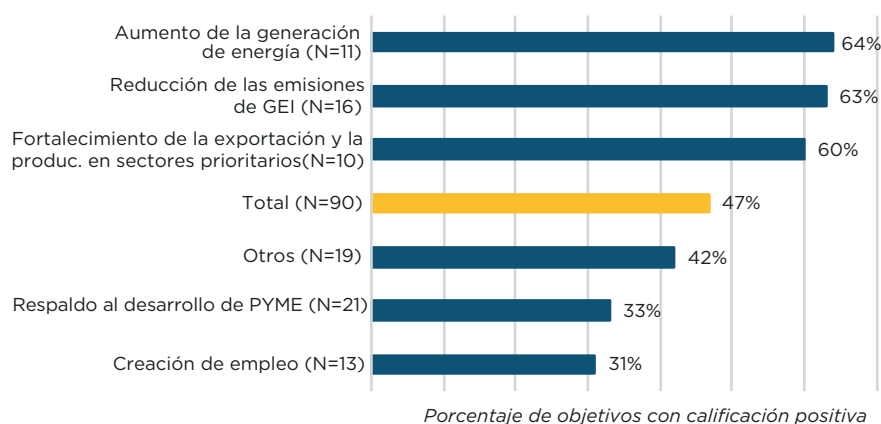
Tipo de objetivo	Número	%	Desglose (número de objetivos)
Respaldo al desarrollo de PYME	21	23%	Incluye el respaldo al desarrollo de PYME mediante la mejora del acceso al financiamiento (15) y otro apoyo (6).
Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)	16	18%	Incluye la reducción de las emisiones de GEI gracias a un mayor uso de energías renovables (12), la mejora de la eficiencia energética (3), la reducción de las emisiones mediante la sustitución de importaciones (1)
Creación de empleo	13	14%	Los 13 objetivos se destinan a crear empleo.
Aumento de la generación de energía renovable	11	12%	Los 11 objetivos se destinan a aumentar la generación de energía renovable agregando capacidad

Tipo de objetivo	Número	%	Desglose (número de objetivos)
Fortalecimiento de la exportación y la producción en sectores prioritarios	10	11%	Incluye el aumento de las exportaciones (5) y el aumento de la producción o del alcance a los clientes en los sectores prioritarios (5).
Otros	19	21%	Incluye el aumento de la productividad gracias a una mejor infraestructura de menor costo (6), mejor financiamiento para clientes que no sean PYME (4), cambio a nivel sectorial como el desarrollo de mercados de capital, la promoción de nueva industria o el aumento de las reservas de petróleo del país (4), mayor acceso a servicios distintos de infraestructura como la atención sanitaria y la vivienda (3), apoyo a la expansión de empresas con un impacto social positivo a través de la inversión (2).

Fuente: OVE.

Gráfico 3.6
Porcentaje de objetivos de operaciones sin garantía soberana alcanzados, por tipo de objetivo

Fuente: OVE



3.10 Todos los principales tipos de objetivos tendían más a recibir una calificación negativa debido al desempeño deficiente que por carencias en la evaluación y el seguimiento. El Cuadro 3.4 muestra la proporción de objetivos afectados por las dos causas principales de la calificación negativa de la efectividad. El aumento de la generación de energía renovable, la reducción de las emisiones de GEI, el fortalecimiento de la exportación y la producción en sectores prioritarios y el respaldo al desarrollo de PYME recibieron una calificación negativa debido principalmente al desempeño deficiente. La calificación negativa recibida por otros objetivos tenía probabilidades similares o mayores de deberse a deficiencias en la evaluación y el seguimiento.

Cuadro 3.4. Tipos de objetivos de las operaciones sin garantía soberana

Razón de la calificación negativa del objetivo	Tipos de objetivos						
	Respaldo al desarrollo de PYME (N=14)	Reducción de emisiones de GEI (N=6)	Creación de empleo (N=9)	Aumento de la generación de energía renovable (N=4)	Fortalecimiento de la exportación y la producción en sectores prioritarios (N=4)	Otros (N=11)	Total (N=48)
Desempeño deficiente	13	5	6	4	3	6	37
Mal desempeño en la evaluación y el seguimiento	2	1	5	0	2	6	16

Fuente: OVE.

