



Evaluación de Proyectos

# Revisión de OVE de los Informes de Terminación de Proyecto y los Informes Ampliados de Supervisión Ciclo de validación 2020

**Copyright © [2020] 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, 2020**  
Oficina de Evaluación y Supervisión  
1350 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)

**RE-552**  
**Noviembre 2020**

**Evaluación de Proyecto**

**Revisión de OVE  
de los Informes  
de Terminación  
de Proyecto y  
los Informes  
Ampliados de  
Supervisión - Ciclo  
de Validación 2020**

**Oficina de Evaluación y Supervisión**





# Índice

|  |  |
|--|--|
| <b>Reconocimientos .....</b>   | <b>v</b>   |
| <b>Siglas y Abreviaturas .....</b>   | <b>v</b>   |
| <b>Resumen ejecutivo .....</b>   | <b>vii</b>   |
| <b>Introducción.....</b>   | <b>01</b>  |
| <b>Marco de evaluación de proyectos y proyectos<br/>revisados, 2020 .....</b>      | <b>04</b>  |
| A. Proyectos del sector público (con garantía soberana) revisados<br>en 2020 ..... | 07   |
| B. Proyectos del sector privado (sin garantía soberana) revisados<br>en 2020.....  | 12   |
| <b>Proyectos revisados por OVE, 2017-2020 .....</b>                                | <b>20</b>  |
| A. Operaciones del sector público (con garantía soberana).....                     | 21   |
| B. Operaciones del sector privado (sin garantía soberana) .....                    | 25   |
| <b>Lecciones aprendidas .....</b>  | <b>32</b>  |
| A. Repaso de las lecciones .....   | 33   |
| B. Aprendizaje institucional .....   | 37   |
| <b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>  | <b>40</b>  |
| <br>   |  |
| <b>Anexo I:</b>  | <a href="#">Lista de operaciones con garantía soberana revisadas</a>                 |
| <b>Anexo II:</b>   | <a href="#">Calificaciones otorgadas por OVE a operaciones con garantía soberana</a> |
| <b>Anexo III:</b>  | <a href="#">Revisiones de PCR realizadas por OVE</a>                                 |
| <b>Anexo IV:</b>   | <a href="#">Lista de operaciones sin garantía soberana revisadas</a>                 |
| <b>Anexo V:</b>  | <a href="#">Calificaciones agregadas de operaciones sin garantía soberana</a>        |
| <b>Anexo VI:</b>   | <a href="#">Madurez operativa temprana por tipo de proyecto</a>                      |
| <b>Anexo VII:</b>  | <a href="#">Análisis de textos de las lecciones aprendidas</a>                       |

# Reconocimientos

Este informe estuvo a cargo de María Fernanda Rodrigo López, bajo la dirección general de Ivory Yong-Prötzel, Directora de OVE. El equipo estuvo integrado por Claudia Figueroa, Oliver Peña-Habib, Xiomara Rojas-Asqui y Melanie Putic.

## Siglas y Abreviaturas

|              |   |
|--------------|---|
| <b>CCLIP</b> | Línea de crédito condicional para proyectos de inversión                                |
| <b>CII</b>   | Corporación Interamericana de Inversiones (BID Invest, a partir de 2017)                |
| <b>CPI</b>   | <i>Cost Performance Index</i> [índice de desempeño de costos]                           |
| <b>DELTA</b> | Herramienta de aprendizaje, seguimiento y evaluación de la efectividad en el desarrollo |
| <b>DEM</b>   | Matriz de Efectividad en el Desarrollo  |
| <b>DEO</b>   | Panorama de Efectividad en el Desarrollo  |
| <b>ESG</b>   | Unidad de Salvaguardias Ambientales y Sociales (BID)                                    |
| <b>MICI</b>  | Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación                                     |
| <b>OMJ</b>   | Oportunidades para la Mayoría   |
| <b>OVE</b>   | Oficina de Evaluación y Supervisión   |
| <b>PCR</b>   | Informe de terminación de proyecto  |
| <b>PYME</b>  | Pequeñas y medianas empresas  |
| <b>SCF</b>   | Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo                               |
| <b>SEG</b>   | División de Salvaguardias Ambientales, Sociales y de Gobernanza (BID Invest)            |
| <b>SPD</b>   | Departamento de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo                |
| <b>SPI</b>   | <i>Schedule Performance Index</i> [índice de cumplimiento de cronograma]                |
| <b>XSR</b>   | Informe ampliado de supervisión   |



# Resumen ejecutivo

En este informe se resumen los resultados de la validación anual que efectúa la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) de las autoevaluaciones del desempeño y los resultados de los proyectos realizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y BID Invest en 2019-2020. El BID y BID Invest cuentan con sistemas para medir la efectividad en el desarrollo de sus operaciones. Esos sistemas utilizan una serie de instrumentos para evaluar proyectos en las etapas de diseño, ejecución y terminación. Para evaluar la etapa de diseño se utiliza una matriz de efectividad en el desarrollo (DEM) en las operaciones con garantía soberana. La efectividad de las operaciones sin garantía soberana se mide con una herramienta de aprendizaje, seguimiento y evaluación de la efectividad en el desarrollo (DELTA). Las evaluaciones de la etapa de ejecución miden las operaciones con garantía soberana por medio de informes de seguimiento de proyecto, mientras que las operaciones sin garantía soberana se evalúan por medio informes de supervisión de proyecto. Cuando finalizan, los proyectos con garantía soberana se autoevalúan empleando informes de terminación de proyecto (PCR). En el caso de las operaciones sin garantía soberana, se utilizan informes ampliados de supervisión (XSR) cuando los proyectos alcanzan su madurez operativa temprana. OVE valida las autoevaluaciones de la Administración (PCR y XSR) y asigna una calificación final de desempeño del proyecto a cada operación.

Como parte del ciclo de validación de 2020, OVE revisó los PCR de 63 operaciones, 62 de ellas con cierre operativo (plenamente justificado) en 2018 y una en 2013. Se revisaron los XSR de 36 operaciones de BID Invest que alcanzaron la madurez operativa temprana en 2018. Los PCR de las 63 operaciones validadas abarcaban 54 operaciones de inversión con garantía soberana, cinco préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, tres préstamos en apoyo de reformas de política y un proyecto reembolsable de cooperación técnica, que englobaban a 21 países miembros del BID, con un total aprobado de US\$5.600 millones. Los 36 XSR abarcaban 22 operaciones sin garantía soberana aprobadas por la antigua CII (ahora BID Invest), cinco de la iniciativa Oportunidades para la Mayoría del BID y nueve del Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo del

BID. En conjunto representan un monto total aprobado de US\$566 millones y comprenden operaciones en 15 países miembros de BID Invest, además de una operación regional en tres países. Entre las operaciones sin garantía soberana, dominaron los proyectos con intermediarios financieros, con 28 de las 36 operaciones y un total de US\$537 millones (95% del volumen de préstamo aprobado).

El Grupo BID emplea una metodología basada en objetivos para evaluar el desempeño de sus operaciones de financiamiento. Esta metodología mide el desempeño del proyecto en función de los objetivos de desarrollo establecidos en el momento de su aprobación y evalúa la pertinencia de los objetivos y el diseño del proyecto, el grado de consecución de los objetivos, la eficiencia en el uso de los recursos y la sostenibilidad de los resultados obtenidos. Se examinan cuatro criterios centrales (pertinencia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad) y cada uno se califica según una escala de cuatro niveles que va de ‘excelente’ a ‘insatisfactorio’. Sobre la base de estos criterios centrales, cada proyecto también recibe una calificación de sus resultados generales calculada como un promedio ponderado de los cuatro criterios, a saber: pertinencia, eficiencia y sostenibilidad tienen un peso de 20% cada uno y efectividad un peso de 40%. Para la calificación de resultados generales del proyecto se emplea una escala de seis niveles que va de ‘altamente exitoso’ a ‘altamente infructuoso’. Además de los criterios centrales, las directrices de 2018 requieren que se contemplen criterios no centrales, que se califican pero no se incluyen en la valoración de resultados generales del proyecto. Los PCR evalúan el desempeño del Banco y sus contrapartes (es decir, los prestatarios) y los XSR incluyen la adicionalidad financiera y no financiera, el resultado de la inversión y la calidad del trabajo de BID Invest.

Para simplificar, en este informe se agrupan las calificaciones en una calificación binominal sintetizada (positiva o negativa). El término “positivo” engloba las calificaciones de resultados de desarrollo iguales o superiores a “parcialmente exitoso” y las de los criterios centrales de “satisfactorio” o “excelente”; “negativo” abarca las calificaciones de resultados de desarrollo iguales o inferiores a “parcialmente infructuoso” y las de los criterios centrales inferiores a “satisfactorio”.

En el ciclo de validación de 2020, las calificaciones de los resultados generales de los proyectos fueron positivas para 32 operaciones con garantía soberana (51%) y 21 operaciones sin garantía soberana (58%). En lo que respecta a los criterios centrales, al igual que en ciclos anteriores, las calificaciones más altas correspondieron a pertinencia (84% positivas para las operaciones con garantía soberana y 61% para las operaciones sin garantía soberana), con una sólida lógica vertical y alineación con

las estrategias del Grupo BID y las realidades del país. El criterio de efectividad recibió las calificaciones más bajas (29% positivas para las operaciones con garantía soberana y 50% para las operaciones sin garantía soberana) lo que produjo una reducción en la calificación de los resultados de desarrollo generales. En las operaciones con garantía soberana, se suscitó una combinación de factores que explica las calificaciones negativas en efectividad, como actividades deficientes de seguimiento y evaluación, la cancelación de productos o componentes que impidieron que se materializaran los resultados, o un desempeño inferior al previsto. Las calificaciones negativas en efectividad en las operaciones sin garantía soberana se derivan principalmente de la falta de cumplimiento de objetivos. En los XSR a menudo se conjetura que no se alcanzaron los objetivos debido a factores ajenos al control del cliente (crisis económicas, cambios normativos y menor demanda de crédito para PYME), pero casi nunca se ofrece un análisis claro sobre cómo esos factores externos no se tuvieron en cuenta debidamente en el diseño o la supervisión del proyecto.

Este informe también incluye más información sobre las calificaciones de los resultados generales de los proyectos, los criterios centrales para las validaciones efectuadas entre 2017 y 2020, y un análisis de las lecciones aprendidas que están documentadas en los PCR y los XSR. Hasta la fecha, en esos cuatro ciclos, OVE ha validado más de 300 proyectos. Este análisis procura aclarar las razones por las que las calificaciones en materia de efectividad son invariablemente bajas y resume las lecciones aprendidas de todos los PCR y XSR, que podrían incorporarse en operaciones futuras para fomentar el aprendizaje institucional.

Hasta la fecha, OVE ha revisado 183 PCR preparados para operaciones que cuentan con una matriz de efectividad en el desarrollo, de conformidad con la metodología unificada basada en objetivos. Un análisis sistemático de los hallazgos de todas las validaciones indica que el seguimiento y la evaluación son factores clave que inciden en las calificaciones asignadas a los resultados generales de los proyectos. Un total de 106 (58%) de las operaciones con garantía soberana validadas merecieron una calificación positiva de los resultados generales. Si bien en la mayoría de las calificaciones negativas de resultados generales existían por lo menos dos criterios centrales negativos, los resultados generales moderadamente exitosos se deben, en la mayoría de los casos, a bajas calificaciones en efectividad. Las calificaciones negativas en efectividad se derivan de una combinación de factores que engloba, entre otros, una deficiente calidad de las actividades de seguimiento y evaluación, cancelaciones de productos y un desempeño de los proyectos inferior al previsto.

La cancelación de componentes o productos en operaciones con garantía soberana también explica las calificaciones negativas en efectividad. El análisis sistemático de todas las validaciones revela que la cancelación parcial o total de componentes o productos altera la lógica vertical de los proyectos, dando lugar a calificaciones negativas en efectividad. Este tipo de cancelaciones ocurrieron en casi un tercio de los proyectos con calificaciones negativas en efectividad (37 de 124 casos). Esto plantea el interrogante de por qué proyectos cuya lógica vertical original se vio modificada y que por tanto no podían alcanzar los objetivos previstos siguieron adelante en lugar de reestructurarse formalmente.

La validación de las calificaciones de los resultados de los proyectos por parte de OVE contribuye a la credibilidad del sistema de autoevaluación. Ese es uno de sus propósitos clave. En el caso de PCR comparables, en 2019 el 46% (25 de 54 casos) de las calificaciones de autoevaluación de la Administración diferían de la calificación de resultados generales del proyecto que asignó OVE. En 2020 ese porcentaje fue del 48% (30 de 62 casos). En la mayoría de las operaciones, las diferencias dieron lugar a una calificación de los resultados generales del proyecto más baja por parte de OVE, ya que OVE concluyó que el 56% de las operaciones con garantía soberana merecía una calificación general positiva de los resultados, mientras que la Administración asignó calificaciones positivas al 75% de las operaciones. En el caso de las operaciones sin garantía soberana, el número de casos con calificaciones diferentes de la Administración y OVE disminuyó del 60% en 2018 al 39% en 2020. Los casos con calificaciones positivas de la Administración a los que OVE volvió a asignar una calificación negativa también disminuyeron en el período, del 21% (9 de 43 casos) en 2018 al 6% (2 de 36 casos) en 2020. En las validaciones de operaciones con y sin garantía soberana, la efectividad fue el criterio que OVE ajustó con mayor frecuencia, seguido de la eficiencia.

Pese a que aumentó la calidad de las autoevaluaciones, todavía hay margen para mejorar. El criterio de pertinencia de los PCR exige no solo una evaluación de la alineación del proyecto con las necesidades de desarrollo del país y las estrategias del Banco, sino también con la realidad en los países para los que se diseñaron esos proyectos (es decir, las condiciones económicas, ambientales, sociales, de economía política y de capacidad). Aunque esta información es pertinente para la lógica vertical, la ejecución y el análisis de riesgos de la operación, en los PCR suele ser escasa. Además, como ocurrió en ciclos de validación anteriores, la información sobre el desempeño en materia de salvaguardias ambientales y sociales sigue siendo insuficiente. En lo que se refiere a los XSR, el cumplimiento insatisfactorio de los objetivos

de desarrollo ha sido un aspecto fundamental, sobre todo en operaciones con intermediarios financieros, y cuando se ofrecen razones para ello, suelen hacer referencia a factores externos.

Ni los PCR ni los XSR se centran lo suficiente en el aprendizaje institucional. La utilidad de estos informes de autoevaluación como herramientas de aprendizaje, al igual que la de sus validaciones, se ve mermada por el análisis un tanto limitado que hacen de los factores que afectan el desempeño de los proyectos. Además, en general no ofrecen una narrativa clara y coherente sobre los criterios de evaluación, que ayudaría a identificar los factores determinantes de los resultados de un proyecto. Por ejemplo, en los XSR se observan problemas en pertinencia y calidad del trabajo debido a que no estaban bien definidos los objetivos y a otros defectos de diseño, en tanto que las bajas calificaciones en efectividad se derivan principalmente del incumplimiento de metas, y no porque estas hayan sido inadecuadas ni porque hayan surgido otros problemas en la matriz de resultados. En los XSR rara vez se mencionan estos temas.

Las lecciones extraídas de los PCR y los XSR revelan la necesidad de (1) fortalecer las prácticas de seguimiento y evaluación y de recopilación de datos en el Grupo BID y (2) documentar acciones concretas exitosas (para repetir las en otros proyectos) y acciones infructuosas (para evitarlas en otros proyectos). La mayor parte de las lecciones se centran en cómo deberían haber sido las prácticas óptimas en materia de seguimiento y evaluación, pero no lo fueron, y la dificultad para calcular los indicadores planteada por múltiples problemas de recopilación de datos. Apenas se abordan las lecciones extraídas de la ejecución, cuyo objeto es producir nuevo conocimiento. Esto pone de manifiesto la necesidad de que los equipos de operaciones y los clientes adopten mejores prácticas de seguimiento y evaluación y mecanismos de recopilación de datos. Además, las lecciones aprendidas también revelan la necesidad de documentar acciones concretas, tanto las que resultaron ineficaces (que deben evitarse en el futuro) como las que resultaron efectivas (que deberían reproducirse).

