

# DEO

Panorama de la  
efectividad en  
el desarrollo

# 2014

## lecciones de desarrollo

QUÉ FUNCIONA (Y QUÉ NO)  
EN DESARROLLO

EVALUACIONES DE IMPACTO:  
EN BÚSQUEDA DE LA ATRIBUCIÓN

FALLAR: UNA OPORTUNIDAD  
PARA APRENDER E INNOVAR

¿POR QUÉ VALE LA PENA HACER  
UN SEGUIMIENTO TEMPRANO  
DE LOS PROYECTOS?

# 2014 CONTENIDO

**4** ACRÓNIMOS

**6** MENSAJE DEL PRESIDENTE

PANORAMA GENERAL

**10** INTRODUCCIÓN

**14** CAP 1. MEDICIÓN DE RESULTADOS A NIVEL CORPORATIVO

**16** Objetivos Regionales de Desarrollo

**18** Contribución de los Productos a los Objetivos Regionales de Desarrollo

**24** Indicadores del Programa de Préstamos

**25** Efectividad y Eficiencia Operacionales

MEDIDAS PARA ALCANZAR RESULTADOS DE DESARROLLO

**36** CAP 2. EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO AL MOMENTO DE LA APROBACIÓN

**36** Operaciones con garantía soberana

**45** Operaciones sin garantía soberana

**50** CAP 3. SEGUIMIENTO DE LA EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO

**50** Seguimiento de las operaciones con garantía soberana

**60** Seguimiento de operaciones sin garantía soberana

**64** CAP 4. EVALUACIÓN DE RESULTADOS AL CIERRE DE PROYECTO

**64** Evaluación al cierre de proyectos de las operaciones con garantía soberana

**77** Evaluación al cierre de los proyectos de las operaciones sin garantía soberana

## CÓMO APRENDEMOS

### **80** CAP. 5 APRENDER DE NUESTRAS FALLAS

- 82** Acceso a financiamiento para el sector productivo
- 85** Transferencias monetarias condicionadas
- 88** Género y diversidad
- 92** Innovación, ciencia y tecnología
- 95** Turismo

### **98** CAP 6. EN BUSCA DE LA ATRIBUCIÓN: NUESTRAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- 104** ¿Se puede evaluar una reforma del turismo sin una máquina del tiempo?
- 108** Mejorando las vidas de mujeres embarazadas y sus niños en Bolivia
- 111** Desencadenantes de corto plazo de la productividad agrícola en Bolivia
- 114** Capacitación laboral: un anticonceptivo para prevenir embarazos de adolescentes en la República Dominicana
- 117** Educación preescolar: el primer maestro deja huella
- 120** Cómo mejorar la calidad de vida de los adultos mayores
- 123** Lecciones de Bono Vida Mejor: las condicionalidades sí importan
- 126** Cerrando brechas en los barrios formales de México
- 129** Abriendo el mundo del inglés a los hispanohablantes
- 133** Habilidades pre-matemáticas que suman
- 137** Hoy mestiza, mañana indígena: ¿me tratarás distinto?
- 140** Acordes que transforman

# ACRÓNIMOS

<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CCS</b>	División de Cambio Climático y Sostenibilidad
<b>CCT</b>	Transferencias monetarias condicionadas
<b>CMF</b>	División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras
<b>COF</b>	Oficina de país
<b>CRF</b>	Marco de Resultados Corporativos
<b>CTI</b>	División de Competitividad e Innovación
<b>DEF</b>	Marco de Efectividad en el Desarrollo
<b>DEM</b>	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
<b>DEO</b>	Panorama de la Efectividad en el Desarrollo
<b>DFI</b>	Instituciones de Financiamiento del Desarrollo
<b>ECG-GPS</b>	Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación
<b>EDU</b>	División de Educación
<b>EFS</b>	Sistema de Retroalimentación Externa
<b>ENE</b>	División de Energía
<b>ERIOC</b>	Rentabilidad económica del capital invertido
<b>FMM</b>	División de Gestión Fiscal y Municipal
<b>FOE</b>	Fondo para Operaciones Especiales
<b>FRR</b>	Tasa de rentabilidad financiera
<b>ICS</b>	División de Capacidad Institucional del Estado
<b>IDB-9</b>	Noveno Aumento General de Recursos del BID
<b>IFD</b>	Sector de Instituciones para el Desarrollo
<b>INE</b>	Sector de Infraestructura y Medio Ambiente

<b>INT</b>	Sector de Integración y Comercio
<b>NSG</b>	Sin garantía soberana
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
<b>OMJ</b>	Sector de Oportunidades para la Mayoría
<b>OVE</b>	Oficina de Evaluación y Supervisión
<b>PCR</b>	Informe de terminación de proyecto
<b>PMR</b>	Informe de seguimiento de progreso
<b>PSR</b>	Informes de supervisión de proyectos
<b>PYME</b>	Pequeñas y medianas empresas
<b>RND</b>	División de Desarrollo Rural y Desastres Naturales
<b>ROIC</b>	Retorno sobre la inversión
<b>SCF</b>	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo
<b>SCL</b>	Sector Social
<b>SG</b>	Garantía soberana
<b>SMART</b>	Específicos, medibles, alcanzables, pertinentes y con un plazo determinado
<b>SPH</b>	División de Protección Social y Salud
<b>TC</b>	Cooperación Técnica
<b>TFFP</b>	Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior
<b>TIR</b>	Tasa interna de retorno
<b>TIU</b>	Unidad de Comercio e Inversión
<b>TSP</b>	División de Transporte
<b>WSA</b>	División de Agua y Saneamiento
<b>XPSR</b>	Proyecto Ampliado de Supervisión

# EFFECTIVIDAD PARA MEJORAR VIDAS

Las perspectivas económicas de América Latina y el Caribe han cambiado radicalmente en los últimos años. En 2014 la región registró su tasa de crecimiento más baja en cuatro años. Según algunas estimaciones, los grandes avances que nuestros países hicieron contra la pobreza se han estancado. Aunque es posible que veamos una ligera recuperación en 2015, el desempeño de la región estará todavía por debajo de su potencial.

En este nuevo escenario, si nuestros países quieren impulsar el crecimiento, tendrán que recurrir a sus propios motores. América Latina y el Caribe tiene una larga agenda de reformas pendientes, orientadas a aumentar la productividad, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está dispuesto a apoyar a la región para asumir este desafío.

Sin embargo, para que seamos la institución líder de desarrollo que nuestros socios exigen, el BID debe maximizar su eficiencia y eficacia. Esta nueva edición de nuestro Panorama de la Efectividad en el Desarrollo, ofrece un recuento detallado de los esfuerzos que llevamos a cabo para lograr esa meta en este último año.

La premisa es simple: para poder mejorar, necesitamos medir y evaluar cuidadosamente cómo nos desempeñamos. Para una institución de desarrollo, es igualmente importante distinguir lo que funciona de lo que no. Es por eso que hemos seguido perfeccionando el Marco de la Efectividad en el Desarrollo, nuestro instrumento para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de proyectos, desde su creación en el 2008.

La información y los conocimientos obtenidos a través de este proceso sistemático nos han permitido construir una base de conocimientos prácticos, que a su vez nos ayuda a preparar mejores proyectos y corregir aquellos que requieren ajustes. Las lecciones aprendidas en este proceso se comparten regularmente con nuestros socios y otros profesionales a través de las versiones impresa y en línea de este informe.

Nuestros instrumentos para la efectividad en el desarrollo, además de ayudarnos a mejorar nuestro desempeño operativo, también nos permiten hacer seguimiento a nuestro propio progreso hacia el cumplimiento de nuestros compromisos institucionales. A través del Marco de Resultados Corporativos, podemos medir nuestras contribuciones al desarrollo de la región, así como comprobar si estamos logrando los objetivos específicos acordados bajo el Nove-no Aumento General de Capital.

Este informe muestra que estamos en camino de alcanzar la mayoría de nuestras metas. Por ejemplo, ya cumplimos con 14 metas de nuestra contribución a los Objetivos Regionales de Desarrollo. Y en el caso de nuestras metas de préstamo, tres de las cuatro prioridades de préstamo se alcanzaron en el 2014. Además 23 de los 30 indicadores de efectividad y eficiencia operativa están en camino de alcanzar su meta en el 2015.

Sin embargo, así como los países deben hacer esfuerzos adicionales para conseguir un mayor crecimiento, el BID también necesita esforzarse aún más. Dada las crecientes demandas que nuestros gobiernos enfrentan, no podemos simplemente confiarnos en lo que nos ha funcionado en el pasado.

Tenemos que ser innovadores para ayudar a la región a enfrentar sus desafíos más apremiantes de la manera más efectiva posible. El año pasado empezamos a explorar nuevos enfoques, por ejemplo, trabajando más en equipo, tanto a nivel interno como con nuestros socios, para apalancar mejor nuestro conocimiento colectivo y experiencia.

El BID está decidido a ser el mejor socio para el desarrollo de América Latina y el Caribe y así cumplir con nuestra misión de mejorar vidas. Este informe es un testimonio de ese compromiso.

**Luis Alberto Moreno**  
**Presidente**  
**Banco Interamericano de Desarrollo**  
**Washington, D.C., marzo de 2015**



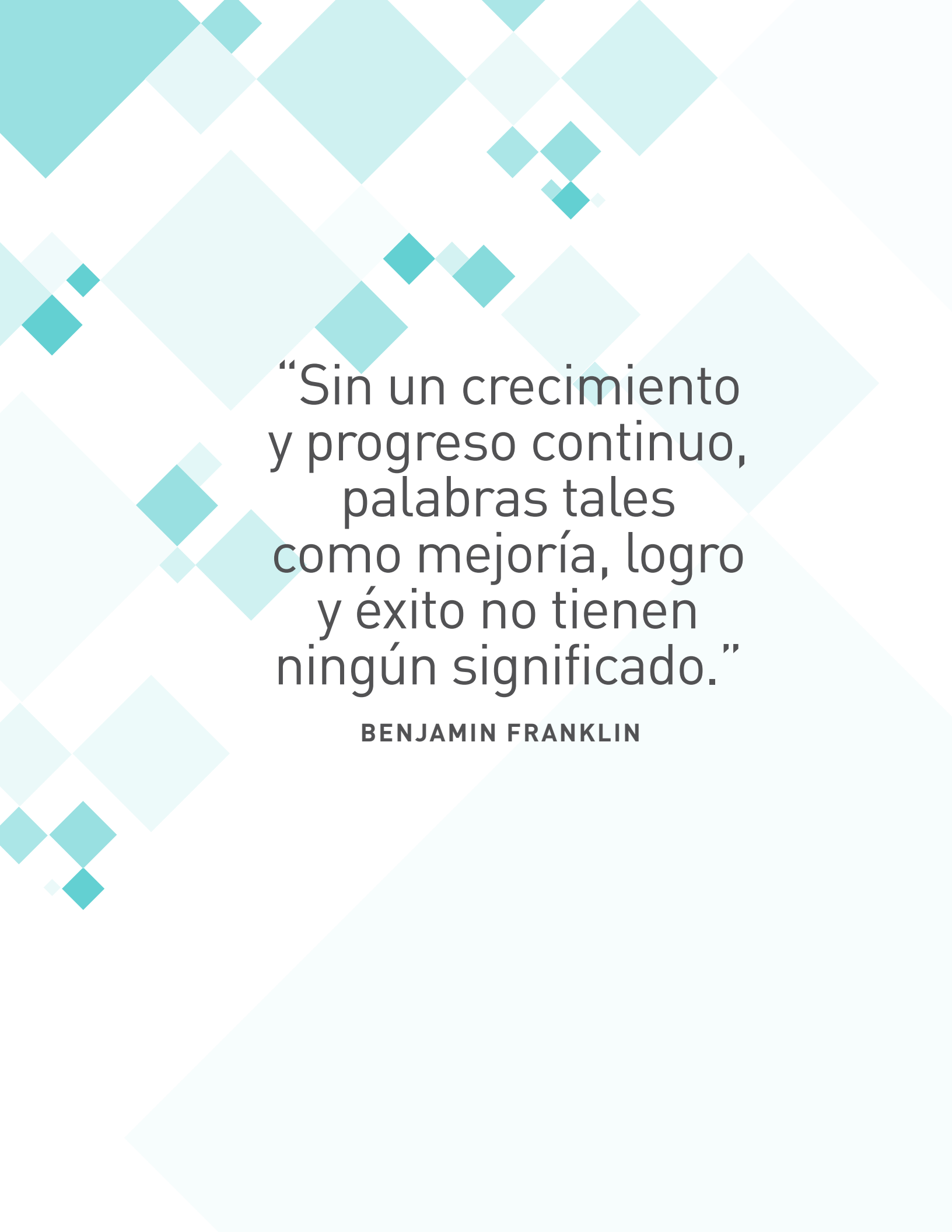




# PANORAMA GENERAL

INTRODUCCIÓN

CAP 1. MEDICIÓN DE RESULTADOS A NIVEL CORPORATIVO



“Sin un crecimiento  
y progreso continuo,  
palabras tales  
como mejoría, logro  
y éxito no tienen  
ningún significado.”

**BENJAMIN FRANKLIN**

# INTRODUCCIÓN

**E**l Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está comprometido a mejorar la calidad de vida en América Latina y el Caribe. Cada proyecto del Banco tiene objetivos que buscan lograr esa meta. Sin embargo, este es un proceso largo, sobre todo por la naturaleza y complejidad de los proyectos de desarrollo.

Similar a cuando se busca la rentabilidad de la inversión en un negocio nuevo, los proyectos del BID necesitan tiempo para ser ejecutados antes de que se pueda determinar si se lograron los resultados previstos. Por esa razón, es crucial asegurarse de que los proyectos del BID tengan un impacto positivo para alcanzar los resultados planificados durante su fase de diseño y posteriormente lograr mejorar la calidad de vida.

Con este objetivo en mente, el BID aprobó el **Marco de Efectividad en el Desarrollo** (DEF por sus siglas en inglés) en el año 2008 para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de sus proyectos tanto en el sector público (con garantía soberana) como en el sector privado (sin garantía soberana). El DEF cuenta con tres instrumentos para dar seguimiento a las operaciones con garantía soberana a lo largo de su ciclo de vida: la Matriz de Efectividad en el Desarrollo durante el diseño, el Informe de Seguimiento de Progreso durante la supervisión de

la ejecución y el Informe de Terminación del Proyecto al cierre. Para las operaciones sin garantía soberana, se utilizan tres instrumentos: un kit de instrumentos para efectividad en el desarrollo, el Informe de Supervisión de Proyectos durante el diseño y la ejecución y el Informe de Supervisión del Proyecto Ampliado cuando la operación se ha completado. Finalmente, para registrar los resultados alcanzados por el Banco estos se agregan y se compilan en el Marco de Resultados Corporativos.

Al inicio del ciclo de proyectos de operaciones con garantía soberana, el BID utiliza la **Matriz de Efectividad en el Desarrollo** (DEM) para evaluar si los proyectos presentados ante el Directorio Ejecutivo para su aprobación cuentan con una lógica económica y están respaldados por una teoría del cambio. Además se analiza si los proyectos están apoyados en evidencia y diseñados de una manera que garantice que sus resultados puedan ser evaluados. Durante el inicio del proyecto, la DEM garantiza que los proyectos cumplan con los siguientes requisitos: (1) diagnostiquen adecuadamente el desafío de desarrollo al que el proyecto se enfrenta; (2) propongan un conjunto de soluciones que esté basado en evidencia; (3) protejan los recursos mediante la inclusión de un análisis económico ex ante; y, (4) que estén diseñados para lograr un resultado adecuado, y para lo cual

es importante que incluyan indicadores de impacto que sean específicos, medibles, alcanzables, pertinentes y con un plazo determinado (SMART por sus siglas en inglés).

Una vez que un proyecto con garantía soberana es aprobado y comienza su ejecución, es fundamental hacer seguimiento del progreso de los desembolsos financieros y el progreso físico de los proyectos. Cuando la ejecución del proyecto comienza, el equipo del BID utiliza el **Informe de Seguimiento de Progreso** (PMR por sus siglas en inglés) para medir el avance hacia las metas establecidas al inicio del proyecto. Cada proyecto incluye una matriz de resultados que incluye los productos, los costos, los resultados, y los impactos, así como los indicadores y metas correspondientes que reflejen el cumplimiento de los objetivos del proyecto y finalmente sus resultados. El PMR indica el avance hacia los objetivos establecidos en la matriz de resultados y analiza cualquier deficiencia. El seguimiento no solo toma en cuenta los indicadores, sino también los patrones de presupuesto y desembolso. El PMR, además, ayuda a tomar acciones preventivas y correctivas durante la ejecución del proyecto, en caso de que un proyecto presente dificultades o el contexto en el que se está ejecutando cambie. En el caso de los proyectos sin garantía soberana, el Banco utiliza los **Informes de Supervisión de Proyectos** (PSR por sus siglas en inglés) que se preparan anualmente para facilitar el seguimiento y permitir acciones correctivas cuando sean necesarias.

Para documentar los resultados alcanzados y registrar las lecciones aprendidas cuando un proyecto con garantía soberana ha culminado, se prepara un **Informe de Terminación del Proyecto** (PCR por sus siglas en inglés). El PCR permite una revisión exhaustiva del proyecto de principio a fin, analizando

si el proyecto cumplió con sus objetivos y si se alcanzaron los objetivos esperados, así como también cuáles fueron los desafíos encontrados durante la ejecución. El PCR no solo sirve como un mecanismo de rendición de cuentas, sino también como un instrumento de aprendizaje. El análisis de PCR, que incluye la medición de los objetivos cumplidos, es lo suficientemente amplio como para recoger lecciones y recomendaciones producto de los años de ejecución del proyecto que pueden servir para otros proyectos a futuro. Si al momento de que el PCR se está ejecutando, se culminan evaluaciones de impacto asociadas a un proyecto, el PCR incorpora estos hallazgos de manera que pueda ser fácilmente accesible para los futuros equipos de proyecto. Al cierre de los proyectos sin garantía soberana se utiliza el **Informe del Proyecto Ampliado de Supervisión** (XPSR por sus siglas en inglés), que cumple con un propósito similar. Este año, las directrices de los proyectos sin garantía soberana han estado bajo revisión y el ejercicio de auto-evaluación de dichos proyectos no se llevó a cabo.

Por último, el BID mide su progreso anual en pro de las prioridades institucionales y objetivos de desarrollo a través de un conjunto de indicadores en el **Marco de Resultados Corporativos** (CRF por sus siglas en inglés). Los indicadores sujetos a seguimiento en el CRF proporcionan información clave sobre las contribuciones del Banco al desarrollo de América Latina y el Caribe, así como el avance en el logro de resultados concretos en cada una de los cinco sectores prioritarios del Banco para el periodo 2012-15. Estos son: (1) política social para la equidad y la productividad; (2) infraestructura para la competitividad y el bienestar social; (3) instituciones para el crecimiento y el bienestar social; (4) integración competitiva internacional a nivel regional y mun-

dial; y (5) protección del medio ambiente, respuesta al cambio climático, promoción de la energía renovable y robustecimiento de la seguridad alimentaria.

El año 2014 fue un año importante para el Marco de Efectividad en el Desarrollo. El PMR fue rediseñado en el 2013 y se implementó una nueva metodología en el 2014 la cual ofrece una descripción más precisa del estado de ejecución de los proyectos. Esto se logra mediante el uso de un conjunto de indicadores más amplio para la evaluación de proyectos y mejores mecanismos para garantizar la calidad de los datos utilizados en dichas evaluaciones.

También en el 2014, la metodología de los PCR se actualizó y se llevó a cabo un programa piloto utilizando la nueva metodología PCR para evaluar un conjunto de proyectos. La nueva metodología se basa en el seguimiento de la matriz de los resultados de cada proyecto aprobado por el Directorio Ejecutivo y la evaluación de los productos y los resultados obtenidos por el proyecto en comparación con el plan inicial. Al complementar la información suministrada por los datos cuantitativos con los datos cualitativos, los nuevos informes de terminación del proyecto tienen por objeto proporcionar una visión completa de la ejecución de un proyecto con garantía soberana, con el objetivo primordial de facilitar lecciones concretas y recomendaciones para futuros proyectos.

Este informe resume los logros de efectividad en el desarrollo y los desafíos durante el año 2014. El capítulo 1 presenta los avances en los indicadores en el Marco de Resultados Corporativos (CRF por sus siglas en inglés) del BID en comparación con las metas establecidas. La información se presenta para cada uno de los cuatro niveles del CRF, que incluyen Objetivos Regionales de Desarrollo, Productos, Indicadores del Programa de Préstamos, y Efectividad y Eficiencia Operacionales.

Los capítulos 2, 3 y 4 relatan el uso de los instrumentos para el diseño, seguimiento y cierre de los proyectos del BID, respectivamente. El capítulo 4 se enfoca particularmente en los hallazgos de una nueva generación de PCR para operaciones con garantía soberana que profundizan los resultados y la atribución de las operaciones financiadas por el BID.

Por último, los capítulos 5 y 6 se refieren a cómo el BID está aprendiendo de su experiencia operacional. El capítulo 5 continúa una iniciativa comenzada el año pasado con este informe, para reportar no solo sobre lo que funcionó en el BID, sino también lo que no funcionó en cinco áreas operativas. Este año, las recomendaciones se derivan de proyectos relacionados con el acceso a los mercados financieros; transferencias monetarias condicionadas; género y diversidad; innovación, ciencia y tecnología; y turismo. El capítulo 6 presenta los resultados de una serie de evaluaciones de impacto terminadas durante el año 2014. El conocimiento generado a partir de estas evaluaciones proporciona valiosas lecciones para nuestros países miembros prestatarios y para el BID. Estas lecciones son esenciales para el diseño de nuevos proyectos, así como para la adaptación de los que están en marcha, con el objetivo de maximizar la efectividad en el desarrollo.

Las mejoras en los instrumentos del Marco de Efectividad en el Desarrollo, así como los hallazgos y las lecciones reportadas en las siguientes páginas, son testimonio del fuerte compromiso del BID para reducir la pobreza y acelerar el crecimiento económico en la región. Este marco garantiza que el BID ofrezca operaciones sólidas y de alto impacto para poder ir más allá de sus objetivos específicos y brindar así una gran variedad de oportunidades de aprendizaje para fortalecer continuamente nuestros esfuerzos para mejorar la calidad de vida en América Latina y el Caribe.

# MEDICIÓN DE RESULTADOS A NIVEL CORPORATIVO

**E**l Marco de Resultados Corporativos (CRF por sus siglas en inglés) es el principal instrumento con que cuenta el BID para realizar el seguimiento al cumplimiento de sus objetivos estratégicos. Este marco brinda información clave sobre la contribución del Banco al desarrollo de América Latina y el Caribe, así como sobre la efectividad y eficiencia de sus actividades. Al igual que con cualquier instrumento de desempeño institucional, el CRF difícilmente puede reflejar todos los aspectos de la labor del BID; sin embargo, su estructura en cuatro niveles brinda una idea sobre los avances de la institución y de la región en múltiples ámbitos. Los datos se agrupan en cuatro niveles:

- Los Objetivos Regionales de Desarrollo ilustran los avances de la región en respuesta a los desafíos del desarrollo de largo plazo;
- Las Contribuciones de los Productos resumen los aportes de las operaciones financiadas por el BID al desarrollo de la región;
- Los Indicadores del Programa de Préstamos reflejan el modo en que el BID está dirigiendo su capacidad de financiamiento hacia áreas prioritarias;
- Los Indicadores de Efectividad y Eficiencia Operacionales comprenden todo lo relacionado con la manera en que el Banco conduce sus actividades.

El gráfico 1.1 resume los avances en los indicadores del CRF en cada uno de estos cuatro niveles, los cuales se describen con mayor detalle en las siguientes secciones. Cuando no se dispone de datos definitivos y plenamente validados se incluyen datos preliminares y para períodos parciales, a medida que el BID continúa perfeccionando el rigor de sus procesos de validación de datos.<sup>1</sup> En los cuadros que se

# OBJETIVOS REGIONALES DE DESARROLLO

Permiten hacer un seguimiento de los avances de la región frente a los desafíos de desarrollo de largo plazo

## CONTRIBUCIONES DE LOS PRODUCTOS

Resumen la contribución de las operaciones del BID a cada una de las prioridades sectoriales definidas en su Estrategia Institucional

- Política social para la equidad y la productividad
- Infraestructura para la competitividad y el bienestar social
- Instituciones para el crecimiento y el bienestar social
- Integración competitiva internacional a nivel regional y mundial
- Protección del medio ambiente, respuesta al cambio climático, promoción de la energía renovable y robustecimiento de la seguridad alimentaria

## PROGRAMA DE PRESTAMOS

Expresan los más altos mandatos y prioridades del Banco

- Países pequeños y vulnerables
- Reducción de la pobreza y mejoramiento de la equidad
- Cambio climático, energía sostenible y sostenibilidad medioambiental
- Cooperación e integración regionales

## EFFECTIVIDAD Y EFICIENCIA OPERACIONALES

Resumen el desempeño de los esfuerzos del BID por mejorar su propia efectividad y eficiencia

- Efectividad – Estrategias de país
- Efectividad – Préstamos
- Efectividad – Cooperaciones técnicas
- Efectividad – Satisfacción de los socios
- Eficiencia
- Recursos humanos

● Encaminado      ● Sin tendencia clara

Gráf. 1.1: Panorama de los avances

presentan a continuación se emplea el símbolo de luces del semáforo con el fin de indicar la probabilidad de alcanzar las metas de 2015 para los indicadores en los tres niveles a los que se asignaron metas en el Noveno Aumento General de Recursos del BID (IDB-9). Los Objetivos Regionales de Desarrollo carecen de metas, dado que los avances con relación a estos indicadores no pueden atribuirse a

actividades específicas del BID. En el [anexo de CRF](#) que fue recientemente ampliado y al que todos los interesados pueden acceder a través del [sitio virtual del DEO](#), se ofrece información detallada sobre la metodología del semáforo y los tipos de proyectos que contribuyen a los valores presentados en los siguientes cuadros.

<sup>1</sup> La decisión del Banco de consignar datos preliminares y de períodos parciales permite que exista una mejor alineación con otros ciclos de presentación de información y una mayor eficiencia en el proceso de recopilación de datos. Una vez que se cierren los ciclos establecidos

de notificación para todos los indicadores del CRF, las cifras preliminares presentadas en este informe se actualizarán en el [sitio virtual del DEO](#) y se comunicarán posteriormente al Directorio Ejecutivo.

# Cuadro A

## Objetivos Regionales de Desarrollo

Los indicadores asociados a los Objetivos Regionales de Desarrollo informan sobre los avances en el desarrollo en la región a largo plazo. Muchos de ellos guardan relación directa con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los avances relativos a estos indicadores no pueden atribuirse directamente al BID, sino que se producen como resultado de una combinación de políticas y programas implementadas por los países miembros prestatarios del BID, frecuentemente con apoyo financiero del BID u otros socios. Pese al carácter único y cambiante de los objetivos de desarrollo de cada país miembro prestatario, estos indicadores ofrecen un importante contexto para los desafíos generales de desarrollo de la región y pueden ayudar al BID en

el seguimiento de tendencias de orden general que podrían repercutir en futuras decisiones de programación y planificación estratégica.

Como se aprecia en el cuadro A, los indicadores relativos a los Objetivos Regionales de Desarrollo se organizan en torno a las cinco prioridades sectoriales del BID aprobadas en el marco del IDB-9: (1) política social para la equidad y la productividad; (2) infraestructura para la competitividad y el bienestar social; (3) instituciones para el crecimiento y el bienestar social; (4) integración competitiva internacional a nivel regional y mundial, y (5) protección del medio ambiente, respuesta al cambio climático, promoción de la energía renovable y robustecimiento de la seguridad alimentaria.

### Política social para la equidad y la productividad

Objetivo	Línea de base		Avance <sup>A</sup>	
	Valor	Año	Valor	Año
2.1.1 Tasa de pobreza extrema	13%	2007	11%	2012
2.1.2 Coeficiente de Gini de desigualdad per cápita en ingresos familiares	0,55	1999–2004	0,49	2008–2013
2.1.3 Proporción de jóvenes de 15 a 19 años que completan el noveno grado	47%	2000–2007	67%	2007–2013
2.1.4 Tasa de mortalidad materna (por cada 100.000 nacimientos vivos)	100	2000	85	2013
2.1.5 Tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000 nacimientos vivos)	21	2007	16	2013
2.1.6 Proporción de empleo formal frente al empleo total	46%	2007	53%	2013

### Infraestructura para la competitividad y el bienestar social

Objetivo	Línea de base		Avance <sup>A</sup>	
	Valor	Año	Valor	Año
2.2.1 Incidencia de enfermedades propagadas por el agua (por cada 100.000 habitantes)	9,6	2002	5,9	2008
2.2.2 Cobertura de vías pavimentadas (km/km <sup>2</sup> )	0,038	2001–2006	0,036	2007–2012
2.2.3 Porcentaje de viviendas con suministro eléctrico	93%	2007	96%	2013
2.2.4 Proporción de la población urbana que habita en viviendas de suelo duro. Proxy <sup>B</sup> : proporción de población urbana viviendo en barrios marginales	29%	2000	24%	2012



# Cuadro A

## Objetivos Regionales de Desarrollo

### Instituciones para el crecimiento y el bienestar social

Objetivo	Línea de base		Avance <sup>A</sup>	
	Valor	Año	Valor	Año
2.3.1 Porcentaje de firmas que usan a los bancos para financiar las inversiones	19,6%	2006	32,7%	2010
2.3.2 Índice de recaudación tributaria efectiva frente a la potencial Proxy <sup>B</sup> : recaudo actual de impuestos (% del PIB)	17,7%	2007	21,6%	2012
2.3.3 Porcentaje de niños menores de 5 años cuyo nacimiento ha sido registrado	89%	2000–2007	92%	2005–2012
2.3.4 Gasto público administrado en forma descentralizada como porcentaje del gasto público total	20%	2007	25%	2011
2.3.5 Homicidios por cada 100.000 habitantes	25,1	2008	23	2010–2013

3

### Integración competitiva, internacional a nivel regional y mundial

Objetivo	Línea de base		Avance <sup>A</sup>	
	Valor	Año	Valor	Año
2.4.1 Apertura al comercio exterior (comercio como porcentaje del PIB)	84,9%	2004–2007	77,6%	2010–2013
2.4.2 Comercio intrarregional en América Latina y el Caribe como porcentaje del comercio mercantil total	Exportaciones:	24,2%	27,8%	2010–2013
	Importaciones:	33,1%		
2.4.3 Flujos netos de inversión extranjera directa como porcentaje del PIB	4,2%	2004–2007	4,8%	2010–2013

4

### Protección del medio ambiente, respuesta al cambio climático, promoción de la energía renovable y robustecimiento de la seguridad alimentaria

Objetivo	Línea de base		Avance <sup>A</sup>	
	Valor	Año	Valor	Año
2.5.1 Emisiones de CO <sub>2</sub> (kilogramos) por US\$1 del PIB (PPA)	0,29	2006	0,28	2010
2.5.2 Países con capacidad de planificación en mitigación y adaptación al cambio climático	3	2009	17	2014
2.5.3 Daños económicos notificados anualmente como resultado de desastres naturales (en mil millones de dólares estadounidenses)	\$7,7	2007	\$8,9	2013
2.5.4 Proporción de zonas terrestres y marinas protegidas de la superficie territorial total (%)	19,3%	2009	20,3%	2012
2.5.5 Tasa de crecimiento anual del PIB agropecuario (%)	3,7%	2005–2007	2,5%	2010–2012

5

A. Los datos del cuadro de los Objetivos regionales de desarrollo son tomados de fuentes externas. Debido a que dichos indicadores han sido diseñados para medir impacto a largo plazo, sólo se dispone de actualizaciones periódicas. Las fuentes son: EM-DAT; Informe sobre el Estado Mundial de la Infancia, 2014; Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, CEPAL, 2013; Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC); Objetivos de

Desarrollo del Milenio: Informe 2014 (Anexo Estadístico), Naciones Unidas; datos de la ONUDD; Indicadores del desarrollo mundial 2014, Banco Mundial; datos de la OMS; Estadísticas Mundiales de Rutas, 2014; datos de la OLADE, y Encuesta de Empresas del Banco Mundial e IFC.