Nota: El sombreado azul denota la razón más frecuente para recibir una calificación negativa de la efectividad por tipo de objetivo.

2. Características de las operaciones asociadas con una calificación negativa de la efectividad

3.11 Las operaciones sin garantía soberana con fallas de diseño tenían menos probabilidades estadísticas de ser efectivas. En reemplazo de posibles fallas de diseño se usaron deficiencias en la concordancia de la operación con la realidad del país o una calificación negativa de la calidad del trabajo en la evaluación inicial, el análisis o la etapa de estructuración. De las 38 operaciones sin garantía soberana validadas en 2021, 28 (74%) presentaban algún tipo de deficiencia en la etapa de diseño. Trece (46%) recibieron una calificación positiva de la efectividad, en comparación con 70% de las operaciones sin fallas de diseño³¹. Aunque sería útil analizar la correlación entre la calificación de la efectividad de los proyectos y las advertencias con respecto al desempeño formuladas durante la supervisión, el sistema actual de supervisión de BID Invest ha estado funcionando plenamente solo desde 2018 y no había suficientes datos sobre las operaciones sin garantía soberana revisadas por OVE en 2021. Del mismo modo, la dificultad para obtener datos sobre cancelaciones parciales hace inviable llevar a cabo un análisis de correlación entre la calificación de efectividad y la cancelación parcial.

31 Las diferencias entre la tasa de efectividad de las operaciones con y sin deficiencias en el diseño son estadísticamente significativas.



04

Lecciones de
las notas de
cancelación de
operaciones con
garantía soberana

4.1 Entre los años de validación 2018 y 2020, el BID preparó notas de cancelación de las operaciones con garantía soberana que cerraron antes de una ejecución sustancial³². En vista del papel que han tenido las cancelaciones parciales en la baja calificación de la efectividad, vale la pena examinar las razones de la cancelación documentadas en estas notas³³. De conformidad con las directrices de 2018 para los PCR (norma OP-1696-3), las notas de cancelación son una versión acortada y adaptada del PCR en la cual se abordan los resultados obtenidos y los factores que llevaron a la cancelación del proyecto y se presentan conclusiones y recomendaciones. Con la actualización de las directrices en 2020, para las operaciones canceladas en el ciclo de validación 2021 o con posterioridad ya no se requieren notas de cancelación³⁴. Durante los tres años en que las notas de cancelación fueron obligatorias, el BID preparó 15. Estas operaciones representaron un monto aprobado combinado de US\$971 millones y desembolsos de US\$172 millones. En el Cuadro 4.1 se muestra un desglose de los proyectos en relación con los cuales se emitieron notas de cancelación por año de validación.

Cuadro 4.1. Cancelaciones de operaciones con garantía soberana revisadas, 2016-2018 (en millones de US\$, a menos que se dé otra indicación)

Año de cancelación ^a	Número de operaciones	Monto aprobado	Monto cancelado	Monto desembolsado	Gastos de preparación y supervisión	Semanas de trabajo del personal dedicadas a la preparación y la supervisión
Operaciones canceladas antes de una ejecución sustancial						
2017	8	605,6	454,4	151,3	1,3	1.038,5
2017	2	140,0	135,1	4,9	0,6	281,3
2018	5	225,7 ^b	210,5	15,2	1,6	816,6
<i>Subtotal</i>	15	971,3	800,0	171,4	3,5	2.136,4
Operaciones canceladas antes del primer desembolso						
2016	5	198,0	198,0	0,0	0,2	197,4
2017	9	665,9	665,9	0,0	0,7	460,7
2018	2	280,8	280,8	0,0	0,9	130,7
<i>Subtotal</i>	16	1.144,7	1.144,7	0,0	1,8	788,8
Total	31	2.116,0	1.944,7	171,4	5,3	2.925,2

Fuente: OVE.