Considerando estas conclusiones, OVE recomienda:

#### **A. A la Administración del BID**

- 1. Asegurar que todos los PCR que se remitan a OVE incorporen la alineación con la realidad del país en la evaluación de la pertinencia.** La mayoría de los proyectos con calificación negativa en pertinencia tenían una lógica vertical deficiente, lo que a su vez se debía a una evaluación de diagnóstico inadecuada o escasa alineación con la realidad del país. Todo ello se tradujo con frecuencia en problemas de ejecución o la

cancelación de componentes, lo que en última instancia incidió en los resultados de los proyectos. Por lo tanto, para fortalecer el componente de aprendizaje de los PCR, las evaluaciones deben tener en cuenta la realidad de los países.

2. **Asegurar que en las directrices de 2020 para los PCR se requiera la inclusión de lecciones pertinentes para el aprendizaje institucional, centradas en los elementos del proyecto que se deben reproducir o evitar.** Para promover el aprendizaje institucional a partir de las operaciones con garantía soberana, en las secciones sobre lecciones aprendidas de los PCR se deberá incluir una reflexión sobre las intervenciones exitosas (por ejemplo, acciones que crean resiliencia en circunstancias inesperadas) y las infructuosas. Muchas lecciones aprendidas hicieron hincapié en los riesgos de ejecución y recomendaron un diseño de proyecto ex ante más riguroso para evitar esos riesgos en operaciones futuras. Pero, si bien no cabe duda de la necesidad de que el diseño del proyecto sea más riguroso, los imprevistos suelen ser la regla y no la excepción, sobre todo en entornos políticos y empresariales inestables. Al parecer, sabemos mucho sobre cómo se deberían haber diseñado los proyectos, pero no tanto sobre qué hicieron los proyectos para evitar resultados decepcionantes cuando cambió el contexto.

## **B. A la Administración de BID Invest**

3. **Fortalecer el componente de aprendizaje de los XSR, incorporando una reflexión sobre qué funcionó y qué salió mal.** De acuerdo con las directrices para los XSR, estos informes son una herramienta para la rendición de cuentas y el aprendizaje. Sin embargo, es necesario reforzar el aspecto del aprendizaje. Si bien las bajas calificaciones en efectividad denotan que no se alcanzaron algunos objetivos, los XSR se han centrado en analizar indicadores sin valorar la necesidad de entender qué los afecta y cómo podría haber respondido BID Invest. Lo mismo se aplica a la sección de lecciones aprendidas, que se enfoca en la aplicación de prácticas de seguimiento y evaluación ya conocidas en lugar de generar conocimiento sobre qué funcionó y qué no.
4. **Ajustar las directrices aplicables a los XSR para que los logros se midan según el alcance de metas fijadas en relación con el valor de referencia.** Las directrices actuales establecen umbrales de cumplimiento basados en valores

absolutos de las metas y no en función de valores de referencia iniciales. Esto hace que se obtengan resultados ilógicos como el calificar de positivo un logro que es inferior al valor de referencia. OVE recomienda que se ajusten las directrices para reflejar la práctica que se ha comenzado a aplicar en la preparación de los XSR de 2020/2021, según la cual el avance se mide con metas cuyo nivel depende del valor de referencia inicial de cada una.





**01**

Introducción

1.1 En este informe se resumen los resultados de la revisión anual que efectúa OVE de las autoevaluaciones de desempeño y los resultados de los proyectos realizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y BID Invest. Tanto el BID como BID Invest cuentan con sistemas para medir la efectividad en el desarrollo de sus operaciones. En el BID, el Marco de Efectividad en el Desarrollo (DEF), que comenzó a utilizarse en 2008, consta de tres herramientas para la evaluación de los proyectos desde su diseño hasta su terminación:

- La matriz de efectividad en el desarrollo (DEM) determina, en la etapa de diseño, la evaluabilidad de un proyecto o la capacidad de informar sobre los resultados.
- El informe de seguimiento de proyecto (PMR) sigue las actividades y los productos a lo largo de la ejecución del proyecto para asegurar que se respeten los costos y plazos previstos.
- El informe de terminación de proyecto (PCR) presenta una autoevaluación después de finalizado el proyecto.

Este Marco se aplica a las operaciones con garantía soberana y, hasta la “fusión hacia afuera” del Grupo BID en 2016, a las operaciones sin garantía soberana aprobadas por el antiguo Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) y la antigua iniciativa Oportunidades para la Mayoría (OMJ). Por otro lado, la antigua Corporación Interamericana de Inversiones (CII) comenzó a dar cuenta de los resultados de desarrollo a partir de 2001 (documento CII/RE 1) mediante la autoevaluación de sus operaciones de acuerdo con las Normas de Buenas Prácticas para operaciones del sector privado emitidas por el Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación de los Bancos Multilaterales de Desarrollo<sup>1</sup>. A partir de 2016, BID Invest comenzó a utilizar la herramienta de aprendizaje, seguimiento y evaluación de la efectividad en el desarrollo (DELTA) para operaciones sin garantía soberana, que consta de tres instrumentos que se asemejan a los del DEF, a saber: (1) una evaluación *ex ante* de la evaluabilidad del proyecto (DELTA), (2) informes de seguimiento sobre la ejecución del proyecto y (3) un informe final de autoevaluación (el informe ampliado de supervisión (XSR)) sobre los resultados de las operaciones una vez que alcanzan la madurez operativa temprana<sup>2</sup>.

---

1 La herramienta DELTA también reemplazó al sistema de evaluación de la antigua Corporación Interamericana de Inversiones (CII), establecido en 1999 (documentos CII/GN-141 y CII/GN-141-2).

2 La definición de madurez operativa temprana varía según el tipo de proyecto. Véase el Anexo VI.

- 1.2 Los PCR y los XSR son autoevaluaciones de las operaciones de desarrollo y fueron diseñados para emplearse como herramientas de rendición de cuentas y aprendizaje. De acuerdo con las directrices para los PCR y los XSR, el objetivo de rendición de cuentas atiende la necesidad del Grupo BID de asegurarse de que los recursos del proyecto se utilizaron para los objetivos para los que se concedió el proyecto. Con el objetivo de aprendizaje se busca reproducir los éxitos y evitar errores en el futuro brindando lecciones que guíen la ejecución de proyectos en curso y el diseño de proyectos futuros (documento [OP-1696-5](#), directrices de 2018 para los XSR de proyectos del sector privado del Grupo BID).
- 1.3 La Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del Grupo BID apoya la rendición de cuentas y el aprendizaje validando los PCR y XSR completados. OVE contribuye a la credibilidad del sistema de informes de desempeño de proyectos del Grupo BID mediante la validación de los PCR y XSR. Cuando la Administración presenta estos informes, asigna calificaciones de desempeño a los proyectos con base en varios criterios. Luego OVE revisa la información de desempeño del proyecto y valida las calificaciones. A veces, OVE coincide con las calificaciones de la Administración, pero otras veces asigna calificaciones más bajas o más altas basando su valoración en datos presentados en las autoevaluaciones. Las calificaciones de desempeño de los proyectos que emite OVE son definitivas y se incluyen en el Panorama de Efectividad en el Desarrollo (DEO). Por cuarto año consecutivo, en 2020 OVE ha validado las autoevaluaciones en el marco de evaluación basada en objetivos del Grupo BID para operaciones de los sectores público y privado.
- 1.4 En este informe se presentan los resultados del proceso de revisión y validación correspondiente a 2020 para PCR y XSR completados en 2019 y 2020. En la revisión de 2020, OVE revisó y validó PCR de 63 operaciones financiadas con 78 préstamos y proyectos de recursos no reembolsables del BID. De esas operaciones, 62 lograron el cierre operativo (plenamente justificado) en 2018 y una en 2013. En 2020, se presentaron a OVE 36 XSR sobre 38 préstamos A y una operación de inversión que habían llegado a su madurez operativa temprana en 2018. En algunos PCR y XSR se evaluaba un grupo de proyectos relacionados y no un solo proyecto.
- 1.5 Además, en este informe se presenta un resumen de los resultados generales de los últimos cuatro ciclos de validación de OVE (2017–2020). Hasta la fecha, tras cuatro ciclos de validación según la metodología unificada basada en objetivos, OVE ha revisado y validado las autoevaluaciones de 183 operaciones

con garantía soberana y 144 operaciones sin garantía soberana<sup>3</sup>. En este informe se analizan los resultados de validación de los cuatro años para complementar los resultados de 2020, a efectos de explicar mejor los factores que determinan el desempeño de los proyectos desde una perspectiva a más largo plazo que puede proporcionar información útil para operaciones futuras.

- 1.6 Por último, para promover el aprendizaje institucional, en este informe también se analizan los conocimientos generados por las secciones de “lecciones aprendidas” de los PCR y los XSR. Cada PCR y cada XSR incluye una sección de hallazgos y recomendaciones y de lecciones aprendidas, respectivamente. El aprendizaje institucional no solo es un objetivo de los informes, sino que es clave para la efectividad en el desarrollo. La información de las lecciones aprendidas puede ser muy importante para mejorar los resultados. Los funcionarios deberían plasmar tanto los éxitos (para reproducirlos) como los errores (para evitarlos). OVE analizó las lecciones aprendidas de todos los PCR y XSR validados de 2017 a 2020 para identificar los mensajes principales y más frecuentes.
- 1.7 El informe está estructurado en cinco secciones. Después de esta introducción, la Sección II presenta los resultados de las validaciones de operaciones con y sin garantía soberana efectuadas por OVE en 2020. La Sección III contiene la revisión y los resultados generales de todos los ciclos de validación, y en la Sección IV se analizan las lecciones aprendidas. Por último, en la Sección V se presentan las conclusiones y recomendaciones.

---

3 El número de PCR y XSR no es igual al número de operaciones de financiamiento porque una autoevaluación puede abarcar varias operaciones. En lo que respecta a las operaciones con garantía soberana, se prepara un PCR por cada préstamo de inversión, préstamo en apoyo de reformas de política, operación de cooperación técnica reembolsable y operación de financiamiento no reembolsable para inversión. Los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, los programas de fases múltiples y las líneas condicionales de crédito (CCLIP) que financian operaciones interrelacionadas en un mismo sector se incluyen en un solo PCR en el que se evalúa toda la serie (documento [OP-1696-5](#)) y se consideran una única operación a efectos del presente informe. Se puede dar el caso de una CCLIP horizontal con operaciones *independientes*, como ocurre con PROFISCO en Brasil. En el PCR de ese programa se englobó a siete operaciones *independientes* (BR-L1165, BR-L1202, BR-L1207, BR-L1235, BR-L1236, BR-L1238 y BR-L1239), que fueron validadas y computadas por OVE de forma separada. En cuanto a las operaciones sin garantía soberana, por lo general, las series de inversiones con un mismo cliente y objetivos similares o las operaciones regionales se evalúan en un único XSR, pero si las distintas operaciones tienen sus propias matrices de resultados, OVE normalmente las valida y contabiliza de forma separada.



# 02

Marco de  
evaluación  
de proyectos  
y proyectos  
revisados, 2020

2.1 El Grupo BID emplea una metodología basada en objetivos para evaluar el desempeño de los proyectos. Para la evaluación se siguen los principios y directrices para los PCR (documento [OP-1696-5](#)) en las operaciones del sector público y las directrices para los XSR cuando se trata de operaciones del sector privado del Grupo BID, ambas revisadas en 2018. El desempeño del proyecto se mide con respecto a los objetivos de desarrollo establecidos en el momento de la aprobación del proyecto y reflejados en la matriz de resultados. Para ello, se analiza la pertinencia de esos objetivos y del diseño de los proyectos, el grado de consecución de los objetivos, la eficiencia en el uso de los recursos del proyecto y la sostenibilidad de los resultados alcanzados. Se examinan cuatro criterios centrales (pertinencia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad) y cada uno se califica según una escala de cuatro niveles que va de ‘excelente’ a ‘insatisfactorio’. Sobre la base de estos criterios centrales, cada proyecto también recibe una calificación de sus resultados generales calculada como un promedio ponderado, en la que los criterios de pertinencia, eficiencia y sostenibilidad tienen un peso de 20% cada uno y el de efectividad un peso de 40%. Para la calificación de resultados generales del proyecto se emplea una escala de seis niveles que va de ‘altamente exitoso’ a ‘altamente infructuoso’. Además de los criterios centrales, las directrices de 2018 para los PCR y XRS requieren que se contemplen criterios no centrales, que se califican pero no se incluyen en el cálculo de la calificación de resultados generales del proyecto. Los PCR evalúan el desempeño del Banco y sus contrapartes (es decir, los prestatarios) y los XRS incluyen la adicionalidad financiera y no financiera, el resultado de la inversión y la calidad del trabajo de BID Invest (en el Cuadro 2.1 se presenta la dimensión de cada uno de los criterios centrales y en el Cuadro 2.2 se presentan los criterios no centrales).

**Cuadro 2.1. Criterios centrales para la evaluación del desempeño de proyectos**

| Operaciones con garantía soberana   | Criterios Centrales | Operaciones sin garantía soberana   |
|---|---------------------|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alineación de los objetivos de desarrollo del proyecto con las necesidades de desarrollo del país.</li> <li>• Alineación con la estrategia de país del Grupo BID.</li> <li>• Alineación del diseño del proyecto con la realidad del país.</li> <li>• Alineación del diseño del proyecto con los objetivos de desarrollo del proyecto.</li> </ul> | <b>Pertinencia</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alineación de los objetivos del proyecto con las necesidades de desarrollo del país.</li> <li>• Alineación con la estrategia de país y los objetivos institucionales del Grupo BID.</li> <li>• Alineación del diseño del proyecto con la realidad del país.</li> <li>• Alineación del diseño del proyecto con los objetivos de desarrollo del proyecto.</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grado en que el proyecto alcanzó cada uno de los objetivos de desarrollo establecidos, en función de los productos generados.</li> </ul>   | <b>Efectividad</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grado en que el proyecto alcanzó cada uno de los objetivos de desarrollo establecidos, en función de los productos generados.</li> </ul>   |

|  |                       |  |
|--|-----------------------|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Grado en que los beneficios del proyecto superaron sus costos o en que se consiguieron los beneficios a un costo razonable o menor que el previsto</li> </ul> | <b>Eficiencia</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Desempeño financiero: contribución del proyecto a los resultados financieros de la empresa y grado en que se lograron el proceso del proyecto y sus objetivos operativos</li> <li>Desempeño económico: grado en que los beneficios económicos del proyecto superaron los costos de capital; efectos del proyecto en actores económicos clave</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Desempeño en materia de salvaguardias</li> <li>Evaluación de los riesgos para la continuidad de los resultados de desarrollo del proyecto</li> </ul>          | <b>Sostenibilidad</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Desempeño en materia de salvaguardias</li> <li>Evaluación de los riesgos no mitigados para la continuidad de los resultados del proyecto</li> </ul>   |

**Resultado de desarrollo del proyecto**

*Fuente:* Revisión de OVE de los Informes de Terminación de Proyecto y los Informes Ampliados de Supervisión - Ciclo de Validación 2018-2019, página 3.