B. Se reporta una variable proxy dada la falta de disponibilidad de datos del indicador original.

# Cuadro B

## Contribución de los Productos a los Objetivos Regionales de Desarrollo

**A**l igual que en el caso de los Objetivos Regionales de Desarrollo, los resultados que figuran en el cuadro B ilustran los avances logrados en determinadas áreas de las cinco prioridades sectoriales del BID. Los indicadores miden la contribución de este último a los resultados nacionales de desarrollo, en la medida en que proporcionan datos sobre productos y beneficiarios de los proyectos que financia. Los avances en esos indicadores dependen en gran medida de las decisiones del BID y sus países miembros prestatarios en materia de programación, así como del tiempo necesario para que los proyectos se ejecuten y generen resultados mensurables.

Asimismo, el cuadro B contiene gráficos de barras en los cuales se ilustra el progreso acumulado en cada indicador desde 2012, los resultados programados que se prevé alcanzar al final de 2015 en caso de que la meta todavía no se ha alcanzado y la brecha restante para alcanzar la meta, cuando corresponde. Esta información permite establecer una clasificación según si se ha cumplido la meta para el indicador, si va encaminado hacia su meta en 2015, si está fuera de curso, o si no exhibe una tendencia clara. Los datos y el [anexo sobre el CRF en el sitio virtual del DEO](#) ofrecen mayores detalles sobre las lí-

neas de base, los avances en años previos y los tipos de operaciones que contribuyen a cada indicador (préstamos con garantía soberana, SG; préstamos sin garantía soberana, NSG; u operaciones de cooperación técnica,TC).

Además de presentar datos globales para todos los países miembros prestatarios del BID, en el cuadro B se presentan datos desagregados por género y origen étnico conforme a lo acordado en el IDB-9. También, se destaca la evolución de los cuatro países más pobres de la región que son elegibles para recibir recursos concesionales del Fondo para Operaciones Especiales (FOE)—Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua.<sup>2</sup>

En general, se prevé que el Banco alcance la mayoría de sus metas en términos de productos. De las 27 metas ya se han cumplido 14, y se espera lograr otras tres en 2015. Tal y como se indicó en el DEO del año pasado, en algunos casos las metas del CRF no se cumplirán debido al momento en que los proyectos se aprobaron y al tiempo que toma generar resultados medibles, mientras que en otros casos las metas originales fueron demasiado ambiciosas.<sup>3</sup> Por lo tanto, el color de la luz del semáforo para este año sólo revela unos pocos cambios con relación a 2013.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Dado que Haití es el país más pobre de la región, desde 2007 su financiamiento por parte del BID ha provenido exclusivamente de recursos de su Facilidad de Financiamiento no Reembolsable.

<sup>3</sup> Por ejemplo, cuando se fijó la meta para el indicador 3.1.6 no se estaba realizando un amplio seguimiento de la información relativa al empleo y los resultados finales fueron inferiores a lo que se esperaba.

<sup>4</sup> En algunos casos, las contribuciones de los proyectos a los indicadores del CRF se ajustaron a raíz del proceso de validación de datos, por lo que el total acumulado que se presenta en el DEO de 2014 no siempre es igual a la suma de los datos presentados en años anteriores. El [sitio virtual del DEO](#) ofrece información detallada sobre los datos finales validados para 2013.

# POLÍTICA SOCIAL

## PARA LA EQUIDAD Y LA PRODUCTIVIDAD

Indicador	Avance 2014 <sup>A</sup>	Avance acumulado	Avance hacia el objetivo	Objetivo 2012-2015 <sup>B</sup>	Estatus
<b>3.1.1 Estudiantes beneficiados por proyectos de educación</b>	<b>2.922.876</b>	<b>10.863.872</b>		8.500.000	✓
niñas	1.432.209				
niños	1.490.667				
Países FOE	20.497				
<b>3.1.2 Maestros capacitados</b>	<b>111.782</b>	<b>310.598</b>		530.000	✗
Países FOE	2.124				
<b>3.1.3 Personas que reciben plan básico de servicios de salud</b>	<b>6.626.824</b>	<b>23.168.699</b>		23.000.000	✓
indígenas	1.244.464				
afrodescendientes	n.d.				
Países FOE	825.583				
<b>3.1.4 Personas que se benefician de programas destinados a combatir la pobreza</b>	<b>2.473.462</b>	<b>17.521.109</b>		16.000.000	✓
indígenas	243.124				
afrodescendientes	n.d.				
Países FOE	983.444				
<b>3.1.5 Personas que se benefician de programas que promueven una mayor productividad laboral</b>	<b>223.217</b>	<b>857.337</b>		600.000	✓
mujeres	160.001				
hombres	63.216				
Países FOE	1.547				
<b>3.1.6 Número de empleos añadidos al sector formal</b>	<b>25.098</b>	<b>75.762</b>		160.000	✗
Países FOE	69				

1 CUADRO B: CONTRIBUCIÓN DE LOS PRODUCTOS A LOS OBJETIVOS REGIONALES DE DESARROLLO

n.d. No hay datos

A. El avance en 2014 refleja resultados preliminares y parciales para el año. El anexo sobre el CRF en [deo.iadb.org](http://deo.iadb.org) ofrece detalles sobre las fechas específicas de corte.

B. No se fijaron metas específicas para los países FOE (Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua).

Avance acumulado desde 2012

Avance previsto hasta 2015

Brecha

Meta cumplida

Encaminado

Sin tendencia clara

Fuera de curso

# INFRAESTRUCTURA PARA LA COMPETITIVIDAD Y EL BIENESTAR SOCIAL

# 2

CUADRO B: CONTRIBUCIÓN DE LOS PRODUCTOS  
A LOS OBJETIVOS REGIONALES DE DESARROLLO

Indicador	Avance 2014 <sup>A</sup>	Avance acumulado	Avance hacia el objetivo	Objetivo 2012-2015 <sup>B</sup>	Estatus
<b>3.2.1 Hogares con abastecimiento de agua nuevo o mejorado</b>	<b>86.726</b>	<b>655.198</b>		2.770.000	✗
indígenas	3.505				
afrodescendientes	5.451				
Países FOE	26.625				
<b>3.2.2 Hogares con conexiones sanitarias nuevas o mejoradas</b>	<b>161.331</b>	<b>1.172.387</b>		3.600.000	✗
indígenas	3.537				
afrodescendientes	8.034				
Países FOE	22.132				
<b>3.2.3 Km de caminos interurbanos construidos, mantenidos o mejorados</b>	<b>5.675</b>	<b>23.337</b>		53.000	✗
Países FOE	47				
<b>3.2.4 Km de líneas de transmisión y distribución eléctrica instaladas o mejoradas</b>	<b>890</b>	<b>9.500</b>		1.000	✓
Países FOE	565				
<b>3.2.5 Familias con viviendas nuevas o mejoradas</b>	<b>471.186</b>	<b>801.416</b>		25.000	✓
indígenas	n.d.				
afrodescendientes	n.d.				
Países FOE	5.347				

0% < > 100%

n.d. No hay datos

A. El avance en 2014 refleja resultados preliminares y parciales para el año. El [anexo sobre el CRF en deo.iadb.org](#) ofrece detalles sobre las fechas específicas de corte.

B. No se fijaron metas específicas para los países FOE (Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua).

Avance acumulado desde 2012 ■

Avance previsto hasta 2015 ■

Brecha

Meta cumplida ✓

Encaminado ●

Sin tendencia clara ▲

Fuera de curso ✗

# INSTITUCIONES PARA EL CRECIMIENTO Y EL BIENESTAR SOCIAL

Indicador	Avance 2014 <sup>A</sup>	Avance acumulado	Avance hacia el objetivo	Objetivo 2012-2015 <sup>B</sup>	Estatus
<b>3.3.1</b> Micro, pequeñas o medianas empresas productivas financiadas	<b>276.271</b>	<b>2.365.765</b>		120.000	✓
<i>Países FOE</i>	8.087				
<b>3.3.2</b> Sistemas financieros públicos implementados o renovados (presupuesto, tesorería, contabilidad, deuda y recaudaciones)	<b>5</b>	<b>35</b>		28	✓
<i>Países FOE</i>	0				
<b>3.3.3</b> Personas ingresadas en un registro civil o de identificación	<b>1.653.914</b>	<b>9.960.780</b>		3.000.000	✓
mujeres	793.830				
hombres	860.084				
indígenas	115.763				
afrodescendientes	82.688				
<i>Países FOE</i>	158				
<b>3.3.4</b> Gobiernos municipales o subnacionales de otro tipo que reciben apoyo	<b>177</b>	<b>587</b>		1.000	⬆️
<i>Países FOE</i>	54				
<b>3.3.5</b> Ciudades que se benefician de proyectos de seguridad ciudadana	<b>1</b>	<b>28</b>		32	●
<i>Países FOE</i>	0				

0% < > 100%

n.d. No hay datos

A. El avance en 2014 refleja resultados preliminares y parciales para el año. El [anexo sobre el CRF en deo.iadb.org](#) ofrece detalles sobre las fechas específicas de corte.

B. No se fijaron metas específicas para los países FOE (Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua).

Avance acumulado desde 2012   
 Avance previsto hasta 2015   
 Brecha

Meta cumplida   
 Encaminado   
 Sin tendencia clara   
 Fuera de curso

3 CUADRO B: CONTRIBUCIÓN DE LOS PRODUCTOS A LOS OBJETIVOS REGIONALES DE DESARROLLO

# INTEGRACIÓN COMPETITIVA, INTERNACIONAL A NIVEL REGIONAL Y MUNDIAL

# 4

CUADRO B: CONTRIBUCIÓN DE LOS PRODUCTOS  
A LOS OBJETIVOS REGIONALES DE DESARROLLO

Indicador	Avance 2014 <sup>A</sup>	Avance acumulado	Avance hacia el objetivo	Objetivo 2012–2015 <sup>B</sup>	Estatus
<b>3.4.1</b> Funcionarios públicos de comercio y empresarios privados capacitados en comercio e inversiones	<b>14.001</b>	<b>51.363</b>		65.000	▲
mujeres	3.220				
hombres	10.781				
Países FOE	1.423				
<b>3.4.2</b> Convenios de integración regional y subregional e iniciativas de cooperación apoyadas	<b>0</b>	<b>15</b>		10	✓
Países FOE	0				
<b>3.4.3</b> Proyectos transfronterizos y transnacionales apoyados (infraestructura, aduanas, etc.)	<b>4</b>	<b>23</b>		22	✓
Países FOE	1				
<b>3.4.4</b> Número de transacciones de comercio internacional financiadas	<b>553</b>	<b>3.054</b>		1.000	✓
Países FOE	130				
<b>3.4.5</b> Volumen de movilización efectuada por proyectos/compañías financiadas sin garantía soberana (en mil millones de dólares estadounidenses)	<b>\$0,889</b>	<b>\$12,2</b>		\$31,2	✗
Países FOE	\$0.017				
			0% < > 100%		

n.d. No hay datos

A. El avance en 2014 refleja resultados preliminares y parciales para el año. El [anexo sobre el CRF](#) en [deo.iadb.org](#) ofrece detalles sobre las fechas específicas de corte.

B. No se fijaron metas específicas para los países FOE (Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua).

Avance acumulado desde 2012 Avance previsto hasta 2015 Brecha

Meta cumplida Encaminado Sin tendencia clara Fuera de curso

# PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE RESPUESTA AL CAMBIO CLIMÁTICO PROMOCIÓN DE LA ENERGÍA RENOVABLE Y ROBUSTECIMIENTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

## 5 CUADRO B: CONTRIBUCIÓN DE LOS PRODUCTOS A LOS OBJETIVOS REGIONALES DE DESARROLLO

Indicador	Avance 2014 <sup>A</sup>	Avance acumulado	Avance hacia el objetivo	Objetivo 2012-2015 <sup>B</sup>	Estatus
<b>3.5.1</b> Capacidad de generación eléctrica de fuentes de bajo contenido de carbono frente a la capacidad de generación total financiada por el BID	72%	70%		93%	▲
<i>Países FOE</i>	0%				
<b>3.5.2</b> Personas dotadas de acceso a sistemas de transporte público mejorado con menor emisión de carbono	13.060	2.651.977		8.500.000	✘
indígenas	n.d				
afrodescendientes	n.d				
<i>Países FOE</i>	0				
<b>3.5.3</b> Marcos nacionales para mitigación del cambio climático apoyados	0	5		5	✓
<i>Países FOE</i>	0				
<b>3.5.4</b> Proyectos piloto de cambio climático en agricultura, energía, salud, agua y saneamiento, transporte y vivienda	2	10		10	✓
<i>Países FOE</i>	0				
<b>3.5.5</b> Cantidad de proyectos con componentes que contribuyen a un mejor manejo de las áreas protegidas terrestres y marinas	8	28		30	●
<i>Países FOE</i>	0				
<b>3.5.6</b> Agricultores con acceso a mejores servicios e inversiones agrícolas	66.780	3.081.657		5.000.000	●
mujeres	27.567				
hombres	39.213				
indígenas	14.323				
afrodescendientes	6.663				
<i>Países FOE</i>	13.627				

n.d. No hay datos

A. El avance en 2014 refleja resultados preliminares y parciales para el año. El [anexo sobre el CRF en \*deo.iadb.org\*](#) ofrece detalles sobre las fechas específicas de corte.

B. No se fijaron metas específicas para los países FOE (Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua).

Avance acumulado desde 2012   
 Avance previsto hasta 2015   
 Brecha

Meta cumplida   
 Encaminado   
 Sin tendencia clara   
 Fuera de curso

# Cuadro C

## Indicadores del Programa de Préstamos

Los Indicadores del Programa de Préstamos reflejan el porcentaje del volumen total de aprobaciones de préstamos SG y NSG que se dirige a las siguientes cuatro prioridades de financiamiento: (1) países pequeños y vulnerables; (2) reducción de la pobreza y mejoramiento de la equidad; (3) cambio climático, energías sustentables (incluyendo las renovables) y sostenibilidad medioambiental, y (4) cooperación e integración regionales.

Tal como se aprecia en el cuadro C, el financiamiento del BID durante 2014 cumplió o excedió la meta correspondiente de 2015 en tres de las cuatro prioridades. Aunque no existe una meta de financiamiento para los países del FOE, en la mayoría de los casos el porcentaje de préstamos destinado a las

prioridades de financiamiento en estos cuatro países (Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua) fue mayor que el porcentaje de todos los países.

Dado que las metas relativas a los Indicadores del Programa de Préstamos solo aplican a 2015, es posible que el progreso logrado en 2014 no sea una buena indicación de si se cumplirá el objetivo. Las aprobaciones en cualquier año específico están supeditadas en gran medida a la demanda de los países, y por consiguiente pueden variar ampliamente de un año a otro. No obstante, la información preliminar sobre el programa operativo de este año indica que es probable que se cumplan las cuatro metas para los Indicadores del Programa de Préstamos en 2015.<sup>5</sup>

Indicador	Línea de base 2006–2009	Avance 2014 <sup>A</sup>	Objetivo 2015 <sup>B</sup>	Estatus
<b>1.1 Préstamos a países pequeños y vulnerables</b>	27%	36%	35%	●
<i>Países FOE</i>		100%		
<b>1.2 Préstamos para reducción de la pobreza y mejoramiento de la equidad</b>	40%	45%	50%	●
<i>Países FOE</i>		59%		
<b>1.3 Préstamos para apoyar iniciativas sobre cambio climático, energías sustentables (incluyendo las renovables) y sostenibilidad medio ambiental</b>	5%	33%	25%	●
<i>Países FOE</i>		33%		
<b>1.4 Préstamos en apoyo de la cooperación e integración regionales</b>	10%	30%	15%	●
<i>Países FOE</i>		63%		

A. La suma de los porcentajes es mayor de 100 debido a que los préstamos pueden clasificarse en más de una categoría.

B. No se fijaron metas específicas para los países FOE (Bolivia, Guyana, Honduras, y Nicaragua).

● Encaminado  
▲ Sin tendencia clara  
✘ Fuera de curso

<sup>5</sup> Las estimaciones basadas en las operaciones programadas a noviembre de 2014 indican que las metas de financiamiento se cumplirán en 2015. Aun así, esta información está sujeta a cambios.



# Cuadro D

## Efectividad y Eficiencia Operacionales

El cuarto nivel del CRF incluye una serie de indicadores que miden el desempeño interno del BID en términos de efectividad, eficiencia y recursos humanos. En el cuadro D se observa que de los 30 indicadores de este nivel, 23 tienen probabilidad de cumplirse en 2015.

El BID ha tenido un desempeño especialmente sólido en los indicadores relacionados con la efectividad de las estrategias de país y los préstamos.

Por ejemplo, los esfuerzos dirigidos a optimizar la adopción de medidas de mitigación para proyectos con riesgos ambientales y sociales elevados han producido claras mejoras en el indicador 4.2.2 (véase el recuadro 1.1). El desempeño del BID también sigue siendo favorable en materia de satisfacción de los socios, medida a través del Sistema de Retroalimen-

### Efectividad: Estrategias de País

Indicador	Línea de base 2006–2009 <sup>A</sup>	Avance 2014 <sup>B</sup>	Objetivo 2015 <sup>C</sup>	Estatus
<b>4.1.1</b> Porcentaje de Estrategias de País con puntajes satis-factorios en dimensiones de evaluabilidad	27%	100%	85%	●
<i>Países FOE</i>		100%		
Porcentaje de Estrategias de País que a la terminación tienen resultados satisfactorios que pueden validarse para:				
<b>4.1.2</b> Efectos directos sectoriales	100%*	100%	65%	●
<i>Países FOE</i>		100%		
<b>4.1.3</b> Efectos directos financieros	100%*	100%	75%	●
<i>Países FOE</i>		100%		
<b>4.1.4</b> Avances en la construcción y utilización de sistemas nacionales	65%*	70%	55%	●
<i>Países FOE</i>		69%		

n.d. No hay datos

A. Las líneas de base marcadas con \* fueron establecidas en 2012. No estaban disponibles al momento de establecer las metas. Sin embargo, fueron incluidos para establecer algún tipo de tendencia.

B. Los valores estimados para 2014 se basan en datos preliminares o para períodos parciales. El [anexo sobre el CRF en deo.iadb.org](#) ofrece detalles sobre las fechas específicas de corte usadas para cada indicador.

C. No se fijaron metas específicas para los países FOE (Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua).

Encaminado ●  
Sin tendencia clara ●  
Fuera de curso ✖



# Cuadro D

## Efectividad y Eficiencia Operacionales

### Efectividad: Préstamos

Indicador	Línea de base 2006–2009 <sup>A</sup>	Avance 2014 <sup>B</sup>	Objetivo 2015 <sup>C</sup>	Estatus
Para operaciones con garantía soberana (aprobaciones)				
<b>4.2.1</b> Porcentaje de nuevas operaciones con puntajes satisfactorios en dimensiones de evaluabilidad	26%	100%	85%	●
<i>Países FOE</i>		100%		
<b>4.2.2</b> Porcentaje de proyectos con altos riesgos ambientales y sociales con puntaje satisfactorio en implementación de medidas de mitigación	75%*	88%	85%	●
<i>Países FOE</i>		89%		
Desempeño de la cartera de proyectos satisfactorio, según los informes de seguimiento (ejecución) –operaciones con garantía soberana				
<b>4.2.3</b> Porcentaje de proyectos con resultados satisfactorios	60%*	75%	70%	●
<i>Países FOE</i>		79%		
<b>4.2.4</b> Porcentaje de proyectos con calificación satisfactoria de resultados de desarrollo al momento de la terminación	70%*	76%	60%	●
<i>Países FOE</i>		75%		
Para operaciones sin garantía soberana (aprobaciones)				
<b>4.2.5</b> Porcentaje de nuevas operaciones con puntajes satisfactorios en dimensiones de evaluabilidad	100%*	100%	85%	●
<i>Países FOE</i>		100%		
<b>4.2.6</b> Porcentaje de proyectos con altos riesgos ambientales y sociales con puntaje satisfactorio en implementación de medidas de mitigación	98%*	88%	85%	●
<i>Países FOE</i>		100%		
Desempeño de la cartera de proyectos satisfactorio según los informes de seguimiento (ejecución)–operaciones sin garantía soberana				
<b>4.2.7</b> Porcentaje de proyectos con resultados satisfactorios	91%*	93%	70%	●
<i>Países FOE</i>		90%		
<b>4.2.8</b> Porcentaje de proyectos con calificación satisfactoria de resultados de desarrollo al momento de la terminación	60%	n.d. <sup>D</sup>	65%	n.d.
<i>Países FOE</i>		n.d.		

n.d. No hay datos

- A. Las líneas de base marcadas con \* fueron establecidas en 2012. No estaban disponibles al momento de establecer las metas. Sin embargo, fueron incluidos para establecer algún tipo de tendencia.
- B. Los valores estimados para 2014 se basan en datos preliminares o para períodos parciales. El [anexo sobre el CRF en deo.iadb.org](#) ofrece detalles sobre las fechas específicas de corte usadas para cada indicador.
- C. No se fijaron metas específicas para los países FOE (Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua).
- D. Este indicador se basa en los resultados de un ejercicio anual de validación realizado por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) de los resultados registrados en los Informes Ampliados de Supervisión de Proyectos para aquellos que ya están clausurados. OVE no llevó a cabo dicho ejercicio en 2014, por lo cual no se dispone de datos para ese año.

Encaminado ●  
Sin tendencia clara ▲  
Fuera de curso ✘

# Cuadro D

## Efectividad y Eficiencia Operacionales

### Efectividad: Cooperación técnica (TC)

Indicador	Línea de base 2006–2009 <sup>A</sup>	Avance 2014 <sup>B</sup>	Objetivo 2015 <sup>C</sup>	Estatus
<b>4.3.1</b> Porcentaje de TC completados con resultados que pueden validarse	80%*	77%	100%	✘
<i>Países FOE</i>		74%		
<b>4.3.2</b> Porcentaje de TC completados con resultados satisfactorios	60%*	75%	65%	●
<i>Países FOE</i>		68%		

3

### Efectividad: Satisfacción de los socios

Indicador	Línea de base 2006–2009 <sup>A</sup>	Avance 2014 <sup>B</sup>	Objetivo 2015 <sup>C</sup>	Estatus
<b>4.4.1</b> Porcentaje de socios externos satisfechos con la prestación de servicios del Banco para estrategias de país	72%*	85%	70%	●
<i>Países FOE</i>		100%		
<b>4.4.2</b> Porcentaje de socios externos satisfechos con la prestación de servicios del Banco para operaciones de préstamo	87%*	91%	70%	●
<i>Países FOE</i>		88%		
<b>4.4.3</b> Porcentaje de socios externos satisfechos con la prestación de servicios del Banco para TC	80%*	89%	70%	●
<i>Países FOE</i>		93%		

4

n.d. No hay datos

A. Las líneas de base marcadas con \* fueron establecidas en 2012. No estaban disponibles al momento de establecer las metas. Sin embargo, fueron incluidos para establecer algún tipo de tendencia.

B. Los valores estimados para 2014 se basan en datos preliminares o para períodos parciales. El [anexo sobre el CRF en \*deo.iadb.org\*](#) ofrece detalles sobre las fechas específicas de corte usadas para cada indicador.

C. No se fijaron metas específicas para los países FOE (Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua).

Encaminado ●  
Sin tendencia clara ▲  
Fuera de curso ✘

# Cuadro D

## Efectividad y Eficiencia Operacionales

### Eficiencia

5

Indicador	Línea de base 2006–2009 <sup>A</sup>	Avance 2014 <sup>B</sup>	Objetivo 2015 <sup>C</sup>	Estatus
4.5.1 Cofinanciamiento (porcentaje del programa regular de financiamiento)	29%	28%	30%	●
<i>Países FOE</i>		1%		
4.5.2 Fondos fiduciarios (porcentaje del programa regular de financiamiento)	2%	3%	3%	●
<i>Países FOE</i>		14%		
4.5.3 Total de los gastos administrativos por cada millón de dólares aprobado <sup>D</sup>	\$41.900	\$34.708	\$34.000	●
4.5.4 Total de los gastos administrativos por cada millón de dólares desembolsado <sup>D</sup>	\$50.150	\$47.257	\$45.000	●
4.5.5 Porcentaje de gastos administrativos en programas operativos	61%	64%	68%	●
4.5.6 Ciclo cronológico: estrategia de país (desde la inauguración hasta la entrega de la estrategia al Gobierno)	20 meses	9,2 meses	6 meses	⊗
<i>Países FOE</i>		9.2 meses		
4.5.7 Ciclo cronológico: tiempo de preparación de préstamos con garantía soberana (del perfil hasta la aprobación)	9,5 meses	6,0 meses	8 meses	●
<i>Países FOE</i>		6.0 meses		
4.5.8 Ciclo cronológico: período de desembolso de préstamos con garantía soberana (desde la elegibilidad hasta el primer desembolso)	19 días	44 días	19 días	⊗
<i>Países FOE</i>		28 días		
4.5.9 Ciclo cronológico: tiempo de preparación de préstamos sin garantía soberana (del perfil a la aprobación)	12 meses	7,5 meses	6 meses	⊗
<i>Países FOE</i>		10 meses		
4.5.10 Ciclo cronológico: período de desembolso de préstamos sin garantía soberana (de elegibilidad de primer desembolso)	8 días*	5 días	10 días	●
<i>Países FOE</i>		5 días		

n.d. No hay datos

A. Las líneas de base marcadas con \* fueron establecidas en 2012. No estaban disponibles al momento de establecer las metas. Sin embargo, fueron incluidos para establecer algún tipo de tendencia.

B. Los valores estimados para 2014 se basan en datos preliminares o para períodos parciales. El [anexo sobre el CRF en deo.iadb.org](#) ofrece detalles sobre las fechas específicas de corte usadas para cada indicador.

C. No se fijaron metas específicas para los países FOE (Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua).

D. Las cifras meta de gastos administrativos se dan en dólares estadounidenses de 2009.

Encaminado ●  
Sin tendencia clara ●  
Fuera de curso ⊗

# Cuadro D

## Efectividad y Eficiencia Operacionales

### Recursos humanos

Indicador	Línea de base 2006–2009 <sup>A</sup>	Avance 2014 <sup>B</sup>	Objetivo 2015 <sup>C</sup>	Estatus
<b>4.5.11</b> Porcentaje de personal profesional y ejecutivo femenino, grado 4 o superiores	28%	37%	40%	●
<b>4.5.12</b> Porcentaje de funcionarios de la Alta Administración que son mujeres (personal ejecutivo y Representantes/EVP y vicepresidentes)	18% / 0%	33% / 25%	38% / 40–60%	▲
<b>4.5.13</b> Porcentaje de personal profesional que trabaja en las Representaciones	26%	31%	40% <sup>D</sup>	✘

n.d. No hay datos

- A. Las líneas de base marcadas con \* fueron establecidas en 2012. No estaban disponibles al momento de establecer las metas. Sin embargo, fueron incluidos para establecer algún tipo de tendencia.
- B. Los valores estimados para 2014 se basan en datos preliminares o para períodos parciales. El [anexo sobre el CRF en \*deo.iadb.org\*](#) ofrece detalles sobre las fechas específicas de corte usadas para cada indicador.
- C. No se fijaron metas específicas para los países FOE (Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua).
- D. La información disponible sobre nivel actual de satisfacción de los socios, el desempeño de la cartera y los costos de reubicación del personal indican que esta meta ha dejado de ser pertinente.