Nota: ^aPara las 15 operaciones canceladas antes de una ejecución sustancial, el año de cancelación que se usa aquí es el año de cierre operativo. Para las 16 operaciones que fueron canceladas antes del primer desembolso, se usa el año en que se reflejó la cancelación en los estados financieros de la operación, ya que, en estos casos, no se indica un año de cierre operativo. ^b Incluye US\$36,3 millones en cancelaciones de la operación EC L1107, aunque estos fondos permanecieron comprometidos ya que se reasignaron a la operación EC L1216 debido a la situación de emergencia causada por un desastre natural.

32 En los proyectos de inversión, por ejecución sustancial se entiende el desembolso de más de 30% del monto inicialmente comprometido por el Banco. En cuanto a los préstamos en apoyo de reformas de política, la ejecución sustancial consiste en la declaración de efectividad legal. No se requieren informes de terminación de proyecto para las operaciones que no llegan a estas etapas.

33 Para las operaciones que se cancelan después de una ejecución sustancial, se exigen informes de terminación de proyecto. Sin embargo, estos informes de terminación de proyecto no suelen contener información detallada sobre las razones de la cancelación parcial.

34 Aunque algunos documentos pertinentes constan en Convergencia, como la matriz de resultados, el costo del proyecto y las solicitudes de cancelación del cliente, las directrices no exigen que el BID documente el análisis de las razones para la cancelación y las lecciones aprendidas.

- 4.2 OVE encontró también 16 operaciones con garantía soberana que fueron canceladas en su totalidad durante los años de validación 2018-2020. Estas operaciones fueron aprobadas, pero no llegaron a la etapa de desembolso (no se requirieron notas de cancelación)³⁵. Combinadas, representan un monto aprobado de US\$1.100 millones. La razón más frecuente de la cancelación (en 12 de los 16 casos) fue que el gobierno no firmó el contrato en la fecha debida, a menudo después de haber pedido varias prórrogas³⁶. En nueve de esas operaciones se concertaron con gobiernos subnacionales brasileños. Otras razones fueron la falta de ratificación legislativa (dos casos) y la incapacidad del gobierno para aportar suficientes recursos propios para cumplir compromisos asumidos (un caso). En el caso restante no se encontró documentación.
- 4.3 Estas operaciones canceladas le costaron al Banco US\$5,3 millones en gastos de preparación y supervisión y casi 3.000 semanas de tiempo del personal. Las operaciones canceladas antes de una ejecución sustancial le costaron al Banco US\$3,5 millones en gastos de preparación y supervisión y absorbieron 2.136 semanas de tiempo del personal (Cuadro 4.1). El Banco también gastó US\$1,8 millones y dedicó 789 semanas de tiempo del personal a la preparación y la supervisión de las 16 operaciones canceladas por completo. Las 31 operaciones canceladas tuvieron un costo para el Banco de US\$5,3 millones en gastos y 2.925 semanas de tiempo del personal.
- 4.4 Las 15 operaciones con notas de cancelación se cancelaron debido a diversos factores, principalmente aspectos que obstaculizaron la capacidad de las unidades ejecutoras. En muchas notas de cancelación se puso de relieve la necesidad de capacitar al organismo ejecutor en adquisiciones, salvaguardias, la metodología del Banco e instrumentos para evaluar el progreso de los proyectos y darle seguimiento, así como de fortalecer su capacidad analítica. También se mencionaba con frecuencia la necesidad de simplificar los mecanismos de coordinación, asegurar que la unidad ejecutora tuviera un grado suficiente de autonomía y autoridad, mejorar la comunicación y la coordinación entre organismos ejecutores por medio de talleres y aclarar las funciones y las responsabilidades de los organismos participantes.