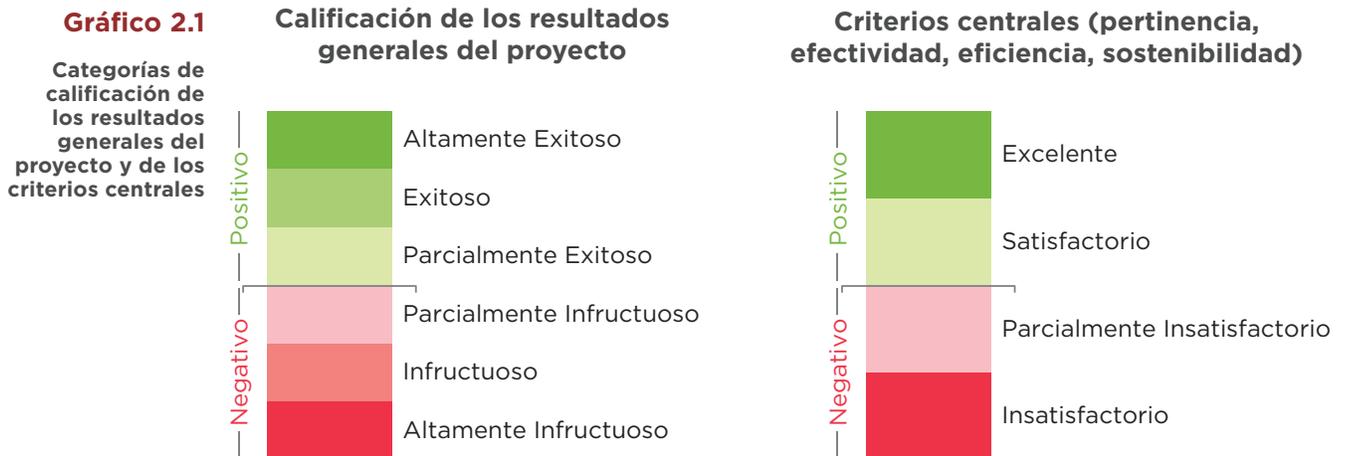
**Cuadro 2.2. Criterios no centrales para la evaluación del desempeño de proyectos**

| Operaciones con garantía soberana (CGS)  | Criterios no Centrales   | Operaciones sin garantía soberana (SGS)  |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Desempeño del Banco en la labor de asegurar la calidad desde el principio: grado en que el Banco identificó, facilitó la preparación y aprobó la operación para contar con la mayor probabilidad posible de lograr los resultados de desarrollo planificados.</li> <li>Calidad de la supervisión del Banco: grado en que el Banco identificó y resolvió proactivamente las amenazas para el logro de los resultados de desarrollo pertinentes.</li> </ul> | <b>Desempeño del Banco (CGS) / Calidad del trabajo de BID Invest (SGS)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Calidad del trabajo del Grupo BID, teniendo en cuenta el trabajo previo al compromiso desde el principio, es decir, análisis, evaluación inicial y estructuración/suscripción.</li> <li>Calidad del trabajo del Grupo BID, teniendo en cuenta el seguimiento y la supervisión de la operación después del compromiso o la emisión de una garantía.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Efectividad con la que el prestatario cumplió con sus deberes, que incluyen i. el cumplimiento de cláusulas, acuerdos y salvaguardias; ii. la provisión de fondos de contrapartida de forma oportuna; iii. medidas para establecer la sostenibilidad del proyecto, y iv. el cumplimiento del plan de seguimiento y evaluación, entre otros que el equipo del PCR considere pertinentes.</li> </ul>  | <b>Desempeño del prestatario (solo CGS)</b>                                |  |
|  | <b>Adicionalidad (solo SGS)</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>La evaluación y la calificación se basan en el análisis hipotético de cómo habría salido adelante (o no) el proyecto sin el apoyo del Grupo BID. Considera la adicionalidad financiera y no financiera.</li> </ul>  |
|  | <b>Resultado de la inversión (solo SGS)</b>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>En esta sección se evalúa la contribución a la utilidad bruta de la inversión (tras descontar los costos de financiamiento y las provisiones para pérdidas, pero sin deducir los costos administrativos) según parámetros de referencia para la calificación que se establecen en función de los estándares correspondientes al momento de la aprobación para obtener un desempeño mínimamente previsto.</li> </ul> |

*Fuente:* OVE.

2.2 Para simplificar, en este informe se agrupan las calificaciones en una calificación binominal sintetizada (positiva o negativa). El término “positivo” engloba a las calificaciones de resultados generales “parcialmente exitoso”, “exitoso” y “altamente exitoso” y las calificaciones “satisfactorio” y “excelente” de los criterios centrales. El término “negativo” abarca las calificaciones de resultados generales “parcialmente

infructuoso”, “infructuoso” y “altamente infructuoso”, además de las calificaciones “parcialmente insatisfactorio” e “insatisfactorio” de los criterios centrales (el Gráfico 2.1 muestra las categorías de calificación de los resultados generales del proyecto y de los criterios centrales).



## A. Proyectos del sector público (con garantía soberana) revisados en 2020

2.3 En 2020, OVE revisó los PCR de 63 operaciones, 62 de ellas con cierre operativo en 2018 y una en 2013<sup>4</sup>. Solo se presentó fuera de tiempo<sup>5</sup> un PCR correspondiente a un préstamo con cierre operativo en 2018. Los PCR de las 63 operaciones validadas abarcaban 54 operaciones de inversión, cinco préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, tres préstamos en apoyo de reformas de política y un proyecto reembolsable de cooperación técnica. El monto total de préstamos y operaciones no reembolsables aprobados cubiertos por el ciclo de validación fue de US\$5.630 millones. El Cuadro 2.3 muestra el desglose de los PCR validados por departamento y el monto de préstamos y operaciones no reembolsables aprobados (en el Anexo I se presentan todas las validaciones).

4 El 73% de esas operaciones se aprobó antes de 2013 (los años 2009, 2010 y 2012 representaron un 20% cada uno).

5 Las calificaciones de desempeño del proyecto que emite OVE son definitivas y se dan a conocer en el Panorama de Efectividad en el Desarrollo (DEO). OVE debe presentar las calificaciones finales del desempeño del proyecto a la Administración antes de que el DEO sea remitido al Comité del Presidente (PCY) para su aprobación. Este año, la fecha límite para que OVE presentara las calificaciones finales fue el 24 de mayo. El PCR para el proyecto CO-L1019 (Proyecto Construcción de la Variante San Francisco-Mocoa, Fase I) se aprobó a finales de agosto de 2020, por lo que sus resultados no se incluyen ni en este informe ni en el DEO de 2020.

**Cuadro 2.3. Distribución de PCR validados por sector**

| Departamento                             | Operaciones con garantía soberana (nº de PCR*) | Total aprobado** (miles de millones de US\$) |
|--|--|--|
| Instituciones para el Desarrollo         | 19   | 2,48   |
| Infraestructura y Medio Ambiente         | 16   | 1,62   |
| Social                                   | 15   | 1,11   |
| Cambio Climático y Desarrollo Sostenible | 11   | 0,41   |
| Integración y Comercio                   | 2  | 0,1  |
| <b>Total</b>                             | <b>63</b>                                      | <b>5,63</b>                                  |

\*Cinco de estas operaciones corresponden a series de PBP que abarcan 13 préstamos programáticos; tres corresponden a préstamos de inversión en el sector de agua y saneamiento, cada uno acompañado de financiamiento no reembolsable para inversión; uno corresponde a un programa de fases múltiples con tres préstamos de inversión; uno es un préstamo en apoyo de reformas de política con una operación de cooperación técnica reembolsable; y uno es un préstamo de inversión con recursos suplementarios.

\*\*Incluye el monto aprobado de toda la operación.

Fuente: OVE.

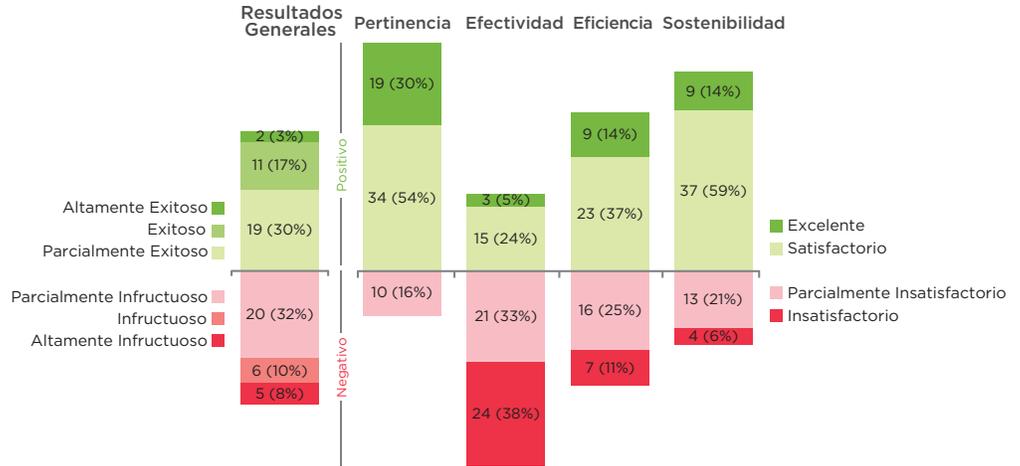
## 1. Resultados generales del proyecto

2.4 La calificación de los resultados generales de desarrollo resume el desempeño general de un proyecto derivado de los criterios centrales de pertinencia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad. De las 63 operaciones con garantía soberana validadas, 32 (51%) obtuvieron de OVE una calificación positiva para los resultados generales del proyecto. Dos proyectos de inversión en el sector social (educación y salud) recibieron una valoración de “altamente exitoso”. En casi la mitad de las validaciones 31 (49%) se asignaron calificaciones negativas a los resultados generales del proyecto. Aunque todos estos proyectos tenían calificaciones negativas en efectividad, más de tres cuartas partes de ellos tenían por lo menos otro criterio con calificación negativa. La combinación más frecuente de calificaciones negativas fue efectividad y eficiencia, seguida de efectividad y sostenibilidad. Además, seis de estos proyectos con calificación negativa sufrieron cancelaciones que afectaron por lo menos al 40% de los recursos aprobados originalmente. De las 31 operaciones con calificación negativa, cinco fueron altamente infructuosas y seis infructuosas. Las operaciones altamente infructuosas presentaban fallas de diseño (por ejemplo, falta de alineación con la realidad del país, lógica vertical débil o mecanismos de ejecución demasiado complejos) que perjudicaban la pertinencia o limitaciones en los planes de seguimiento y evaluación (por ejemplo, falta de información sobre los indicadores al inicio o al final del proyecto o dificultades en la atribución de resultados) que redujeron la calificación de efectividad. La ejecución del proyecto también se vio impedida por el desempeño de las

contrapartes al no cumplir los acuerdos institucionales. Por ejemplo, las unidades de ejecución no contaban con capacidad técnica o personal suficientes para ejecutar el proyecto, o la coordinación institucional era deficiente.

**Gráfico 2.2**  
Número y porcentaje de calificaciones de proyectos con garantía soberana: resultados generales y criterios centrales

Fuente: OVE.



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

2.5 En lo que respecta a los criterios centrales, los proyectos revisados en 2020 obtuvieron las calificaciones más altas en pertinencia. Al igual que en ciclos de validación anteriores, los proyectos obtuvieron las calificaciones más altas en el criterio de pertinencia. En 2020, 53 (84%) de las operaciones validadas fueron calificadas como positivas por su pertinencia. En otras palabras, la mayoría de las operaciones eran acordes con los retos de desarrollo del país, las estrategias del Banco y la realidad en el país, y tenían una lógica vertical adecuada. Las operaciones menos pertinentes, pese a que estaban alineadas con las estrategias del Banco, tenían una lógica vertical deficiente y siete de las diez operaciones no se ajustaban debidamente a la realidad del país (es decir, los objetivos y el diseño de la intervención no tuvieron en cuenta las condiciones económicas, ambientales, sociales, de economía política y de capacidad) (por ejemplo, los proyectos AR-L1078, BH-L1030, BR-L1084 y ES-L1050)<sup>6</sup>.

2.6 El criterio de efectividad obtuvo las calificaciones más bajas. En 2020, solo 18 operaciones (29%) recibieron calificaciones positivas en efectividad. En promedio, estas operaciones habían alcanzado más de la mitad de sus objetivos de desarrollo (es

6 En la etapa de diseño, no se llevó a cabo un mapeo estratégico de las partes interesadas pertinentes ni se desarrollaron estrategias de negociación con todas ellas antes de la ejecución; tampoco se previeron actividades para reforzar el marco normativo a fin de reducir los riesgos asociados con la falta de un plan de ejecución acordado con las partes interesadas pertinentes.

decir, lograron por lo menos el 80% de los resultados deseados para cada uno de los objetivos alcanzados en relación con el valor de referencia y ningún objetivo fue calificado como insatisfactorio). Por otra parte, 45 operaciones (71%) recibieron calificaciones negativas en efectividad. Esto se debe a una combinación de factores, pero los más frecuentes son (i) la calidad del seguimiento y la evaluación (30 casos)<sup>7</sup>, (ii) un desempeño deficiente (en nueve de los 18 casos, éste fue el único factor) y (iii) la cancelación de productos que impidió el logro de resultados (en siete de los 16 casos, se canceló más de la mitad de los recursos aprobados originalmente)<sup>8</sup>.

2.7 Más de la mitad de los proyectos de inversión validados resultaron ser eficaces en función de los costos/eficientes. El 58% (32 de 55)<sup>9</sup> de los proyectos validados merecieron puntuaciones positivas para el criterio de eficiencia<sup>10</sup>. En esos casos se realizó un análisis exhaustivo que tuvo en cuenta por lo menos el 50% de los costos totales del programa. De los 23 proyectos con calificaciones negativas para eficiencia, nueve no presentaron análisis de costo beneficio ni de eficacia en función de los costos<sup>11</sup>, cinco adolecían de supuestos inadecuados<sup>12</sup> y en seis se realizaron análisis parciales (es decir, se tuvieron en cuenta menos del 50% de los costos del programa). Los tres proyectos restantes resultaron no ser eficaces en función de los costos/eficientes. De los 12 análisis de eficacia en función de los costos incluidos en los PCR, ocho no documentaban claramente los supuestos en los que se basaba el análisis como, por ejemplo, la relación entre los costos y los productos considerados, o no explicaban la validez externa de los elementos de comparación utilizados.

---

7 Esto está relacionado con la calidad de la matriz de resultados (es decir, indicadores que no son SMART, uso indebido de productos como indicadores de resultados, falta de definición de indicadores, valores de referencia u objetivos) y la falta de datos al final del proyecto (es decir, problemas de disponibilidad de datos relacionados con el contexto del proyecto, incumplimiento del plan de seguimiento y evaluación debido a déficits presupuestarios o recopilación de datos deficiente, o poca capacidad del organismo ejecutor para recopilar datos).

8 Por ejemplo, para el proyecto BH-L1030, no hay datos sobre los indicadores de resultados para dos de sus tres objetivos (el componente de transferencias condicionales no se implementó y por eso no se entregaron los productos).

9 No se realiza un análisis de eficiencia en los préstamos en apoyo de reformas de política (PBL) ni en los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política (PBP).

10 Se asigna una calificación positiva en eficiencia cuando la tasa de rentabilidad económica de un proyecto es al menos el 80% de la tasa de descuento empleada en la evaluación ex post o su eficacia en función de los costos es más alta que la de otros proyectos con soluciones similares.

11 En su lugar, realizaron un análisis de sobrecostos y sobretiempo; con esta metodología, la puntuación máxima posible es “parcialmente insatisfactorio”.

12 Por ejemplo, análisis de costo-beneficio con beneficios que no se pudieron atribuir al programa o análisis de eficacia en función de los costos en los que se utilizaron elementos de comparación sin validez externa.

2.8 Las validaciones demostraron que es probable que los resultados de 46 operaciones (73%) sean sostenibles. En casi tres cuartas partes de las operaciones (46) se apreciaba que era probable que se mantuvieran los resultados en los que se mitigaron en gran medida los riesgos para la continuidad. En el resto de las operaciones (17, 27%) los costos operativos presentan problemas presupuestarios; en algunos casos, no existe suficiente capacidad institucional para el mantenimiento o la operación de los productos (operaciones AR-L1045 y HA-L1035). En otros casos, se presentó el riesgo de que la operación no siguiera adelante debido a un cambio de gobierno (operaciones CH-L1034, GY-G1003 y HA-L1035). En cuanto a los impactos ambientales y sociales, por lo general los PCR carecían de información sobre el cumplimiento de la política de salvaguardias del Banco y solo mencionaban que se habían seguido las pautas de esa política<sup>13</sup>.

### 3. Criterios no centrales: desempeño del Banco y de los prestatarios

2.9 El desempeño del Banco fue positivo en 45 operaciones (71%). Los casos de calificaciones de bajo desempeño (18 de 63) se explican principalmente por la baja calidad de las operaciones en la etapa de diseño, con arreglos o diseños de ejecución demasiado ambiciosos y poco acordes con la realidad del país, un análisis de riesgos insuficiente, o un seguimiento y evaluación deficiente.

2.10 El desempeño de los prestatarios fue positivo en 41 operaciones (65%). Las dificultades para responder a las necesidades de las operaciones durante la ejecución redujeron las puntuaciones para este criterio. El reto más frecuente fue el de contar con arreglos institucionales adecuados, lo que se refiere a la necesidad de mantener unidades de ejecución bien equipadas, estables y con las debidas capacidades técnicas, además de un buen liderazgo en la coordinación interinstitucional. El cumplimiento poco uniforme de, por ejemplo, las responsabilidades de seguimiento y evaluación y una débil adopción del proyecto como propio explican algunos de los resultados negativos (siete casos) en este criterio.