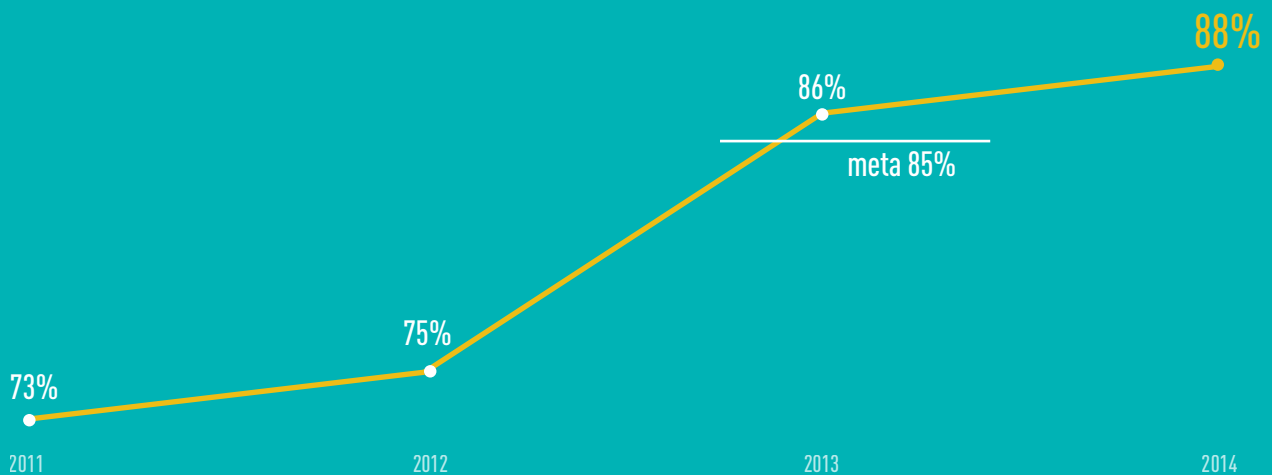
Encaminado ●  
Sin tendencia clara ▲  
Fuera de curso ✘

6

## EL BID AVANZA EN LA MITIGACIÓN DE RIESGOS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

En las operaciones de alto riesgo, el desempeño satisfactorio de las medidas de mitigación de riesgos ambientales y sociales del Banco ha aumentado de un 73% en 2011 a un 88% en 2014, superando así la meta de 85% fijada para 2015 en el CRF. A fin de maximizar la eficiencia y mejorar globalmente la gestión y notificación de salvaguardias, el Banco ha hecho hincapié en aquellas operaciones en las que se han identificado importantes impactos y riesgos ambientales y sociales. Son varios los factores que han contribuido a mejorar el desempeño de estas operaciones en cuanto a la mitigación de riesgos,

a saber: (1) los esfuerzos continuados en apoyo de una preparación de alta calidad (por ejemplo, encargando estudios complementarios durante la preparación) y el desarrollo de medidas adecuadas de gestión adaptativa; (2) una participación más activa de los clientes, así como la definición clara de acuerdos contractuales en beneficio de una supervisión más robusta y efectiva; (3) el desarrollo de procesos, criterios y orientaciones claras para la calificación del desempeño y la supervisión de los proyectos, lo que ha ayudado a racionalizar y estandarizar la notificación de información, y (4) el aumento de las horas de personal dedicadas a la supervisión (del 18% entre 2011 y 2013) y de los recursos monetarios asignados a la supervisión (del 23% entre 2011 y 2014).



Gráf. 1.2: Porcentaje de proyectos con altos riesgos ambientales y sociales con puntaje satisfactorio en implementación de medidas de mitigación

tación Externa (véase el recuadro 1.2). Actualmente, el único indicador que está fuera de curso (4.3.1) se refiere al seguimiento del desempeño en las operaciones de cooperación técnica. En la actualidad, la Administración está desarrollando el Sistema de Seguimiento y Reporte de las TC, lo que permitirá al Banco medir y seguir más sistemáticamente el desempeño y los resultados de las mismas.

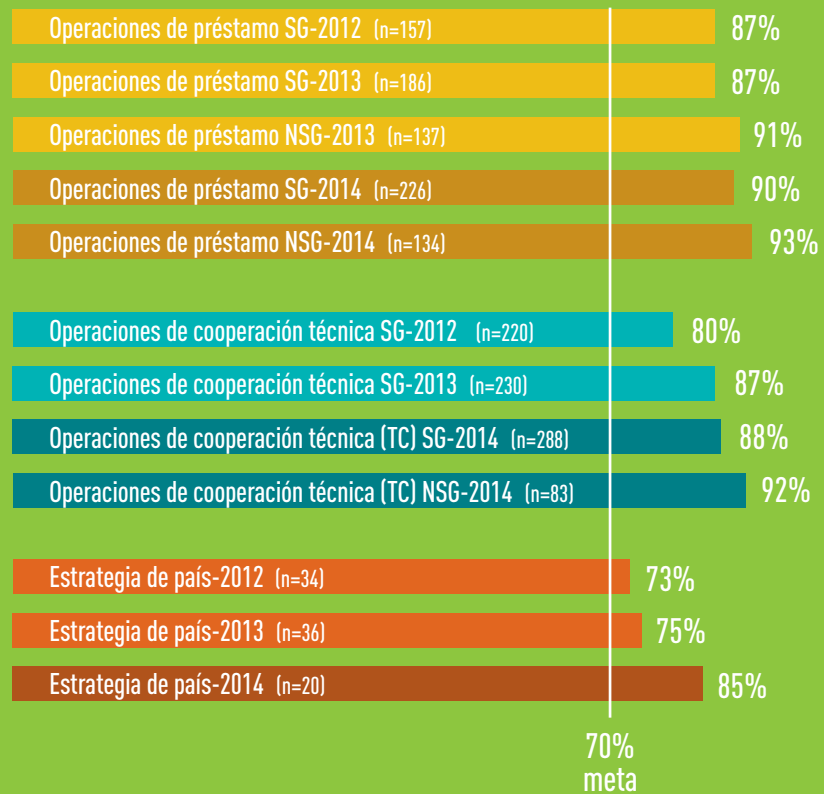
El desempeño reflejado en los indicadores de eficiencia es más matizado. Por un lado superó la meta de 2015 en algunos de ellos (como el ciclo cro-

nológico para los desembolsos de préstamos NSG) y se han producido mejoras en unos pocos que no avanzaban satisfactoriamente en 2013 (por ejemplo el cofinanciamiento como porcentaje del programa regular de financiamiento). Por otro lado, tres de los 10 indicadores de eficiencia están fuera de curso, entre ellos los ciclos cronológicos para los desembolsos de préstamos SG y para la distribución de las Estrategias de País a los gobiernos una vez que se han posesionado. En ambos casos, el resultado de los indicadores depende de la celeridad con que el país

## LA MAYORÍA DE LOS SOCIOS ESTÁN SATISFECHOS CON EL TRABAJO DEL BID

El Sistema de Retroalimentación Externa (EFS por sus siglas en inglés) permite capturar las percepciones de los socios durante todo el ciclo de proyecto, a través de una familia de encuestas en línea. La satisfacción general con el BID expresada en estas encuestas sigue superando la meta del 70% establecida en el IDB-9.

En el primer semestre del 2014, la proporción de personas que afirmaron estar “muy satisfecho” o “satisfecho” con la prestación de servicios del BID fue del 91% para las operaciones de préstamo (90% para préstamos SG y 93% para NSG), mientras que el 89% reportó estar “muy satisfecho” o “satisfecho” con las operaciones de cooperación técnica (88% para TC SG y 92% para TC NSG). En el caso de las Estrategias de País, el 85% de los que respondieron la encuesta reportaron estar “satisfechos” o “muy satisfechos” con el proceso de preparar las Estrategias de País en 2014. El nivel de satisfacción de las operaciones de préstamo SG se mantuvo bastante estable, aumentando en tres puntos porcentuales desde que se realizaron las primeras encuestas del EFS en el 2012.



Durante el mismo período, la satisfacción con las operaciones de cooperación técnica SG ha aumentado en ocho puntos porcentuales. Además la satisfacción con el proceso de preparar las Estragias de País ha aumentado en 12 puntos porcentuales desde 2012.

El [sitio virtual del BID](#) contiene mayor información sobre el EFS, incluido el [informe del EFS del 2014](#).

Gráf. 1.3: Satisfacción general con la prestación de servicios del BID por producto, 2012-14\*

\* Las cifras solo reflejan las respuestas “satisfecho” y “muy satisfecho.”

y el Banco tomen acción. El BID sigue explorando mejores métricas que proporcionarán una mayor idea del desempeño de la eficiencia del Banco.

Algo similar ocurre con el desempeño de los indicadores de recursos humanos. Aunque no es seguro que todas las metas relativas al equilibrio de género en los empleados de grados superiores puedan cumplirse en 2015, estos indicadores han registrado

considerables avances en los últimos años (véase el recuadro 1.3). Con respecto al porcentaje de personal profesional que trabaja en las Representaciones (indicador 4.5.13), como se señaló en el DEO de 2013, la información disponible sobre el nivel actual de satisfacción de los socios, el desempeño de la cartera y los costos de reubicación del personal indican que esta meta ha dejado de ser pertinente.

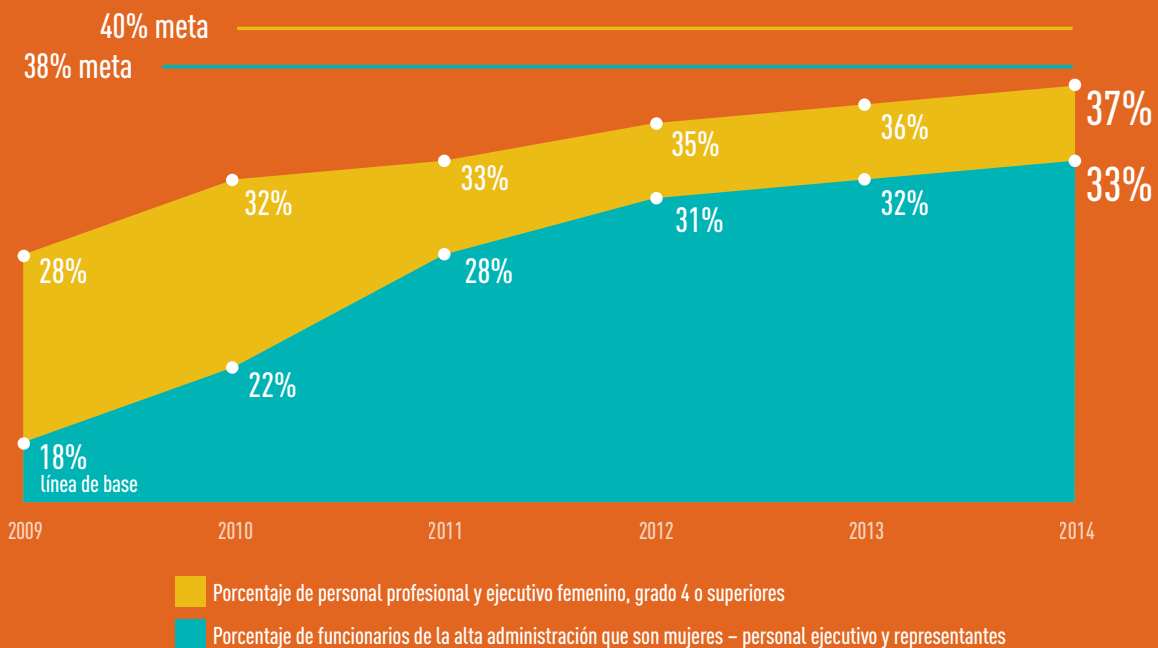
## EL BID AVANZA HACIA UN EQUILIBRIO DE GÉNERO EN SUS EMPLEADOS DE GRADOS SUPERIORES

El BID sigue progresando de manera cuantificable hacia la meta de aumentar para 2015 la representación de mujeres en los niveles profesional y ejecutivo. Estos avances han sido el resultado de acciones deliberadas dirigidas a crear un entorno laboral inclusivo, aunadas a iniciativas dirigidas a fortalecer el flujo interno de talento femenino.

El BID ha invertido en diversas iniciativas de desarrollo profesional y equilibrio entre actividad laboral y vida personal, con el fin de contratar, respaldar y mantener más eficazmente el talento femenino. Entre estas iniciativas figuran asignar prioridad a las mujeres en el programa de mentoría desarrollado a escala en el Banco; el lanzamiento del programa de Mujeres Líderes Emergentes en 2013, el cual se centra en el crecimiento de mujeres líderes en los grados 6 a 3; y el programa Madre

Trabajadora, una iniciativa de acompañamiento grupal para ayudar a las mujeres a manejar sus actividades profesionales y personales. Además, en el año 2013, el Banco adoptó una nueva política para aumentar la flexibilidad para las mujeres embarazadas y lactantes con respecto a los viajes de misión y para proporcionar opciones para que las empleadas lactantes puedan continuar amamantando a su regreso de la licencia de maternidad.

En lo que respecta a la contratación, la institución ha emprendido esfuerzos que apuntan a aumentar el número de candidatas externas, especialmente en aquellos sectores donde las mujeres han estado tradicionalmente subrepresentadas. En tal sentido, cabe citar la creación de una comunidad de talento femenino en LinkedIn, junto con actividades focalizadas de selección dirigidas a mujeres a través de redes, asociaciones y organizaciones profesionales. Asimismo, y en aras de asegurar una representación equilibrada y diversa en los paneles de selección, el BID tiene la política de que la mitad de sus miembros deben ser mujeres.



Gráf. 1.4: Porcentaje de puestos profesionales, ejecutivos, y de la alta administración ocupados por mujeres



## Visión a futuro

El CRF para el período 2012–15 es el primer instrumento de este tipo implementado por el BID a nivel institucional. Con base en un proceso interno de evaluación, así como en análisis independientes y en la experiencia de organizaciones homólogas, el BID se ha esforzado por fomentar en su seno una cultura de resultados cada vez más robusta, y por mejorar la calidad, transparencia y utilidad de los datos obtenidos a través del CRF. Por ejemplo, las cifras incluidas en el informe de este año se han sometido a un proceso de validación más estructurado, y en el anexo se describe con mayor detalle la realidad que las subyace.

Desde el 2013, el BID ha llevado a cabo un extenso proceso de consulta para identificar mejoras de contenido y de procesos con relación al CRF que

abarcará el período 2016–19. Aunque el desarrollo del nuevo CRF se concluirá solo cuando se haya aprobado la Estrategia Institucional actualizada, una de las principales áreas de interés será la de fomentar la utilidad del CRF como un instrumento de gestión y su integración en los principales procesos operativos del BID. Se prevé realizar mejoras en todas las etapas del Ciclo de Gestión por Resultados, desde la definición de objetivos y asignación de recursos hasta la supervisión y notificación del desempeño. Se espera que el nuevo CRF traiga consigo una serie de beneficios, entre ellos un proceso más cuidadoso de validación y la oportunidad de revisar con mayor regularidad los avances en sus indicadores y efectuar los ajustes pertinentes como parte de este proceso.





# MEDIDAS PARA ALCANZAR RESULTADOS DE DESARROLLO

CAP 2. EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO AL MOMENTO DE LA APROBACIÓN

CAP 3. SEGUIMIENTO DE LA EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO

CAP 4. EVALUACIÓN DE RESULTADOS AL CIERRE DE PROYECTO

# EFFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO AL MOMENTO DE LA APROBACIÓN

## Operaciones con garantía soberana

### APROBACIONES DE PROYECTOS EN 2014

**E**n 2014, el Directorio Ejecutivo del BID aprobó 105 préstamos con garantía soberana por valor de 11.020 millones de dólares. De este total, 7.807 millones de dólares correspondieron a proyectos de inversión y 3.213 millones de dólares a proyectos basados en políticas que respaldan su diseño y ejecución de políticas o reformas específicas (véase el gráfico 2.1). Igualmente se aprobó un proyecto en el marco de la línea de crédito contingente para la sostenibilidad del desarrollo por un valor de 300 millones de dólares.

Dada la complejidad de los desafíos del desarrollo de la región, el BID está apuntando a capturar cada vez más una perspectiva multisectorial empezando con las notas sectoriales. Más y más, las notas sectoriales reflejan la realidad multifacética de los desafíos de la región y así contribuyen mejor al desarrollo de la Estrategia de País. El objetivo general es permitir un diseño y ejecución de proyectos que

aborden los desafíos de una manera exhaustiva. Por lo tanto, los volúmenes de financiamiento reportados por las divisiones temáticas específicamente solo ofrecen una vista parcial sobre la forma en que el BID asigna sus recursos. En el gráfico 2.1 se ilustran los volúmenes de financiamiento de las divisiones del BID que aprobaron proyectos en 2014, sin detallar la colaboración transversal sino por la división responsable del registro principal. El gráfico 2.2 ilustra el trabajo conjunto entre las distintas divisiones del BID, reflejando el enfoque multisectorial de nuestro trabajo.

En 2014, 36 operaciones del sector público (34% del total de operaciones SG) surgieron de la acción conjunta de distintas divisiones del Banco, una manera frecuente en la que el Banco opera para abordar los desafíos multisectoriales. Adicionalmente, cuatro de las operaciones se diseñaron conjuntamente con una de las ventanillas del Banco para el sector privado.

**PROYECTOS APROBADOS: 105**  
**MONTO EN MILLONES DE DÓLARES: \$11.020**

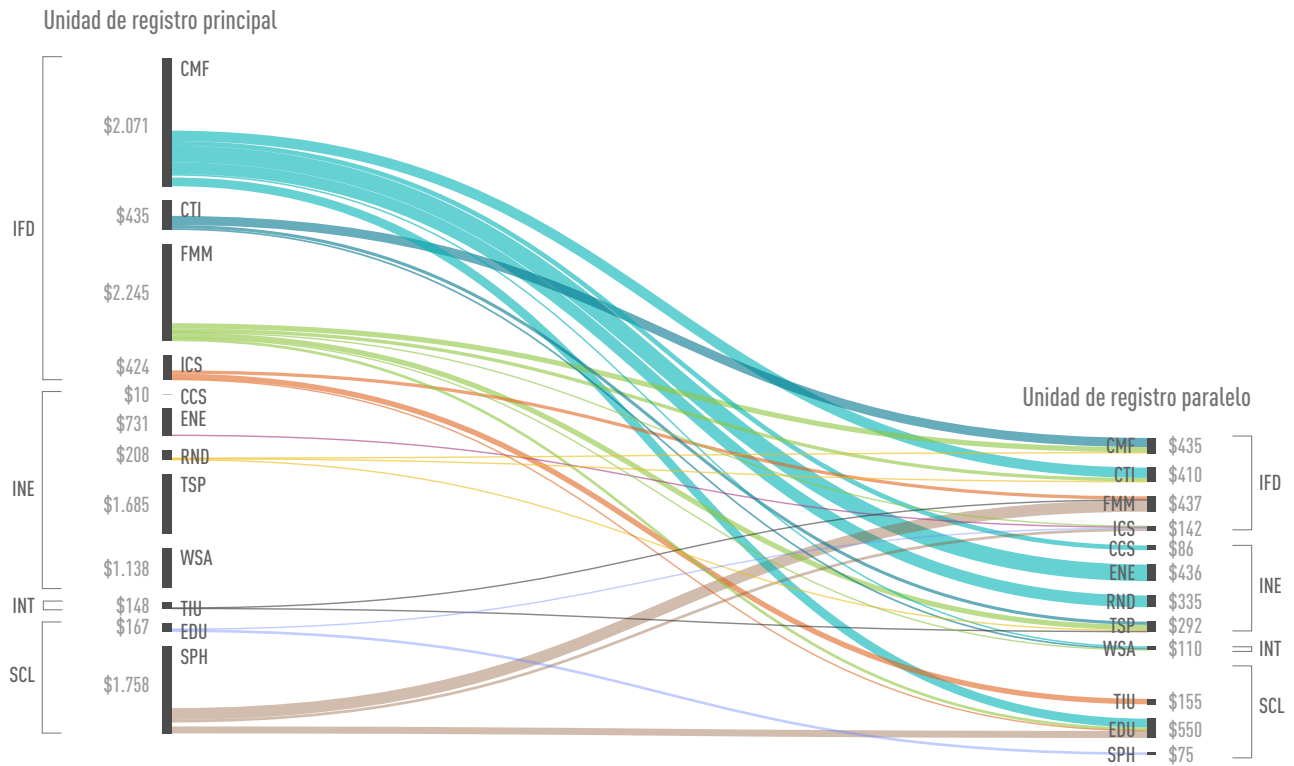
PROYECTOS DE INVERSIÓN: 86  
 MONTO EN MILLONES DE DÓLARES: \$7.807

PRÉSTAMOS BASADOS EN POLÍTICAS: 19  
 MONTO EN MILLONES DE DÓLARES: \$3.213



Gráf. 2.1: Proyectos del sector público aprobados en 2014 por división (en millones de dólares)  
 Total por división (Inversión + Préstamos Basados en Políticas)

\*Incluye un proyecto de línea de crédito contingente para el desarrollo sostenible de 300 millones de dólares.



Departamentos = IFD: Instituciones para el Desarrollo; INE: Infraestructura y Medio Ambiente; INT: Integración y Comercio; SCL: Sector Social.  
 Divisiones = CMF: Mercados de Capital e Instituciones Financieras; CTI: Competitividad e Innovación; FMM: Gestión Fiscal y Municipal; ICS: Capacidad Institucional del Estado; CCS: Cambio Climático y Sostenibilidad; ENE: Energía; RND: Desarrollo Rural y Desastres Naturales; TSP: Transporte; WSA: Agua y Saneamiento; TIU: Comercio e Inversión; EDU: Educación; SPH: Protección Social y Salud.

Gráf. 2.2: Registro múltiple de las operaciones de garantía soberana en el BID

Las operaciones SG con doble o triple registro en el BID tienen valor de US\$ 2.802 millones del total de aprobaciones. Sin embargo, al agregar los valores del registro múltiple este valor se incrementa a US\$3.463 millones (eje derecho).

Esto se conoce en el BID con el nombre de “registro múltiple”. Mediante este tipo de colaboración, el Banco puede aplicar un enfoque integral a los proyectos de desarrollo en el que se combinan las fortalezas de las distintas divisiones y las sinergias entre ellas, mejorando así la efectividad de nuestro trabajo.

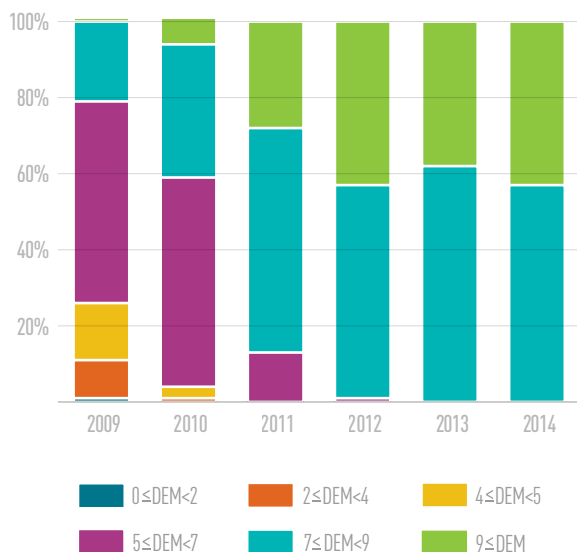
## EVALUACIÓN INICIAL DE LOS PROYECTOS

¿Cómo puede el Banco asegurar que las 105 operaciones aprobadas en 2014 lograrán sus objetivos de desarrollo? Dentro de ciertos límites, la respuesta depende del Marco de Efectividad en el Desarrollo (DEF por sus siglas en inglés), cuyo principal propósito es justamente ese. Para asegurar la efectividad de los proyectos, estos últimos han de diseñarse no solo con criterios coherentes desde el punto de vista de la ló-

gica del proyecto y la mejor solución respaldada por evidencia, sino también de modo tal que puedan evaluarse una vez concluyan. El Banco utiliza la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM por sus siglas en inglés) antes de la aprobación de los proyectos para determinar si éstos poseen tales características.

¿Cómo se diseñan las DEM y qué representan?

La determinación de evaluabilidad de la DEM consta de tres subsecciones: lógica del programa, análisis económico ex ante, y seguimiento y evaluación. Para cada una de estas subsecciones, la DEM asigna un puntaje que va de 0 a 10 y el promedio simple de los tres puntajes corresponde al puntaje global de la DEM. Todos los proyectos deben obtener un puntaje mínimo de 5 en cada una de las subsecciones de evaluabilidad y en el puntaje global, antes de ser sometidos a la aprobación del Directorio Ejecutivo.

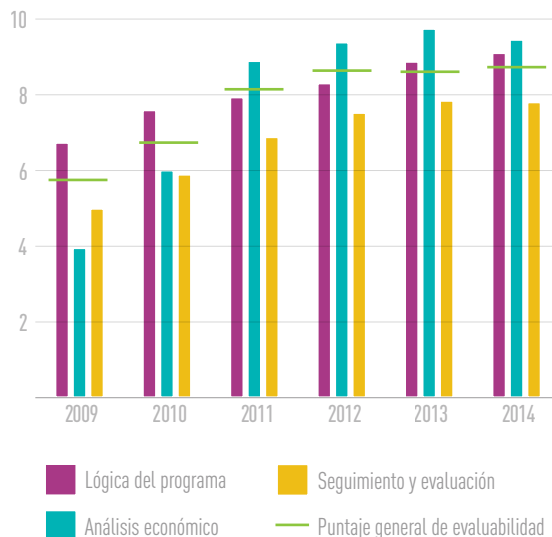


Gráf. 2.3: Puntajes de evaluabilidad

En el gráfico 2.3 se ilustra la evolución de los puntajes de la DEM entre 2009 y 2014. Durante este período los puntajes de la DEM aumentaron sustancialmente. Desde 2012, todos los proyectos han tenido un puntaje global superior a 7, lo que indica que su diseño se sustenta en una lógica económica basada en evidencia y de manera tal que sus resultados puedan ser evaluados.

En 2014, el 60% de los proyectos aprobados se calificó como “evaluable” y el 40%, como “altamente evaluable”.<sup>6</sup> Los recuadros 2.1 al 2.4 ilustran algunos de los proyectos aprobados en 2014 que tenían un puntaje DEM alto y resaltan algunos de los principales aspectos en los que se basó su evaluación. Para comprender qué significa el puntaje global de la DEM, es preciso examinar más detenidamente el puntaje de las categorías de evaluabilidad. Tal como se observa en el gráfico 2.4, el puntaje promedio en las tres categorías ha mostrado una mejora continua. En 2014, la categoría de análisis económico registró el puntaje promedio más alto (9,5), seguida por las categorías de lógica del programa (9,1) y seguimiento y evaluación (7,8).

La categoría de *lógica del programa* se divide en tres dimensiones: diagnóstico del problema, intervenciones y soluciones propuestas, y calidad de la matriz



Gráf. 2.4: Puntaje de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) por categoría

de resultados. Un aspecto crucial a evaluar en esta categoría de la DEM es si el proyecto incorpora una evaluación y solución con evidencia. ¿Qué significa esto? Como primera medida, es necesario identificar claramente un problema a abordar, y luego asegurarse de que existe suficiente evidencia para asegurar que se trata de un desafío prioritario. A modo de ejemplo, supóngase que un gobierno enfrenta el reto de tener una parcela de tierra donde los rendimientos de las cosechas son muy bajos en una zona determinada. Para abordar este asunto junto con el BID, un equipo de proyecto planteará una serie de preguntas con objeto de comprender el problema. Por ejemplo, ¿existe evidencia de que en realidad el rendimiento de los cultivos es bajo? ¿Cómo se compara este nivel con el rendimiento promedio en regiones colindantes?

Una vez que exista suficiente evidencia para sustentar la afirmación de que realmente las cosechas son menores de lo que sería deseable, la DEM asegura que el proyecto analice la raíz de este fenómeno con el fin de optimizar la solución propuesta.

<sup>6</sup> Es importante señalar que los niveles de evaluabilidad se redefinieron en 2014 para diferenciar los proyectos con mayor puntaje de los demás proyectos. En particular, el nivel “altamente evaluable” se modificó para limitarlo exclusivamente a proyectos con puntajes generales iguales o superiores a 9. Esto ha permitido diferenciar los proyectos con mayor puntaje y así incentivar la mejora continua de los niveles de evaluabilidad de los demás proyectos.

Diagnóstico del programa

92%

Intervenciones o soluciones propuestas

88%

Calidad de la matriz de resultados

94%

Gráf. 2.5: Puntajes de la lógica del programa (porcentaje de puntaje máximo de la lógica del programa)

Cuando el equipo ha reunido suficiente evidencia para identificar la raíz del problema, la DEM también permite indagar si existen suficientes indicios de que la solución propuesta por el equipo funcionará.

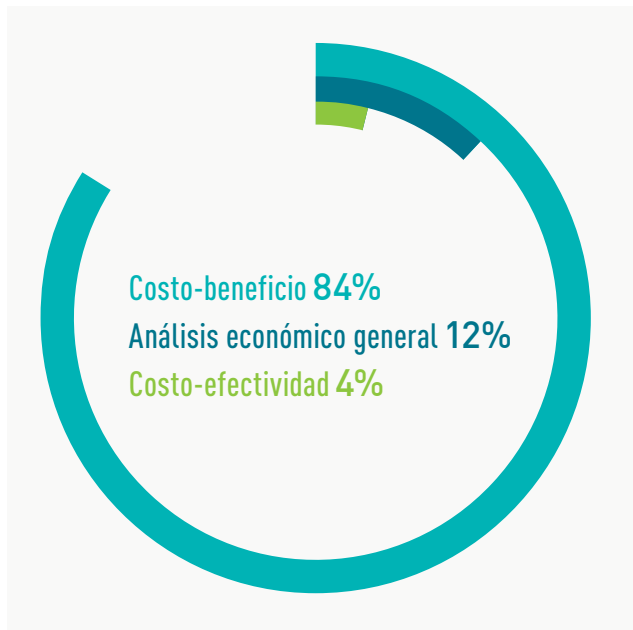
Para ello, supóngase que la solución sugerida por el equipo del BID se centra en la búsqueda de un cultivo prometedor y menos dependiente del riego que el cultivo promedio. ¿Se sabe si este cultivo ha prosperado en otros suelos igualmente secos? De ser así, ¿qué comparación puede hacerse entre los dos terrenos? Si el cultivo prospera en un terreno seco que sin embargo registró un mayor nivel anual de precipitaciones, ¿se está adaptando la técnica y aumentando la frecuencia del riego? La DEM permite examinar si hay evidencia de que el problema que se está intentando abordar de hecho existe, y que la solución propuesta ha sido concebida para ser lo más efectiva posible. Lo anterior equivale a determinar si el proyecto está basado en una sólida teoría del cambio. En muchos casos, este trabajo analítico se basa en el conocimiento producido por el Banco, como por ejemplo las evaluaciones de impacto, notas técnicas y documentos de Marco Sectorial, entre otros. El apoyo financiero de las Cooperaciones Técnicas ha sido crítico para producir este trabajo analítico.