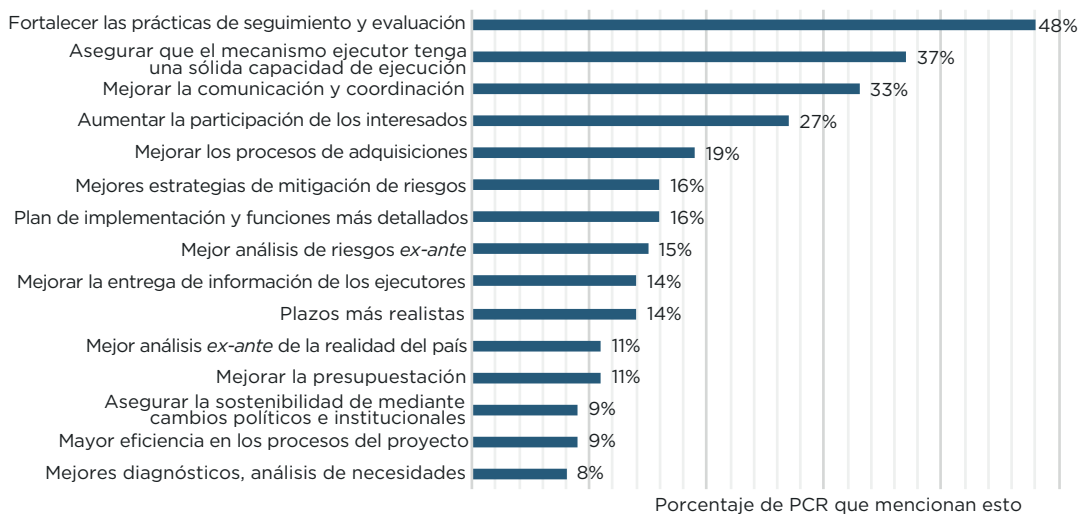
35 OVE encontró estas cancelaciones completas al revisar los estados financieros mensuales de las operaciones durante el período 2016-2019 (BID, 2021a). Aquí se incluyen solo las operaciones que habrían requerido un PCR, de acuerdo con las directrices, si no se hubieran cancelado.

36 En ocho de las 18 operaciones, la Administración preparó un memorando interno de cancelación (que es diferente de las notas de cancelación presentadas a OVE) en el cual explicaba por qué se había cancelado la operación. En nueve casos no se encontró un memorando de cancelación formal, pero se habían cargado otros documentos pertinentes en los sistemas (en su mayoría comunicaciones entre el gobierno y el Banco) que permitían comprender las razones de la cancelación. Solo en un caso (DR-L1070) no se encontró documentación al respecto en el sistema Convergencia.

- 4.5 La segunda razón de la cancelación mencionada con más frecuencia fueron cambios en las políticas y los procesos de los gobiernos. Para mitigar los cambios en las prioridades sectoriales, en varias notas de cancelación se recomendó un diálogo sectorial con las partes interesadas a fin de ayudarles a tomar impulso. En algunas se recalcó la importancia de iniciar el diálogo temprano, durante la etapa de preparación, y en otras se destacó la importancia de incluir al sector privado en el diálogo. Una de las recomendaciones para mitigar los cambios en las políticas y los procesos del gobierno consistía en evaluar de manera realista el nivel de contribución de la contraparte.
- 4.6 Cinco operaciones experimentaron demoras excesivas, tres de ellas para alcanzar la elegibilidad. Las razones de las demoras fueron que no se llegó a un acuerdo sobre la necesidad de cumplir las políticas del BID en materia de salvaguardias, la escasez de materiales de construcción en el mercado local, la subestimación del costo del proyecto, los cargos financieros del BID y un escándalo de corrupción que paralizó a la unidad ejecutora.
- 4.7 Aunque estas lecciones se extrajeron de un número relativamente pequeño de notas de cancelación, en gran medida concuerdan con lecciones de las validaciones realizadas en el período 2017-2020, que constan en el informe del año pasado. Cuatro de las cinco lecciones mencionadas con más frecuencia en relación con las operaciones cerradas recientemente fueron una sólida capacidad de la unidad ejecutora, la mejora de la comunicación y la coordinación entre los participantes en el proyecto, una mayor participación de las partes interesadas y la mejora de los procesos de adquisiciones (Gráfico 4.1).

Gráfico 4.1
Lecciones aprendidas de los PCR del período 2017-2020

Fuente: OVE



Fuente: OVE, 2020. Categorización de OVE; datos de algunas lecciones aprendidas extraídos en parte del tablero de control de lecciones aprendidas de los PCR, completados por OVE con texto de los PCR preparados.