### 4. Calidad de los PCR

2.11 Aproximadamente la mitad de los PCR recibieron una calificación positiva (buena o excelente) en calidad, lo que indica que analizaron bien los logros del proyecto, eran francos y completos, y las calificaciones eran congruentes con los datos obtenidos. Por el contrario, el 51% de los PCR fueron calificados como regulares o deficientes. En el Recuadro 2.1 se señalan los aspectos que deben mejorarse en los PCR. Al igual que en el ciclo de validación anterior, se observaron diferencias entre los datos contenidos en varios PCR

<sup>13</sup> Véanse los párrafos 3.12 y 3.13 (páginas 10-12) y 5.7 (páginas 28 y 29) del documento [RE-544](#), CII/RE 58.

y la lista de verificación de dicho informe, o errores en el cálculo de los resultados generales del proyecto en esa lista. Esas discrepancias ponen de manifiesto que sigue siendo necesario verificar que esos documentos estén armonizados y que las calificaciones de la Administración se deriven de forma clara y sistemática del contenido del texto principal.

### Recuadro 2.1. Aspectos que deben mejorarse en los PCR

| Criterio             | Mejoras recomendadas   |
|----------------------|--|
| Pertinencia          | <p>i. Una explicación detallada de la realidad del país: describir en qué grado los objetivos y el diseño del proyecto consideraron las condiciones económicas, ambientales, sociales, de economía política y de capacidad imperantes.</p> <p>ii. Una descripción detallada de los cambios pertinentes a la lógica vertical del proyecto durante su ejecución, si corresponde (por ejemplo, debido a la cancelación de componentes o productos).</p> |
| Efectividad          | i. Armonización de datos entre el PCR y la lista de verificación del PCR.  |
| Eficiencia           | i. Una presentación detallada y completa del análisis de eficiencia, en particular para el análisis de eficacia en función de los costos.  |
| Sostenibilidad       | i. Una descripción exhaustiva sobre el desempeño en materia de salvaguardias para la verificación de las medidas aplicadas.  |
| Lecciones aprendidas | Incluir lecciones que fomenten el aprendizaje institucional (véase la Sección IV).   |

## B. Proyectos del sector privado (sin garantía soberana) revisados en 2020

2.12 OVE revisó 36 XSR que correspondían a 38 préstamos A y una operación de inversión de capital por un monto total aprobado de US\$566 millones. En este ciclo, las validaciones corresponden a operaciones que alcanzaron la madurez operativa temprana en 2018<sup>14</sup>. La mayoría de las operaciones (22, 61%) pertenecen a la antigua Corporación Interamericana de Inversiones (CII), seguida por el Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) del BID (9, 25%) y por la iniciativa Oportunidades para la Mayoría (OMJ) del BID (5, 14%)<sup>15</sup>. Las operaciones evaluadas se aprobaron entre 2011 y 2015, pero hubo una mayor concentración en el último año<sup>16</sup>. Las operaciones con intermediarios financieros constituyen la mayor parte de la cartera (78% de las operaciones).

14 La definición exacta de madurez operativa temprana varía según el tipo de proyecto, pero implica que el Grupo BID realizó un desembolso financiero sustancial y recibió por lo menos un conjunto de estados financieros auditados que cubren entre 12 y 36 meses de ingresos operativos después del desembolso/terminación del proyecto (el período depende del tipo de proyecto). Véase el Anexo VI.

15 Es decir, todas las operaciones evaluadas son proyectos legados. No se incluyen las operaciones aprobadas por BID Invest, porque todavía no llegaron a la madurez operativa temprana.

16 El 33% de los recursos y el 47% de las operaciones se aprobaron en 2015. Específicamente, los de OMJ y SCF se aprobaron entre 2013 y 2015 y, por lo tanto, todos tenían una matriz de efectividad en el desarrollo (DEM) y, en algunos casos, una

**Cuadro 2.4. Distribución de XSR por segmento y por ventanilla**

| Sector                     | Ventanilla del sector privado (n° de XSR) |          |          | Total     | Aprobaciones totales (millones de US\$) |
|----------------------------|---|----------|----------|-----------|---|
|                            | Ex CII                                    | OMJ      | SCF      |           |   |
| Intermediarios financieros | 14*                                       | 5        | 9        | 28        | 537,6                                   |
| Corporativo                | 6   | -        | -        | 6         | 24,1                                    |
| Infraestructura y energía  | 2   | -        | -        | 2         | 4,6                                     |
| <b>Total</b>               | <b>22</b>                                 | <b>5</b> | <b>9</b> | <b>36</b> | <b>566,2</b>                            |

Fuente: OVE con datos de Maestro y del informe “Maestro All Transactions” de Analitika. El total difiere en un punto decimal de la suma de los elementos debido a que las cifras se han redondeado.

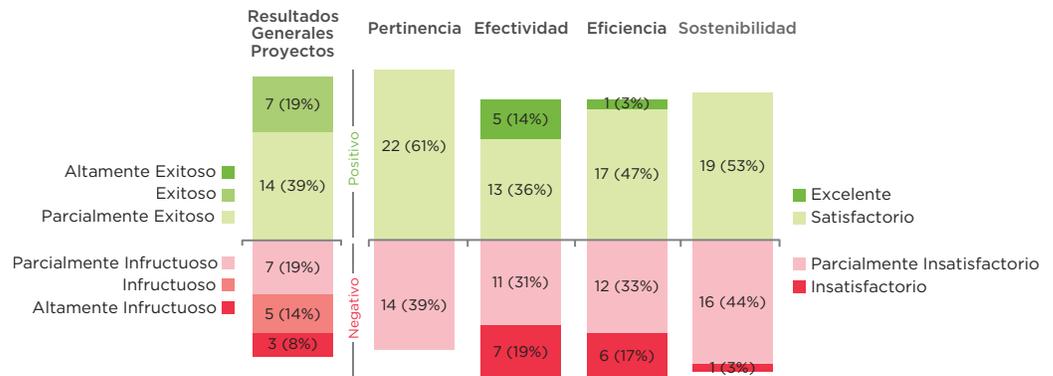
## 1. Resultados generales del proyecto

2.13 El 58% de las operaciones sin garantía soberana obtuvieron calificaciones positivas para los resultados generales del proyecto. Un total de 15 operaciones sin garantía soberana obtuvieron una calificación negativa en cuanto a los resultados generales del proyecto y todas ellas presentaron deficiencias en al menos dos criterios centrales (eficiencia y efectividad o sostenibilidad); 12 (80%) de ellas tuvieron problemas en los tres criterios. Entre las operaciones con intermediarios financieros, el mayor segmento revisado, 17 de 28 operaciones (61%) contaban con una calificación positiva de los resultados generales del proyecto.

**Gráfico 2.3**

**Porcentaje de calificaciones de proyectos sin garantía soberana: resultados generales y criterios centrales**

Fuente: OVE.



matriz de resultados. Las operaciones de la CII evaluadas en este ciclo se aprobaron entre 2011 y 2015; en esas operaciones se aplicó el sistema de medición del aporte al desarrollo y la adicionalidad (DIAS), que asigna una puntuación a cada uno de esos dos indicadores.

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

2.14 Algo menos de dos tercios de las operaciones (61%) fueron pertinentes. Las calificaciones negativas en pertinencia fueron resultado de problemas de diseño. Veintidós operaciones fueron calificadas como satisfactorias y 14 parcialmente insatisfactorias en cuanto a su pertinencia. Ninguna operación fue calificada como excelente o insatisfactoria. Las calificaciones negativas en pertinencia se debían principalmente a defectos en el diseño del proyecto, a menudo porque no estaban bien definidos los objetivos (9 de los 14 casos con calificación de pertinencia negativa), o las metas eran inadecuadas (se subestimaron o no eran específicas para la cartera escogida o la realidad en el país). Otras razones menos frecuentes de las bajas calificaciones en pertinencia fueron una alineación mínima con las necesidades de desarrollo<sup>17</sup> o con la realidad del país, el cliente elegido, el monto del préstamo o un diagnóstico insuficiente.

2.15 La mitad de las operaciones recibieron calificaciones positivas para el criterio de efectividad. Las calificaciones negativas reflejan el logro insuficiente de los objetivos del proyecto, la falta de atribución de los resultados del proyecto o información insuficiente para verificar el avance<sup>18</sup>. En la mayoría de los casos, las calificaciones negativas se debieron al logro insuficiente de los objetivos ya que, en promedio, estos proyectos no alcanzaron la mayoría de sus objetivos (es decir, se logró menos del 80% de los resultados deseados en cada uno de los objetivos o un objetivo se calificó de insatisfactorio). Para más de la mitad de estas operaciones, se demostró que la situación en el momento de madurez operativa temprana era peor que el nivel de referencia inicial<sup>19</sup>. Los XSR, con frecuencia, achacan el hecho de que no se hayan cumplido las metas a causas ajenas al control del cliente, como condiciones macroeconómicas desfavorables. Sin embargo, esta explicación suele presentarse más como una hipótesis y se hace escaso hincapié en las lecciones para manejar factores externos o en las maneras de ajustarse a ellos. En tres casos, las calificaciones negativas se deben a falta de información, lo

---

17 En este caso, la baja calificación en pertinencia también se debe al instrumento elegido, que resultó ser limitado.

18 Una calificación negativa en efectividad no implica necesariamente que el proyecto no logró ninguno de sus objetivos de desarrollo sino que uno de sus objetivos se calificó de insatisfactorio o que solo se alcanzó la mitad o menos de los objetivos.

19 Seis de estos casos fueron operaciones con intermediarios financieros que tenían por objeto aumentar su cartera y sus plazos con PYME. Al final del proyecto se redujeron las carteras y en algunos casos se acortaron los plazos. Otros tres casos incluyen inversiones corporativas destinadas a aumentar el empleo local y las compras de proveedores locales. Al final del proyecto, los indicadores correspondientes evidenciaron una disminución.

que dificultó la evaluación del progreso, ya sea porque algunos objetivos carecían de indicadores en la matriz de resultados desde la aprobación, no estaba definido el valor de referencia o no se recopiló información al término del proyecto. Otros tres casos presentaron ambos problemas de efectividad, a saber, incumplimiento de objetivos e información insuficiente. En este ciclo de validación, OVE observó que, si bien los XSR respetan las directrices, el logro de los objetivos se calcula como proporción del valor alcanzado con respecto a la meta fijada, en lugar de en relación con el valor de referencia<sup>20</sup>.

- 2.16 La mitad de las operaciones fueron calificadas como eficientes. Una calificación positiva en eficiencia significa que los beneficios financieros y económicos de un proyecto superaron sus costos y que se cumplió con el proceso y los objetivos establecidos al aprobarse. De las 28 operaciones con intermediarios financieros, 13 recibieron una calificación negativa. De estas, nueve tuvieron un crecimiento y un desempeño insuficientes o incluso negativos de la cartera pertinente (por lo general, micro, pequeñas y medianas empresas). Para las operaciones corporativas y de infraestructura y energía, se evaluó la eficiencia con indicadores financieros y económicos. De ocho proyectos, cinco recibieron una calificación negativa para el criterio de eficiencia; en tres de ellos, esa calificación obedeció al rendimiento bajo o negativo del capital invertido. Los otros dos casos tenían una tasa de rendimiento financiero negativa y una tasa de rendimiento económico inferior al costo promedio ponderado del capital de la empresa.
- 2.17 Se determinó que en algo más de la mitad de las operaciones (53%) los resultados probablemente son sostenibles. Diecisiete operaciones obtuvieron calificaciones negativas en sostenibilidad: ocho de ellas eran operaciones con intermediarios financieros que no ampliaron su cartera objetivo y sufrieron un deterioro en el desempeño de la cartera. Aunque con menos frecuencia, la sostenibilidad de los resultados también se vio afectada por riesgos relacionados con el entorno operativo<sup>21</sup> (tres casos) y

---

20 Los PCR calculan la tasa de cumplimiento como la proporción del valor alcanzado para la meta en relación con el valor de referencia inicial (véanse las directrices de 2020 para los PCR, documento [OP-1696-5](#)).

21 Por ejemplo, en un caso el proyecto era vulnerable a cambios en el costo unitario de la electricidad y a variaciones en la luz solar y la disponibilidad de líneas de transmisión. Aunque sólo se materializó el primer riesgo identificado y se puso en marcha una medida de mitigación, el perfil riesgoso del proyecto afectó su calificación de sostenibilidad. Otro caso fue un proyecto con una empresa que operaba en un sector muy protegido, que vio peligrar la sostenibilidad de sus resultados a largo plazo debido a una modificación de la política de comercio exterior (eliminación de aranceles) y el consiguiente aumento de la competencia. Por último, otro caso era un banco público cuyas operaciones dependían en gran medida de la situación macroeconómica del país y, en consecuencia, de la calificación soberana.

los bajos indicadores financieros de los clientes (dos casos) con reducciones de la calificación de riesgo y aumentos de los préstamos no redituables<sup>22</sup>.

2.18 En cuanto al desempeño ambiental y social, una operación generó impactos ambientales negativos. La operación vertió aguas residuales industriales de baja calidad y provocó concentraciones de contaminantes que excedieron los criterios locales, lo que dio lugar a quejas de la comunidad. Además, el cliente de una operación con intermediarios financieros, no se aseguró de que todos los subprestatarios cumplieran con las leyes y normas del país y del BID.

### **3. Criterios no centrales: resultado de la inversión, calidad del trabajo y adicionalidad**

2.19 La mayoría de las operaciones resultaron rentables para el Grupo BID, y el 86% de ellas merecieron una calificación positiva en el resultado de la inversión. Casi todas las operaciones revisadas fueron préstamos (35 de 36)<sup>23</sup>. La rentabilidad de un préstamo se mide por el rendimiento que genera y depende de si se obtiene o no tal como se había previsto en el momento de la aprobación. Las calificaciones negativas se deben principalmente a proyectos amortizados por adelantado (cuatro operaciones de las cinco con calificaciones negativas) y a un proyecto que fue parcialmente cancelado. En estos casos, BID Invest prevé recibir menos del 60% de los pagos por intereses previstos.

2.20 Solo dos de las 36 operaciones revisadas recibieron una calificación positiva por la calidad del trabajo. Este también fue el criterio con la calificación más baja en este ciclo. Este criterio analiza la calidad del trabajo del Grupo BID en torno a dos aspectos: (i) selección, análisis y estructuración de la operación en la etapa de diseño y (ii) seguimiento y supervisión de la operación durante la ejecución. La mayoría de las operaciones (34 de las 36 analizadas) obtuvieron una calificación negativa. De ellas, 24 presentaron fallas de diseño (es decir, objetivos, indicadores y metas mal definidos o inadecuados; diagnósticos limitados y análisis financieros subóptimos), es decir, en su mayoría aspectos de evaluación y supervisión al inicio, y solo dos tuvieron deficiencias en materia de supervisión. En ocho casos se encontraron fallas en ambos aspectos.

2.21 Tres cuartas partes de las operaciones (75%) aportaron adicionalidad. Con este criterio se trata de estimar la adicionalidad, o el valor agregado, que el apoyo del Grupo BID aporta a cada

---

22 Otros casos menos frecuentes de baja calificación en sostenibilidad se debieron a (i) calificaciones bajas en el desempeño ambiental y social (párrafo 2.20), (ii) contracción de la cartera de operaciones con intermediarios financieros aunada al crecimiento anual de la cartera de PYME pertinente y (iii) falta de información para evaluar la sostenibilidad del proyecto.

23 La otra operación fue una inversión de capital.

proyecto. Se analizan tanto la adicionalidad financiera (por ejemplo, si el Grupo BID otorgó o no condiciones financieras de las que el cliente no disponía en el momento de la aprobación, o si movilizó recursos adicionales) como la adicionalidad no financiera (por ejemplo, si el Grupo BID mejoró o no el diseño del proyecto, o si contribuyó a un mejor desempeño de la actividad del cliente). Aunque únicamente una de las calificaciones negativas se debía a la evidencia de que no existía adicionalidad financiera<sup>24</sup>, la mayoría de las calificaciones negativas (ocho de los nueve casos) obedecen a que no existían datos suficientes sobre la adicionalidad financiera del proyecto. Se supone que los proyectos se califican con base en una evaluación hipotética de cómo habría salido adelante (o no) el proyecto sin el apoyo del Grupo BID. Pero en la mayoría de los XSR se evaluaron los pasivos del cliente. No examinaron, por ejemplo, los plazos ofrecidos por otras fuentes de financiamiento en el momento de la aprobación. En los casos en que se preveía una adicionalidad no financiera, las bajas calificaciones se relacionaban con frecuencia con componentes de cooperación técnica que no se materializaron y que se suponía que mejorarían el desempeño interno del cliente.