En el gráfico 2.5 se observa que en 2014 los puntajes de cada una de las tres dimensiones de la categoría *lógica del programa* estuvieron bastante cerca del puntaje máximo posible (es decir, muy cerca o por encima del 90% del máximo posible).

Una parte significativa de la mejora de los puntajes de evaluabilidad observada en los últimos años se asocia a la categoría de *análisis económico*. Volviendo al ejemplo anterior, es fundamental considerar si el valor del cultivo listo para cosechar, o los beneficios del proyecto, son iguales o mayores que el costo inicial de la semilla sembrada más el de los materiales usados para abonarla y cuidar del cultivo durante su crecimiento. La valoración de los beneficios se hace desde el punto de vista de la sociedad. Si las empresas se benefician de la intervención, el análisis también considerará los efectos sobre los empleados, las empresas competidoras, los proveedores, etc. Asimismo, los costos que se computan van más allá del financiamiento del proyecto por parte del BID e incluyen todos los costos necesarios para ejecutar la intervención. En el análisis económico, los equipos de proyecto pueden usar una metodología de costo-beneficio o de costo-efectividad, mientras que para los préstamos basados en política se utiliza un análisis económico general.

En el gráfico 2.6 se ilustra la proporción de proyectos en que se han usado las distintas metodologías de análisis económico. En 2014 se realizó un análisis de costo-beneficio para la gran mayoría de los proyectos. Este tipo de análisis constituye una herramienta muy valiosa para calibrar la eficiencia en el uso de recursos del Banco. Un análisis de costo-beneficio correctamente efectuado, es capaz de demostrar no solo que los beneficios económicos generados por el proyecto superan sus costos, sino además que su rentabilidad excede el costo del capital. El gráfico





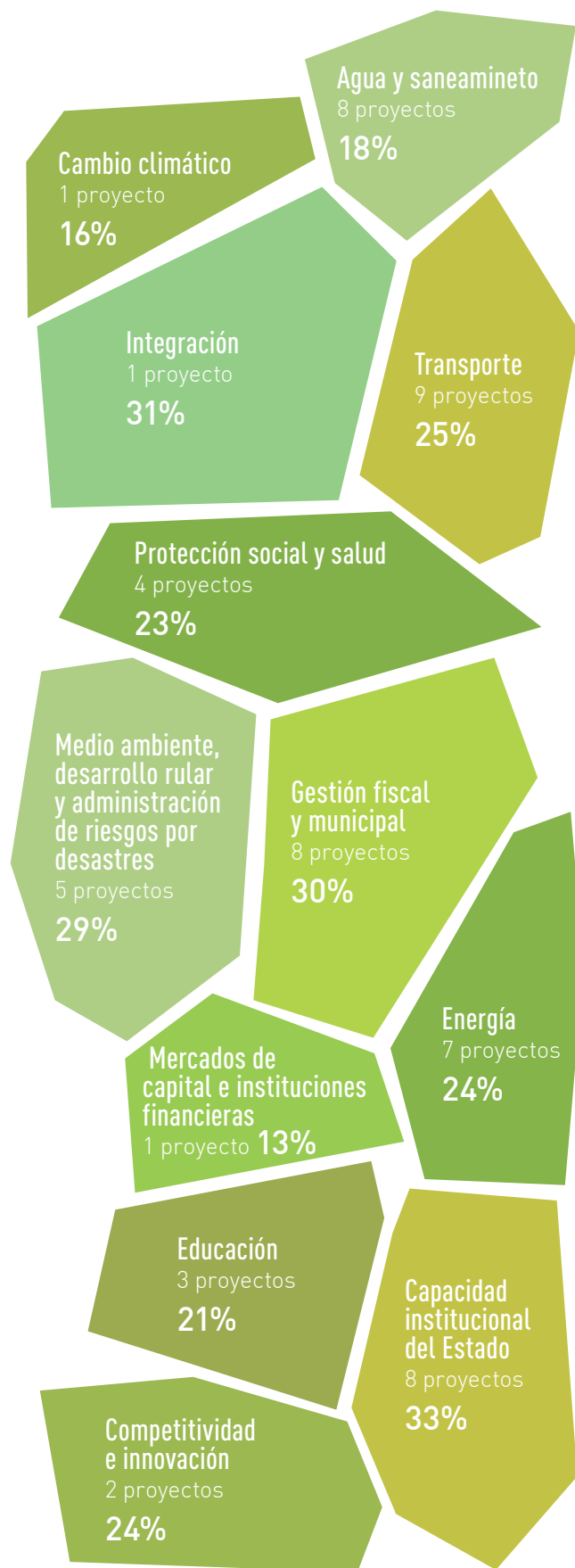
Gráf. 2.6: Proyectos según tipo de análisis económico, 2014

2.7 permite apreciar la tasa interna de retorno (TIR) por sectores, así como el número de proyectos en cada sector para el que se estimó dicha tasa.

Por último, en la categoría de *seguimiento y evaluación*, el BID ha avanzado considerablemente en el uso de las metodologías más rigurosas para evaluar sus proyectos. En 2014 se propusieron evaluaciones de impacto basadas en métodos experimentales o cuasi-experimentales para el 43% de los proyectos aprobados (comparado con 49% en el 2013)<sup>7</sup>. Asimismo, se propusieron análisis costo-beneficio ex post para el 49% de los proyectos, análisis de costo-efectividad ex post para el 5% de los proyectos y análisis comparativos “antes y después” para el 4% (véase el gráfico 2.8).

Como se vio anteriormente, el BID usa la DEM como herramienta para mejorar la evaluabilidad del proyecto durante su diseño. En términos generales, es deseable que el puntaje DEM sea lo más alto posible. Sin embargo, este no siempre es el caso. Por ejemplo, si se diseña un programa innovador, es natural que este no se encuentre respaldado por evidencia empírica en materia de efectividad, dado que nunca antes se había puesto en práctica. En este caso, el programa podría tener un puntaje bajo en

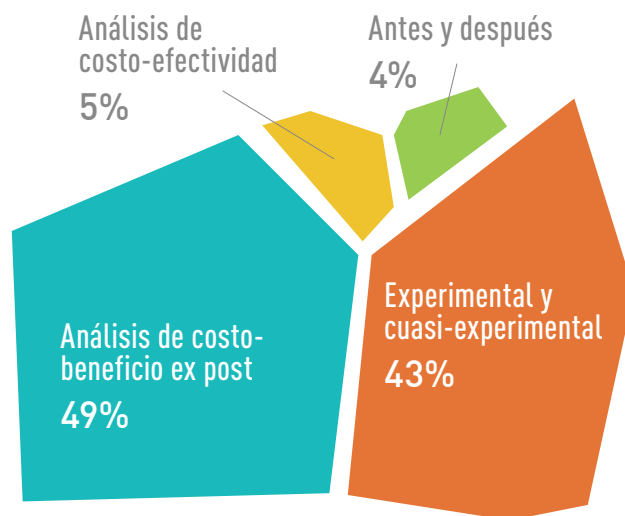
<sup>7</sup> Hay casos en que en un proyecto dado se combinan diferentes metodologías de impacto para evaluar sus diversos componentes.



Gráf. 2.7: Tasa interna de retorno por sector\*

\* Se excluyen 19 préstamos basados en políticas, 20 proyectos que no tienen TIR (realizaron análisis de costo-efectividad o de equilibrio general) y 9 valores atípicos.

la sección que califica si la solución propuesta está basada o no en evidencia. Cuando esto sucede, el proyecto debería estar acompañado de una rigurosa evaluación de impacto en la que se documente si la intervención propuesta fue o no efectiva. Como pioneros del desarrollo, es deseable que el Banco impulse soluciones innovadoras. Por lo tanto, la gestión por resultados de desarrollo no puede valerse de una sola herramienta, sino debe complementarla con otra información relevante y pertinente. El puntaje de la DEM se usa como herramienta para estimar la evaluabilidad del proyecto durante la aprobación por parte del Directorio, pero en el mismo, las discusiones son muy ricas por naturaleza y trascienden ampliamente el puntaje de la DEM.



Gráf. 2.8: Metodología de evaluación propuesta para los proyectos aprobados en 2014

## MEJORANDO LA CALIDAD DE LOS DOCENTES EN BENEFICIO DE LOS ALUMNOS

En 2014, un préstamo educativo otorgado por el BID a Belice fue calificado como altamente evaluable con un puntaje de 9,5 en la DEM. Un rasgo particular del diseño de este proyecto es que tanto el diagnóstico como las soluciones propuestas se apoyaron en evidencia novedosa específica del país y también proveniente del ámbito internacional. El proyecto apunta a seguir avanzando a partir del éxito logrado en un piloto que se condujo en 2012 para aumentar la escala del proyecto. Adicionalmente, **el proyecto plantea poner en marcha un riguroso plan de evaluación para corroborar el éxito del piloto previo pero a una escala mucho mayor.** Con el fin de evaluar los efectos de la capacitación de docentes y rectores en la instrucción en el aula y en el aprendizaje de los estudiantes se conducirán dos evaluaciones de asignaciones aleatorias. Además, se ensayarán formas innovadoras de identificar a individuos con un sólido potencial para la docencia.

A pesar de que el 92% de los niños en edad escolar en Belice asiste a la escuela primaria, menos de la mitad obtiene un puntaje satisfactorio en las pruebas al fin de la primaria. Si se considera el gasto relativamente alto del país en educación —6,8% del PIB versus 4,8% del PIB en promedio para los países de la OCDE—, este resultado adverso puede explicarse, no a la falta de re-

ursos, sino a la respuesta desigual del sistema escolar a una serie de desafíos.

En 2012, con apoyo del BID, el gobierno realizó un piloto sobre un modelo de formación de docentes en el distrito de la Ciudad de Belice llamado *Visible and Tangible Math*. Como consecuencia de este piloto, los puntajes de los exámenes estandarizados mejoraron. El planteamiento general consistía en capacitar a los docentes de matemáticas sobre la manera en la que se esperaba que ellos instruyeran a sus propios alumnos, utilizando actividades prácticas adaptadas a cada estudiante.

En el piloto se identificó que los maestros por lo general tienen una competencia limitada. La enseñanza ha carecido de una activa participación de los estudiantes que permita ayudarlos mejor a desarrollar habilidades de pensamiento crítico. En el campo de la educación, existe evidencia abundante señalando que la calidad de los maestros es el factor más importante en la calidad del aprendizaje de los alumnos, de modo que abordar este problema es una prioridad.

El préstamo del BID apoyará los esfuerzos de Belice encaminados a mejorar la calidad de sus docentes mediante el fortalecimiento de la selección y capacitación de nuevos maestros, incluyendo prácticas in-situ en los programas de formación para docentes y rectores, y el fortalecimiento del sistema gubernamental de control de calidad de la educación.

## LA DEM Y LAS PRIORIDADES DEL BID

La DEM se usa también durante el diseño de los proyectos para asegurar la alineación con las prioridades del BID, tales como las metas de financiamiento y las prioridades nacionales delineadas en las estrategias de país. Los equipos del BID y del país prestatario definen conjuntamente la manera en que las prioridades de los países coinciden con las metas de desarrollo del Banco. Las estrategias de país proveen un marco de referencia común de mediano plazo, el cual guía las acciones del Banco y lo dirigen hacia la obtención de resultados.

Concretamente, la sección de alineación estratégica de la DEM refleja el grado de contribución de los proyectos en relación con: (1) el Marco de Resultados del BID, que establece las prioridades

institucionales del Banco dados los desafíos de desarrollo de la región, y (2) los objetivos de la Estrategia de País.

De los 105 proyectos del sector público aprobados en 2014 por el BID, 99 estaban alineados tanto con las prioridades institucionales del Banco como con la correspondiente Estrategia de País. Cinco no estaban alineados con la Estrategia de País y uno solo estaba alineado a la estrategia pero no a las prioridades institucionales del BID. Sin embargo, estos proyectos fueron aprobados porque se proponían abordar desafíos de desarrollo importantes. En 2013 hubo tres proyectos que no se encontraban alineados ni con la estrategia de país ni con las prioridades institucionales del BID.

## ACCESO EQUITATIVO A LA ELECTRICIDAD

Existe amplia evidencia de que el acceso equitativo a la electricidad sigue siendo un desafío en Panamá. **El BID aprobó en 2014 un préstamo para ayudar a mitigar este reto mediante la expansión de la red de electrificación rural de Panamá** y fue calificado como evaluable con un puntaje de 8,6 en la DEM.

Una característica notable del diseño de este proyecto es que cuenta con un sólido plan de seguimiento y evaluación. Como se verá en el capítulo 6, hay espacio amplio para incrementar el alcance y rango de las evaluaciones rigurosas en los programas de infraestructura. En este caso se realizarán encuestas detalladas, y se aplicará **una metodología econométrica rigurosa para evaluar los efectos socioeconómicos de este proyecto**. Se prestará particular atención al efecto en las mujeres y los niños. Esta evaluación contribuirá a enriquecer el escaso conocimiento que hasta ahora existe en la región sobre el impacto de los sistemas de energía rural en el desarrollo.

La electricidad es un requisito básico para el desarrollo y un servicio esencial para mejorar las condiciones de vida. La luz artificial por sí sola puede generar muchos beneficios, entre ellos un aumento en las horas de estudio, mejoras de salud y nuevas oportunidades de negocio.

En Panamá, las compañías privadas que están a cargo de la distribución eléctrica por lo general invierten en áreas de fácil acceso, dejando a los hogares pobres y aislados por fuera de la red eléctrica. Solo un 71% de los hogares pobres rurales de Panamá cuenta con acceso a la electricidad, tal y como se registra en el censo de 2010 de ese país.

Desde 2006, el BID ha contribuido con la ampliación de la cobertura eléctrica en zonas rurales de Panamá. Hasta la fecha se ha beneficiado un total de 13.443 familias, pero más de 111.000 familias rurales carecen aún de suministro eléctrico.<sup>8</sup> El proyecto aprobado por el BID en 2014 permitirá continuar ampliando la red eléctrica para llegar a otros 6.126 hogares rurales (conectándolos a la red), 45 escuelas y 10 centros de salud. Además, el programa incluirá el uso de energías renovables para extender el servicio a otros 4.218 hogares aún más aislados, además de 62 escuelas, 11 centros de salud y 14 territorios indígenas. En total, 10.344 hogares se verán beneficiados. Como parte del proyecto se fomentarán las alianzas público-privadas.

<sup>8</sup> Las autoridades panameñas reafirmaron la importancia del acceso equitativo a la energía mediante la aprobación de la Ley 58 del 30 de Marzo de 2011. La Ley estipula que el gobierno continuará prestando apoyo a la electrificación de las zonas rurales subatendidas.

## PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA III

En Jamaica, la violencia y el crimen constituyen un problema de enorme magnitud, y desde 2001 el BID ha apoyado los esfuerzos del país dirigidos a mitigar este desafío. En 2014, el Banco aprobó el Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia (PSCJ III), el tercero en una serie de iniciativas destinadas a ese fin.

**El proyecto se consideró altamente evaluable al obtener un puntaje de 9,2 en la DEM con base en la evidencia empírica del problema, la estrategia concebida para abordarlo, la calidad de la lógica del programa, el análisis económico y, en particular, su plan de evaluación.** Esto es particularmente importante considerando que, tal y como se mencionó en el Informe de Efectividad en el Desarrollo de 2013, una de las grandes debilidades de los proyectos en esta área es precisamente la falta de análisis basados en evidencia para respaldar las intervenciones. En sí mismo, este programa contribuirá a la base de conocimiento del sector mediante la inclusión de dos evaluaciones con asignaciones aleatorias. Adicionalmente, el PSCJ III se ha beneficiado de evidencia proveniente de sus fases previas.

El PSCJ de 2014 se enfoca en el uso de soluciones que han demostrado ser exitosas en otros lugares. Las soluciones incluyen: (1) la formación de aptitudes y la creación de oportunidades que permitan a la población cambiar sus actitudes hacia la tolerancia en vez de la violencia; (2) la ejecución de programas para jóvenes que promuevan el aprendizaje de aptitudes para la vida, educación y preparación para el mundo laboral; y (3) la ampliación del acceso a servicios complementarios al sistema judicial formal para promover vías de conciliación y mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Desde 2001, el BID ha apoyado las dos primeras fases del programa (PSCJ I y II). Este se ha ampliado de nueve a cincuenta comunidades en ocho municipios desde sus inicios. Un estudio reciente sobre el PSCJ II (2009-2013) realizado por la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID reveló que la tasa de homicidios en los ocho municipios donde está funcionando el programa se ha reducido en 43%, comparado con una reducción de 35% a nivel nacional. Además, el 44% de los habitantes de zonas beneficiarias reportó una reducción de la delincuencia en sus comunidades, versus el 28% de los habitantes de otras comunidades.

## LA TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN AL SERVICIO DE LA MEJORA DEL SECTOR AGRÍCOLA

El BID aprobó en 2014 un proyecto con el objetivo de fortalecer la capacidad de los agricultores peruanos para negociar precios, buscar alternativas de comercialización, adoptar nuevas tecnologías, obtener mejor cobertura contra riesgos y acceder más fácilmente al crédito.

**El proyecto se calificó como altamente evaluable con un puntaje de 10 en la DEM. Este puntaje se alcanzó no solo por la calidad del diagnóstico basado en evidencia y la identificación de una solución, sino también gracias al diseño de una rigurosa evaluación experimental** y los resultados de otros proyectos similares que otorgaron perspectiva en cuanto a la efectividad de la intervención que sería probada a través del proyecto piloto.

En Perú, la agricultura representa el 7% del PIB y suministra el 80% de los alimentos producidos a nivel nacional. Sin embargo, una parte significativa de la producción agrícola es vendida a un precio menor que el que se hubiese podido obtener en un mercado con precios más altos, dado que tan solo el 8% de los agricultores basa sus decisiones en algún tipo de información de

mercado sobre precios. Esto se traduce en una pérdida de ingresos para los agricultores.

El proyecto se basa en un estudio realizado en Perú, que involucró la distribución de teléfonos celulares configurados para recibir mensajes de texto sobre los precios de 17 productos agrícolas en mercados situados en las proximidades. Los agricultores que recibieron el servicio vendieron sus productos a precios 13% más altos que los que no lo recibieron y ganaron un valor más alto por su producto agrícola.

Los productores que carecen de recursos o no comprenden los beneficios del servicio celular no siempre están dispuestos a pagarlo en un inicio; por lo tanto, el proyecto del BID pone el financiamiento disponible para los proveedores privados de celulares hasta que el servicio se torne sostenible.

Beneficiando a los agricultores, este proyecto busca impulsar el crecimiento del PIB y al tiempo reducir la pobreza y mejorar la equidad. Una vez que concluya la operación, se realizará una evaluación sobre su impacto de corto y largo plazo lo que generará información para escalarlo en Perú así como para diseñar futuros proyectos similares en la región.

## Operaciones sin garantía soberana

El BID promueve el desarrollo a través de las operaciones del sector privado que generan oportunidades para los individuos, y fomentan el crecimiento económico. El crecimiento impulsado por el sector privado suele ser sostenible, ya que las iniciativas deben superar la prueba de los mercados.

El BID apoya el desarrollo del sector privado mediante sus operaciones con garantía soberana (SG por sus siglas en inglés), las cuales canalizan recursos para respaldar políticas dirigidas a mejorar el clima de negocios y superar otros desafíos que limitan la inversión. El Banco también financia directamente a entidades privadas a través de sus operaciones sin garantía soberana (NSG por sus siglas en inglés).

Esta labor se realiza a través del Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) del BID, que se ocupa de proyectos en gran escala, y de su Sector de Oportunidades para la Mayoría (OMJ), que invierte en modelos de negocio con potencial de ser escalables y beneficiar a la base de la pirámide en la región.<sup>9</sup> En 2014, el BID aprobó 63 proyectos del sector privado por un monto total de 2.800 millones de dólares versus 2.100 millones de dólares en 2013. En el gráfico 2.9 se presenta un desglose de las aprobaciones de 2014 por divisiones del BID.

Desde 2008, el BID cuenta con un Marco de Efectividad en el Desarrollo para sus operaciones sin garantía soberana (NSG). Este marco se ha basado en las mejores prácticas de otras instituciones de financiamiento del desarrollo (DFI), y en particular, se encuentra armonizado con las normas de buenas prácticas del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación (ECG-GPS por sus siglas en inglés).

<sup>9</sup> El Grupo del BID también brinda apoyo a proyectos del sector privado a través de la Corporación Interamericana de Inversiones y del Fondo Multilateral de Inversiones. Estos complementan los productos y servicios del Banco para el sector privado, centrando sus operaciones en apoyar el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa.

PROYECTOS APROBADOS: **63**  
MONTO EN MILLONES DE DÓLARES: **\$2.800**

### Departamento de financiamiento estructurado y corporativo

54 operaciones  
\$2.756



### Sector de Oportunidades para la mayoría

Oportunidades para la mayoría  
9 operaciones  
\$67,1

Gráf. 2.9: Operaciones del sector privado aprobadas en 2014 (en millones de dólares)\*

\*Incluye los préstamos IDB-A o montos de garantías, incluyendo el Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP).

Entre sus componentes básicos figuran un instrumento de evaluación de la efectividad en el desarrollo ex ante, un instrumento de supervisión que da seguimiento anual a los resultados alcanzados y una autoevaluación para proyectos maduros validada independientemente por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Desde sus inicios en 2008, el marco ha sido ajustado para afinar su enfoque e incrementar su relevancia. Actualmente, en el contexto de las discusiones de la reforma del sector privado, el Grupo BID está trabajando en la armonización de los distintos instrumentos de efectividad en el desarrollo usados por cada ventanilla del sector privado.

Con el objeto de determinar cuáles son los proyectos del sector privado que el BID debe respaldar y cuál es la mejor manera en que el Banco pueda agregar valor, todas las operaciones sin garantía soberana se someten a un cuidadoso escrutinio y análisis para determinar su potencial de generar beneficios de desarrollo para América Latina y el Caribe. A fin de asegurar rigor y consistencia en la evaluación de los proyectos sin garantía soberana, el BID emplea una guía práctica sobre efectividad en el desarrollo (DE por sus siglas en inglés) que se aplica en casi todas las operaciones.<sup>10</sup> Con el paso de los años, esta guía práctica se ha venido refinando y a comienzos de 2014 se introdujo una metodología totalmente reestructurada para evaluar la efectividad en el desarrollo de los proyectos sin garantía soberana. En los recuadros 2.5, 2.6 y 2.7 se presentan proyectos prometedores aprobados en 2014.

La guía práctica sobre efectividad en el desarrollo en operaciones sin garantía soberana consta de tres componentes clave: (1) una matriz de resultados (que

ofrece una panorámica de los principales resultados esperados del proyecto), (2) una evaluación de la efectividad en el desarrollo (que determina el puntaje del proyecto) y (3) una lista de verificación de la evaluabilidad (que determina el puntaje de evaluabilidad).

Al igual que con los proyectos con garantía soberana, cada propuesta de préstamo sin garantía soberana incluye una matriz de resultados donde se enuncian claramente, en formato de cuadro, el objetivo del proyecto y los principales resultados de desarrollo esperados (productos y efectos directos), con líneas de base y metas. Se realiza seguimiento a la matriz de resultados durante la vida del proyecto, y por tanto permite comprender rápidamente si el proyecto alcanza de hecho los objetivos y resultados más relevantes que se habían fijado inicialmente.

Más allá del simple enunciado de los efectos previstos de desarrollo en la matriz de resultados, éstos se califican en relación con parámetros cuantitativos o cualitativos dentro del análisis de efectividad del desarrollo de NSG. Ello permite hacer una comparación del desempeño esperado entre diferentes proyectos en términos de su efectividad en el desarrollo.

La evaluación de la efectividad en el desarrollo de las operaciones sin garantía soberana<sup>11</sup> analiza los resultados de desarrollo esperados y la importancia de la contribución del BID para cada proyecto respecto de las siguientes dimensiones: (1) resultados de desarrollo esperados, (2) adicionalidad (tanto financiera como no financiera), y (3) alineación con los objetivos estratégicos de desarrollo del BID y la Estrategia de País o programa.<sup>12</sup>

La dimensión sobre resultados de desarrollo considera el desempeño de la empresa, su contribución al desarrollo económico y del sector privado; y una evaluación ambiental y social.

A partir de la elegibilidad de un proyecto, se genera un puntaje (de 0 a 10) para cada área de desempeño de los resultados de desarrollo (con subpuntos para los criterios subyacentes arriba mencionados) y de adicionalidad, mientras que la dimensión de alineación estratégica se evalúa en términos de “alineada” o “no alineada”. El puntaje global del proyecto

<sup>10</sup> Las principales excepciones las constituyen las operaciones individuales enmarcadas en el Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (TFPP), las cuales se evalúan a nivel de programa, no de operación.

<sup>11</sup> El instrumento que se usa en esta evaluación es la matriz de efectividad en el desarrollo para operaciones sin garantía soberana (NSG). Su aplicación resulta en el puntaje de proyectos NSG (que califica los resultados de desarrollo esperados), el cual no tiene equivalente para las operaciones con garantía soberana (SG). A fin de evitar cualquier confusión con respecto del término la “DEM”, conviene señalar que el “puntaje de la DEM” para operaciones SG corresponde al puntaje de evaluabilidad de las operaciones NSG.

<sup>12</sup> Estas dimensiones se ajustan a las buenas prácticas del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación (ECG-GPS) para la evaluación de proyectos del sector privado.

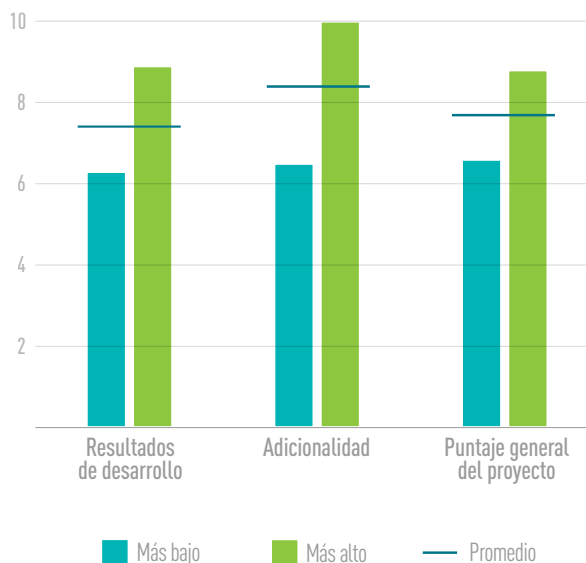
es un promedio ponderado de los puntajes de sus áreas de desempeño. Este puntaje global se actualiza y se finaliza durante la reunión de revisión de calidad y riesgo, y en la aprobación del Directorio. Más adelante, el puntaje se revisa anualmente (como parte de los informes de supervisión de los proyectos sin garantía soberana – PSR por sus siglas en inglés) durante toda la vida del proyecto, a fin de determinar en qué medida su desempeño real corresponde a las expectativas formuladas en el momento de la aprobación.

Los proyectos sin garantía soberana aprobados en 2014<sup>13</sup> obtuvieron en promedio un puntaje global de 7,7, lo que sugiere altas expectativas en cuanto a los resultados de desarrollo de estas operaciones. El puntaje promedio para los resultados de desarrollo fue de 7,4 y el de la adicionalidad de 8,4, lo cual refleja la expectativa de una sólida contribución por parte del BID. En el gráfico 2.10 se presentan los puntajes de los proyectos aprobados en 2014.

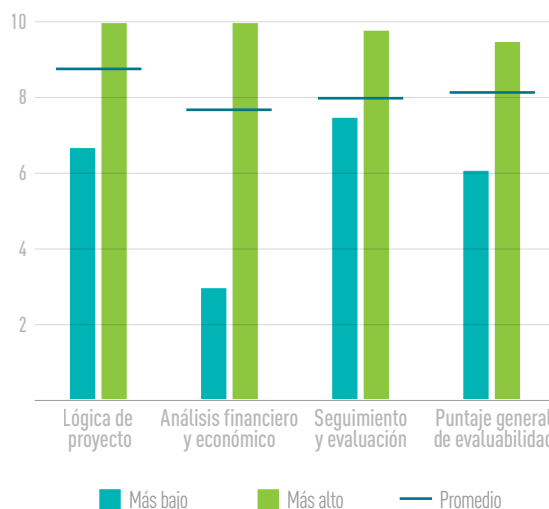
En términos de alineación, 34 de los 37 préstamos y garantías NSG aprobados en 2014 al margen del TFFP<sup>14</sup> se alinearon tanto a las prioridades estratégicas institucionales del BID como a las Estrategias de País o programas. Un proyecto se alineó sólo con las prioridades nacionales, y otros dos con las prioridades institucionales del BID pero no con la Estrategia de País o los documentos de programa de país.

Al igual que con la herramienta de evaluabilidad para las operaciones con garantía soberana, la lista de verificación de evaluabilidad de las operaciones sin garantía soberana<sup>15</sup> permite determinar si un proyecto está bien articulado y si se ha estructurado de modo tal que sea evaluable una vez que concluya. Dicha lista consta de tres componentes principales: (1) lógica del proyecto, (2) calidad del análisis financiero y económico y (3) calidad del seguimiento y la evaluación.

En la sección sobre la lógica del proyecto se examina en qué medida se justifica el proyecto: ¿existe evidencia que demuestre la necesidad de la intervención? Esta sección también incluye un análisis de la claridad con que se enuncian los objetivos de desarrollo del proyecto, así como la validez empírica sobre la manera en que el proyecto responde al pro-



Gráf. 2.10: Puntajes de proyectos NSG aprobados en 2014  
Nota: Debido a que el manual de Efectividad en el Desarrollo cambió drásticamente entre 2013 y 2014, la comparación histórica de puntajes no es informativa. Por ello, se presentan sólo los puntajes de 2014.



Gráf. 2.11: Puntajes de evaluabilidad de los proyectos aprobados en 2014  
Nota: Debido a que el manual de Efectividad en el Desarrollo cambió drásticamente entre 2013 y 2014, la comparación histórica de puntajes no es informativa. Por ello, se presentan sólo los puntajes de 2014.