Nota: El gráfico se basa en 177 PCR revisados. Los porcentajes no suman 100% porque las categorías no se excluyen entre sí. Solo se incluyen las 15 categorías mencionadas con más frecuencia (de las 27 encontradas).



05

Conclusiones y
recomendaciones

- 5.1 OVE validó 71 PCR y 38 XSR en 2021. Cuatro PCR con cierre operativo en 2019 no se terminaron a tiempo para la validación y se revisarán en 2022. En cuanto a las operaciones sin garantía soberana, el informe muestra solo un panorama parcial de las operaciones sin garantía soberana que alcanzaron la madurez operativa temprana o salieron de la cartera en 2019. El conjunto de XSR validados este año no incluye 10 operaciones que alcanzaron la madurez operativa temprana o salieron de la cartera en 2019 ni dos que salieron de activos especiales en 2019. Por otra parte, como resultado de las mejoras en el sistema introducidas por la Administración para determinar la madurez operativa temprana, se incluyeron en el conjunto de este año XSR de otras 11 operaciones que habían alcanzado la madurez operativa temprana en años anteriores.
- 5.2 De las operaciones con garantía soberana, 52% recibieron una calificación positiva de los resultados generales de los proyectos. Esta cifra es inferior a la meta de 70% establecida en el Marco de Resultados Corporativos 2020-2023. Igual que en ciclos de validación anteriores, la efectividad fue el criterio que recibió la calificación más baja (positiva en 31% de las operaciones), lo cual bajó la calificación general de los resultados de desarrollo de las operaciones con garantía soberana. El objetivo específico de mejorar el suministro de servicios era el que más probabilidades tenía de recibir una calificación positiva, y el de fortalecer la capacidad institucional era el que menos probabilidades tenía de recibir una calificación de ese tipo. Aparte del desempeño deficiente, los factores que se correlacionan con la baja calificación de la efectividad incluyen la calidad deficiente de la evaluación y el seguimiento, las cancelaciones, las deficiencias en el diseño y las ampliaciones de los períodos de desembolso. Un análisis de las cancelaciones entre todas las operaciones validadas desde 2017 muestra que la probabilidad de no alcanzar los objetivos del proyecto aumenta con el monto de las cancelaciones. Sin embargo, en los PCR no se examinan sistemáticamente los efectos de esas cancelaciones en el desempeño de los proyectos.
- 5.3 La sostenibilidad de los resultados del proyecto era incierta en más de 40% de las operaciones con garantía soberana validadas en 2021. Poco más de la mitad de las operaciones con calificación negativa de la sostenibilidad cerraron mientras seguían pendientes aspectos relacionados con las salvaguardias ambientales y sociales, incluidos el reasentamiento. Esta práctica afecta la sostenibilidad de las operaciones y expone al BID a riesgos reputacionales. Con todo, los PCR no analizan de manera sistemática la forma en que se abordaron los aspectos relacionados con las salvaguardias ambientales y sociales cuya aplicación se había activado.