#### **4. Calidad de los XSR**

2.22 La mayoría de los XSR (92%) eran de buena calidad. Aunque ningún XSR fue calificado como excelente en este ciclo, OVE consideró que 33 de los 36 XSR eran de buena calidad. En esos casos, las directrices para los XSR se aplicaron en la mayoría de los aspectos, los datos fueron suficientes y se presentaron con claridad, los resultados en general se captaron y se expusieron de manera equilibrada, las lecciones se basaron en datos claros y solo se encontraron deficiencias menores en cuando a claridad, congruencia y franqueza. Las tres evaluaciones calificadas como regulares corresponden a XSR para operaciones con intermediarios financieros que tenían deficiencias críticas en algunos criterios de evaluación, la identificación de la cartera pertinente e indicadores conexos.

#### **5. Comparación entre las calificaciones de OVE y de la Administración en los PCR y los XSR**

2.23 En los PCR con puntuaciones similares (62 de 63), OVE y la Administración otorgaron la misma calificación a los resultados generales del proyecto en aproximadamente la mitad de las operaciones (32) (Gráfico 2.4). OVE rebajó las calificaciones de resultados generales de 29 operaciones con garantía soberana

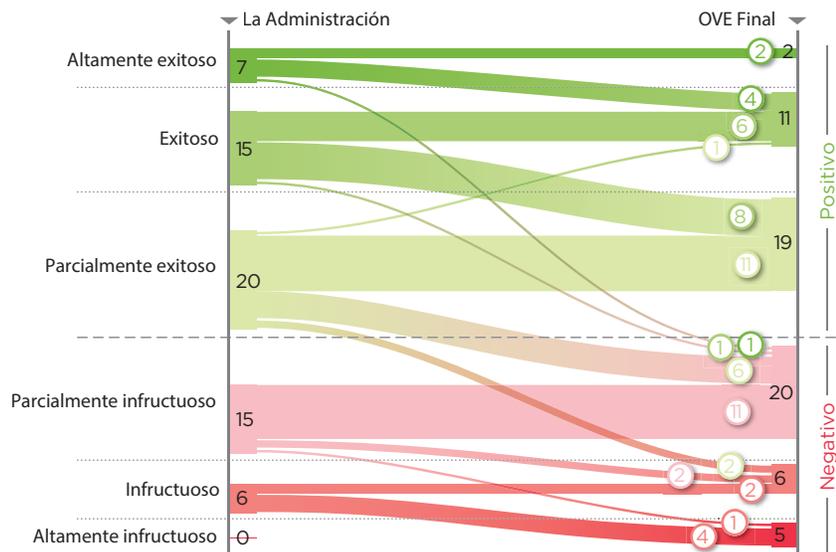
24 Se suponía que el préstamo concedería un plazo y un período de gracia no disponibles en los mercados locales. Sin embargo, este supuesto quedó invalidado en 2017, cuando el cliente pagó por adelantado el préstamo y rechazó los recursos restantes alegando que la transacción implicaba costos más altos que los de oportunidades de financiamiento ofrecidas en los mercados locales.

a las cuales la Administración les había asignado calificaciones más altas, y subió la puntuación solo en una. En un tercio de las calificaciones de resultados generales en las que hubo discrepancias (10 operaciones), la Administración había otorgado calificaciones positivas, pero las calificaciones de OVE fueron negativas. Aunque la mayoría de estas operaciones (ocho de 10) estaban en el umbral de una calificación negativa, dos de ellas tuvieron las discrepancias más marcadas: las operaciones BR-L1252 y PN-L1151 tuvieron rebajas en la calificación de resultados generales de tres y dos puntos, respectivamente<sup>25</sup>. La mayoría de los ajustes a la baja en los resultados generales (16) se explican por cambios en uno de los criterios centrales (pertinencia, efectividad, eficiencia o sostenibilidad). El criterio de pertinencia fue el que recibió calificaciones más bajas con mayor frecuencia (evaluación deficiente de la realidad del país, lógica vertical débil), seguido de la efectividad (indicadores de baja calidad en la matriz de resultados, falta de información sobre ciertos indicadores al término del proyecto o indicadores mal definidos para ciertos objetivos).

**Gráfico 2.4**

**Número de operaciones con garantía soberana en cada categoría de calificación de resultados generales del proyecto por la Administración y por OVE, y cambios en las calificaciones**

Fuente: OVE.



2.24 En cuanto a los proyectos sin garantía soberana, OVE y la Administración asignaron las mismas calificaciones a los resultados generales del proyecto en 22 de los 36 casos<sup>26</sup>. OVE otorgó una

25 Las calificaciones ajustadas por OVE para la efectividad afectaron la calificación general de los resultados. El proyecto BR-L1252 no tenía indicadores de resultados bien definidos para medir el avance (pero utilizaba indicadores de productos). La serie PN-L1151 carecía de información sobre indicadores para medir el progreso. El equipo del PCR no aplicó correctamente las directrices para los PBP, en las que se requiere que el logro se mida en relación con el éxito general al final del programa.

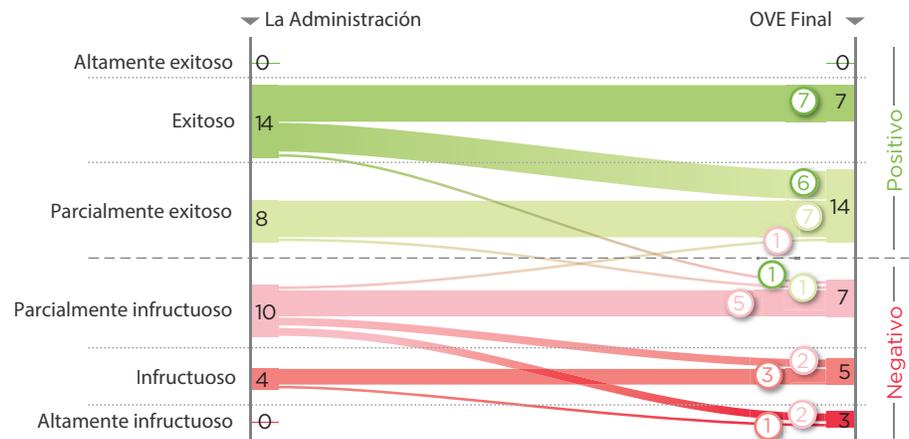
26 La Administración otorgó una calificación positiva al 61% de las operaciones, en tanto que OVE calificó de positivas al 58%.

calificación diferente a los resultados generales del proyecto en 14 de las 36 operaciones evaluadas (39%). La calificación de OVE fue, en general, menor que la de la Administración, ya que en 13 de los 14 casos donde hubo discrepancias OVE rebajó la puntuación. De los casos en los que OVE y la Administración diferían en la calificación de los resultados generales del proyecto, dos son los más críticos porque la Administración los calificó positivamente, en tanto que las rebajas de puntuación que aplicó OVE dieron lugar a una calificación negativa. Uno de esos casos recibió una calificación negativa porque el nivel logrado en un objetivo era inferior al valor de referencia inicial. En el otro caso, las rebajas se aplicaron a los criterios de efectividad, eficiencia y sostenibilidad. En 10 de los 13 casos de rebaja, la puntuación se redujo en un punto. En ocho casos, la evaluación de OVE difería de la realizada por la Administración en uno de los cuatro criterios centrales<sup>27</sup>. La mayoría de las rebajas de puntuación correspondían al criterio de efectividad, seguido de sostenibilidad, eficiencia y pertinencia. Las reducciones en el criterio de efectividad se debían principalmente a objetivos no cumplidos (cinco casos) o a información insuficiente para medir el avance (dos casos)<sup>28</sup>.

**Gráfico 2.5**

**Número de operaciones sin garantía soberana en cada categoría de calificación de resultados generales del proyecto por la Administración y por OVE, y cambios en las calificaciones**

Fuente: OVE.



27 En cuatro casos, la evaluación de OVE fue diferente a la de la Administración en dos o tres criterios centrales, y en un caso la evaluación difería en los cuatro criterios centrales.

28 Otros casos con rebajas de la calificación en efectividad se explican por la separación de objetivos e interpretaciones diferentes de las directrices por parte del equipo del XSR.



# 03

Proyectos  
revisados por  
OVE, 2017-2020

3.1 Hasta la fecha, tras cuatro ciclos de validación según la metodología unificada basada en objetivos, OVE ha concluido 183 validaciones de operaciones con garantía soberana y 144 validaciones de operaciones sin garantía soberana. Esto permite recopilar los resultados de las validaciones a lo largo de varios años para analizar tendencias y extraer lecciones. En este capítulo se revisan los resultados de las validaciones efectuadas por OVE entre 2017 y 2020, siempre que sean comparables, y se examinan en profundidad las lecciones derivadas de las autoevaluaciones<sup>29</sup>. Puesto que la composición de los proyectos evaluados varía de un año a otro, especialmente en el caso de las operaciones sin garantía soberana, la sección que sigue se centra en los resultados generales del período 2017-2020 en lugar de analizar las tendencias o cambios interanuales.

## **A. Operaciones del sector público (con garantía soberana)**

3.2 La distribución de las operaciones por sector e instrumento fue relativamente homogénea en los cuatro ciclos de validación llevados a cabo por OVE (2017-2020) y el mayor número corresponde al sector de Instituciones para el Desarrollo (IFD) (Gráfico 3.1). Entre 2017-2020, OVE revisó y validó 183 operaciones con garantía soberana. La mayoría de ellas (80%) eran operaciones aprobadas antes de 2013. La mayor parte de las operaciones pertenecía al sector de Instituciones para el Desarrollo (IFD), seguido de Infraestructura y Medio Ambiente (INE), el Sector Social (SCL) y el Sector de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible. Solo el 2% eran de Integración y Comercio (INT). En cuanto a los instrumentos, la mayoría eran préstamos de inversión (143, 78%). Los préstamos en apoyo de reformas de política (PBL) y los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política (PBP) comprendían 22 (12%) de las operaciones.

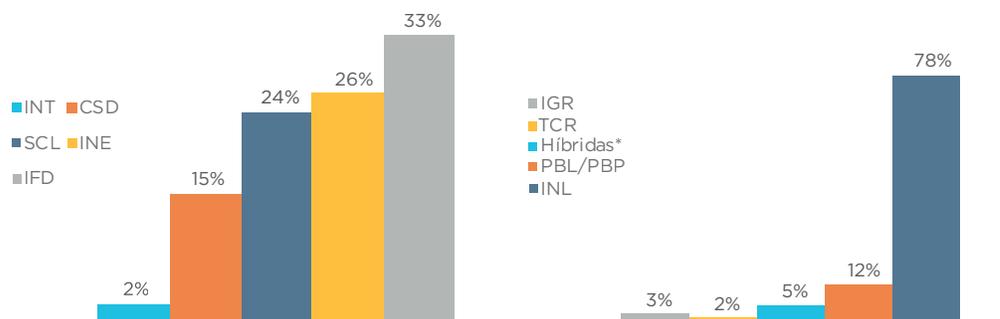
---

29 Con respecto a las operaciones con garantía soberana, si bien las directrices para los PCR se modificaron en 2018, OVE convino con la Administración en aplicar la metodología contemplada en las directrices de 2018 a las validaciones que efectuó en 2017, por lo que los resultados de validación son comparables entre 2017 y 2020. En cuanto a las operaciones sin garantía soberana, los resultados de validación relativos al criterio de efectividad y la calificación de resultados generales solo son comparables en los ciclos de validación 2018-2020 debido a los ajustes aplicados en 2017-2018 a la metodología. Por esta razón, las calificaciones de esos dos aspectos se analizan solo en los ciclos de validación comprendidos entre 2018 y 2020.

**Gráfico 3.1**

**Distribución de operaciones validadas por departamento e instrumento<sup>†</sup>, 2017-2020**

Fuente: OVE.



<sup>†</sup> TCR indica operaciones de cooperación técnica no reembolsable.

\* Incluye INL+IGR; INL+PBL y PBL+TCR.

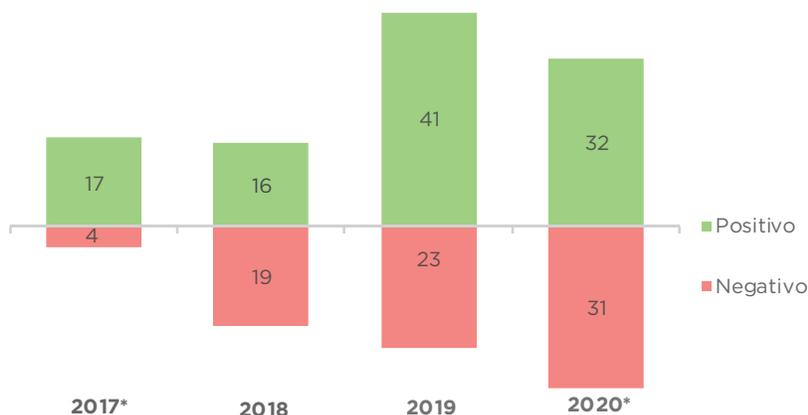
## 1. Calificaciones de resultados generales, 2017-2020

3.3 En total, 106 (58%) de las operaciones validadas obtuvieron una calificación positiva para los resultados generales<sup>30</sup>. En cuanto a los sectores, IFD tuvo la proporción más alta (31%) de calificaciones positivas para resultados generales, seguido de INE (30%). En cuanto al instrumento de financiamiento, si bien el 57% de los préstamos de inversión merecieron una calificación positiva, esta proporción fue del 64% para los PBL y los PBP. Por el contrario, 77 (43%) de las operaciones validadas recibieron una calificación negativa para resultados generales<sup>31</sup>. La mayoría de las operaciones con calificación negativa para resultados generales (82%) contaban con al menos dos criterios centrales calificados como negativos, con mayor frecuencia efectividad y eficiencia. Sin embargo, todas las operaciones con calificación negativa en resultados generales tenían una calificación negativa en efectividad<sup>32</sup>. En el Gráfico 3.2 se presentan las calificaciones de los resultados generales.

**Gráfico 3.2**

**Calificaciones de resultados generales de los proyectos por año de validación (número de operaciones)**

Fuente: OVE.



\*Incluye proyectos con cierre operativo antes de 2016.

30 De las 183 operaciones con garantía soberana validadas, 5 (3%) obtuvieron la calificación de “altamente exitosa” y 40 (22%) fueron calificadas como “exitosas”.

31 Seis (3%) obtuvieron la calificación de “altamente infructuosa” y 17 (9%) fueron calificadas como “infructuosas”.

32 Las calificaciones negativas en efectividad obedecieron a una combinación de factores: la calidad de la matriz de resultados, cambios en la matriz de resultados original después del tiempo permitido y la cancelación de componentes o productos.