<sup>13</sup> En 2014 se aprobaron 63 préstamos y garantías NSG, de los cuales 26 formaban parte del TFFP. Dada su homogeneidad, las operaciones del TFFP no se evaluaron de manera individual, sino a nivel de programa, por lo cual el gráfico refleja los puntajes de las 37 operaciones excluyendo TFFP.

<sup>14</sup> Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP por sus siglas en inglés).

<sup>15</sup> Si bien es cierto que desde 2011 se ha producido un puntaje de evaluabilidad para las operaciones sin garantía soberana, en 2014 la lista de verificación se modificó drásticamente y se armonizó con el enfoque de evaluabilidad de las operaciones con garantía soberana. En vista de lo novedoso del enfoque, el año 2014 se considera como un ejercicio piloto que está actualmente siendo revisado por OVE. Basado en sus recomendaciones y en otras lecciones aprendidas, la lista de verificación y el enfoque del puntaje podrían ser ajustados para operaciones futuras.

## INTERFISA: “NDE VALE”

*Nde Valé es una expresión proveniente de la lengua guaraní que, si bien no tiene una traducción exacta, se usa para referirse a una persona persistente y valiente en las actividades que emprende.*

A través de su producto “Nde Valé”, Interfisa —una institución financiera especializada— busca satisfacer las necesidades insatisfechas de las mujeres emprendedoras en Paraguay. Los microemprendedores en la base de la pirámide sufren grandes obstáculos para obtener financiamiento para sus negocios debido a la falta de registros adecuados que puedan usarse para certificar su capacidad de pago; esta dificultad es mayor para las empresas pertenecientes a mujeres.

La falta de colateral como títulos de propiedad (que suelen estar a nombre del varón cabeza del hogar), y las estructuras tradicionales que rigen las decisiones de inversión en la familia, sitúan a la mujer en una posición de mayor desventaja cuando solicita cualquier tipo de crédito. Estas fallas del mercado a menudo se agudizan por las siguientes razones: (1) muchas veces el mercado no reconoce a las mujeres emprendedoras como clientes potenciales; (2) la economía informal en la que se desenvuelve la mayoría de las mujeres limita su productividad

y su acceso a fuentes formales de financiamiento; (3) el monto de las garantías exigidas para obtener un préstamo en tales circunstancias puede ser hasta tres veces mayor que el valor del préstamo, y (4) un alto porcentaje de mujeres carece de los conocimientos técnicos para solicitar un préstamo, o incluso desconoce cuáles son sus necesidades de capital.

**Mediante este proyecto, Interfisa aspira a contribuir al desarrollo de sus clientes, especialmente en zonas rurales, otorgando créditos a las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) pertenecientes a o encabezadas por mujeres.** Para abastecer a estas beneficiarias, “NdeVale” no requiere colateral, tiene un esquema flexible de repago ajustado al flujo financiero de sus clientes, y un contrato de préstamo optimizado. Más aún, Interfisa ha diseñado un sistema de incentivos para motivar a sus oficiales de crédito a llegar a mujeres que residen en áreas fuera de los centros urbanos y que en la actualidad no forman parte del sector financiero. Se espera que el proyecto —al que el Sector de Oportunidades para la Mayoría (OMJ) contribuye con un préstamo de 5 millones de dólares— genere beneficios para aproximadamente 5.072 microempresarias y 9.105 PyME de propiedad o encabezadas por mujeres en Paraguay que previamente contaban con poco o ningún acceso a fuentes formales de financiamiento.

blema de desarrollo identificado. Igualmente, esta sección analiza la justificación de la necesidad de la participación del BID en el contexto relevante del sector privado. El puntaje también califica hasta qué punto se identifican a los beneficiarios en el documento y los beneficios de desarrollo que se espera alcanzar con el proyecto. Por último, un componente clave de la evaluabilidad es la verificación de la lógica vertical del proyecto, es decir, la manera en que el objetivo del proyecto se relaciona con los productos que a su vez generan los efectos directos, según se reflejan en la matriz de resultados.

En la sección de análisis financiero y económico, se evalúa la calidad de tales análisis del proyecto conforme a los parámetros fijados en las normas de buenas prácticas del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación (ECG-GPS).<sup>16</sup> En la sección de seguimiento y evaluación se examinan los mecanismos y disposiciones puestos en marcha para asegurar la

adecuada evaluación ex post del proyecto, así como el seguimiento y reporte de los resultados de desarrollo.

El paso final es la elaboración de un puntaje global de evaluabilidad<sup>17</sup> tomando como base los puntajes de cada una de las tres áreas descritas (con una ponderación igual en cada caso). Para los proyectos aprobados en 2014,<sup>18</sup> este puntaje promedio de evaluabilidad fue de 8.2.<sup>19</sup> En el gráfico 2.11 se presentan los puntajes de evaluabilidad para las aprobaciones sin garantía soberana en 2014.

<sup>16</sup> Para proyectos del sector real se efectúa un análisis de costo-beneficio ex ante a fin de calcular la tasa de rentabilidad financiera (FRR) y la tasa de interna de retorno (TIR), o bien el retorno sobre la inversión (ROIC) y la rentabilidad económica del capital invertido (ERIOC). Para proyectos de intermediación financiera, los principales criterios propuestos en las normas de buenas prácticas (ECG-GPS) son el desempeño financiero de las instituciones financieras que son clientes y la sostenibilidad económica de su cartera.

<sup>17</sup> Como ya se indicó, en el caso de las operaciones con garantía soberana el puntaje de evaluabilidad se denomina el puntaje global de la DEM para operaciones SG.

<sup>18</sup> Se excluyen las operaciones del TFFP, al igual que otras transacciones cuya evaluabilidad no se determina de forma individual, sino a nivel de instrumento o de programa.

<sup>19</sup> Dado que el 2014 marca el año del piloto de la nueva lista de verificación de evaluabilidad de NSG, los mecanismos de puntuación y el puntaje promedio puede ser ajustada según recomendaciones de OVE.



## BANCO GUAYAQUIL: UN PROYECTO DE REGISTROS MÚLTIPLES DE SCF Y OMJ

En Ecuador, la agricultura constituye la principal actividad económica en las áreas rurales, donde el 41% de la población todavía vive en la pobreza. Esto obedece en parte a los menores niveles de productividad en este sector, conformado principalmente por micro, pequeños y medianos agricultores que carecen de acceso a conocimientos sobre mejores prácticas productivas, tecnología y medios efectivos de financiamiento para ser más competitivos en los mercados locales e internacionales.

Con el propósito central de ofrecer a los agricultores del país en Ecuador mayor acceso a financiamiento, el BID, actuando conjuntamente a través del Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) y el Sector de Oportunidades para la Mayoría (OMJ), unieron fuerzas con el Fondo Chino de Cofinanciamiento para América Latina y el Caribe y un grupo de prestamistas tipo B para otorgar al Banco de Guayaquil (BG) **100 millo-**

**nes de dólares en financiamiento a mediano plazo. De esta manera, apoyarán su estrategia de crecimiento en el sector agroindustrial.**

Para lograr una mayor penetración, el BG aspira a constituir alianzas con varias compañías prominentes del sector, empleando así una vía alterna para llegar a productores hasta ahora privados de acceso a canales formales de financiamiento. Además de compartir sus listas de pequeños productores con BG, estas compañías también proporcionarán información sobre varios ciclos de producción para cultivos específicos, a fin de asegurar que los plazos y condiciones de los préstamos otorgados por BG se adecúen a las necesidades y la capacidad de pago de los productores. Igualmente se espera que otorguen asistencia técnica a los beneficiarios en mejores prácticas de producción en su cadena de valor. Los sectores del cacao, maíz, productos lácteos, productos cárnicos, aceite de palma y azúcar han sido identificados como beneficiarios potenciales del programa.

## AUTOPISTA URBANA EN BUENOS AIRES

El programa Autopista Urbana S.A. (AUSA) constituye una operación sin garantía soberana pionera ya que está dirigida específicamente a abordar el problema crítico de salud pública que es la seguridad vial. **Es la primera vez que un concesionario del sector privado recauda fondos especialmente para financiar temas de seguridad vial.**

Cada año, los accidentes de tránsito dejan un saldo aproximado de 150.000 muertos y cinco millones de heridos en América Latina y el Caribe. El costo económico de los accidentes en la región se calcula en 60.000 millones de dólares anuales, lo que representa entre el 1% y el 2% del PIB regional. En respuesta a este problema, los líderes globales se han sumado al *Decenio de Acción para la Seguridad Vial (2010-20)* con el objetivo manifiesto de reducir las cifras proyectadas de víctimas mortales en todo el mundo para el año 2020.

En la ciudad de Buenos Aires se registra cada año un número aproximado de 10.000 incidentes viales entre usuarios de la vía y peatones, con un saldo diario de cerca de 25 heridos. En términos de infraestructura, los puntos más problemáticos de la ciudad son los cruces "a nivel" de calles y vías férreas, en los que se produce la intersección entre la red ferroviaria urbana y el tráfico de vehículos y

autobuses. En el período 2005-10 hubo anualmente en esas intersecciones un promedio de 714 incidentes, en los que perdieron la vida más de 350 personas al año.

**El programa de AUSA provee inversión para infraestructura, gestión del sector privado y coordinación con las autoridades públicas para mejorar la seguridad vial en Argentina.** El enfoque incluye dos componentes de movilidad y seguridad vial: (1) un programa de inversión en infraestructura a gran escala y (2) la creación de una alianza entre el Banco y Autopistas Urbanas S.A. (AUSA) comprometida a realizar un programa de mejoras continuas con el fin de adoptar las mejores prácticas internacionales basadas en el programa del BID denominado "Highway+program".

El impacto esperado en desarrollo incluye: (1) la disminución del número de accidentes de tránsito; (2) ahorro en los tiempos de viaje en los sistemas vial y ferroviario; (3) mejoras en la sostenibilidad ambiental de la red vial, y (4) la creación temporal de empleos en actividades de construcción. Adicionalmente, el Plan de Acción permitirá: (1) aumentar la rendición de cuentas y la transparencia en materia del desempeño en seguridad vial; (2) mejorar la recolección, gestión y análisis de datos sobre seguridad vial; y (3) promover la adopción por parte de AUSA de las mejores prácticas internacionales en seguridad vial.

# SEGUIMIENTO DE LA EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO

## Seguimiento de las operaciones con garantía soberana

Una vez que se aprueban los proyectos, el BID recopila continuamente datos sobre el grado de avance, el logro de resultados y el desembolso de los fondos asignados. Para este proceso se usa el Informe de Seguimiento del Progreso (PMR por sus siglas en inglés), un instrumento del Marco de Efectividad en el Desarrollo del Banco (DEF por sus siglas en inglés).

Mediante el PMR, el BID puede dar seguimiento a sus operaciones con el sector público —internamente conocidas como operaciones con garantía soberana— desde la fase inicial del proyecto. Este instrumento ofrece numerosas oportunidades para que los jefes de equipo de proyecto y las contrapartes del gobierno tomen decisiones oportunas e informadas sobre el proyecto conforme este avanza. Asimismo permite al Banco aprender sobre qué acciones funcionan (y cuáles no funcionan) durante la ejecución.

## NUEVA METODOLOGÍA DEL INFORME DE SEGUIMIENTO DEL PROGRESO

En los últimos años, el BID se ha enfocado en mejorar sus mecanismos de seguimiento a la ejecución de los proyectos. En 2013 se reestructuró la metodología del PMR para captar más fielmente las diversas dimensiones del desempeño de un proyecto. De este modo, el Banco puede comprender mejor la forma en que distintos factores afectan a la ejecución. En 2014 se implantó la nueva metodología, que se describe más adelante.

Para comprender algunos de los cambios introducidos en la metodología, resulta útil conocer el ciclo de vida operativo de un proyecto del BID, el cual consta de tres etapas (gráfico 3.1). La primera etapa comienza con la aprobación de la operación por el Directorio Ejecutivo y va hasta el comienzo de los desembolsos, lo que requiere la aprobación legal o administrativa del país beneficiario y el cumplimiento de las cláusulas requeridas para el primer desembolso. En el recuadro 3.1 se describen algunos de los principales beneficios que se obtienen al dar seguimiento al desempeño de los proyectos en esta fase inicial de la ejecución.

La segunda etapa comienza cuando el proyecto es declarado elegible para el primer desembolso y se extiende hasta que el Banco ha desembolsado el 95% de los recursos del mismo. Aquí comienza la tercera etapa, que concluye al completarse la operación.

A diferencia de la metodología anterior, en la que el seguimiento de los proyectos se limitaba a las fases segunda y tercera, en la nueva metodología el seguimiento comienza con la aprobación por parte del Directorio Ejecutivo. Esto es fundamental, dado que en muchos casos transcurre un tiempo considerable entre la aprobación y el primer desem-

# PANORÁMICA: 2014

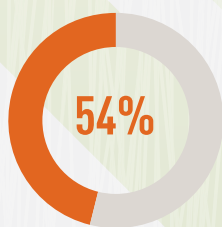
Cartera de proyectos del BID en ejecución con el sector público en 2014



**633**  
proyectos con el sector público



**US\$8.600 millones**  
desembolsados en 2014 en apoyo de proyectos del BID con el sector público

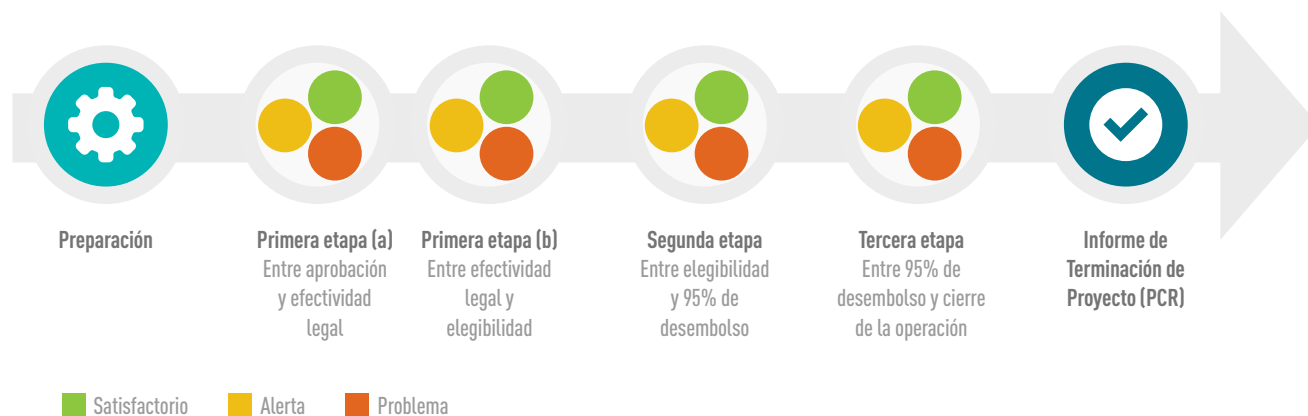


Estos proyectos representan

**US\$49.000 millones**

en financiamiento del BID

Casi la mitad de esta cartera (54%) consta de proyectos en los sectores de transporte, agua y saneamiento, y gestión fiscal y municipal.



**Gráf. 3.1: Ciclo de vida de los proyectos del sector público**

La primera etapa se divide en dos pasos: (1) El primero corresponde a la efectividad legal, que se refiere a la firma del contrato entre el BID y el país beneficiario; en algunos países esto se hace a nivel del poder Ejecutivo, mientras que en otros también incluye la ratificación del Legislativo. (2) Lograr la elegibilidad implica reunir una serie de condiciones establecidas contractualmente, que a menudo tienen que ver con la forma en que el organismo ejecutor está estructurado para implementar el proyecto; una vez cumplidas estas condiciones, el proyecto pasa a ser elegible para el desembolso.

bolso de recursos, lo que puede obedecer a retrasos que podrían ser corregidos.

Las dimensiones de desempeño de los proyectos se miden a través de un conjunto de indicadores diseñados para cada etapa de ejecución; algunos indicadores se usan solamente con fines de seguimiento, mientras que otros sirven para calificar el desempeño de los proyectos en tres categorías: satisfactorio, en alerta y problemático. La clasificación de los proyectos en alguna de estas categorías depende de qué tan bien alinea su ejecución a sus planes financieros.

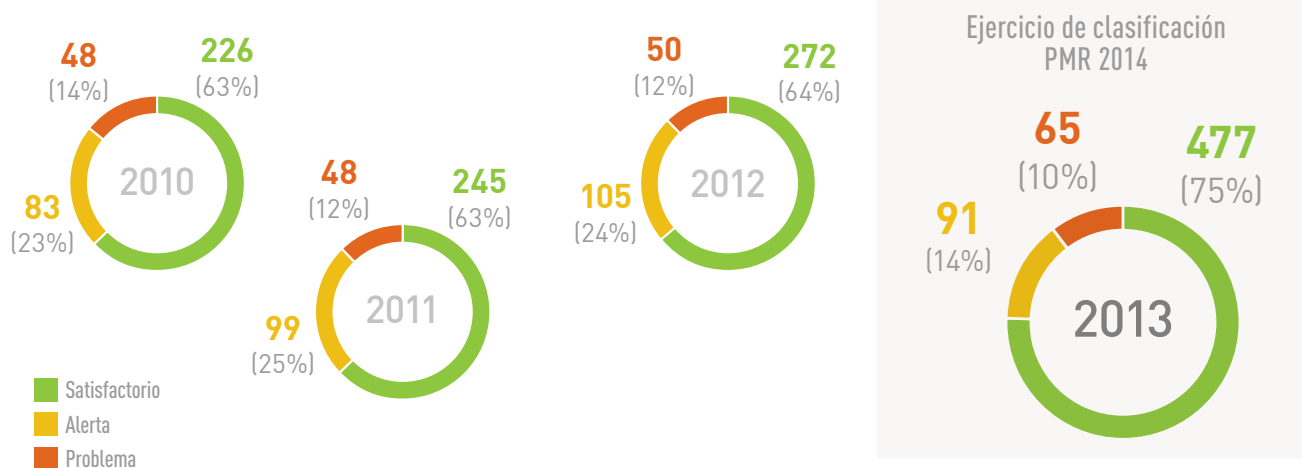
Además de considerar un período más amplio de seguimiento, la nueva metodología del PMR también clasifica con mayor precisión el desempeño de los proyectos gracias al uso de mejores indicadores. Asimismo cuenta con un proceso mejorado de validación y control de calidad que incorpora en su evaluación a las partes relevantes involucradas en el proyecto, entre estas: los jefes de equipo, los jefes de división, los jefes de operaciones y los representantes de país.

Mientras que en el sistema anterior solo se usaban indicadores para los proyectos en fase de ejecución, la nueva metodología ofrece a los gerentes elementos adicionales para detectar problemas durante la ejecución, comprender sus causas y tomar decisiones mejor fundamentadas.

Así por ejemplo, se insta a los jefes de equipo a describir las conclusiones y recomendaciones de manera ilustrativa e integral, lo que refuerza también el uso del PMR como herramienta de conocimiento y aprendizaje. La nueva metodología viene acompañada de una plataforma que permite a los equipos documentar cualquier cambio que se haga en la matriz de resultados de proyecto o incluir recomendaciones para futuras intervenciones. El seguimiento de dicha información “cualitativa” sobre la ejecución de un proyecto favorece una mejor comprensión de las circunstancias que podrían afectar el desempeño o los resultados (como las causas de retrasos en la programación, los sobrecostos o los rezagos en el logro de resultados). Al combinar esta información cualitativa con los datos cuantitativos de los indicadores se obtiene una visión más integral, la que a su vez permite una mayor precisión en la clasificación de los proyectos (véase información más detallada en la sección “Análisis cuantitativo + cualitativo = Seguimiento eficaz de los proyectos”).

## CLASIFICACIÓN DE LA CARTERA DEL BID

La clasificación de los proyectos del BID con garantía soberana en las categorías de satisfactorio, en alerta y problemático, ayuda a que los equipos



Gráf. 3.2: Clasificación de desempeño de las operaciones con garantía soberana del BID, 2010-13\*

\* La clasificación del 2003-2012 no incluye proyectos cuyo rendimiento era catalogado como "outlier", una clasificación que ya no se utiliza para la clasificación de desempeño del 2013. Para el 2013, los proyectos fueron clasificados usando una nueva metodología, que entre otros cambios, amplió el alcance del portafolio siendo monitoreado y por ende incrementó el número total de operaciones con una clasificación de desempeño. La clasificación fue expandida a incluir (1) proyectos ya aprobados pero aún no elegibles, y (2) proyectos que alcanzaron el 95% de desembolso.

\* Este gráfico es al cierre de 2013 porque la clasificación a cierre del 2014 será reportada durante el ciclo de marzo 2015.

a cargo, los organismos ejecutores y la Administración del Banco detecten problemas y tomen medidas apropiadas, a fin de alcanzar metas específicas de desarrollo. Por otro lado, la información sobre el avance de los programas es vital para identificar sus fortalezas y debilidades, aprender sobre lo que se hizo bien y lo que no, introducir mejoras y desarrollar aptitudes en el proceso. En el recuadro 3.2 se examina un ejemplo de uno de los principales usos que el Banco da a los datos del PMR para examinar el desempeño de la cartera.

Como se observa en el gráfico 3.2, la composición de la clasificación de desempeño de las operaciones con garantía soberana se ha modificado ligeramente con la introducción de la nueva metodología del PMR, ya que actualmente los proyectos se agrupan en tres etapas distintas, con un conjunto de indicadores específicos para cada una de ellas. En la clasificación de 2014, que tuvo en cuenta el estado de los proyectos hasta diciembre de 2013, el 75% de las operaciones se clasificó como satisfactorio, el 14% en alerta y el 10% como problemático.<sup>20</sup>

Para aquellos proyectos aprobados que no han alcanzado la elegibilidad (véase el gráfico 3.1) y que, por tanto, no pueden hacer desembolsos, la clasificación se basa en una comparación del tiempo transcu-

rrido entre la fecha de aprobación y el momento en que los desembolsos pueden comenzar, considerando medidas legales intermedias que dependerán de las características del país. Esta comparación se hace con respecto al parámetro de referencia del país, el cual es determinado por su propia pauta histórica. De los proyectos que estaban en esta primera etapa en 2013, el 80% se clasificó como satisfactorio, el 8% en alerta y el 12% como problemático.

Para aquellos proyectos que están en proceso de desembolso (segunda etapa en el gráfico 3.1), el PMR usa el Método del Valor Ganado (EVM por sus siglas en inglés) para clasificar su desempeño comparando los valores previstos de un proyecto con los valores efectivamente obtenidos (valor ganado) y los costos reales. En resumen, esta metodología permite detectar si los proyectos están retrasados en su ejecución o si están generando sobrecostos en relación con el plan inicial de ejecución y con los planes actualizados anualmente. En 2013, el 71% (321) de los proyectos en que se había desembolsado menos del 95%

<sup>20</sup> Estos porcentajes son acumulativos e independientes de la etapa de implementación del proyecto. Menos del 1% de las operaciones totales del Banco (cinco operaciones) no posee una clasificación de desempeño, al no tener progresos físicos y/o financieros programados en 2013.

de los recursos asignados se clasificó como satisfactorio, el 17% (78 proyectos) en alerta y el 11% (52 proyectos) como problemático.

En cuanto a los proyectos que desembolsaron más del 95% de los recursos asignados (tercera etapa en el gráfico 3.1), el 92% (78 proyectos) se clasificó en 2013 como satisfactorio, el 6% (cinco proyectos) en alerta y el 1% (un proyecto) como problemático.

¿Qué elementos caracterizan las operaciones cuyo desempeño se clasifica en estado de alerta o problemático? El recuadro 3.3 contiene una serie de conclusiones y recomendaciones relativas a proyectos clasificados en esas categorías. Se trata de valiosas lecciones que ayudan no solo a reorientar proyectos que afrontan dificultades, sino también a diseñar futuras operaciones.

## ANÁLISIS CUANTITATIVO + CUALITATIVO = SEGUIMIENTO EFICAZ DE LOS PROYECTOS

El seguimiento en el BID supone más que una simple comparación entre lo ejecutado y lo que estaba previsto. Los datos cualitativos que se consignan son útiles en todas las etapas del ciclo de vida del proyecto, y tan importantes como los datos cuantitativos en los ajustes anuales de la planificación, las evaluaciones intermedias y las evaluaciones de los logros globales del proyecto.

La información cualitativa acerca de la ejecución de un proyecto proporciona los detalles y el contexto fundamentales para comprender las circunstancias que podrían incidir en su desempeño y resultados. El Banco da seguimiento a la información cualita-

### CUANTO MÁS TEMPRANO SEA EL SEGUIMIENTO, MEJORES SERÁN LOS RESULTADOS

De acuerdo con especialistas en proyectos y gestión, el seguimiento de las operaciones en las primeras etapas del ciclo operativo —aún antes de que se produzca el primer desembolso— produce múltiples beneficios. Para responder a las necesidades concretas durante esta fase operativa se han diseñado diversas herramientas y metodologías de seguimiento temprano.

Si una operación tarda más de lo previsto en obtener la elegibilidad para el primer desembolso, esta demora puede repercutir en la ejecución, ya que los supuestos formulados en el momento de la aprobación podrían haber variado en el entretanto. La detección temprana de posibles retrasos brinda a los equipos de proyecto la oportunidad de atenuar sus efectos e introducir los cambios necesarios para asegurar una ejecución eficaz del proyecto más adelante.

El nuevo sistema del Informe de Seguimiento del Progreso (PMR por sus siglas en inglés) del BID registra el tiempo que tarda un proyecto en avanzar de la aprobación a la elegibilidad para el desembolso, y luego lo compara con la duración promedio de esa etapa en otros proyectos en el mismo país. Una demora en relación con el parámetro de referencia puede ser indicio de posibles problemas

en el diseño del proyecto, o de cambios en las prioridades del prestatario, el marco jurídico o el contexto político.

En algunos casos alcanzar la elegibilidad para el desembolso puede tomar un tiempo largo, lo cual afecta el diseño y el contexto en el cual la operación se ejecutará. Por lo tanto, una vez que el proyecto se declara elegible para el desembolso —la segunda etapa en el ciclo de vida operativo—, el equipo a cargo puede modificar y actualizar el plan de operaciones de la fase de diseño para tener en cuenta el contexto actual de la operación y los factores de gestión de riesgo, facilitando así una ejecución oportuna y realista. Mientras que todos estos cambios son válidos, el nuevo sistema PMR mantiene un historial de todos los ajustes hechos sobre el plan operacional original y que se tenía antes de la elegibilidad. Adicionalmente, el nuevo sistema también registra todos los cambios que se hagan al plan operacional después de haber alcanzado la elegibilidad, requiriendo que los equipos justifiquen claramente las razones de cualquier ajuste.

Al disponer de mecanismos para medir el desempeño de los proyectos desde el inicio hasta la terminación, el BID y sus socios pueden asegurarse de que los proyectos arranquen de la mejor manera posible. Suponer que un proyecto tenga un buen comienzo incrementa las probabilidades de que termine bien, es un planteamiento más que razonable.

tiva sobre la gestión general de los proyectos en seis ámbitos: (1) técnico-sectorial, (2) organizacional, (3) fiduciario, (4) procesos públicos y agentes, (5) leyes y políticas, y (6) otros aspectos.

El seguimiento de la información cualitativa también es crucial para entender las razones detrás de los retrasos con respecto a la programación, la existencia de sobrecostos o los desfases en la obtención de resultados. Identificar las causas más frecuentes de las demoras u obstáculos en la ejecución

es esencial para formular estrategias de gestión de cartera, tanto para proyectos individuales como para el conjunto de las operaciones del BID.

En otros casos, la información cualitativa puede ser útil ya sea para reforzar o para propiciar un cambio en la clasificación de desempeño de un proyecto establecida previamente a partir de datos cuantitativos. Esto se debe a que, en ocasiones, la información cualitativa puede explicar determinados elementos de un proyecto que no se reflejan en los datos cuantitativos.

## ¿CÓMO UTILIZAMOS EL PMR?

Uno de los procesos que mejor ilustran cómo el BID utiliza los datos de seguimiento del desempeño es el análisis de desempeño de cartera que el Banco y sus países asociados llevan a cabo con base en la clasificación del proyecto en el Informe de Seguimiento del Progreso.

Estos análisis se traducen en acciones y asignaciones de recursos orientadas a mejorar el desempeño de las operaciones y a responder a las necesidades de capacitación de los equipos de proyecto y de los organismos ejecutores. Las operaciones que se han clasificado sistemáticamente en alerta o en situación problemática son objeto de especial atención.

Los análisis de portafolio también identifican factores clave de desempeño a nivel sectorial y de país. A nivel sectorial, los análisis han revelado que el tamaño y el tipo de préstamos son factores clave que afectan el desempeño del proyecto. Por ejemplo, los proyectos en sectores que son técnica y políticamente complejos constituyen un desafío.

Además, el establecimiento de plazos poco realistas para la implementación afecta la ejecución, especialmente en el caso de intervenciones con un alto grado de sensibilidad social, por ejemplo en proyectos que requieren reasentamiento involuntario. Más aún, cambios en los objetivos o en los resultados esperados del programa también influyen en la implementación. Cuando estos cambios implican una reformulación sustancial de la operación, es importante tener en cuenta la posibilidad de diseñar una nueva intervención en lugar de ajustar una existente. Por último, cuando hay más de una agencia ejecutora involucrada en el préstamo, una coordi-

nación oportuna y bien definida entre éstas es un factor crucial para un desempeño satisfactorio.

Entre los principales desafíos relacionados con el desempeño del proyecto a nivel del país figuran la debilidad institucional en áreas como las de políticas de adquisiciones y gestión financiera. Además, la ejecución de operaciones ejecutadas por gobiernos subnacionales exige un esfuerzo especial por parte de todos los actores involucrados para fortalecer su gestión. Por otro lado, la ejecución de operaciones de tamaño reducido en países grandes representa un desafío importante, dada la inclinación natural a dar más relevancia a la ejecución de intervenciones con mayor cobertura, dejando de lado aquellas cuyo alcance es más limitado. Otro desafío es la cancelación de los saldos no desembolsados, así como el cierre de aquellos proyectos de larga duración cuyo desempeño ha sido sistemáticamente inadecuado.