- 5.4 Entre las operaciones con garantía soberana validadas en 2021, el desempeño del Banco y del prestatario recibieron una calificación positiva en 59% y 63% de las operaciones, respectivamente. Varias cuestiones que surgieron en la etapa de diseño, como un diseño demasiado ambicioso, lógica vertical inadecuada y no indicar los riesgos y las estrategias de mitigación, así como no prestar suficiente atención a las salvaguardias ambientales y sociales durante el diseño y la ejecución, bajaron la calificación del desempeño del Banco. El incumplimiento de obligaciones fiduciarias y las demoras administrativas fueron las razones mencionadas con más frecuencia para asignar al prestatario una calificación negativa. En muchos casos se señaló como causa subyacente la dotación insuficiente de personal en las unidades ejecutoras.
- 5.5 Entre 2016 y 2018 se cancelaron en su totalidad o en parte 31 operaciones con un monto total aprobado de US\$2.100 millones. Para las 15 operaciones canceladas después de desembolsos sustanciales, el BID preparó notas de cancelación de acuerdo con las directrices de 2018 para los PCR. Conforme a las directrices actualizadas, no se prepararán más notas de cancelación, lo cual plantea la cuestión de cómo se presentarán informes y se aprenderá a partir de esas cancelaciones.
- 5.6 De las operaciones sin garantía soberana, 61% (23) recibieron una calificación positiva de los resultados generales de los proyectos. Esta cifra es inferior a la meta del 65% establecida en el Marco de Resultados Corporativos 2020-2023. De manera similar a lo que ocurrió con las operaciones con garantía soberana, la calificación de la efectividad fue el criterio que recibió la calificación más baja (positiva en 39% de las operaciones), lo cual bajó la calificación general de los resultados de desarrollo. La calificación negativa de la efectividad se atribuyen en su mayor parte al desempeño deficiente y la mala calidad de la evaluación y el seguimiento, factor que afectó en particular a los objetivos que no se circunscribían al desempeño del prestatario, como la creación de empleos. Las deficiencias en la etapa de diseño presentaban una correlación con la calificación negativa de la efectividad. Entre los objetivos específicos, el de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero era el que más tendía a recibir una calificación positiva, mientras que el de mejorar el acceso al crédito y las condiciones del financiamiento era el que menos tendía a recibir una calificación de ese tipo.
- 5.7 Entre los criterios no centrales, 68% de los proyectos de BID Invest obtuvieron resultados positivos de las inversiones y 89% demostraron adicionalidad. De las operaciones que no obtuvieron resultados positivos de las inversiones, ocho préstamos se reembolsaron, tres operaciones de inversión de capital tuvieron

un rendimiento inferior al previsto y un préstamo cesó los pagos. Tres de cuatro operaciones con calificación negativa de la adicionalidad no aportaron una adicionalidad financiera.

- 5.8 La calidad del trabajo recibió calificaciones inferiores a la categoría de satisfactorio en 71% de las operaciones sin garantía soberana validadas. Las deficiencias observadas durante el análisis y la evaluación inicial —como puntos débiles en el análisis financiero, la selección de socios y la mitigación de riesgos cambiarios, normativos o de construcción— fueron las razones mencionadas con más frecuencia de la baja calificación de la calidad del trabajo.
- 5.9 En vista de estas conclusiones, OVE recomienda lo siguiente:

A. Para la Administración del BID

- 1. Documentar sistemáticamente en los PCR cómo se abordaron los aspectos relacionados con las salvaguardias ambientales y sociales y su situación final al cierre del proyecto.** No se informaba de manera uniforme en los PCR sobre los aspectos relativos a las salvaguardias cuya aplicación se había activado. Los asuntos ambientales y sociales pendientes en el momento del cierre de los proyectos eran un factor importante que influía en las calificaciones inferiores a la categoría de satisfactorio en sostenibilidad. Los PCR de todos los proyectos en los que se activa la aplicación de salvaguardias han de indicar sistemáticamente cómo cumplieron los proyectos los requisitos del Banco en materia de salvaguardias e indicar si para el cierre se habían resuelto los asuntos ambientales y sociales y de qué manera.
- 2. Fortalecer la información sobre cancelaciones.** En vista de las conclusiones de las validaciones de que las cancelaciones parciales son un factor importante que influye en las calificaciones inferiores a la categoría de satisfactorio en efectividad, OVE recomienda que en los PCR se indique sistemáticamente si las cancelaciones parciales han afectado la cadena de resultados y la consecución de los objetivos de la operación y cómo. OVE también recomienda que el BID informe periódicamente al Directorio Ejecutivo sobre las razones que lleven a la cancelación de operaciones para las cuales no se requiera PCR y su monto.
- 3. Fortalecer la medición del desempeño de los proyectos.** Las deficiencias en la evaluación y el seguimiento de los proyectos siguen siendo una importante razón de las calificaciones inferiores a la categoría de satisfactorio de la efectividad. La iniciativa de la Administración de fortalecer la matriz de efectividad en el desarrollo con la inclusión de por lo menos un indicador válido de resultados para evaluar la consecución de

cada objetivo específico concuerda con la conclusión de que la calidad deficiente de la evaluación y el seguimiento es uno de los principales factores que contribuyen a la calificación negativa de la efectividad, pero es necesario mejorar la medición del desempeño de los proyectos con la recopilación sistemática de datos de referencia y de seguimiento para los indicadores.