## 2. Criterios centrales

- 3.4 El criterio de pertinencia es el que recibió el nivel más alto de calificación, ya que en el 92% de las operaciones se calificó como positivo. Estos resultados reflejan la alineación de las operaciones del BID con los desafíos de desarrollo de los países, las estrategias de país del BID y las metas institucionales, y una lógica vertical adecuada de las operaciones en la etapa de diseño. Las calificaciones de pertinencia de este año fueron, en promedio, las más bajas. En ciclos de validación anteriores (2017 a 2019) se asignaron calificaciones positivas por lo menos en el 95% de las operaciones revisadas, pero en el ciclo de 2020 ese porcentaje fue de 84%. Esta reducción se debe a que algunos proyectos no se ajustaban debidamente a la realidad del país, y esa deficiencia afectó la ejecución o provocó la cancelación de componentes o fondos, lo que distorsionó la lógica vertical del programa<sup>33</sup>.
- 3.5 En general, solo 59 (32%) de las operaciones obtuvieron una calificación positiva<sup>34</sup> en efectividad, por lo que fue el criterio con las calificaciones más bajas<sup>35</sup>. En una revisión de las 183 validaciones concluidas se determinó que esto se debe a una combinación de factores, pero el más importante fue un mal desempeño en seguimiento y evaluación<sup>36</sup>. Las calificaciones negativas en efectividad parecen haber surgido de (i) la mala calidad de la matriz de resultados o la falta de cumplimiento de acciones de seguimiento y evaluación (87 casos)<sup>37</sup>; (ii) el desempeño deficiente del proyecto (56 casos) debido a que se materializaron riesgos (cambios políticos o institucionales, dificultades de coordinación institucional o crisis de índole

---

33 Por ejemplo, el objetivo del proyecto BH-L1030 era promover la acumulación de capital humano y el alivio de la pobreza, consolidando los programas existentes en un programa de transferencias condicionales de efectivo. Aunque en la propuesta de préstamo se identificaron algunos riesgos, como dificultades de coordinación entre los ministerios participantes, no se detectaron los riesgos que traería un cambio de gobierno y se sobreestimó la capacidad técnica (PCR, BH-L1030). Estos riesgos se materializaron, lo que dio lugar a la cancelación del 45% de los recursos originales aprobados. Además, no se puso en práctica el programa de transferencias condicionales.

34 Si se hace el desglose por sector, la mayoría de las calificaciones positivas en efectividad corresponden a IFD (30%) e INE (30%). En lo que respecta a los instrumentos, el 29% de los préstamos de inversión obtuvieron una calificación positiva para este criterio y la proporción para los programas de reforma fue del 39%.

35 La efectividad ha sido siempre el criterio con la menor calificación en todos los ciclos de validación. Alcanzó su valor más alto en el ciclo 2017, con 52% de PCR calificados positivamente, y el más bajo en 2018 con 17% de PCR de calificaciones positivas.

36 Los tres factores principales determinantes de la calificación negativa en efectividad no son mutuamente excluyentes y algunos proyectos se vieron afectados por varios de ellos.

37 Los aspectos de evaluación y seguimiento consistían en problemas al inicio (por ejemplo, la matriz de resultados incluía indicadores que median productos en lugar de resultados; eran demasiado generales o no pertinentes para el objetivo específico de los proyectos; no tenían valores de referencia ni objetivos; no contaban con atribución; o la matriz de resultados no incluía un indicador para un objetivo específico) y durante la ejecución (por ejemplo, indicadores a los que no se dio seguimiento, indicadores originales que se omitieron o indicadores introducidos tardíamente; y dificultades para cumplir el plan de seguimiento y evaluación y falta de capacidad para llevarlo a cabo).

macroeconómica o social)<sup>38</sup>, la falta de un diagnóstico del contexto/población objetivo pertinente<sup>39</sup>, o un diseño demasiado ambicioso<sup>40</sup>; y (iii) la cancelación de productos o componentes que impidieron la consecución de resultados (37 casos)<sup>41</sup>.

- 3.6 Alrededor de la mitad (53%) de los préstamos de inversión del BID examinados resultaron rentables o eficaces en función de los costos. En la mayoría de las evaluaciones se emplea una metodología de análisis de costo beneficio o de la eficacia en función de los costos que incluye los resultados o los costos directos del proyecto, o ambos, en lugar de un análisis de sobrecostos y sobretiempo basado en las calificaciones del informe de seguimiento del proyecto (PMR), el índice de desempeño de costos (CPI) y el índice de cumplimiento de cronograma (SPI) durante la ejecución<sup>42</sup>. En los distintos ciclos de validación se fueron utilizando cada vez más estos métodos y fue mejorando la calidad, lo que explica en parte las mejores calificaciones<sup>43</sup>. En la mayoría de las operaciones (63%) con calificaciones negativas en eficiencia se utilizó un análisis de sobrecostos y sobretiempo o bien una comparación entre el presupuesto planificado y el ejecutado. El resto tenía un análisis de costo beneficio o de eficacia en función de los costos (29%) de baja calidad (supuestos o comparadores poco creíbles, problemas de atribución de los resultados o análisis parcial) o resultaron ser ineficientes (8%).
- 3.7 La sostenibilidad es el criterio con el segundo nivel más alto de calificaciones positivas (71%). Este criterio incluye dos aspectos: la probabilidad de continuidad de los resultados y el desempeño en materia de salvaguardias. Aunque la mayoría de los PCR incluían un análisis sistemático de los riesgos para la continuidad de los resultados, la información sobre el desempeño en materia de

---

38 Por ejemplo, en el proyecto BR-L1287 se enfrentaron dificultades que afectaron la entrega de resultados: negociaciones complejas y retrasadas entre el organismo ejecutor y las secretarías del estado, crisis sociales y fiscales en el estado, y constantes cambios institucionales (por lo menos cambiaron seis secretarios y cuatro coordinadores).

39 Por ejemplo, el proyecto BR-L1442 no logró ningún progreso en uno de sus indicadores de resultados porque, debido a la falta de demanda, no se financiaron proyectos de eficiencia energética. El PCR señala que las operaciones futuras podrían beneficiarse de un análisis más exhaustivo del contexto y la demanda del país.

40 En el proyecto NI-L1067, el plan de ejecución original era ineficiente y fue necesario rediseñarlo y simplificarlo. El plan inicial provocó serios retrasos y dificultades de ejecución en los dos primeros años del programa (es decir, a la mitad del plazo asignado para la ejecución, se había desembolsado el 25% de los recursos y sólo se había ejecutado el 18%).

41 En el 84% de las operaciones con calificaciones negativas en efectividad se encontraron, como mínimo, dos de los aspectos señalados en este párrafo.

42 Obsérvese que estos instrumentos solo tienen en cuenta el progreso en los productos, lo que automáticamente da lugar a una calificación de eficiencia negativa.

43 Antes de 2018, este criterio podría haber logrado una calificación positiva con un análisis de sobrecostos y sobretiempo o una comparación entre el presupuesto planificado y el ejecutado. Esta diferencia afectó a tres de las 21 operaciones del ciclo 2017.

salvaguardias o sobre la ejecución de planes de cumplimiento ambiental fue a menudo inadecuada para las operaciones de categoría B<sup>44</sup>. La mayoría de las calificaciones negativas en sostenibilidad tenían que ver con medidas de mitigación deficientes (o inexistentes) para velar por la continuidad de los resultados (por ejemplo, el 84% de estos proyectos tuvieron dificultades para obtener fondos que les permitieran mantener u operar infraestructura o productos en los proyectos).

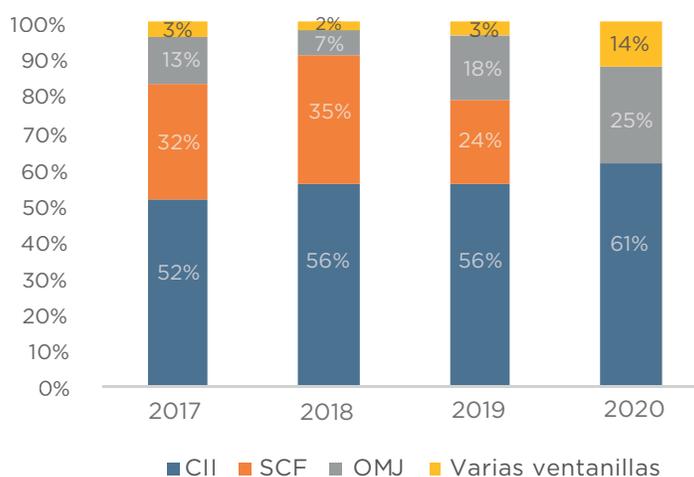
## B. Operaciones del sector privado (sin garantía soberana)

3.8 La composición de la cartera cambió en los diferentes ciclos de validación. Las operaciones con intermediarios financieros aumentaron. Como resultado de los cambios institucionales del Grupo BID —la consolidación de las ventanillas del sector privado en BID Invest— a lo largo del período revisado se redujo la proporción de la cartera correspondiente a SCF. El porcentaje de operaciones de la antigua CII aumentó y ahora constituye más de la mitad de la cartera revisada total. Por segmento, la proporción de operaciones corporativas y de infraestructura y energía ha ido reduciéndose con el tiempo. Considerando todos los años, las operaciones corporativas y de infraestructura y energía representan el 39% de la cartera, en tanto que los proyectos con intermediarios financieros abarcan el 61% restante (Gráficos 3.3 y 3.4).

**Gráfico 3.3**

**Evolución de la cartera de operaciones sin garantía soberana por ventanilla**

*Fuente:* OVE, con datos del informe “Maestro All Transactions” de Analitika, los XSR y el repositorio de datos institucionales.

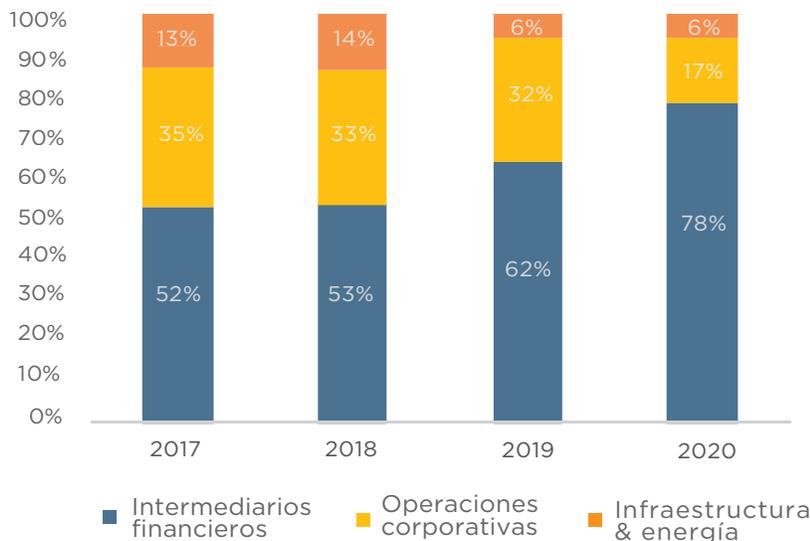


44 De las operaciones revisadas, el 35% eran de categoría B y sólo un programa era de categoría A.

### Gráfico 3.4

#### Evolución de la cartera de operaciones sin garantía soberana por segmento

Fuente: OVE, con datos del informe “Maestro All Transactions” de Analitika, los XSR y el repositorio de datos institucionales.



## 1. Calificaciones de los resultados generales de los proyectos, 2018-2020<sup>45</sup>

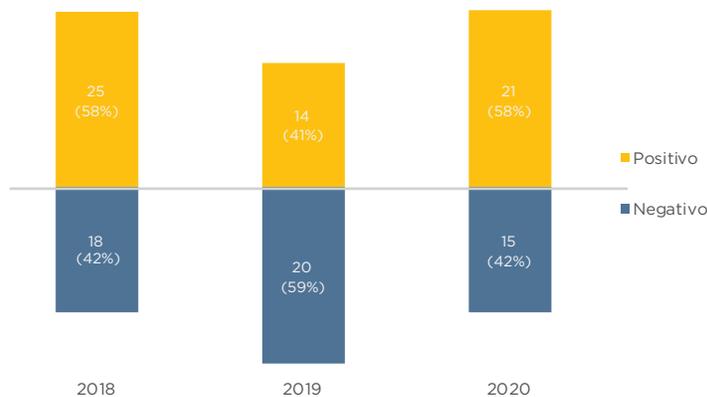
3.9 En total, el 53% de las operaciones recibieron una calificación positiva en los resultados generales del proyecto. Las calificaciones de 2020 son más altas que las del ciclo 2019, debido a que mejoraron los cuatro criterios centrales. No obstante, debe interpretarse con cautela cualquier diferencia de desempeño interanual, dado el escaso número de operaciones evaluadas cada año. En los ciclos de validación 2018-2020 se revisaron proyectos aprobados entre 2005 y 2015. Durante ese período se introdujeron cambios importantes con el objetivo de mejorar las herramientas y normas de efectividad en el desarrollo para la evaluación previa, aprobación y supervisión de proyectos (Recuadro 3.1). Un hito importante fue la instauración en 2013 de una matriz de resultados para las operaciones sin garantía soberana del BID.

45 Las calificaciones de resultados generales son comparables solo en los ciclos de validación en los que se observaron las directrices de 2018 para los XSR. Antes de ese ciclo se utilizaban las directrices preliminares de 2015. En estos casos la efectividad se calificaba de manera diferente porque no incluía umbrales de logro de indicadores para asignar la calificación. Además, las directrices preliminares no especificaban que los objetivos puramente financieros y empresariales (por ejemplo, mejorar la conciliación de activos y pasivos) no constituían objetivos de desarrollo válidos, ni incluían las directrices provisionales para operaciones con intermediarios financieros que aclaraban la evaluación de la cartera pertinente de esas operaciones.

**Gráfico 3.5**

**Calificaciones de resultados generales de los proyectos sin garantía soberana por año de validación (número y porcentaje de operaciones)**

Fuente: OVE



### **Recuadro 3.1. Herramientas de efectividad en el desarrollo para operaciones del sector privado**

En 2008, el BID puso en práctica el Marco de Efectividad en el Desarrollo (DEF) (documento GN 2489) en el que introdujo la matriz de efectividad en el desarrollo (DEM). En ese mismo año, SCF elaboró su propio marco (documento GN-2473-1) con una DEM para operaciones sin garantía soberana en la que incorporó resultados de desarrollo y “adicionalidad” como criterios clave en la etapa inicial de análisis y selección de proyectos. Todas las operaciones de SCF aprobadas después de marzo de 2008 tendrían una DEM en las propuestas de préstamo y garantía. OMJ adoptó el Marco de Efectividad en el Desarrollo de SCF con algunos ajustes para reflejar las características específicas de los proyectos. En 2011 se introdujeron varios cambios en la DEM en virtud del Noveno Aumento General de Recursos, entre ellos la puntuación de evaluabilidad y un umbral mínimo para la aprobación. En 2013 se revisó la DEM de las operaciones sin garantía soberana (documento GN 2489 8) y se incorporó una matriz de resultados al conjunto de herramientas de efectividad en el desarrollo. Todas las propuestas de préstamo sin garantía soberana incluirían ahora una matriz de resultados en la que se establecería el objetivo del proyecto y sus indicadores de productos y resultados.

La CII tenía su propio sistema para hacer el seguimiento de los resultados de desarrollo y para la evaluación ex ante se utilizaba el sistema de medición del aporte al desarrollo y la adicionalidad (DIAS). Ese sistema se introdujo en 2008 y asignaba una puntuación a los resultados de desarrollo y la adicionalidad. Más tarde se adoptó el DIAS Plus. Después de la “fusión hacia afuera” en 2016, que llevó a la consolidación de las operaciones del sector privado del Grupo BID en la CII, la herramienta de aprendizaje, seguimiento y evaluación de la efectividad en el desarrollo (DELTA) se convirtió en el sistema para puntuar ex ante los resultados de desarrollo y la adicionalidad de las operaciones con el sector privado.

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

- 3.10 Dos tercios de las operaciones validadas entre 2017 y 2020 fueron pertinentes. En las operaciones que obtuvieron calificaciones negativas, las causas más frecuentes eran problemas de diseño (85%)<sup>46</sup>, que abarcaban deficiencias relacionadas con diagnósticos inadecuados, mitigación inapropiada o poco clara, elección injustificada del cliente, monto inadecuado del préstamo, falta de valores de referencia, y metas improcedentes o inexistentes. Se registraron avances en la alineación de las operaciones con las prioridades y necesidades de desarrollo del Grupo BID y la ejecución de menos operaciones en entornos distorsionados<sup>47</sup>. En promedio, las operaciones con intermediarios financieros obtuvieron calificaciones más bajas en cuanto a pertinencia que las operaciones corporativas y de infraestructura y energía (el 61% de las operaciones con intermediarios financieros obtuvieron una calificación positiva en pertinencia, frente al 74% de las operaciones corporativas y el 79% de los proyectos de infraestructura y energía), aunque registraron mejoras en el último ciclo de validación, revirtiendo así la tendencia observada entre 2017 y 2019.
- 3.11 De las operaciones revisadas entre 2018 y 2020, solo el 45% recibieron buenas calificaciones en efectividad. Las calificaciones negativas en efectividad obedecen a la insuficiencia de información para medir el avance y al reducido cumplimiento de las metas. Esta última causa fue la más frecuente<sup>48</sup>. En algunos casos (5) con objetivos no satisfechos, los XSR explican que las causas se atribuyen a problemas con la matriz de resultados (objetivos demasiado ambiciosos, falta de valores de referencia, indicadores inapropiados). Para el resto, la explicación más frecuente se refiere a factores externos (48% de los casos) y en 37% de los casos no se indica una razón clara<sup>49</sup>.
- 3.12 Aunque la eficiencia ha mejorado, sigue siendo el criterio que obtuvo la calificación más baja. Solo el 40% de las operaciones recibieron una calificación positiva entre 2017 y 2020. Los aumentos de eficiencia se han visto impulsados principalmente por las operaciones con

---

46 Para corroborar, OVE evaluó las calificaciones de calidad del trabajo de 2017 a 2020. Las calificaciones negativas en este criterio obedecen con mayor frecuencia a aspectos previos al compromiso (análisis, evaluación inicial y estructuración). De los casos con calificaciones negativas en calidad del trabajo, el 56% estaba relacionado exclusivamente con estos problemas, en comparación con el 2% cuyas causas eran las fallas de seguimiento y supervisión; el 41% de los casos tenía ambos problemas.