Algunas de las intervenciones dirigidas a corregir estos problemas comprenden acciones de gestión por parte de funcionarios de alto nivel tanto gubernamentales como del BID; otras implican el suministro de recursos y herramientas de gestión a los organismos ejecutores, mientras que otras requieren capacitar a los equipos de proyecto y al personal de las contrapartes en procedimientos o procesos específicos.

La índole de la intervención correctiva dependerá del carácter del problema de desempeño detectado. En definitiva, lo importante no es la clasificación del desempeño del proyecto como tal, sino la adopción de medidas eficaces y oportunas para mejorar el desempeño de aquellas operaciones que se encuentran en fase de ejecución, potenciando de este modo la efectividad en el desarrollo.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE PROYECTOS EN ALERTA O PROBLEMÁTICOS

- Un plan y cronograma de ejecución complejos, junto con la falta de experiencia del organismo ejecutor en proyectos del BID, pueden causar demoras, especialmente al comienzo de las operaciones. Entre las recomendaciones figura la de proporcionar asistencia técnica y utilizar diversos recursos para satisfacer las condiciones que deben cumplirse antes de la ejecución, para así fortalecer el inicio del proyecto.
- La formulación de planes excesivamente optimistas durante el diseño del proyecto hace que el progreso de la ejecución sea menor que el previsto. La recomendación es acordar con el organismo ejecutor un plan de implementación realista.
- El aumento de los costos por encima de lo presupuestado puede generar cambios en las metas de la matriz de resultados del proyecto o demoras para obtener aumentos en los fondos de contrapartida. Se recomienda mejorar la planificación de los costos esperados de la intervención y los mecanismos de seguimiento de los recursos de contrapartida, a fin de asegurar el logro de resultados.
- Los obstáculos administrativos y legales para la firma de los contratos de préstamo, las demoras en llegar a la fase de desembolso, y los cambios en la matriz de resultados antes del desembolso son todos factores que pueden crear problemas durante la fase de ejecución. En tales casos, la principal recomendación es anticipar estos aspectos en la etapa de diseño del proyecto e incorporarlos en el plan de ejecución.
- Otros factores que también afectan la ejecución son los cambios en la administración del proyecto y/o en las prioridades del organismo ejecutor, y la no previsión acerca de la falta de capacidad de planificación y de gestión de proyectos en los organismos ejecutores menos experimentados. Esto puede ocasionar carencias institucionales a la hora de planificar, supervisar y controlar la ejecución del proyecto, lo que invariablemente afecta a la toma de decisiones y a la capacidad de alcanzar las metas.

En suma, la combinación de datos cuantitativos y cualitativos para evaluar el desempeño de un proyecto permite tener una plena comprensión de la operación. Esto, a su vez, se refleja en una clasificación más precisa del proyecto y en una asignación más eficaz de los recursos durante la supervisión. En los recuadros 3.4, 3.5 y 3.6 se describen proyectos en las Bahamas, Guyana y Uruguay que ilustran cómo la información del PMR ha sido esencial para corregir el rumbo de estas operaciones.

## RECOMENDACIONES PARA MITIGAR LAS DIFICULTADES EN LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS

A partir de la revisión general de las operaciones por medio del Informe de Seguimiento del Progreso, el BID puede identificar los principales factores que afectan la ejecución de los proyectos y responder proactivamente a los mismos con los equipos de proyecto y los organismos ejecutores. Con este

conocimiento, el Banco ha asimilado lecciones sobre la mejor forma de gestionar y preparar los proyectos durante la supervisión y cómo mitigar dificultades comunes durante la ejecución.

En años recientes, se ha incrementado sustancialmente la participación que tienen los especialistas en las oficinas de país en el diseño de las operaciones. Su conocimiento del contexto de país y experiencia trae beneficios para la ejecución del proyecto, ayudando a evitar la inclusión de componentes que son difíciles de implementar o de dudosa viabilidad dado el contexto. En este sentido, se debe continuar promoviendo la participación de especialistas en las oficinas de país en la preparación de todas nuestras intervenciones.

Otro aspecto importante que el BID debe considerar es el tiempo asignado a la preparación de proyectos. Cuando el tiempo no es suficiente para elaborar un diseño conceptual adecuado, los equipos de proyectos pueden incurrir en costos adicionales.



## PROGRAMA DE APOYO A LA COMPAÑÍA DE AGUA Y SANEAMIENTO (WSC) EN LAS BAHAMAS

El “Programa de apoyo a la WSC: mejora de los sistemas de suministro de agua y saneamiento en Nueva Providencia” tiene por objeto mejorar la eficiencia y la calidad en la prestación del servicio de agua potable, abordar los problemas inmediatos de saneamiento en Nueva Providencia e impulsar el desarrollo de la Compañía de Agua y Saneamiento (*Water and Sewerage Corporation*, WSC) de las Bahamas. Esta última es una empresa de propiedad del Estado que se encarga de administrar, mantener, distribuir y desarrollar los recursos hídricos del país.

**El principal componente del proyecto, cifrado en 49 millones de dólares, apunta a reducir el volumen de agua no facturada (NRW por sus siglas en inglés) y representa el 60% del préstamo.** Por agua no facturada se entiende aquella que se “pierde” antes de que llegue al consumidor, ya sea a través de filtraciones (pérdidas físicas) en la red de distribución o a través de apropiación indebida o de imprecisiones en la medición (pérdidas aparentes). Se tenía previsto que el indicador correspondiente: *Volumen de NRW expresado como volumen diario promedio en millones de galones imperiales (MIGd por sus siglas en inglés)* disminuyera del valor de referencia de 5,5 MIGd a 2,5 MIGd durante la vida del proyecto.

Este indicador del PMR es quizá el más importante en la matriz de resultados del proyecto y constituye la base del Contrato Basado en Desempeño (PBC por sus siglas en inglés), financiado mediante el préstamo del BID. En esta modalidad contractual, la remuneración del contratista por sus servicios se calcula mediante una fórmula basada en sus productos (70%) y resultados (30%). **Este esquema, para el cual resulta indispensable el seguimiento del proyecto, facilita la convergencia de los intereses del contratista con los de la WSC y ha probado ser un mecanismo valioso. Al presente, el indicador ya se encuentra por debajo de su meta establecida,** lo cual confirma su pertinencia; la reducción del volumen de agua no facturada es, en efecto, un factor clave para la sostenibilidad de la WSC no sólo en términos financieros, pero también en cuanto a su sostenibilidad técnica y ambiental.

La reducción del agua no facturada es una valiosa contribución que puede mejorar la calidad y sostenibilidad de los servicios hídricos y que como objetivo se está impulsando en la mayoría de los préstamos del BID en el sector. La modalidad de contratos basados en desempeño no es comúnmente usada en la industria ni tampoco en la mayoría de los proyectos del Banco. El BID está preparando actualmente un caso de estudio sobre esos contratos, a partir de su experiencia con la WSC en las Bahamas y con su homóloga en Jamaica, la Comisión Nacional del Agua (*National Water Commission*, NWC).

A veces se ven obligados a hacer diagnósticos sectoriales adicionales y otras evaluaciones técnicas e institucionales, con el fin de proporcionar más insumos conceptuales y evidencia empírica.

Además, el Banco debe tener en cuenta que, especialmente cuando se trata de proyectos innovadores, la descripción de conceptos abstractos en una propuesta de proyecto puede no ser suficiente para comprender un área específica de la intervención. En las primeras etapas de diseño, es importante identificar y analizar proyectos similares financiados en otros países, para mejorar así la comprensión de los componentes que serán financiados por el BID y sus resultados esperados.

En las primeras etapas de ejecución, el componente operativo con mayor probabilidad de repercutir en los tiempos de generación de resultados en los proyectos son los procedimientos de licitación y contratación. De ahí la importancia vital de contar con apoyo técnico para facilitar la revisión de las propuestas y responder a objeciones y apelaciones. También es útil sostener reuniones presenciales con los organismos ejecutores para definir claramente reglas, acuerdos y parámetros de calidad. Se recomienda igualmente hacer una planificación financiera prudente que tenga en cuenta la complejidad y los posibles desfases temporales asociados con estos procesos.

## PROGRAMA DE FOMENTO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y CREACIÓN DE MEDIOS DE VIDA ALTERNATIVOS EN GUYANA

El seguimiento de la evolución del Programa de la micro y pequeña empresa de Guyana fue esencial para evidenciar que existía la necesidad de revisar el enfoque original del proyecto para asegurar su éxito. Con este programa se busca apoyar la estrategia gubernamental dirigida a reducir las emisiones de carbono; para ello se busca reorientar la economía hacia una senda de bajas emisiones de carbono mediante la creación de los incentivos necesarios para que los beneficiarios inviertan en sectores con bajas emisiones de carbono (LCS por sus siglas en inglés). El proyecto facilitará la creación de empleo a través de micro y pequeñas empresas (MYPE) identificadas en sectores de bajas emisiones de carbono, y se focalizará en ellas mejorando su acceso a crédito y a capacitación en desarrollo empresarial.

El indicador de resultados correspondiente —empleos creados con recursos del programa en sectores con bajas emisiones de carbono— depende de los productos del proyecto, concretamente de aquellos relativos a las MYPEs que podrían beneficiarse del uso de las diferentes herramientas provistas por el programa, a saber: (1) un fondo

de garantía de créditos, (2) una facilidad de apoyo para el pago de intereses, y (3) un esquema de financiamiento no reembolsable para sectores con bajas emisiones de carbono que ofrece capital inicial para la puesta en marcha o la ampliación de empresas.

**Según ha mostrado el seguimiento del programa, la demanda de garantías provenía principalmente de las empresas medianas (EM) y no de las empresas pequeñas (EP) como se había pensado inicialmente.** El seguimiento también permitió detectar la necesidad de dar cabida a la participación de nuevos intermediarios financieros para dar mayor difusión al programa.

Estos hallazgos propiciaron la adopción de medidas correctivas para reorientar el programa, las cuales incluyen: (1) la revisión de los indicadores del proyecto, a fin de reflejar la menor demanda de pequeñas empresas y que resulta en metas de creación de empleo más conservadoras; (2) las garantías han sido extendidas principalmente a las medianas empresas en lugar de a las empresas pequeñas, como se consideró originalmente y su cobertura se extendió a 5 años. La ejecución del proyecto se beneficiará de este enfoque renovado que apunta a servir mejor a los beneficiarios, mientras se mantiene y continúa avanzando en el cumplimiento de los objetivos trazados.

En la ejecución de los proyectos a menudo inciden diversos factores relativos al organismo ejecutor, tales como su capacidad de hacerse cargo de la gestión administrativa y organizacional, de coordinar con otros agentes y de planificar y hacer el seguimiento del proyecto.

La capacidad de gestión administrativa y organizacional del organismo ejecutor puede incidir en el cronograma de ejecución del proyecto. En este sentido, la recomendación más común es asignar más tiempo y recursos a la capacitación institucional, así como a la documentación y promoción de mejores prácticas. En algunos casos, dicha capacitación comienza incluso antes del inicio de grandes operaciones de inversión. Otras recomendaciones son: la organización de talleres ad hoc dirigidos a la búsqueda de soluciones a problemas administrativos y a la

agilización de procedimientos internos; la reestructuración del organismo ejecutor; y una constante atención a las necesidades de recursos para personal del proyecto.

En aquellos casos en que los organismos ejecutores gestionan proyectos o subproyectos piloto dentro de la misma operación, se han tomado medidas para reducir la complejidad minimizando el número de iniciativas simultáneas e invirtiendo en un organismo ejecutor robusto y sólido. Por el contrario, la contratación externa para la gestión de los procesos de subproyectos no ha sido una solución viable.

La capacidad de coordinación del organismo ejecutor con otros agentes también repercute en la ejecución de proyecto. Se han obtenido resultados positivos institucionalizando mecanismos de colaboración para ahorrar tiempo y recursos durante la

## PROGRAMA DE APOYO A LOS SERVICIOS GLOBALES DE EXPORTACIÓN EN URUGUAY

Las exportaciones de servicios generaron 200 mil millones de dólares en 2013 y los uruguayos tienen el potencial para sacar el máximo provecho de tan lucrativa industria por tres razones. En primer lugar, Uruguay cuenta con una excelente infraestructura para desarrollar este sector, como por ejemplo diversas zonas francas dedicadas exclusivamente a la exportación de servicios globales. En segundo lugar, el país cuenta con un capital humano adecuado, junto con uno de los mejores entornos de negocios, seguridad y transparencia en América Latina. En tercer lugar, la semejanza cultural y la compatibilidad de las zonas horarias de Uruguay con los Estados Unidos supone una clara ventaja comparativa para abastecer a este mercado, el principal del mundo en el sector de servicios globales.

El programa de apoyo a los servicios globales de exportación (SGE) financiado por el BID en Uruguay tiene por objeto contribuir a desarrollar el mercado de SGE en el país. Concretamente, el programa se orienta a incrementar la inversión extranjera directa, las exportaciones y el nivel de empleo en el sector.

La información cuantitativa proporcionada en el Informe de Seguimiento del Progreso (PMR por sus siglas en inglés) permitió identificar dos retrasos y desviaciones en los productos generados durante la ejecución del proyecto, que más adelante se transformaron en mejoras.

En primer lugar, el indicador del PMR referente a *misiones comerciales, ferias y eventos de promoción apoyados* fue menor de lo previsto. Al analizar los motivos por los que la demanda no respondió a las expectativas se hizo evidente la necesidad de diseñar un nuevo instrumento. Esto condujo al desarrollo de "ProTIC", una herramienta piloto para ayudar a aumentar la internacionalización de pequeñas y medianas empresas en el sector de tecnologías de la información.

En segundo lugar, el indicador sobre el número de estudiantes que asistieron a instituciones de formación laboral para SGE, apoyadas por el programa, "Finishing schools", evidenció una demanda inferior a la esperada, reflejando así la necesidad de llevar adelante una evaluación intermedia de avances. Resultados preliminares han mostrado que el instrumento fue adecuado pero que tuvo problemas de diseminación, por lo cual prontamente se lanzará una campaña de diseminación agresiva para incrementar la participación.

etapa de ejecución. Cuando son varias las entidades que participan en la ejecución, la decisión de asignar a una de ellas un papel de liderazgo desde el inicio es fundamental para el éxito del proyecto.

La capacidad de planificación y seguimiento del organismo ejecutor también debe ser cuidadosamente considerada durante el diseño de la operación. Esto permite que en las primeras etapas de conceptualización del proyecto se pueda incorporar un componente de fortalecimiento institucional en aquellos casos en que se identifique alguna debilidad, lo cual a su vez facilita la ejecución.

Por último, durante la etapa operativa de diseño o preelegibilidad se plantean consideraciones legislativas, normativas, de permisos y de diseño inicial. El apoyo político es importante, al igual que la necesidad de ejecutar los subproyectos en consonancia con

la operación principal de la que forman parte. Los equipos de proyecto también han señalado el papel fundamental de las partes involucradas en cuanto a aprobar y mantener el marco de la operación, así como la importancia de seguir coordinando con ellas para asegurar un apoyo político continuado al proyecto.

Un diseño integral, claro y concreto de la intervención permite una mejor comprensión de lo que se espera que la operación genere en un determinado período de tiempo. Asimismo, la ejecución de la intervención, acompañada de un seguimiento cuantitativo y cualitativo riguroso, es crucial para obtener evidencia empírica sobre la efectividad de nuestras intervenciones y para extraer enseñanzas que se puedan aprovechar en el diseño de futuros proyectos.

## Seguimiento de las operaciones sin garantía soberana

Tal como se indicó en el capítulo 2, las operaciones sin garantía soberana (NSG por sus siglas en inglés)<sup>21</sup> reciben en el momento de la aprobación un puntaje de efectividad en el desarrollo, el cual se actualiza cada año después del desembolso como parte del proceso de seguimiento de los resultados de desarrollo de los proyectos. En 2014, los 112 proyectos del Departamento de

Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF por sus siglas en inglés) y del Sector de Oportunidades para la Mayoría (OMJ por sus siglas en inglés)<sup>22</sup> tenían en promedio un puntaje actualizado de 7,7 (véase el gráfico 3.3). En los recuadros 3.7 a 3.10 se examinan con mayor detenimiento los proyectos sin garantía soberana que se han beneficiado de supervisión.

## PANORÁMICA: 2014

### Proyectos con el sector privado



**220**

Proyectos de las cuales  
178 son préstamos  
15 son garantías



**27**

Programas de  
facilitación de  
financiación del  
comercio exterior  
(TFFPs)



**US\$1.500**  
**millones**  
desbolsados en 2014

<sup>21</sup> Se refiere a los proyectos del Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF por sus siglas en inglés) y Sector de Oportunidades para la Mayoría (OMJ por sus siglas en inglés).

<sup>22</sup> Como se señaló en el capítulo 2, SCF financia proyectos de gran escala, mientras que los proyectos de OMJ ofrecen oportunidades para la base de la pirámide. Los resultados presentados aquí comprenden esos proyectos regulares (no TFFP) que fueron aprobadas después de 2008, cuando el DEM ex-ante se comenzó a aplicar, excluyendo proyectos relativamente nuevos en los que los Informes de Supervisión de Proyectos (PSR por sus siglas en inglés) no habían sido proporcionados todavía.



[ ] = número de proyectos en el portafolio a cuyos resultados de desarrollo se les hizo seguimiento en 2014

Gráf. 3.3: Puntajes actualizados de los proyectos sin garantía soberana durante la supervisión

## QUIPORT: DE UNO DE LOS AEROPUERTOS MÁS PELIGROSOS, A UNO DE LOS MEJORES

El financiamiento de largo plazo del BID ha mejorado la seguridad de los viajes aéreos en la capital de Ecuador, al tiempo que ha traído beneficios para su principal producto de exportación. El antiguo aeropuerto Mariscal Sucre de Quito adolecía de una serie de limitaciones debido a su ubicación a 2.850 metros sobre el nivel del mar, flanqueado por montañas en tres de sus costados y rodeado por la ciudad. Esto obligaba a realizar maniobras de aproximación en ángulo forzado y circundando las montañas para acceder a una pista en la que la baja presión exterior dificultaba la respuesta de las aeronaves. Se consideraba que el Mariscal Sucre era uno de los aeropuertos más peligrosos de América Latina. Debido a las condiciones antes descritas, el transporte de pasajeros o de carga requería de un mayor número de vuelos, con la consiguiente congestión de la terminal. En consecuencia, el aeropuerto incumplía los estándares de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

**El financiamiento otorgado por el BID hizo posible la construcción y operación comercial del nuevo aeropuerto internacional de Quito, el cual entró en funcionamiento en febrero de 2013. Su construcción generó más de 1.000 millones de dólares en actividad económica mediante el uso de equipos ecuatorianos, lo cual requirió 20 millones de horas de trabajo y 500.000 horas de capacitación especializada.**

El nuevo aeropuerto está ubicado en las afueras de Quito, a menor altura y cuenta con una pista más larga

que el antiguo aeropuerto. Esto permite el acceso de aeronaves más grandes, aumentando la afluencia de pasajeros y carga hacia la región, lo cual incrementará la actividad económica hasta en 200 millones de dólares anuales, al tiempo que evita el ruido y la contaminación que los habitantes de Quito debían soportar con el Mariscal Sucre. La nueva obra también ha incrementado considerablemente la eficiencia de los despachos de rosas, la principal exportación de Ecuador, y ha llevado a Iberia a establecer la primera ruta transatlántica sin escalas entre Europa y Quito.

Actualmente, y dado que el nuevo aeropuerto persigue el ambicioso objetivo de generar cero emisiones, el BID está proporcionando asistencia técnica para establecer la viabilidad de instalar paneles solares para proveer electricidad a por lo menos una parte del aeropuerto. Asimismo, llevará adelante una valoración del valor compartido para incluir a las comunidades locales en el programa de gestión de residuos y en la cadena de suministro del aeropuerto.

En el marco del seguimiento del proyecto, el nuevo aeropuerto adoptó un plan de manejo ambiental y social, y otro de salud y seguridad. Asimismo está contribuyendo al desarrollo económico sostenible, al comercio regional y a la calidad y eficiencia del sistema de transporte. Igualmente ha establecido diversos programas de responsabilidad social empresarial, entre ellos uno de formación de aptitudes laborales para las comunidades locales, otro de reciclaje, una nueva tubería de agua potable que abastece a 120.000 personas que habitan en las cercanías de aeropuerto, y un programa de becas para niños en situación vulnerable.

## FONDO DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA INFRABRASIL

En junio de 2004, el BID promovió la creación de InfraBrasil para fomentar el uso de fondos de capital privado como vehículo para financiar nuevos proyectos de infraestructura con capital de largo plazo. Dadas las restricciones fiscales que impedían que el sector público impulsara significativamente las inversiones en infraestructura, era necesario movilizar recursos privados para reducir con éxito la brecha del país en este sector.

**El papel del BID en la supervisión del portafolio brindó confianza a los inversionistas y fue catalítico en la movilización de recursos.** Con el apoyo de un préstamo principal de 70 millones de dólares otorgado por el Banco, InfraBrasil logró captar cerca de 500 millones de dólares adicionales provenientes de los fondos locales de pensiones.

InfraBrasil estaba originalmente estructurado con un enfoque en los sectores de energía, transporte, y agua y saneamiento. El BID asumió un papel activo en

la supervisión del fondo promoviendo cambios en su mercado objetivo, una vez que se estableció claramente la necesidad apremiante de que el país ampliara y diversificara su matriz energética. Fue así como el Banco adaptó la estructura original del fondo para permitir que se invirtiera una mayor proporción de los recursos en el sector energético.

InfraBrasil invirtió en una cartera de 17 proyectos mediante una combinación de instrumentos de deuda y capital. En el sector energético, las inversiones del fondo contribuyeron a aumentar la capacidad de generación del país en casi 800 MW. En el sector de agua y saneamiento, sus inversiones financiaron, entre otras cosas, la primera alianza público-privada a nivel municipal en materia de saneamiento, a través de la cual se suministró servicio de alcantarillado a 200.000 habitantes de Río de Janeiro. En el sector de transporte, el apoyo de InfraBrasil a dos concesiones de carreteras con peaje permitió mejorar más de 700 km de vías en São Paulo.

## BANCO BICE: FACILIDAD ACCESS2SERVICES

En su empeño por promover sectores sociales estratégicos clave mediante el otorgamiento de financiamiento sostenible del sector privado, **el BID se alió con el Banco Industrial y de Comercio Exterior (Banco BICE) para ampliar el acceso a financiamiento en los sectores de salud, educación y de proyectos ambientalmente sostenibles en Chile.**

Con el fin de supervisar la implementación eficaz de la facilidad, el BID, en consulta con Grupo Educativo (firma consultora chilena especializada en salud y educación), ayudó a Banco BICE a definir un conjunto de indicadores de seguimiento acordes con los estándares internacionales del sector para inversiones de impacto.<sup>23</sup>

Adicionalmente al apoyo del BID para fortalecer la evaluación y seguimiento del proyecto, la provisión de financiamiento de largo plazo permitió al Banco BICE incursionar en los sectores de salud y educación e impulsar el desarrollo de su cartera de proyectos en favor del medio ambiente. **El BID contribuyó además a optimizar las prácticas bancarias y procedimientos crediticios del Banco BICE; esto mediante la adopción de un nuevo enfoque sistemático para el financiamiento sostenible**

**ajustado a los Criterios de Elegibilidad para Líneas de Crédito Verdes del BID.** El BID también motivó a Banco BICE a mejorar sus prácticas ambientales y sociales con objeto de ajustarlas a las normas internacionales y asegurar que todos los subpréstamos de su cartera incluyan suficientes requisitos de seguimiento, presentación de información y la debida diligencia ambiental y social.

Estas acciones cumplieron un papel clave en la expansión del portafolio verde de Banco BICE y en el desarrollo de nuevas líneas de crédito para inversiones sociales de impacto. Desde la aprobación de la facilidad, la cartera de operaciones sostenibles de Banco BICE ha aumentado en más de tres veces en términos del número de transacciones financiadas, que pasó de 8 a 26 proyectos a finales de junio de 2014. Estos resultados exceden ampliamente la meta de 13 transacciones sostenibles fijada para 2015. Con respecto al financiamiento de inversiones de impacto social, Banco BICE respaldó la construcción de cuatro clínicas de salud sostenibles en municipios de ingresos bajos y medios, los cuales brindan cobertura a aproximadamente 900.000 pacientes.

<sup>23</sup> El estándar IRIS de la Red Global de Inversiones de Impacto (GIIN).

## BANCO GERADOR

**El informe de seguimiento trimestral a un préstamo de 5 millones de dólares del Sector de Oportunidades para la Mayoría (OMJ por sus siglas en inglés) del BID a Banco Gerador (BG) permitió que el proyecto ajustase su modelo de negocios y alcanzase a la población objetivo.**

Desde 2011, el BG se propuso ampliar su cobertura para llegar a la población no bancarizada en las zonas remotas del Nordeste de Brasil. El préstamo de OMJ tuvo el objetivo de apoyar a BG en sus esfuerzos dirigidos a implementar el proyecto *Banorte todo día*, un modelo de negocios innovador focalizado inicialmente en la creación de alianzas con distribuidores locales para identificar los mejores *mercadinhos* (pequeñas tiendas) que requirieran líneas de crédito.

El objetivo del proyecto era instalar terminales de punto de venta de BG para ofrecer servicios bancarios a la población de bajos ingresos cercanas a estos puntos. A partir de esto, los *mercadinhos* podrían aumentar su clientela, ya que esta podría recibir financiamiento de BG para hacer sus compras.

En la práctica, ese incentivo para que los *mercadinhos* promovieran las tarjetas de BG y los servicios bancarios conexos no fue suficiente, y el producto financiero no tuvo la aceptación prevista. Cuando OMJ elaboró su informe de seguimiento trimestral, los resultados alcanzados distaban mucho de las metas propuestas. Rápidamente se acordó usar otros canales para fortalecer el programa *Banorte todo día* y para llegar a la misma población objetivo.

Fue así como BG decidió valerse de su red de corresponsales bancarios denominada "Rede Banorte" para ofrecer el producto "Banorte Amigo", una línea de crédito específicamente dirigida a comercios informales situados en los vecindarios de estos corresponsales bancarios. Esta estructura simplificada, junto con el conocimiento de la comunidad acerca de los corresponsales bancarios, reduce los costos de transacción y los riesgos de crédito, que son difíciles de determinar en un entorno tan informal. Conforme evolucione el proyecto, OMJ seguirá supervisando de cerca sus resultados para asegurar que se atiendan debidamente las necesidades financieras de la población no bancarizada.

# EVALUACIÓN DE RESULTADOS AL CIERRE DE PROYECTO

## Evaluación al cierre de proyectos de las operaciones con garantía soberana

**C**on la reestructuración del sistema del Informe de terminación del proyecto (PCR, por sus siglas en inglés) a partir de 2013, el BID completó la adaptación de sus instrumentos de medición de resultados de conformidad con el Marco de Efectividad en el Desarrollo (DEF, por sus siglas en inglés). En dicho marco, mediante su enfoque en la medición de resultados, se establecen estándares rigurosos, y esto permite un mejor diseño de los proyectos, así como también provee un mecanismo para su seguimiento y evaluación.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> En el capítulo 1 se ofrecen mayores detalles sobre el DEF.



## ¿POR QUÉ UN NUEVO SISTEMA DEL INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO?

El sistema de PCR previo al 2004 ofrecía un vistazo limitado sobre el desempeño de los proyectos a cierre y poca comparabilidad entre ellos, dado que las operaciones del BID se clasificaban al momento del cierre según los resultados de autoevaluaciones que no se basaban en dimensiones cuantitativas, respaldadas por evidencia o verificables. El nuevo sistema, concebido en consulta con múltiples involucrados, aborda y subsana las carencias del sistema anterior. En 2014 se realizó una prueba piloto del nuevo PCR (véase el recuadro 4.1), cuyo lanzamiento está previsto para el 2015.

En el nuevo sistema los proyectos se evalúan en función de cuatro criterios centrales: efectividad en el desarrollo, eficiencia, pertinencia y sostenibilidad. El análisis que respalda a cada uno de los criterios debe basarse en evidencia. También se analizan criterios no centrales como la contribución de un proyecto a los objetivos estratégicos del país beneficiario y del Banco. Reflejando el esfuerzo concertado del BID por incrementar la objetividad de los criterios empleados, en el nuevo sistema se establecen claramente principios y lineamientos para la preparación de informes individuales. Una lista de verificación es utilizada con el fin de calificar el desempeño de la intervención concluida. La misma incorpora normas específicas para asegurar la objetividad del análisis de los logros para cada criterio central. En el PCR también se hace hincapié en la documentación de las lecciones aprendidas, para mejor entender qué funciona para el desarrollo y para que las mismas sean utilizadas en el diseño de nuevos proyectos de desarrollo.

## UN RELATO MÁS DETALLADO DE LOS CRITERIOS DEL NUEVO INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO

El enfoque de respaldarse en evidencia de los PCR fortalece la objetividad y la evaluabilidad de los informes. Además, la atribución desempeña una función claramente definida en la evaluación de la efectividad, dada la importancia de demostrar no solo que se alcanzaron los objetivos del proyecto, sino que tales logros fueron atribuibles, al menos en parte, a la intervención como tal y no a otros determinantes.

En el nuevo PCR también se analiza la eficiencia ex-post de los proyectos, pues provee incentivos para la realización de análisis de la relación costo-beneficio o costo-eficiencia al momento de la terminación. En otras palabras, el BID rinde cuentas tanto por el logro de los objetivos propuestos como por el uso responsable de los recursos asignados para ese fin.

Los cuatro criterios centrales de evaluación usados en el nuevo sistema del PCR —efectividad en el desarrollo, eficiencia, pertinencia y sostenibilidad— constituyen una metodología estructurada y estandarizada para calificar el desempeño de un proyecto terminado. El sistema PCR tiene lineamientos específicos que detallan el modo en que se debe asignar el puntaje al evaluar cada uno de los cuatro criterios.