B. Para la Administración de BID Invest

1. Seguir fortaleciendo el sistema para identificar los proyectos que requieren un XSR cada año. Los esfuerzos de la Administración para fortalecer el sistema de identificación de proyectos sujetos a XSR han apuntado a un número significativo de operaciones para las que no se habían preparado XSR en el pasado. Para determinar oportunamente qué proyectos alcanzan la madurez operativa temprana cada año e informar sobre su desempeño de una manera transparente, OVE recomienda a BID Invest lo siguiente:

- (i) Proseguir los avances realizados hasta la fecha y acordar con OVE la estructura final de la base de datos que contenga toda la información necesaria para determinar cuándo cada operación (incluidas las de activos especiales) alcanza (o haya alcanzado) la madurez operativa temprana o ha salido de la cartera, así como si le corresponde la realización de un XSR o, en su caso, el motivo de la dispensa de XSR;
- (ii) Velar por que, para el 1 de febrero de 2022, la base de datos esté totalmente actualizada y sin discrepancias y abarque todas las operaciones sin garantía soberana aprobadas desde 2015, incluidas aquellas que son o han sido activos especiales, y conceder a OVE acceso permanente para fines de verificación de proyectos para los que se deba preparar un XSR;
- (iii) Cerciorarse de que todos los años, para el 1 de febrero, la base de datos esté actualizada y sin discrepancias, y en ella se indique claramente qué operaciones requieren XSR en el ciclo que comienza ese año y cuáles no y por qué, de forma que OVE pueda verificar la lista cada año antes de esa fecha.

2. Fortalecer la base de pruebas para medir la efectividad de los proyectos. En las validaciones se ha observado en repetidas ocasiones que la deficiente calidad de la evaluación y el seguimiento es uno de los principales factores que influyen en la calificación negativa de la efectividad. Por lo tanto, OVE recomienda que BID Invest señale todos los indicadores de

resultados para los cuales con frecuencia haya habido medios de verificación insuficientes y que, por lo tanto, hayan tenido un desempeño deficiente en la evaluación y el seguimiento, como la creación de empleo, cambios a nivel sectorial y otros objetivos que no se limitan a beneficios directos para el cliente, y que vele por que se incorporen suficientes medios de verificación de estos indicadores en la etapa de diseño del proyecto.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2020. Proposed Adjustments to the Development Effectiveness Framework Tools for Sovereign Guaranteed Operations. (OP-1696-5). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Se encuentra en http://sec.iadb.org/Site/Documents/DOC_Detail.aspx?pSecRegN=OP-1696-5
- Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). 2018. Evaluation 2018 XSR Guidelines for IDB Group Private Sector Operations. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Se encuentra en <https://idbg.sharepoint.com/sites/IICPortal/Resources/DEA/Documents/XSR%20Files/XSR%20Guidelines.pdf>
- . 2020. OVE's Review of PCR and XSR: The 2020 Validation Cycle. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Se encuentra en <https://publications.iadb.org/publications/english/document/OVEs-Review-of-Project-Completion-Reports-PCR-and-Expanded-Supervision-Reports-XSR-The-2020-Validación-Cycle.pdf>

Oficina de Evaluación y Supervisión – OVE

Creada en 1999 como oficina de evaluación independiente, OVE evalúa el desempeño y los resultados de desarrollo de las actividades del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID). Estas evaluaciones buscan fortalecer al Grupo BID mediante el aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia.

Las evaluaciones se divulgan al público de conformidad con las políticas del Grupo BID, con el fin de compartir lecciones aprendidas con la región y con la comunidad de desarrollo en general.

 iadb.org/evaluacion

 linkedin.com/showcase/idb-ove

 [@BID_evaluacion](https://twitter.com/BID_evaluacion)