47 Por ejemplo, apoyar a una empresa pública con una posición dominante en el mercado o apoyar el acceso al financiamiento en contextos con una limitada profundización financiera debido a la reglamentación de las tasas de interés y otros aspectos financieros y del mercado de capitales.

48 De las 62 operaciones con calificaciones negativas, el 47% tenía metas no cumplidas, el 18% información insuficiente y el 35% ambos problemas.

49 En el otro 15% de los casos se mencionaron factores internos o una combinación de factores internos y externos.

intermediarios financieros<sup>50</sup>, que mejoraron en la recopilación de datos sobre el desempeño de la cartera objetivo<sup>51</sup>. El reducido cumplimiento de los objetivos de la cartera de operaciones con intermediarios financieros, la calidad de las carteras (préstamos no redituables) y los bajos rendimientos financieros y económicos siguen perjudicando las calificaciones de eficiencia.

- 3.13 Entre 2017 y 2020 aproximadamente la mitad de las operaciones fueron sostenibles, con calificaciones más altas debido a que tuvieron un mejor desempeño ambiental y social, pero recibieron calificaciones más bajas en relación con la continuidad de los resultados. El 53% de las operaciones con intermediarios financieros fueron calificadas como positivas, en tanto que en aquellas que recibieron calificaciones negativas se señalaron riesgos para la continuidad de los resultados<sup>52</sup>. Las operaciones corporativas obtuvieron calificaciones más altas (62% positivas; 26 de 42)<sup>53</sup> y el 36% (5 de 14) de las operaciones de infraestructura y energía obtuvo una calificación positiva. En las operaciones con baja sostenibilidad se indican como causas el desempeño ambiental y social y la continuidad de los resultados. Las evaluaciones de sostenibilidad han ido cambiando con el transcurso del tiempo, por lo que el simple cumplimiento de las normas ambientales y sociales no dará lugar automáticamente a una calificación positiva. Según las directrices para los XSR, también se requiere una alta probabilidad de continuidad de los resultados<sup>54</sup>.

### 3. Comparaciones entre las calificaciones de OVE y de la Administración en los PCR y XSR

- 3.14 En las calificaciones asignadas por la Administración del BID y OVE se encontraron discrepancias similares en cuanto a los resultados generales de los proyectos en los dos últimos años. Una de las finalidades principales de la validación de los resultados de los proyectos por parte de la oficina de evaluación independiente es velar por la credibilidad del sistema de autoevaluación. Por lo tanto, resulta útil comparar las calificaciones finales de los resultados de los proyectos emitidas por OVE con las calificaciones de la propia

50 La proporción de operaciones con intermediarios financieros con calificación positiva en eficiencia aumentó del 12% en 2017 al 54% en 2020.

51 La proporción de operaciones con intermediarios financieros en las que se da cuenta del desempeño de la cartera objetivo aumentó de alrededor de la mitad de los casos a más del 90%. El desempeño de la cartera objetivo (por ejemplo, crecimiento, préstamos no redituables y tasas de interés promedio) se utiliza como variable sustituta para evaluar la contribución de la cartera objetivo a la rentabilidad de los intermediarios financieros.

52 El 86% de las operaciones con intermediarios financieros tenía una calificación positiva en desempeño ambiental y social.

53 El 58% de las operaciones corporativas y de infraestructura y energía recibieron una calificación positiva en sostenibilidad.

54 En los ciclos de validación 2017 y 2018 se encontraron operaciones con una calificación positiva en sostenibilidad gracias al cumplimiento de las normas ambientales y sociales (no por un desempeño excepcional en aspectos ambientales y sociales).

Administración. Debido a diferencias metodológicas, es imposible comparar los PCR preparados de acuerdo con las directrices de 2014. Por lo tanto, solo se pudieron comparar los PCR revisados en los ciclos 2019 y 2020, con excepción de aquellos PCR que todavía se elaboran siguiendo las directrices de 2014<sup>55</sup>. En el caso de los PCR comparables, el número de calificaciones de las autoevaluaciones de la Administración que diferían de las calificaciones de resultados generales de los proyectos de OVE aumentó del 46% (25 de 54 casos) en 2019 al 48% (30 de 62 casos) en 2020. En la mayoría de los casos la diferencia se debe a que OVE asignó una calificación de los resultados generales de los proyectos inferior. OVE encontró que el 56% de las operaciones con garantía soberana merecían una calificación positiva en cuanto a resultados generales, mientras que la Administración asignó una calificación positiva al 75% de las operaciones. La mayoría de las discrepancias se deben a la reducción de la calificación de un criterio (27% de los casos) o dos criterios (45% de los casos). Los criterios cuyas calificaciones fueron reducidas con más frecuencia son efectividad y eficiencia. En el primero de ellos las causas fueron la calidad de la matriz de resultados y la falta de información en los indicadores originales. El criterio de eficiencia se vio afectado por la calidad de los análisis de costo beneficio o de eficacia en función de los costos.

- 3.15 En las operaciones sin garantía soberana, las discrepancias en las calificaciones de los resultados generales del proyecto disminuyeron entre 2018 y 2020. En 2018, OVE asignó una calificación diferente de los resultados generales de los proyectos al 60% de las operaciones, porcentaje que disminuyó al 39% en 2020<sup>56</sup>. En los casos con diferentes calificaciones en los tres años (51), 13 casos (25%) obtuvieron calificaciones positivas por parte de la Administración, pero luego OVE les asignó una calificación negativa. Este tipo de discrepancia también disminuyó del 21% en 2018 (nueve de 43 casos) al 6% en 2020 (2 de 36 casos). OVE rebajó la calificación de dos, tres e incluso cuatro criterios centrales. Las diferencias en las calificaciones de efectividad fueron las más frecuentes al rebajarse el logro de uno o más objetivos de desarrollo a “insatisfactorio” (11 de los 13 casos). La siguiente rebaja más habitual afectó a los criterios de eficiencia y pertinencia (la eficiencia en 9 de las 13 operaciones y la pertinencia en ocho de ellas).

---

55 En el ciclo de validación 2019, 10 de los 64 PCR se prepararon en observancia de las directrices de 2014, y en el ciclo de validación 2020 esas directrices se aplicaron en uno de los 63 PCR. Por lo tanto, sólo pueden compararse las calificaciones de las autoevaluaciones y las asignadas por OVE para 54 operaciones del ciclo 2019 y 62 del ciclo 2020.

56 En total, en los tres años, la calificación de resultados generales de los proyectos de OVE fue diferente de la que asignó la Administración en el 44% de los casos (51 operaciones).





# 04

Lecciones  
aprendidas

- 4.1 OVE analizó las lecciones que se incluyen en todos los PCR y los XSR validados entre 2017 y 2020. El aprendizaje institucional es clave en la efectividad en el desarrollo del Grupo BID, ya que puede desempeñar un papel fundamental para mejorar los resultados en operaciones futuras. Los PCR y los XSR están diseñados como herramientas para la rendición de cuentas y para el aprendizaje. Las lecciones incluidas en estos informes a menudo surgen de acciones que resultaron exitosas. En otros casos, son resultado de experiencias que dieron lugar a resultados decepcionantes y que es importante evitar en el futuro. En esta sección del informe, OVE presenta lecciones aprendidas de todos los PCR y XSR validados entre 2017 y 2020<sup>57</sup>.

## A. Repaso de las lecciones

- 4.2 Con el ánimo de captar los temas principales, OVE clasificó en categorías las lecciones de los PCR y los XSR. Se emplearon técnicas de análisis de contenido para resumir, codificar y clasificar las lecciones en categorías concisas<sup>58</sup>. OVE determinó el mensaje principal identificando la llamada a la acción específica de cada lección. Por ejemplo, en dos operaciones con garantía soberana se indicó lo siguiente:

*Actualmente, la unidad de ejecución es el coordinador de otras unidades, como planificación, finanzas, adquisiciones, legal, etc. Esto a menudo provocaba retrasos o dificultaba la ejecución, ya que las otras unidades no cuentan con los recursos humanos ni las capacidades necesarias para lograr el nivel de ejecución necesario. Para fortalecer a la unidad de ejecución, el proyecto debe contemplar el desarrollo de la capacidad de todos los funcionarios involucrados en ámbitos técnicos, finanzas, tareas jurídicas, adquisiciones, etc., a fin de contribuir a mejorar la capacidad de ejecución de la unidad de ejecución (ES-L1045)*

*Las debilidades del organismo ejecutor comprometen la capacidad de ejecución del proyecto. Es necesario fortalecer las capacidades institucionales de los organismos que ejecutan los proyectos mediante la creación de unidades de excelencia. [En proyectos futuros] se deben establecer unidades de ejecución con dedicación exclusiva, y asignar funcionarios del personal permanente para garantizar*

---

57 A diferencia de los XSR, los PCR no tienen una sección titulada “lecciones aprendidas” en sí, pero se supone que la sección de hallazgos y recomendaciones incluye lecciones.

58 Este análisis fue totalmente inductivo (lo contrario de deductivo) en el sentido de que los códigos y categorías no se definieron previamente, sino que surgieron directamente de los datos sin procesar de las lecciones a medida que el personal de OVE revisaba el texto de cada lección.

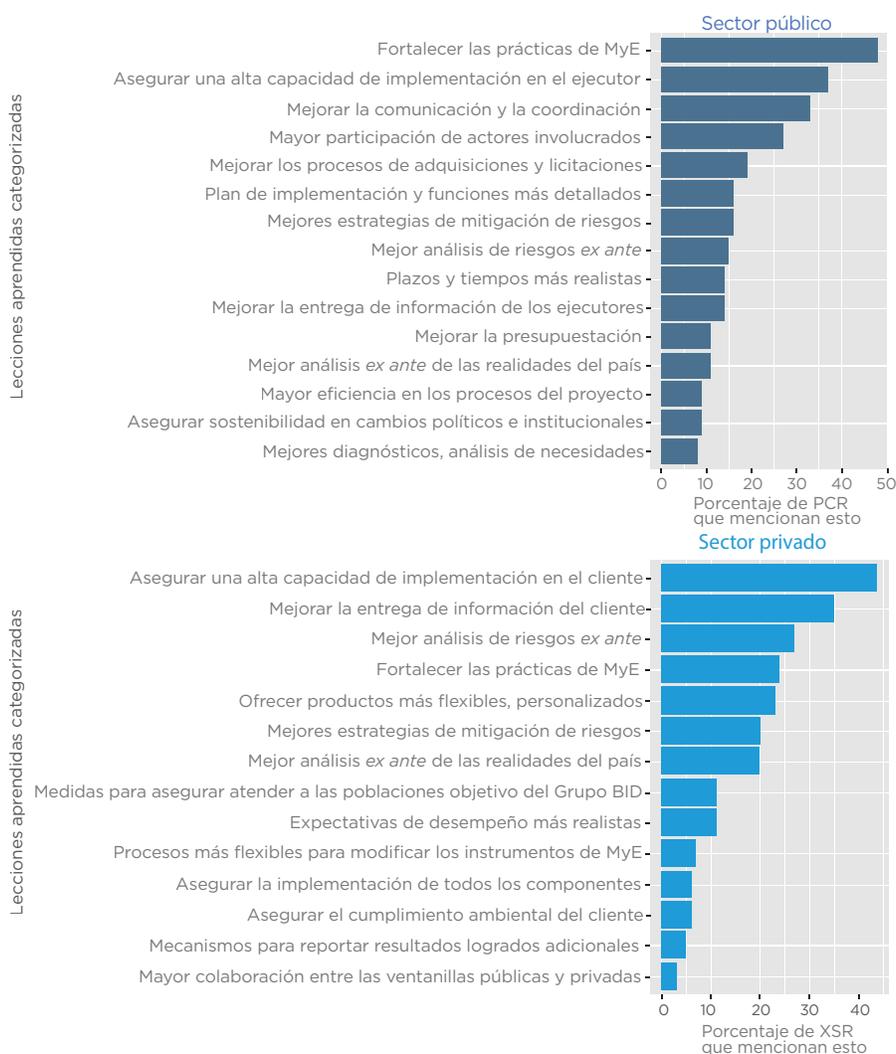
la continuidad de los proyectos y la internalización del conocimiento [y también] incentivar la evaluación constante de la capacidad institucional de la unidad de ejecución, detectando deficiencias y formulando planes de acción para corregirlas (BR-L1252).

Como en este caso la llamada a la acción es asegurarse de que el organismo ejecutor tenga una buena capacidad de ejecución, este tipo de lección se clasificó como “Asegurar una fuerte capacidad de ejecución del organismo ejecutor”. Se realizaron varias rondas de revisiones para verificar que las lecciones tuvieran categorías sistemáticas y se obtuviera un conjunto final y válido de categorías. En el Gráfico 4.1 se resumen los resultados de este análisis de contenido, en el que se basan los hallazgos expuestos en esta sección.

**Gráfico 4.1**

**Categorías de lecciones aprendidas de los PCR y XSR**

Fuente: Categorización de OVE; textos de las lecciones aprendidas extraídos en parte del [tablero de lecciones aprendidas](#) de los PCR y de los documentos íntegros de los PCR y los XSR.



Nota: Porcentajes relativos a un total de 177 PCR y 141 XSR revisados. Los porcentajes no suman un 100% ya que las categorías no son excluyentes entre sí. En el caso de los PCR, solo se incluyen en el gráfico 15 de las 27 categorías identificadas. Las restantes son: ofrecer productos con un mayor grado de ajuste específico (mencionada en el 8% de los PCR), fijar metas más realistas (6%), dar tiempo para medir los resultados y el impacto (5%), establecer procesos más flexibles para modificar los instrumentos de

seguimiento y evaluación (5%), involucrar a la unidad de ejecución en todas las etapas del proyecto (3%), crear mecanismos para informar sobre resultados adicionales obtenidos (2%), y otras seis categorías que aparecen en un 1% o menos de los PCR. Únicamente siete PCR contenían lecciones que no encajaban en ninguna de estas categorías. En lo que respecta a los XSR, se incluyen en el gráfico las 14 categorías identificadas. Solo cuatro XSR tenían lecciones que no correspondían a esas categorías.