En primer lugar, el PCR evalúa la **efectividad del proyecto**, es decir, el grado en que se completaron los productos esperados y se alcanzaron resultados atribuibles. La metodología permite verificar cuántos de los productos y resultados para los cuales se definió una meta en el diseño del proyecto se alcanzaron al momento de completarlo y cuan atribuibles son a la intervención del Banco. Para determinar el segundo criterio, la **eficiencia del proyecto**, en el PCR se evalúa si los beneficios de la operación fueron mayores que los costos, y si sus metas se alcanzaron a un costo razonable. En la evaluación de la **pertinencia del proyecto** se examina la capacidad de adaptar y alinear el proyecto con los objetivos del BID y del

país prestatario. Por último, en la evaluación de la **sostenibilidad del proyecto** se considera hasta qué punto la operación aseguró que los resultados obtenidos no serán revertidos.

## UN VISTAZO AL TIPO DE LECCIONES QUE GENERARÁ EL NUEVO INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO

El nuevo sistema del PCR se aplicó de manera preliminar en una prueba piloto a 12 proyectos. En el cuadro 4.1 se presentan los proyectos evaluados agrupados por sector, y en el cuadro 4.2 se les agrupa según

las prioridades institucionales del BID y se resumen sus respectivos indicadores de desempeño.

Uno de los objetivos del nuevo sistema del PCR es fortalecer el aprendizaje institucional. Valiosas lecciones extraídas de los éxitos y las dificultades enfrentadas por los proyectos evaluados en la prueba piloto podrían ser de beneficio para futuras operaciones del BID. En las siguientes páginas se resumen estas enseñanzas —agrupadas en tres de las prioridades institucionales del BID expuestas en el capítulo 1—, las cuales han surgido de todos los proyectos piloto, entre ellos los tres que se examinan con mayor detenimiento en los recuadros 4.2 a 4.4.

### PRUEBA PILOTO DEL NUEVO INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO

El nuevo sistema del PCR se puso a prueba y se perfeccionó en una prueba piloto para 12 proyectos que abarcaban la mayoría de subregiones y sectores de operación del BID. En la prueba piloto se incluyeron cinco proyectos de protección social y educación, cuatro de infraestructura, y tres de capacidad institucional (véase el cuadro 4.1).

Los hallazgos de la prueba piloto se incorporaron en el nuevo sistema del PCR. Por ejemplo, se perfeccionó la lista de preguntas usada para evaluar los cuatro criterios centrales al final del proyecto y se definieron más específicamente los criterios de calificación.

El pilotaje del nuevo sistema demostró que los nuevos indicadores del PCR dan cabida a un alto grado de variación y diferenciación entre los proyectos de alto desempeño y aquellos de bajo desempeño. Con el nuevo sistema, es posible evaluar de forma más precisa el logro de resultados y objetivos, así como el grado de eficiencia y la sostenibilidad de las intervenciones.

La rigurosidad del sistema se evidencia en el hecho de que el desempeño del 33% de los proyectos de la muestra se calificó como modesto, con puntajes en torno a 0,6, lo cual muestra que con los nuevos criterios el parámetro de la efectividad en el desarrollo es más exigente.<sup>25</sup> Solo el 25% de los proyectos de la prueba se

clasificaron de alto desempeño, con puntajes máximos en torno a 0,9. En el futuro, una vez que se haya completado una masa crítica de nuevos PCRs terminados, también podrá hacerse una comparación transversal por agrupaciones sectoriales y geográficas. En el cuadro 4.2 se registran los resultados detallados de los PCR para los proyectos incluidos en la prueba piloto.

La amplia variación en los puntajes de los proyectos de la prueba piloto y el número de operaciones con indicadores de desempeño modestos pueden deberse en parte a que muchos de los proyectos analizados se diseñaron y pusieron en marcha antes de 2008, previamente a la implementación del Marco de Efectividad en el Desarrollo (DEF por sus siglas en inglés). En cada sector, el proyecto con el puntaje más alto comenzó en 2008 o después, consistente con la idea de que el DEF se formuló precisamente para diseñar intervenciones más evaluables. Así, los efectos negativos de una metodología más rigurosa en la evaluación de proyectos previos a 2008 podrían combinarse con los efectos positivos de mejora del diseño, la ejecución y el seguimiento que podría generar la metodología del DEF en proyectos posteriores a 2008. Tomando en cuenta lo anterior, el nuevo sistema del PCR únicamente se aplicará a proyectos aprobados desde 2009, y por ende, diseñados empleando el DEF y su correspondiente matriz de efectividad.

<sup>25</sup> En contraste, bajo el viejo sistema PCR, 76% de las operaciones aprobadas en 2014 se consideraron satisfactorias en términos de resultados de desarrollo.

# PROYECTOS EVALUADOS EN EL PROGRAMA PILOTO DEL INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO (PCR)

CUADRO 4.1

## Política social para la igualdad y la productividad

País	Número	Nombre	Tipo <sup>1</sup>	Región <sup>2</sup>	División/Sector
Chile	CH-L1014	Desarrollo integral pueblos originarios, fases I y II	PFM	Cono Sur	Género y diversidad
Colombia	CO-L1059	Programa de subsidios condicionados: Familias en Acción, fase II	PFM	Grupo Andino	Protección social y salud
Colombia	CO-L1010	Equidad en educación en Bogotá	ESP	Grupo Andino	Educación
Haití	HA-L1062	Respuesta de emergencia para la contención de la epidemia de cólera	ESP	Haití	Protección social y salud
México	ME-L1080	Fortalecimiento del programa de desarrollo humano oportunidades III	CLP	Centro América, México, Panamá y República Dominicana	Protección social y salud

## Infraestructura para la competitividad y el bienestar social

País	Número	Nombre	Tipo <sup>1</sup>	Región <sup>2</sup>	División/Sector
Argentina	AR0202	Pasos fronterizos y corredores de integración andinos	GOM	Cono Sur	Transporte
Honduras	HO-L1007	Programa de vivienda de interés social	ESP	Centro América, México, Panamá y República Dominicana	Gestión fiscal y municipal
Nicaragua	NI-L1006	Programa vial de integración Acoyapa-Frontera Costa Rica	ESP	Centro América, México, Panamá y República Dominicana	Transporte
Perú	PE-L1121	Programa para el desarrollo de una nueva matriz energética sostenible IV	PBP	Grupo Andino	Energía

## Instituciones para el crecimiento y el bienestar social

País	Número	Nombre	Tipo <sup>1</sup>	Región <sup>2</sup>	División/Sector
Argentina	AR-L1008	Programa de fortalecimiento del Senado de la Nación	ESP	Cono Sur	Capacidad institucional del estado
Brasil	BR-L1104	PROCIDADES-Campo Grande: Programa de desarrollo integrado	GOM	Cono Sur	Gestión fiscal y municipal
Paraguay	PR-L1032	Segundo programa para el financiamiento de la Agencia Financiera de Desarrollo	CLP	Cono Sur	Mercado de capitales e instituciones financieras

1. CLP: proyecto que usa CCLIP (Línea de Crédito Condicional de Proyectos de Inversión), ESP: Operación de Inversión Específica, GOM: Operación Global de Obras Múltiples, PBP: Préstamo Programático basado en Políticas, PFM: Proyecto de Fases Múltiples.

2. Esta clasificación corresponde a la estructura de la Vice presidencia de Países del BID.

# RESUMEN DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LOS PROYECTOS

Proyectos clasificados según prioridad institucional del BID<sup>1</sup>

	Información general							Evaluación ex-post realizada con				Calificaciones de desempeño y logros alcanzados						
	Costo del proyecto (millones de dólares)	Financiamiento BID (millones de dólares)	Año de Inicio <sup>2</sup>	Duración de la ejecución (años) <sup>3</sup>	Atraso (años) <sup>4</sup>	Tamaño del equipo (número de miembros)	Evaluación de impacto	Análisis costo-beneficio	Análisis costo-efectividad	Análisis de atrasos y sobre-costos	Criterios centrales <sup>5,6</sup>	Efectividad <sup>5</sup>	Resultados alcanzados <sup>5</sup>	Productos alcanzados <sup>5</sup>	Eficiencia <sup>5</sup>	Relevancia <sup>5</sup>	Sostenibilidad <sup>5</sup>	
<b>Política social para la equidad y la productividad - Promedio<sup>8</sup></b>											<b>0,78</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>1,0</b>	<b>0,7</b>	
CH-L1014 Orígenes	109,9	38	2001	11,4	0,5	9	Sí	Sí	No	Sí	<b>0,80</b>	0,7	0,8	0,6	0,8	1	0,6	
CO-L1059 CCT Familias	220	220	2007	6	1,3	15	Sí	No	Sí	No	<b>0,75</b>	0,7	0,7	0,7	0,7	1	0,8	
CO-L1010 Educación	90	60	2006	7,7	3	15	Sí	Sí	No	No	<b>0,62</b>	0,4	0,3	0,7	0,7	1	0,5	
HA-L1062 Cólera	20	15	2010	2,8	1,2	18	No	No	No	No	<b>0,92</b>	0,9	0,8	1	1,0 <sup>7</sup>	1	0,7	
ME-L1080 CCT Oportunidades	800	800	2010	2,6	0,1	11	No	No	No	No	<b>0,82</b>	0,8	0,7	1	0,8	1	0,7	
<b>Infraestructura para la competitividad y el bienestar social - Promedio<sup>8</sup></b>											<b>0,72</b>	<b>0,7</b>	<b>0,6</b>	<b>0,8</b>	<b>0,5</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>	
AR0202 Corredor Andino	400	200	2000	12,2	4,2	12	No	No	No	Sí	<b>0,50</b>	0,4	0,2	0,8	0,2	1	1	
HO-L1007 Vivienda	31	30	2004	7,3	1,6	12	No	No	No	Sí	<b>0,70</b>	0,7	0,7	0,8	0,5	1	0,7	
NI-L1006 Acoyapa-Costa Rica	60,7	49	2006	6,5	0	11	No	Sí	No	Sí	<b>0,81</b>	0,8	0,8	0,7	0,7	1	1	
PE-L1121 Matriz de energía sostenible	30	30	2009	4,9	0	11	No	Sí	No	No	<b>0,90</b>	0,9	0,8	1	0,8	1	1	
<b>Instituciones para el crecimiento y el bienestar social - Promedio<sup>8</sup></b>											<b>0,60</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,9</b>	<b>0,4</b>	<b>0,9</b>	<b>0,6</b>	
AR-L1008 Senado	8	4,8	2004	8,9	3,5	10	No	No	No	No	<b>0,56</b>	0,5	0,3	0,8	0,3	1	0,7	
BR-L1104 Campo Grande	38,8	19	2008	6,4	2	12	Sí	Sí	No	Sí	<b>0,87</b>	0,9	0,8	1	0,8	1	0,7	
PR-L1032 Financiera	50	50	2009	4,4	0	5	No	No	No	No	<b>0,38</b>	0,5	0,3	0,8	0,0 <sup>9</sup>	0,7	0,5	

La clasificación de los proyectos según las prioridades institucionales del BID se basa en el alineamiento que los proyectos deben considerar (a la entrada) con respecto a las metas de desarrollo regional establecidas en el Marco de Resultados del Banco (ver Anexo I "Marco de Resultados del BID 2012-2015" en AB-2764). Las otras dos prioridades institucionales que no están incluidas aquí son "Integración competitiva internacional a niveles regional y mundial" y "Protección del medio ambiente, respuesta frente al cambio climático, energía renovable y aumento de la seguridad alimentaria".

1. Las etiquetas para los proyectos de múltiples fases corresponden al código asignado a la última operación en la serie (CH-L1014, CO-L1059 and PE-L1121). PE-L1121 es el único PBL entre los proyectos piloteados.
2. En el caso de operaciones de múltiples fases, este año corresponde a la aprobación de la primera operación de la serie.
3. Calculado como la diferencia entre la fecha de aprobación (de la primera operación en la serie) y la fecha actual de expiración (fecha actual de expiración de la última operación en la serie).
4. Para proyectos multi-serie, sólo se calcula el atraso de la última operación en la serie.
5. La escala de calificación es de 0 (peor) a 1 (mejor).

6. La calificación global de los criterios centrales se calcula como el promedio ponderado de las calificaciones de efectividad (0,4), eficiencia (0,3), relevancia (0,2) y sostenibilidad (0,1).
7. Esta es una calificación atípica que no se respalda en un análisis costo-beneficio, costo-efectividad, o de atrasos y sobre-costos. Esta calificación fue asignada porque aun teniendo en cuenta todos sus costos, el proyecto fue capaz de salvar vidas con una inversión de 107 dólares por vida durante la epidemia de cólera en Haití.
8. Los valores agregados corresponden al promedio simple del grupo.
9. No se realizó análisis costo-beneficio ex-post.

# POLÍTICA SOCIAL PARA LA EQUIDAD Y LA PRODUCTIVIDAD

**C**inco de los PCR realizados como parte de la prueba piloto examinaron proyectos clasificados en esta prioridad institucional. De estos cinco proyectos, dos tenían por objetivo mejorar los programas de transferencias monetarias condicionadas (Expansión del programa de subsidios condicionados “Familias en Acción” fase II en Colombia y Fortalecimiento del programa de desarrollo humano “Oportunidades” III en México); un tercero, optimizar la calidad y los resultados de la educación en Colombia (Equidad en Educación en Bogotá); un cuarto, mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas en Chile (Programa Orígenes: desarrollo integral de pueblos originarios, fases I y II), mientras que el quinto tenía por finalidad contener la epidemia de cólera en Haití (Respuesta de emergencia para la contención de la epidemia de cólera).

En la mayoría de estos proyectos se alcanzaron los objetivos previstos, pero existe un margen para el aprendizaje. Los programas de transferencias monetarias condicionadas (CCT, por sus siglas en inglés) tanto en México como en Colombia registraron importantes logros. Los beneficiarios mexicanos mostraron tasas más altas de culminación de educación secundaria y mejoraron el nivel nutricional de los niños. El CCT de Colombia mejoró la asistencia

escolar y matrícula, pero no pudo mejorar la tasa de deserción escolar o revertir la caída en el desempeño académico estudiantil. El número de visitas a centros de salud también fue inferior a la meta del proyecto.

En el caso del proyecto de educación en Bogotá (Colombia), las tasas de deserción escolar y repetición fueron reducidas exitosamente, pero aún subsisten desafíos en la mejora de las tasas de aprendizaje estudiantil. Además, hubo una baja participación en el programa de capacitación a maestros.

El BID registró un balance muy satisfactorio en varios de los demás programas de política social evaluados como parte del piloto. El programa Orígenes permitió mejorar el bienestar y las condiciones de vida de las comunidades indígenas de Chile mediante la creación de estructuras gubernamentales adaptadas para atender a esta población, tales como mecanismos para el suministro de servicios públicos específicos. Estos servicios públicos incluyen el programa de educación bilingüe intercultural provisto en 301 escuelas públicas, y los servicios de medicina intercultural provistos en 10 centros de salud pública, así como el apoyo al uso de la medicina indígena a través de 376 subproyectos. Otro éxito notable fue la celeridad y efectividad de la operación para contener la epidemia de cólera en Haití (véase el recuadro 4.4).

## ¿POR QUÉ ALGUNOS DE LOS OBJETIVOS SOLO SE ALCANZARON PARCIALMENTE?

Las dificultades en este grupo de proyectos se originaron principalmente en obstáculos políticos e institucionales. En unos pocos casos, también importaron factores como las fallas de diseño, la inercia y el hecho de que los planes de seguimiento no fueran los más adecuados.

Tanto el programa de educación en Colombia, así como el programa de apoyo a comunidades indígenas en Chile, pudieron haberse visto afectados por factores políticos e institucionales. En Colombia, se produjeron varios cambios en la administración de la alcaldía de Bogotá y la administración nacional durante la vida del proyecto de educación. Al igual la operación en Chile sufrió el efecto de un cambio de gobierno y la consiguiente pérdida de respaldo político.

La adquisición de terrenos y el proceso de licitación fueron desafíos adicionales para el proyecto de educación en Bogotá (Colombia), lo que resultó en un menor número de colegios construidos. El proyecto construyó 16 de las 20 escuelas propuestas en la meta. En adición, cuatro escuelas fueron construidas con financiamiento local, pero no con el préstamo como era la intención original.

Los CCT tanto en México como en Colombia se basaron en operaciones previas concluidas con éxito. Las lecciones extraídas de estos proyectos evidencian una cierta inercia debida a esta circunstancia de “continuidad”. Los programas no realizaron una adecuada coordinación de los componentes multi-sectoriales de las intervenciones, y fue un desafío efectuar ajustes oportunos a la prestación de los servicios (por ejemplo de salud y educación) en que se basan los programas.<sup>26</sup>

El programa Orígenes en Chile que fue aprobado años antes de que el BID adoptara el DEF, enfrentó

dificultades en definir estrategias de medición apropiadas para lo que constituía una intervención única. A su vez, esto entorpeció el seguimiento de los avances durante la ejecución. Esto se debió en gran medida al carácter atípico del programa. El programa tenía un diseño poco convencional para poderse adaptar en función de los intereses de las respectivas comunidades indígenas. No obstante, durante el diseño no eran aparentes algunas necesidades, como la estructura organizacional ancestral de los pueblos indígenas, y esto generó demoras y dificultades en la ejecución haciendo necesarias acciones correctivas. El Banco financió un sistema de seguimiento adaptado para el proyecto, que ha permitido el seguimiento de más de 1.000 subproyectos individuales del programa.

## ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO DE ESTOS PROYECTOS PILOTO?

- **Ventajas y desventajas de contar con un modelo.** Las operaciones basadas en los logros de fases anteriores se pueden beneficiar de la experiencia y, en ocasiones, de un modelo de efectividad probado. No obstante, esto puede generar resistencia para la adaptación de la pauta establecida a contextos en flujo permanente. Tal fue el caso de los CCT en Colombia y México evaluados como parte de la prueba piloto del nuevo PCR. En operaciones fundamentadas en éxitos anteriores hay que tener especial cuidado de diagnosticar acertadamente el contexto específico del programa; esto con el fin de orientar posibles adaptaciones del modelo preestablecido. Esto será de utilidad en determinar lo que la nueva operación quiere alcanzar y como puede diferir de intervenciones previas.

<sup>26</sup> En el capítulo 6 se ofrece información más detallada acerca de los retos de los CCTs en lo que respecta a la oferta.

- **Seguimiento en contextos menos convencionales.** Al probar nuevos enfoques y operar en contextos poco convencionales debe prestarse especial atención al diseño correcto de un sistema de seguimiento y evaluación suficientemente adaptado a las circunstancias específicas. Esta es la enseñanza que se desprende del proyecto en Chile. Cuando sea posible, el BID también debe fomentar la participación de las divisiones administrativas y de estadística de los organismos ejecutores en el ámbito nacional y subnacional.
- **Tener en cuenta el contexto y los efectos secundarios.** Es fundamental evaluar a conciencia el contexto y los efectos secundarios que podrían influir en la ejecución de un proyecto. Para los proyectos de educación, por ejemplo, además de identificar la necesidad física de escuelas, es preciso tener en cuenta el contexto social. Tal como lo ilustra el proyecto de educación en Colombia (véase el recuadro 4.2), pueden surgir dificultades al reunir a un gran número de alumnos de familias desplazadas y pobres en un “megacolégio”. Tal entorno podría propiciar la aparición de desórdenes y consiguientes actos de intimidación, y cuando esto llega a suceder puede socavar algunos de los logros del proyecto. El proyecto de Chile, por su parte, demostró que al trabajar con comunidades indígenas es aconsejable considerar el carácter multimodal de algunas economías indígenas que no solo se basan en el cultivo de tierras.
- **Beneficiarios y benefactores.** La participación activa de los beneficiarios es útil para alcanzar los resultados de un proyecto. En operaciones como la de Chile, concebidas para atender a las necesidades de las comunidades indígenas, es necesario incorporar en el proceso de toma de decisiones a las autoridades ancestrales locales, cuya

opinión es determinante para obtener la cooperación de las comunidades en torno a los objetivos del programa. Además, cuando es posible, un programa debería incluir a las comunidades locales en los procesos fiduciarios y de adquisiciones. En tales casos es importante verificar que dichos procesos se amolden a los respectivos sistemas nacionales y sus requisitos.

- **Esperar lo mejor pero hacer planes para lo peor.** El refuerzo de la capacidad de planificación de un programa es vital para su éxito. Con excepción del préstamo de emergencia para Haití, todos los proyectos del pilar de protección social incluidos en la prueba del PCR registraron problemas de ejecución que habrían podido evitarse con una mejor planificación. Es importante, pues, dar prioridad a esta dimensión y aportar los recursos necesarios para fortalecerla. En el caso de proyectos con múltiples organismos ejecutores, es preciso definir claramente desde el inicio el proceso de toma de decisiones y la secuencia de las actividades programadas del proyecto. Ello puede ayudar a obviar retrasos y asegurar una coordinación interinstitucional eficaz. El cambio de autoridades, contrapartes y prioridades es una realidad cotidiana que no puede controlarse en operaciones con el sector público. Por lo tanto, los planes de ejecución de los proyectos del BID deben basarse en una programación prudente que tome en cuenta los imprevistos y circunstancias adversas que podrían afectar la implementación.
- **Flexibilidad en la respuesta de emergencia.** El éxito de la rápida intervención del BID en Haití demuestra que las donaciones de emergencia dependen en gran medida de la flexibilidad y la celeridad para adaptarse a redes alternativas de adquisiciones administradas por instituciones socias internacionales de asistencia.

# INFRAESTRUCTURA PARA LA COMPETITIVIDAD Y EL BIENESTAR SOCIAL

**E**n cuatro de los PCR realizados como parte del programa piloto se examinaron proyectos clasificados dentro de esta prioridad institucional. De estos proyectos, dos correspondieron al sector de transporte: el Programa vial de integración fronteriza Acoyapa–Costa Rica para comunicar las regiones fronterizas de manera continua, más segura, rápida y económica; y el Programa de pasos fronterizos y corredores de integración Andino, diseñado para reducir los costos y tiempos de desplazamiento y ofrecer nuevas rutas hacia los puertos del Atlántico y el Pacífico para el tráfico de exportaciones e importaciones. Los otros dos proyectos correspondieron a los sectores de energía y vivienda social. El primero de ellos (Desarrollo de una nueva matriz energética sostenible) fue un programa en cuatro fases para consolidar el crecimiento del sector energético en Perú; el segundo (Vivienda de interés social en Honduras) financió el otorgamiento de subsidios individuales para vivienda nueva y mejoras habitacionales, junto con subsidios colectivos para la construcción de infraestructura básica en barrios urbanos deprimidos.

Aunque el desempeño general de estos proyectos varió sustancialmente, todos lograron algún grado de éxito. El programa de Corredor Andino tuvo algunos éxitos más allá de aquellos que fueron capturados por los indicadores y metas del plan de evaluación original. Por lo tanto, no pudo hacerse un análisis adecuado de la efectividad del desarrollo de la operación. El proyecto de carretera Acoyapa-Costa Rica redujo con éxito los costos de desplazamiento e incrementó la velocidad de tránsito. El programa de vivienda en Honduras materializó la mayoría de los productos previstos, aunque la sostenibilidad de

los logros se vio amenazada por la fragilidad pública institucional del sector de vivienda del país. El proyecto de energía en Perú alcanzó casi todos los cambios normativos propuestos y constituye un modelo a seguir para iniciativas similares en otros países.

## ¿POR QUÉ ALGUNOS DE LOS OBJETIVOS SOLO SE ALCANZARON PARCIALMENTE?

Las carencias en este grupo de proyectos se deben a múltiples razones, entre ellas la falta de definición de indicadores claros para reflejar adecuadamente los logros y las dificultades en el terreno que resultaron en excesos de costos y tiempo. Para otras deficiencias fue determinante el contexto, como por ejemplo el grado de violencia existente en la zona de intervención.

El programa de Corredor Andino se aprobó en el 2000, antes de que se introdujera el Marco de Efectividad en el Desarrollo del BID, por lo que algunos indicadores carecían de metas y medios de verificación. Se generaron sobrecostos y demoras de magnitud significativa, mientras que la evaluación incorrecta de las condiciones topográficas produjo errores de diseño que exigieron medidas correctivas durante la ejecución. Estos problemas, tomados en su conjunto, aumentaron sustancialmente los costos y la carga de trabajo del proyecto, al tiempo que retrasaron la ejecución.

El desempeño del proyecto de vivienda en Honduras se vio afectado por los altos niveles de violencia en la zona donde se otorgaron los subsidios colectivos. Además, este último componente fue el único para el que se recopiló información pertinente ex ante y ex post que permitió una comparación



de tipo “antes-después” con fines de evaluación. Cuando el proyecto fue aprobado en el 2006, el instrumento de análisis de riesgo del BID aún no había sido mejorado. Quizás el proyecto se hubiese beneficiado de la nueva modalidad para evaluar el riesgo. Bajo el nuevo instrumento de riesgo, que fue implementado en el 2010, además de identificar los riesgos y acciones mitigantes respectivas, los equipos de proyecto proceden a hacer seguimiento de los indicadores relacionados a la implementación de estas acciones mitigantes.

Un ejemplo de buen desempeño en todos los frentes fue el proyecto de energía en Perú, el único préstamo programático en apoyo de reformas de política evaluado en la prueba piloto. El logro satisfactorio de resultados en esta operación se basó en la flexibilidad incorporada en el diseño de estos préstamos, que hace posible que las condiciones de políticas acordadas se modifiquen al momento del desembolso de cada uno de los cuatro tramos. El resultado principal del programa fue una política nacional de largo plazo basada en la nueva matriz energética. En primera instancia, hubo una reducción del uso de energía proveniente de combustibles fósiles. En segundo lugar, el proyecto resultó en la aprobación —a nivel de factibilidad— de proyectos públicos de abastecimiento de gas natural a las afueras de la capital. Tercero, proyectos no convencionales de energía renovable (etanol, biodiesel) fueron promovidos y hubo concesiones definitivas para proyectos de energía eólica y para plantas hidroeléctricas. Todos estos logros se beneficiaron de la fuerte capacidad institucional y trabajo coordinado de las agencias involucradas (Ministerios de Finanzas, Energía, Agricultura y Medio Ambiente), que conllevó un enfoque integral durante el diseño y la implementación de reformas.

## ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO DE ESTOS PROYECTOS PILOTO?

- **Diagnosticar las condiciones sobre el terreno es importante para adoptar medidas preventivas que eviten riesgos y propicien el éxito.** Lo anterior es clave para

neutralizar conflictos potenciales que puedan obstaculizar la obtención de resultados. El éxito de los proyectos de infraestructura requiere una pronta identificación de cualquier conflicto que pueda surgir en el área de intervención, junto con las respectivas medidas de mitigación.

- **La supervisión es esencial.** En programas de infraestructura es frecuente incurrir en sobrecostos, por lo que es importante supervisar continuamente el equilibrio entre costos, plazos, alcance y calidad. Esta supervisión permite adoptar oportunamente medidas correctivas que aseguren la conclusión de las obras en los tiempos previstos.

- **El fortalecimiento institucional es importante en programas de infraestructura.**

En este tipo de programas las obras suelen tener prioridad sobre el fortalecimiento institucional. En los proyectos de Frontera Acoyapa–Costa Rica, el Corredor Andino y el proyecto en Honduras no se prestó debida atención a los componentes de fortalecimiento institucional, lo cual dificultó aún más el adecuado manejo de procesos complejos tales como la indemnización de la población reubicada. Los componentes de fortalecimiento institucional deben ser medibles y definir claramente planes de acción, junto con los respectivos indicadores y metas.

- **Cuanto mejor sea la calidad del diseño de la matriz de resultados, más evaluable será el proyecto terminado.** La mayoría de los proyectos evaluados dentro de esta prioridad institucional se diseñaron antes del nuevo DEF. A raíz de esto, carecían estándares precisos para la medición de resultados y esto tuvo un impacto en su habilidad de medir el desempeño de los proyectos. El sistema de evaluación del nuevo PCR solo se aplicará a proyectos que tengan una Matriz de Efectividad en el Desarrollo, es decir, aprobados después de 2008. Estos proyectos identifican con mayor precisión los instrumentos de seguimiento y evaluación durante los inicios del proyecto y cuentan con métodos de verificación preestablecidos con los organismos ejecutores (para mayores detalles, véase el capítulo 2).

# INSTITUCIONES PARA EL CRECIMIENTO Y EL BIENESTAR SOCIAL

**E**n tres PCR realizados como parte del programa piloto se examinaron proyectos clasificados en esta prioridad institucional. El Programa de Desarrollo Integrado del Municipio de Campo Grande —Procidades— en Brasil tenía por objeto revitalizar el centro urbano e impulsar el fortalecimiento institucional del municipio. El segundo proyecto proveyó financiamiento a la Agencia Financiera de Desarrollo en Paraguay y brindó apoyo al sector productivo, facilitando el otorgamiento de financiamiento de mediano y largo plazo para la pequeña y mediana empresa (PYME). Por su parte, el Programa de fortalecimiento institucional del Senado de la Nación en Argentina tenía por objeto mejorar la capacidad de aquel en los ámbitos parlamentario, administrativo y de gestión de recursos humanos, con énfasis en la transparencia.

Estas intervenciones tuvieron un grado variable de éxito. El programa en Paraguay amplió con éxito de 2 a 10 años el vencimiento de los préstamos otorgados a beneficiarios del sector privado, pero la evidencia era incompleta en cuanto a los efectos del proyecto en la productividad de las PYME. En Argentina, los logros del programa de fortalecimiento institucional del Senado fueron modestos, aunque ello pudo deberse a la falta de indicadores apropiados para medir los resultados: tres de los cinco indicadores de resultados eran de hecho productos, y el indicador seleccionado para medir el impacto de la intervención no fue el más adecuado, ya que hacía referencia a un índice cuyo alcance superaba ampliamente los objetivos de desarrollo previstos de

la intervención.<sup>27</sup> Por último, el programa en Brasil alcanzó y excedió sus metas en términos de productos y resultados, y exitosamente orquestó foros de consulta pública que beneficiaron la toma de decisiones del proyecto, logró aumentar el valor de la propiedad residencial en el centro urbano, redujo los tiempos de desplazamiento en las áreas urbanas donde se desarrollaron las intervenciones y disminuyó los costos de comunicación en Campo Grande.