- 4.3 El mensaje más frecuente que se encontró en los PCR, y el cuarto más frecuente en los XSR, fue mejorar los procedimientos de seguimiento y evaluación. Como se muestra en el Gráfico 4.1, una parte importante de las lecciones de los PCR y los XSR se refiere al fortalecimiento de los procedimientos de seguimiento y evaluación en las operaciones. Algunos ejemplos son la necesidad de establecer objetivos claros del proyecto, diseñar indicadores de alta calidad con metas apropiadas, obtener datos sobre valores de referencia para todos los indicadores, medir los indicadores sistemáticamente, cumplir con los criterios SMART (específicos, mensurables, realizables, realistas y limitados en el tiempo) y especificar los métodos de cálculo y las fuentes de datos. Estas lecciones también hacen hincapié en evitar los indicadores subjetivos y costosos, los que no permitan medir correctamente los resultados del proyecto o los que se hayan obtenido de fuentes de datos inestables. Algunas también subrayaron la necesidad de utilizar un número menor de indicadores, medir los valores de referencia para todos ellos, establecer fechas claras para actualizar los instrumentos de evaluación y seguimiento, y definir una relación más clara entre los productos, los resultados y los impactos.
- 4.4 El análisis del texto de las lecciones confirma el énfasis en el seguimiento y la evaluación y exhorta a revisar los mecanismos actuales de recopilación de datos. Como complemento de la categorización que se presenta en el Gráfico 4.1, OVE aplicó técnicas de extracción de texto para hacer un análisis más exhaustivo de la sección sobre lecciones aprendidas de los PCR y los XSR (véanse los resultados detallados en el Anexo VII). OVE encontró que los aspectos relacionados con los ‘indicadores’ y la ‘información’ predominan en las lecciones de las operaciones con y sin garantía soberana, lo que confirma lo constatado en ocasiones anteriores. Además, los contextos en los que se utiliza el término ‘indicadores’ (véase el Anexo VII) indican que hubo expectativas que los indicadores no cumplieron, en general porque no se diseñaron con cuidado al principio y porque sus defectos se hicieron evidentes durante la ejecución del proyecto. En ocasiones, las incoherencias en los datos proporcionados por los clientes comprometieron su fiabilidad. En otros, el incumplimiento de los requisitos de presentación de informes por parte de los clientes impidió que el Grupo BID utilizara esos datos para calcular correctamente los

indicadores. En cuanto al término ‘información’, los contextos (véase el anexo VII) muestran problemas frecuentes con las fuentes de datos, escasa o nula disponibilidad de información, así como deficiencias en la calidad de los datos y problemas de recopilación de información pertinente de los clientes. En general, la recurrencia frecuente de estas lecciones en las ventanillas de financiamiento al sector público y al sector privado indica que hay mucho que mejorar en la aplicación de buenas prácticas en materia de seguimiento y evaluación en el Grupo BID y entre sus clientes. Las conclusiones también señalan la necesidad de una revisión cuidadosa de los mecanismos utilizados actualmente para recopilar datos. Muchas operaciones no pueden extraer la información que necesitan para calcular adecuadamente los indicadores a efectos de medir el desempeño del proyecto, por lo que no se sabe claramente si las operaciones del Grupo BID en la región están logrando o no los resultados previstos.

- 4.5 El análisis de contenido reveló que la segunda categoría más frecuente de lecciones en los PCR, y la primera en los XSR, era asegurar una fuerte capacidad de ejecución por parte del organismo ejecutor o el asociado (Gráfico 4.1). En los proyectos con garantía soberana, esta capacidad generalmente se refería a la designación de un equipo sólido para la unidad de ejecución. Las lecciones señalan la necesidad de que los organismos ejecutores cuenten con amplia experiencia sectorial, amplia capacidad técnica y operativa, y demostrada capacidad de gestión financiera. Cuando se carecía de estas aptitudes, las lecciones subrayaban la necesidad de fortalecer las capacidades del organismo ejecutor mediante cooperación técnica, capacitación u otros medios. En los proyectos sin garantía soberana, esta categoría de lecciones típicamente aconseja elegir un socio con sólida capacidad financiera y amplia experiencia con el segmento objetivo o con los beneficiarios finales, cuyos objetivos se correspondan con los del Grupo BID y con un historial de mitigación de riesgos eficaz en tiempos económicos difíciles. Algunas lecciones de esta categoría también destacaron que el socio más adecuado podría no ser siempre el que tiene una posición financiera más fuerte, sino el que está más comprometido con los objetivos de desarrollo del Grupo BID. En estos casos, las lecciones sugieren brindar cooperación técnica y formar capacidad, delegar tareas difíciles a un tercero con experiencia, o elegir socios que estén respaldados por una empresa matriz, patrocinador o garante fuerte.
- 4.6 Otra exhortación frecuente en los PCR es mejorar la comunicación, la coordinación y la participación entre las partes interesadas pertinentes. Como se muestra en el Gráfico

4.1, en muchos PCR se instaba a una buena comunicación y coordinación entre los agentes involucrados en el proyecto. En algunos proyectos, esto dio lugar a resultados muy positivos; cuando no había buena comunicación y coordinación, los proyectos tuvieron un desempeño inferior. Otro conjunto de lecciones se refiere a los efectos positivos de los enfoques participativos hacia los proyectos. Por ejemplo, en un proyecto de educación, la invitación a participar a los padres ayudó a lograr mejoras escolares. Los procesos participativos con los ciudadanos y las autoridades locales, así como las consultas públicas y las actividades comunitarias, resultaron ser muy eficaces para comprender las necesidades de la población y adaptar el proyecto a las necesidades locales. También se observaron resultados positivos y sostenibles cuando se alentó la participación de otras oficinas gubernamentales, gobiernos subnacionales, empresas privadas, organizaciones sin fines de lucro, instituciones académicas y otras entidades relevantes.

- 4.7 Las lecciones aprendidas se centraron más en las mejoras del diseño de los proyectos y menos en la manera de asegurar una ejecución efectiva. Muchas de las lecciones citan un diseño deficiente del proyecto, debido a que se detectaron varios aspectos que pudieron haberse previsto y luego mitigado durante la ejecución del proyecto. Fueron menos las lecciones que mencionan acciones concretas que se adoptaron durante la ejecución y que reforzaron al proyecto para que pudiera alcanzar sus objetivos pese a haber surgido esas dificultades. Cuando no se alcanzan los objetivos, por lo general se supone que los riesgos que no se vieron como amenazas importantes en el diseño terminaron apareciendo durante la ejecución.

## B. Aprendizaje institucional

- 4.8 El Grupo BID desarrolló dos plataformas cruciales para mejorar los procesos de aprendizaje institucional. El BID puso en práctica un tablero de información ([PCR Lessons Learned Dashboard](#)), en el que se recogen las lecciones aprendidas en proyectos anteriores y se pueden agrupar por departamento, sector, año y otras variables. Los usuarios pueden leer los datos directamente en la plataforma, pero no pueden descargarlos por completo para agregar notas, manipularlos, ni combinarlos con otros datos pertinentes para sus proyectos, todo lo cual sería útil para analizar las lecciones<sup>59</sup>. BID Invest también creó la plataforma de [análisis de la efectividad en el desarrollo \(DEA\)](#), que da acceso al personal a lecciones

59 En el caso del BID, para acceder a todos los datos sobre las lecciones en formato descargable, es preciso presentar una solicitud formal a los administradores de la plataforma, solicitudes que se consideran de forma individual.

de proyectos concluidos<sup>60</sup>. Pasando por alto la capacidad de descarga restringida en el BID, estas plataformas son pasos importantes hacia una cultura institucional que se toma el aprendizaje en serio y que está comprometida con la mejora de los resultados.

---

60 En 2021 se otorgará pleno acceso a los datos sobre lecciones aprendidas al personal de BID Invest. Otros funcionarios del Grupo BID podrán obtener acceso a la plataforma presentando una solicitud formal.





# 05

## Conclusiones y recomendaciones

- 5.1 En 2020, OVE realizó 99 validaciones: 63 PCR y 36 XSR. El 51% de las operaciones con garantía soberana obtuvieron una calificación positiva en los resultados generales del proyecto, pero en el caso de las operaciones sin garantía soberana la proporción fue del 58%. Al igual que en ciclos anteriores, las calificaciones de efectividad fueron las más bajas para las operaciones con garantía soberana (29% positivas) y sin garantía soberana (50% positivas), lo que hizo descender la puntuación de los resultados generales de desarrollo. En el caso de las operaciones con garantía soberana, las calificaciones negativas en efectividad se explican principalmente por una combinación de factores: seguimiento y evaluación de mala calidad, desempeño deficiente y cancelación de productos que impidieron el logro de resultados. Las operaciones sin garantía soberana, en particular las operaciones con intermediarios financieros, se vieron afectadas principalmente por el incumplimiento de objetivos, lo que dio lugar a calificaciones negativas en efectividad. Los malos resultados en relación con la ampliación y el desempeño de la cartera objetivo también produjeron calificaciones bajas en eficiencia y poca probabilidad de que los resultados fueran sostenibles. En cuanto a por qué no cumplieron los objetivos, los XSR a menudo tratan de justificar este hecho aduciendo que se debió a factores ajenos al control del cliente (por ejemplo, crisis económicas, cambios en el entorno normativo, disminución de la demanda de créditos de PYME), pero casi nunca se ofrece un análisis claro de la deficiente consideración dada a esos factores externos en el diseño o la supervisión del proyecto.
- 5.2 En los últimos cuatro años, OVE ha revisado y validado el desempeño de 183 operaciones sin garantía soberana. Efectuando un análisis sistemático de los hallazgos de todas las validaciones se observa que la baja calidad de las actividades de seguimiento y evaluación afecta una gran parte de las operaciones y es un factor clave que explica las bajas calificaciones de los resultados generales de los proyectos. De todas las operaciones con garantía soberana validadas, el 53% obtuvo una calificación de resultados generales positiva. En la mayoría de las operaciones con una calificación de resultados generales negativa, por lo menos dos criterios centrales se calificaron como negativos, con mayor frecuencia la efectividad y la eficiencia. Las calificaciones negativas en efectividad obedecen a una combinación de factores como la mala calidad de las actividades de seguimiento y evaluación, el desempeño deficiente de los proyectos (materialización de riesgos: cambios políticos o institucionales, dificultades de coordinación institucional o crisis macroeconómicas o sociales),

cancelaciones de productos que impiden el logro de resultados, la falta de diagnóstico del contexto o a la población objetivo pertinente y un diseño demasiado ambicioso.

- 5.3 La cancelación de componentes o productos en las operaciones con garantía soberana explican varias calificaciones negativas en el criterio de efectividad. El análisis sistemático de todas las validaciones revela que la cancelación parcial o completa de componentes o productos vinculados a indicadores de resultados alteró la lógica vertical de los proyectos y dio lugar a calificaciones de efectividad negativas. Se produjeron cancelaciones en casi un tercio de los proyectos con calificaciones negativas en el criterio de efectividad. Esto plantea el interrogante de por qué proyectos cuya lógica vertical original se vio modificada y que por tanto no podían alcanzar los objetivos previstos siguieron adelante en lugar de reestructurarse formalmente.
- 5.4 Pese a que aumentó la calidad de las autoevaluaciones, todavía hay margen para mejorar. El criterio de pertinencia de los PCR exige no solo una evaluación de la alineación del proyecto con las necesidades de desarrollo del país y las estrategias del Banco, sino también con la realidad en los países para los que se diseñaron esos proyectos (es decir, las condiciones económicas, ambientales, sociales, de economía política y de capacidad). Aunque esta información es pertinente para la lógica vertical, la ejecución y el análisis de riesgos de la operación, en los PCR suele ser escasa. Además, como ocurrió en ciclos de validación anteriores, la información sobre el desempeño en materia de salvaguardias sigue siendo insuficiente. En lo que se refiere a los XSR, el cumplimiento insatisfactorio de los objetivos de desarrollo ha sido un aspecto preocupante, sobre todo en operaciones con intermediarios financieros, y cuando se ofrecen explicaciones de la falta de cumplimiento tienden a hacer referencia a factores externos y se hace escaso hincapié en lecciones para manejarlos o en las maneras de ajustarse a ellos.
- 5.5 Ni los PCR ni los XSR están suficientemente enfocados en mejorar el aprendizaje institucional. La utilidad de los PCR y los XSR como herramientas de aprendizaje, y sus validaciones, se ve reducida por el limitado análisis de los factores que inciden en la ejecución de los proyectos. Por lo general, proporcionan una narrativa que no es clara ni coherente sobre los criterios de evaluación, y resulta difícil identificar cuáles son los factores que determinan los resultados del proyecto. Por ejemplo, los problemas de pertinencia y calidad del trabajo en los XSR giran en torno a objetivos mal definidos y otros defectos de diseño, mientras que las deficiencias de efectividad se relacionan principalmente con el incumplimiento de objetivos y no con

el hecho de que los objetivos eran inadecuados ni con otros problemas de la matriz de resultados. En los XSR rara vez se incluye una reflexión sobre estos temas.

5.6 Las lecciones extraídas de los PCR y los XSR revelan no solo la necesidad de fortalecer el seguimiento y la evaluación y la recopilación de datos en el Grupo BID, sino también que es menester documentar acciones concretas exitosas (para repetir las) y acciones infructuosas (para evitarlas). Una gran parte de las lecciones extraídas se centran en cómo deberían haber sido las prácticas óptimas en materia de seguimiento y evaluación, pero no lo fueron, y la dificultad para calcular los indicadores planteada por la recopilación inadecuada de datos. Las lecciones que se enfocan en la ejecución, cuyo objeto es producir conocimiento sobre cosas que antes no conocíamos, son escasas. Esto pone de manifiesto la necesidad de que los equipos de operaciones y los clientes fortalezcan los procedimientos de seguimiento y evaluación y los mecanismos de recopilación de datos. Además, revela la necesidad de documentar las lecciones clave aprendidas de la experiencia, es decir, acciones concretas que resultaron ineficaces (y deben evitarse) y acciones concretas que resultaron efectivas (y podrían reproducirse).

5.7 Considerando estas conclusiones, OVE recomienda:

#### **A. A la Administración del BID**

- 1. Asegurar que todos los PCR que se remitan a OVE incorporen la alineación con la realidad del país en la evaluación de la pertinencia.** La mayoría de los proyectos con calificación negativa en pertinencia tenían una lógica vertical deficiente, lo que a su vez se debía a una evaluación de diagnóstico inadecuada o escasa alineación con la realidad del país. Todo ello se tradujo con frecuencia en problemas de ejecución o la cancelación de componentes, lo que en última instancia incidió en los resultados de los proyectos. Por lo tanto, para fortalecer el componente de aprendizaje de los PCR, las evaluaciones deben tener en cuenta la realidad de los países.
- 2. Asegurar que en las directrices de 2020 para los PCR se requiera la inclusión de lecciones pertinentes para el aprendizaje institucional, centradas en los elementos del proyecto que se deben reproducir o evitar.** Para promover el aprendizaje institucional a partir de las operaciones con garantía soberana, en las secciones sobre lecciones aprendidas de los PCR se deberá incluir una reflexión sobre las intervenciones

exitosas (por ejemplo, acciones que crean resiliencia en circunstancias inesperadas) y las infructuosas. Muchas lecciones aprendidas hicieron hincapié en los riesgos de ejecución y recomendaron un diseño de proyecto ex ante más riguroso para evitar esos riesgos en operaciones futuras. Pero, si bien no cabe duda de la necesidad de que el diseño del proyecto sea más riguroso, los imprevistos suelen ser la regla y no la excepción, sobre todo en entornos políticos y empresariales inestables. Al parecer, sabemos mucho sobre cómo se deberían haber diseñado los proyectos, pero no tanto sobre qué hicieron los proyectos para evitar resultados decepcionantes cuando cambió el contexto.

## **B. A la Administración de BID Invest**

- 3. Fortalecer el componente de aprendizaje de los XSR, incorporando una reflexión sobre qué funcionó y qué salió mal.** De acuerdo con las directrices para los XSR, estos informes son una herramienta para la rendición de cuentas y el aprendizaje. Sin embargo, es necesario reforzar el aspecto del aprendizaje. Si bien las bajas calificaciones en efectividad denotan que no se alcanzaron algunos objetivos, los XSR se han centrado en analizar indicadores sin valorar la necesidad de entender qué los afecta y cómo podría haber respondido BID Invest. Lo mismo se aplica a la sección de lecciones aprendidas, que se enfoca en la aplicación de prácticas de seguimiento y evaluación ya conocidas en lugar de generar conocimiento sobre qué funcionó y qué no.
- 4. Ajustar las directrices aplicables a los XSR para que los logros se midan según el alcance de metas fijadas en relación con el valor de referencia.** Las directrices actuales establecen umbrales de cumplimiento basados en valores absolutos de las metas y no en función de valores de referencia iniciales. Esto hace que se obtengan resultados ilógicos como el calificar de positivo un logro que es inferior al valor de referencia. OVE recomienda que se ajusten las directrices para reflejar la práctica que se ha comenzado a aplicar en la preparación de los XSR de 2020/2021, según la cual el avance se mide con metas cuyo nivel depende del valor de referencia inicial de cada una.



## 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](http://iadb.org/evaluacion)

 [facebook.com/idbevaluation](https://facebook.com/idbevaluation)

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