## ¿POR QUÉ ALGUNOS DE LOS OBJETIVOS SOLO SE ALCANZARON PARCIALMENTE?

Las fallas y deficiencias de este grupo de proyectos se deben en gran parte a cambios de índole política, mecanismos de ejecución complejos, una experiencia insuficiente por parte de los organismos ejecutores, y a la falta de esfuerzos por cuantificar indicadores clave relativos a los problemas diagnosticados. El programa de Paraguay tuvo un éxito significativo en lo relativo a ampliar los vencimientos de los préstamos, pero únicamente podrá capturar evidencia sobre la productividad de los beneficiarios posterior al tercer proyecto en la serie. En el caso de Argentina, el programa del Senado no se diseñó con indicadores de resultados apropiados, lo que hizo virtualmente imposible medirlos. Este proyecto también sufrió los efectos

<sup>27</sup> El impacto de la intervención se midió con un indicador de percepción elaborado por Latinobarómetro. Este mide la confianza de la población en el Poder Legislativo del país, y en la evaluación de Argentina su variación sobrepasó la meta. No obstante, el indicador es demasiado general, dado que dicha percepción abarca no solo la percepción del Senado, sino también la de los miembros del Congreso.

## PROGRAMA DE EQUIDAD EN EDUCACIÓN EN BOGOTÁ

Con el fin de mejorar la calidad y la equidad de la educación en la capital colombiana se diseñó un préstamo de 60 millones de dólares. En vista del rápido crecimiento demográfico y la migración hacia la ciudad de poblaciones victimizadas por la violencia en zonas rurales, la Secretaría de Educación de Bogotá se fijó por objetivo ampliar el distrito escolar de la capital para dar cabida a 200.000 nuevos alumnos entre 2004 y 2008.

El préstamo del BID se aprobó en este contexto para contribuir a cerrar parte de esta brecha con miras a financiar la ampliación de la infraestructura educativa pública y reestructurar el sistema escolar para mejorar la calidad de la educación impartida a los alumnos de primaria y secundaria. El proyecto incluyó la construcción de 20 nuevos colegios y permitió alcanzar la meta de la matrícula de 61.100 alumnos nuevos, aumentar los índices de culminación de estudios y reducir las tasas de repetición y abandono.

No obstante estos logros, apenas sí se observaron indicios de un mayor nivel de aprendizaje de los alumnos, lo

cual puede deberse al hecho de que, si bien los resultados académicos mejoraron en varios aspectos, el programa tuvo efectos muy modestos en la mejora de la calidad del profesorado. De hecho, solo se capacitó a una quinta parte de los docentes que, según las previsiones, participarían en las actividades de capacitación del programa. Otro obstáculo fue el aumento inesperado de la violencia y la intimidación entre alumnos matriculados en los nuevos “megacolegios” construidos en el marco del proyecto.

De este proyecto surgen dos valiosas lecciones para el diseño de futuras operaciones. En primer lugar, **la mejora de la educación exige brindar suficientes incentivos para asegurar la participación de los docentes**, por ejemplo vinculando dicha participación en capacitación a las oportunidades de ascenso. En segundo lugar, **se precisa una adecuada gestión del entorno de aprendizaje**, especialmente en escuelas abiertas a niños de hogares de bajos ingresos, como los que se ven obligados a huir de la violencia, conocidos en Colombia como “desplazados”. En futuras operaciones de esta índole se deberá incluir desde un comienzo la enseñanza y aplicación de aptitudes cívicas, sociales y de resolución de conflictos.

de tres cambios de administración en el Senado, que afectaron y finalmente retrasaron su ejecución. Además se vio afectado por un mecanismo de ejecución de cuatro niveles (estrategia, dirección, operaciones, y coordinación) que introdujo complejidades innecesarias en la toma de decisiones y la ejecución.

El éxito del programa en Brasil reflejó un buen alineamiento entre las actividades financiadas con el plan maestro urbano de transporte del organismo ejecutor. Esto propició un amplio apoyo al proyecto, no solo por parte de las autoridades locales, sino también del sector privado y la sociedad civil. Las actividades desarrolladas como parte del programa se sometieron a consulta en foros públicos de debate, asegurando así que las decisiones finales incorporaran las perspectivas de los beneficiarios.

### ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO DE ESTOS PROYECTOS PILOTO?

- **Puede ser un beneficio que los organis-**

### **mos ejecutores estén familiarizados con los programas del BID.**

En el caso del programa de fortalecimiento institucional del Senado argentino, esta falta de familiaridad se plasmó en diferencias de interpretación entre los encargados de la toma de decisiones del organismo ejecutor y su unidad coordinadora del programa. Cuando falta suficiente familiaridad, se requiere una formación complementaria para los organismos ejecutores.

- **La complejidad de la ejecución ha de evitarse en la medida de lo posible.** En el programa de fortalecimiento del Senado argentino, la complejidad del mecanismo de ejecución ocasionó demoras de implementación y entorpeció la dinámica de ejecución. Los niveles de decisión son importantes para el equilibrio de poderes, pero también deben ser lo suficientemente flexibles para evitar demoras durante la ejecución.
- **Definir indicadores de resultado cuantificables y pertinentes es clave para la**

## FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES III

Este préstamo de 800 millones de dólares fue la tercera de una serie de operaciones en México, cuyo financiamiento total ascendió a 2.000 millones de dólares. Con la primera de ellas se ayudó a consolidar el programa insignia del gobierno mexicano de transferencias monetarias condicionadas en zonas rurales y semiurbanas. Los programas CCT están dirigidos hacia incrementar el capital humano mediante transferencias condicionadas sujetas a que sus beneficiarios cumplan con ciertos requisitos de educación y salud. Esto es hecho con el objetivo de interrumpir la transmisión intergeneracional de pobreza. Con este programa se logró inducir a la población rural pobre a que usara los servicios de educación, nutrición y salud, lo que constituía una condición para que los beneficiarios recibieran las transferencias.

La segunda fase del programa tenía por objeto reproducir este éxito fuera del medio rural, expandiendo las transferencias a zonas urbanas. Aun así, los resultados fueron menos positivos que para la primera fase. Entre 2002 y 2008, el 43% de los beneficiarios urbanos se retiró del programa, esencialmente debido al incumplimiento de las corresponsabilidades asumidas para recibir las transferencias.

El propósito de la tercera fase era reforzar la efectividad del programa en el medio urbano, ante todo

ayudando al gobierno a mejorar la identificación de beneficiarios potenciales mediante la adecuada definición de corresponsabilidades y reglas de participación. El número de talleres requeridos para los beneficiarios fue reducido mientras que los puntos de atención al cliente disponibles al beneficiario incrementaron. Con el fin de que el programa estuviera mejor alineado con el perfil de los residentes urbanos, las becas disponibles para educación secundaria incrementaron, mientras que las intencionadas para educación primaria disminuyeron.

Como resultado de la tercera fase del programa, el número de beneficiarios urbanos aumentó de aproximadamente 3,2 millones en 2009 a 4,9 millones en 2012. No obstante, sigue siendo un desafío medir los beneficios de largo plazo de los CCT, más allá de la asistencia inmediata que prestan a los hogares pobres.

Un hallazgo del programa es que **la prevención del abandono escolar requiere perfilar cuidadosamente a los posibles beneficiarios de los CCT y considerar la oferta de un conjunto de beneficios compatibles con incentivos, junto con una red accesible de proveedores de servicios de salud y educación.** Los hallazgos también señalan la importancia de diseñar evaluaciones de largo plazo de los CCT a fin de determinar su impacto en incrementar el capital humano y en qué medida permiten desarrollar la capacidad de los beneficiarios para salir permanentemente de la pobreza.

**medición de resultados así como para la evaluación precisa de impacto.** El programa de Argentina se aprobó antes de que se adoptara del nuevo DEF. El programa de Paraguay se aprobó tan solo seis meses después de dicha adopción, lo cual podría significar que no había pasado suficiente tiempo para que los equipos sobrepasaran la curva de aprendizaje asociada con un cambio institucional como este. Por consiguiente, los diseños de estos programas no se beneficiaron plenamente del DEF y, de hecho, sus carencias evidencian la necesidad de una matriz de resultados claramente definida, con indicadores con los cuales se puedan medir los objetivos que pretende alcanzar la intervención.

• **La identificación clara del ámbito de intervención es crítica.** La agrupación de las intervenciones en áreas geográficas concretas y la identificación precisa del ámbito de intervención en el momento del diseño pueden evitar que se desvíen recursos hacia actividades sin un efecto claro en el bienestar. Esto también puede facilitar la tarea de seleccionar un grupo de control con criterios rigurosos para las evaluaciones de impacto. En el programa en Brasil se demostró que la instauración de un marco de planificación urbana claramente definido puede ayudar a coordinar y articular tareas, y a evitar la duplicación de esfuerzos.

## PROGRAMA DE RESPUESTA DE EMERGENCIA PARA LA CONTENCIÓN DE LA EPIDEMIA DE CÓLERA

Mediante esta donación de 20 millones de dólares a Haití se auxilió al gobierno para combatir el brote de cólera registrado a finales de 2010. La epidemia se declaró apenas 10 meses después del devastador terremoto que azotó a ese país, en momentos en que aún estaba por reconstruir gran parte de la infraestructura de salud, saneamiento y transporte deteriorada y destruida en Puerto Príncipe y Léogâne. Un mes después de declararse la epidemia ya se contabilizaban más de 11.000 casos confirmados y 180 muertes, y las cifras crecían de manera exponencial.

Considerando el carácter extremadamente virulento del cólera y su capacidad para acabar con la vida de un adulto sano pocas horas después de la infección, la emergencia exigía atención inmediata. El BID respondió con este programa en el término de seis semanas. Ante la rápida propagación de la epidemia, el objetivo primordial de la intervención era reducir la mortalidad mediante la gestión oportuna de los casos y la ampliación del acceso a agua potable. En lo esencial, la epidemia de cólera pudo contenerse con éxito.

El proyecto tuvo un desempeño sobresaliente, tanto por la agilidad de la respuesta como por su capacidad de fortalecer el liderazgo del Ministerio de Salud para asegurar la ejecución pronta, eficaz y transparente de sus cometidos, aprovechando al mismo tiempo las propias capacidades nacionales de planificación, adquisiciones y gestión financiera del proyecto. Esto fue posible gracias a la incorporación de UNICEF como organismo ejecutor encargado de la asistencia. Más del 50% de la concesión se desembolsó a través de ese organismo. Un factor determinante del éxito del proyecto fue, de hecho, la capacidad de UNICEF para aprovechar las fortalezas de sus socios en la ejecución. Una vez aprobado, se hizo una excepción y se autorizó a UNICEF a usar sus propios procesos y directrices de adquisiciones, lo que permitió un ahorro considerable de tiempo para proveer la atención de emergencia.

**La capacidad del BID para adaptarse y reaccionar con presteza en una emergencia servirá como punto de referencia para el diseño de futuras operaciones de respuesta expedita.** Una recomendación que se formula al respecto es la inclusión de procedimientos ágiles y simplificados de aprobación, así como el establecimiento de protocolos y condiciones para desplegar las intervenciones en asociación con organismos internacionales de asistencia.

## Evaluación al cierre de los proyectos de las operaciones sin garantía soberana

Como se menciona en el capítulo 2, el puntaje de efectividad en el desarrollo clasifica los proyectos de acuerdo a sus resultados (financieros y de desempeño económico) esperados (al inicio) y alcanzados (durante la implementación); así como también su rentabilidad, adicionalidad, y calidad de trabajo del BID. El puntaje de efectividad en el desarrollo también es actualizado mediante la autoevaluación llevada a cabo una vez durante la vida de los proyectos NSG. Dicha autoevaluación se hace cuando los mismos han madurado, desembolsado por completo y se encuentran en operación. La autoevaluación de

cada proyecto ha estado en lugar para los proyectos NSG desde el 2005 y ha seguido los estándares ECG-GPS<sup>28</sup> para las operaciones del sector privado.

Durante el 2014, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) y las ventanas del sector privado del grupo BID trabajaron en conjunto para rediseñar las guías de autoevaluación y de esta manera dar lugar a un estándar más riguroso, permitiendo así mayor concordancia entre las metodologías NSG y SG. Se espera que las nuevas guías se centren en las áreas de cumplimiento del objetivo de proyecto, relevancia, efectividad, eficiencia, y sostenibilidad. El nuevo marco de evaluación deberá estar operacional a mediados del 2015 (por ende, la clasificación de autoevaluación no se reporta para el 2014).

<sup>28</sup> Los estándares se llaman ECG-GPS por sus siglas en inglés (*Evaluation Cooperation Group's Good Practice Standards*). El ECG es un grupo conformado por los líderes de evaluación de los bancos multilaterales de desarrollo.





# CÓMO APRENDEMOS

CAP. 5 APRENDER DE NUESTRAS FALLAS

CAP 6. EN BUSCA DE LA ATRIBUCIÓN: NUESTRAS EVALUACIONES DE IMPACTO



APRENDER  
DE NUESTRAS  
**FALLAS**

---



**E**l trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) gira alrededor de la innovación y el conocimiento. En el BID innovar implica diseñar y poner en marcha pilotos de proyectos que tengan impacto y que puedan satisfacer las necesidades específicas de nuestros clientes. También implica adaptar proyectos exitosos en toda la región, tanto como nos sea posible, y mejorar la rigurosidad y la relevancia de nuestro conocimiento y traducirlo en las respuestas que nuestros clientes buscan.

## **EN EL BID ESTAMOS HACIENDO UN ESFUERZO CONSCIENTE POR HACER UN ALTO EN EL CAMINO PARA REFLEXIONAR Y APRENDER DE LO QUE HA FUNCIONADO Y LO QUE NO EN NUESTRO TRABAJO**

A LO LARGO DE LOS AÑOS. ESTO SE HA CONVERTIDO EN UNO DE NUESTROS INSUMOS PARA QUE EN EL BID PODAMOS TRABAJAR DE MANERA MÁS INNOVADORA. APRENDER DE LO QUE NO HA FUNCIONADO OFRECE UN MAR DE OPORTUNIDADES PARA MEJORAR PRODUCTOS, PROCESOS Y SERVICIOS, O SIMPLEMENTE PARA PENSAR DE MANERA NO CONVENCIONAL Y DISEÑAR NUEVAS SOLUCIONES PARA HACER FRENTE A LOS DESAFÍOS DE LA REGIÓN.

Sin embargo, hablar de lo que no ha funcionado implica enfrentar conversaciones incómodas acer-

ca de nuestras fallas; incluso así todos estemos de acuerdo de su utilidad para generar conocimiento y servir como una plataforma para innovar. Asimilar nuestras fallas no es fácil, ya que a menudo ello supone señalar los errores propios, junto con los de los demás. Además esto lleva tiempo, especialmente en una organización como el BID en la que intervienen tantas partes en el desarrollo de los proyectos. Nuestro trabajo involucra a múltiples socios y donantes que van desde gobiernos hasta las instituciones de desarrollo y organizaciones civiles.

Con todo, el BID no se amilana ante la dificultad. Aprender de lo que no ha funcionado ha sido esencial para lograr una mayor efectividad en el desarrollo, y es tan importante como aprender de lo que sí funciona. Tras 55 años de existencia, el Banco entiende que no existen fórmulas infalibles para el desarrollo, dada la singularidad de cada país y cada situación. Mejorar las condiciones de vida exige un esfuerzo conjunto con las autoridades de gobierno y la voluntad de donantes, clientes y los empleados del Banco de experimentar y poner a prueba nuevas opciones. Así fallemos algunas veces, la clave de este proceso es aprender de nuestros propios errores y los de otros para compartir estas lecciones con nuestros países prestatarios y la comunidad del desarrollo.

En 2014, por primera vez, este informe, el Panorama de la Efectividad en el Desarrollo, documentó una serie de fallas en seis áreas de la labor operativa del Banco, así como la forma en que la institución está aprendiendo de ellas. Este año, continuando en esta línea, consignamos las observaciones y recomendaciones en otros cinco ámbitos de acción del Banco: acceso a los mercados financieros, transferencias monetarias condicionadas, género y diversidad, innovación, ciencia y tecnología, y turismo. En cada ámbito se identifica el desafío, el criterio adoptado en los proyectos del BID para hacerle frente, aquello que no funcionó según lo previsto y el modo en que estamos evitando caer en el mismo error. Esperamos que estas lecciones sean de provecho no sólo para la labor operativa del Banco, sino también para otras instituciones de desarrollo.

# ACCESO A FINANCIAMIENTO PARA EL SECTOR PRODUCTIVO

## EL DESAFÍO

La profundidad financiera y el acceso a financiamiento son, en promedio, menores en América Latina y el Caribe que en otras regiones como Asia y Europa. Por ejemplo, el crédito bancario al sector privado de la región ha crecido solamente en un punto porcentual desde los años ochenta y actualmente apenas representa cerca del 30% del PIB, un porcentaje muy inferior al de las economías avanzadas (100%), el Sudeste asiático (71%) y otras economías emergentes como China (117%) e India (40%). Más aún, el nivel de acceso a financiamiento

en América Latina y el Caribe está por debajo de lo que cabría esperar de las cifras de PIB per cápita de sus países. Este acceso no constituye un objetivo en sí, sino que es un ingrediente esencial para aumentar la productividad de las empresas, impulsar el crecimiento, fomentar la equidad y reducir la pobreza.

En este contexto, la región enfrenta tres desafíos, a saber, (1) mejorar la eficacia y el alcance de la intermediación financiera, (2) desarrollar los mercados de capital y los instrumentos de gestión de riesgo y (3) reforzar la supervisión financiera.

## NUESTRO ENFOQUE

Durante muchos años, el BID ha actuado como socio estratégico de los países de América Latina y el Caribe en el diseño de políticas y programas para ampliar el acceso del sector productivo al financiamiento. A través de su ventanilla con garantía soberana para el sector público, el Banco destinó entre 2008 y 2013 más de US\$245 millones para financiar proyectos con tal fin. La mayoría de las intervenciones diseñadas en este ámbito consisten en canalizar fondos, o diseñar mecanismos para canalizarlos a través de bancos de desarrollo de segundo piso en los países prestatarios. En una operación típica se diseñaría un medio para incrementar el financiamiento de un banco de desarrollo, que a su vez canalizaría los fondos hacia empresas o particulares valiéndose de una institución financiera de primer nivel en el país. Las empresas, a su vez, invertirían estos recursos

en tecnología, equipo, instalaciones de producción, capacitación y conversión de energía, entre otros. Como resultado de estas inversiones, las empresas mejorarían su productividad o incrementarían sus actividades en áreas que generen externalidades positivas para el resto de la economía.

## LO QUE NO RESULTÓ COMO ESPERÁBAMOS

**Falla y solución: combinar el acceso a financiamiento con capacitación.**

Anteriormente, muchos de los programas que recibían apoyo del BID se enfocaban en mejorar el acceso a financiamiento mediante el aumento de la oferta de crédito a disposición de las empresas. Algunos programas no lograron utilizar el monto total de los recursos atribuidos para proveer de crédito al sector privado. A partir de una revisión cuidadosa de lo que no fun-

cionó en esos casos, el BID encontró una cantidad sobresaliente de créditos negados por parte de los bancos de primer nivel y cierta demanda insatisfecha de empresas que ni siquiera habían solicitado el crédito. Esto se debía a que una porción de los beneficiarios potenciales, principalmente empresas pequeñas, no tenían las habilidades financieras para preparar propuestas de crédito razonables o cumplir con los requisitos de gestión financiera fijados por los bancos de primer nivel. Como resultado, algunas empresas no presentaron propuestas de crédito o las propuestas presentadas no tenían la calidad que requerían los bancos comerciales.

A partir de esta experiencia, el aprendizaje del BID fue que, para ser eficaz, un programa de acceso al financiamiento requiere atención tanto a la oferta de crédito como a la demanda. Por tanto, la solución que desarrolló el BID fue combinar, cuando fuese posible, el acceso a financiamiento con asistencia técnica para los beneficiarios potenciales de programas. La asistencia técnica incluyó capacitaciones dirigidas a ampliar las habilidades financieras de las empresas, por ejemplo, para desarrollar planes de negocio o propuestas de crédito sólidos y mejorar la gestión financiera para cumplir los requisitos de los bancos. El programa de préstamo para el desarrollo de la productividad y el empleo en la provincia de San Juan, en Argentina, fue uno de los primeros en adoptar el enfoque combinado de oferta y demanda. Este programa ha alcanzado resultados excepcionales en términos del uso que se le da al crédito (100% del monto total), además de tener resultados de negocio (15% más de aumento de las exportaciones y 75% más de aumento en ventas de los participantes, en comparación con empresas que no participaron en el programa). Habiendo comprobado los beneficios de combinar instrumentos financieros y no financieros, el BID incluye actualmente en su cartera diversas intervenciones de este tipo.

**Falla y solución: Medir más allá de los números.** Cuando el BID provee financiamiento a

individuos o empresas mediante bancos de segundo nivel, en la mayoría de los casos el objetivo es elevar la productividad de un tipo particular de empresas (pequeña y mediana empresa, microempresas, empresas del sector rural, etc.) o impulsar su desarrollo productivo. El financiamiento a empresas no implica automáticamente una ganancia en su productividad. Algunas empresas tienen mayor facilidad para canalizar esos recursos hacia una mayor eficiencia. Por ejemplo, es posible que las empresas de mayor tamaño estén mejor equipadas para utilizar los recursos en la mejora de sus procesos operativos, de modo que beneficie su productividad. Por otra parte, puede ocurrir que las empresas pequeñas solamente utilicen el crédito para aumentar la escala de producción. Por lo tanto, es pertinente evaluar los resultados en términos de productividad. Históricamente, el Banco consideraba como medidas primordiales del desempeño de proyectos el número de proyectos aprobados mediante las líneas de crédito de segundo nivel y el monto total de crédito otorgado. Sin embargo, este método no permite determinar si el crédito es exitoso en fomentar la productividad de los prestatarios y, en consecuencia, no mide el impacto real.

Mediante el fortalecimiento del Marco de Efectividad en el Desarrollo, el Banco hace hincapié en el refuerzo de la capacidad de los intermediarios financieros para diseñar planes de seguimiento eficaces e indicadores que permitan medir el impacto a nivel del prestatario final. Con el uso de estos indicadores, el BID puede asegurarse de que sus recursos lleguen a los prestatarios objetivo y se capte el impacto de los recursos. Algunos indicadores utilizados para medir el aumento de productividad a nivel del prestatario final son ventas por trabajador, en sectores de uso intensivo del trabajo; producción agrícola por hectárea, cuando se da financiamiento a agricultores; y ventas por activos, cuando se financian sectores con uso intensivo de capital.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Los activos son maquinaria y equipo. Se miden mediante la inversión a través de un sistema de inventario perpetuo.

Además de las medidas de productividad, otros indicadores utilizados de seguimiento a los beneficios para los prestatarios finales son el financiamiento adicional apalancado, el aumento en el volumen de exportación y la madurez promedio de los préstamos. Más allá de esto, el Banco ha utilizado información de diversas bases de datos para reconstruir resultados históricos y realizar evaluaciones de impacto cuasi-experimentales de antiguos proyectos que involucraron a instituciones financieras de segundo nivel. La evidencia que se obtuvo del banco de desarrollo en Colombia, Bancoldex, muestra que las empresas beneficiarias reciben tasas de interés menores en préstamos con mayor madurez y disfrutaron de mejores condiciones de crédito por parte de otros intermediarios financieros mucho después del programa. Además, hay evidencia del aumento de la producción, el empleo y la inversión en el sector de manufactura.

Persisten vacíos de conocimiento en cuanto a la medición de la efectividad del financiamiento de segundo nivel a través de bancos de desarrollo, por lo que siguen requiriéndose esfuerzos continuados en este frente. No obstante, el reconocimiento de este problema por el BID y los mecanismos que ha adoptado para solventarlo permiten esperar en lo sucesivo una medición más realista e integral de los proyectos de profundización financiera.

## CÓMO EVITAR LAS DIFICULTADES EN LA EJECUCIÓN

### Ampliar capacidades y crear redes

Los bancos de segundo nivel, comúnmente los bancos nacionales de desarrollo, tienen un papel crucial en los programas del BID de acceso al financiamiento. Sus aportes forman parte del diseño de los programas del BID. Más allá de esto, los bancos de segundo nivel funcionan como agencias ejecutoras en la mayoría de los programas, pues son responsables de la implementación y el alcance de los resultados esperados. Con objeto de asegurar el éxito de la implementación del programa, el BID ha dado asistencia a los bancos de segundo nivel de dos maneras distintas. Primero, ha otorgado asistencia

técnica a estas instituciones financieras a modo de fortalecer sus habilidades técnicas, de gestión y de supervisión. Segundo, el BID ha apoyado la creación de redes de bancos de segundo nivel en la región, con el propósito de intercambiar experiencias y las mejores prácticas en el diseño e implementación de programas de acceso al financiamiento. Estas redes son un mecanismo eficaz para compartir información. Adicionalmente, las redes funcionan como una plataforma de capacitación mediante la cual los bancos líderes pueden brindar entrenamiento a otros bancos de la región en áreas como esquemas de garantía, gestión de riesgo, gobernanza institucional y evaluación de impacto.

### Efectuar un análisis institucional de los organismos ejecutores

El papel crucial de los bancos de segundo nivel cuando fungen como organismo ejecutor en programas de acceso al financiamiento requiere un análisis a profundidad de las capacidades institucionales del banco. De esa manera, el BID puede asegurar que se cuenta con la capacidad necesaria para la implementación del programa y, cuando éste no es el caso, el Banco puede dar asistencia técnica para fortalecer las áreas de desempeño insuficiente.

El sistema del BID para evaluar la capacidad institucional de los bancos de segundo nivel incluye un minucioso análisis fiduciario, es posible que no ofrezca un análisis comprehensivo de las habilidades financieras y de gestión de estas instituciones. Por tanto, en varios proyectos ha sido necesario complementar dicho análisis con estudios sobre aspectos específicos del sector, tales como procedimientos de elegibilidad, evaluación del riesgo y la gestión comercial, análisis de capacidades técnicas de supervisión y ejecución, y desarrollo de programas adicionales de fortalecimiento institucional para mejorar la capacidad de evaluación del impacto. Estos análisis complementarios ofrecen información útil para identificar si existen áreas de bajo desempeño por parte del organismo ejecutor, así como su magnitud y el apoyo técnico que el BID puede proveer para su mejora.

# TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS

## EL DESAFÍO

**E**n América Latina y el Caribe, 55 millones de personas salieron de la pobreza entre 2000 y 2011.<sup>30</sup> Sin embargo, la mayoría de ellas aún no ha logrado los niveles de ingreso y seguridad financiera de la clase media, por lo cual corren peligro de volver a quedar por debajo de la línea de pobreza. Se estima que hasta la fecha alrededor de 207 millones de personas se encuentran en esta situación de vulnerabilidad.

Más aún, hay 169 millones de pobres, de los cuales 92 millones viven en la extrema pobreza. Estos desafíos ocurren en un contexto de transición demográfica que ofrece tanto una oportunidad muy importante para impulsar el crecimiento económico como un riesgo, dado que en la mayoría de los países de la región una proporción relativamente significativa de la población está constituida por gente joven en edad productiva.

## NUESTRO ENFOQUE

Desde mediados de los años noventa, el BID ha apoyado el diseño, implementación y evaluación de importantes iniciativas de protección social. Entre ellas figuran los programas de transferencias monetarias condicionadas (CCT, por sus siglas en inglés), de los cuales ha sido además pionero y socio estratégico. Estos requieren que las familias participantes cumplan con ciertas condiciones como asegurar que sus hijos asistan a la escuela y a chequeos periódicos de salud para poder recibir los beneficios. El BID ha mostrado particular flexibilidad y creatividad en sus esfuerzos por adaptar los CCT a las realidades particulares de cada país. El Banco también ha apoyado reformas dirigidas a mejorar la eficiencia del gasto social y a evitar la duplicación de esfuerzos,

al tiempo que hace énfasis en dar seguimiento a los resultados y mejorar la provisión de servicios.

## LO QUE NO RESULTÓ COMO ESPERÁBAMOS

### Falla y solución: mejorar los servicios

**sociales.** Los CCT han sido muy exitosos a lo largo de la región al reducir diversas dimensiones de la pobreza, por ejemplo, ha aumentado el nivel de consumo, la asistencia escolar y el uso de servicios de salud, además de reducir el trabajo infantil. Sin embargo, para que los participantes de estos programas

<sup>30</sup> Levy, S. y N. Schady (2013). "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution." *Journal of Economic Perspectives*, 27 (2): 193-218.

se beneficien de la acumulación de capital humano, es importante reforzar la calidad de los servicios que reciben, tales como la provisión de salud y educación. Inicialmente, la gran mayoría de CCT se enfocaba en crear incentivos para estimular la demanda de servicios sociales, sin que se hiciera el esfuerzo correspondiente para mejorar la calidad de la oferta. La intención era cambiar el comportamiento de los hogares beneficiarios requiriendo que dieran ciertos pasos (asistencia a la escuela, vacunación, controles de salud pre y post natal, etc.) para poder acceder a las transferencias. Sin embargo, no se dio suficiente atención a mejorar la calidad de los servicios de salud y educación cuya utilización se exigía a los beneficiarios. A partir de estas enseñanzas, el Banco ha apoyado nuevos procesos dentro de los Ministerios de Educación y Salud para establecer prioridades, concentrar esfuerzos en garantizar que las poblaciones destinatarias reciban servicios de calidad, y colocar incentivos específicos que conduzcan a que la oferta se ajuste a la demanda, de modo que la prestación de los mismos sea adecuada y pertinente.

Más allá de esto, el BID está contribuyendo a fortalecer los sistemas de información para verificar el cumplimiento de corresponsabilidades por parte de los beneficiarios.

**Falla y solución: educación financiera.** Muchos de los programas financiados por el BID se diseñaron de manera tal que los subsidios se pagaban a través del sistema financiero. La idea era simplificar el proceso de la transferencia, disminuir los costos administrativos y facilitar la inclusión financiera (o “bancarización”) de los más pobres. El objetivo de aumentar la inclusión financiera no se logró por completo, pues en muchos casos los hogares no

hicieron uso de la cuenta bancaria. En lugar de eso, retiraron inmediatamente los fondos transferidos y las tarjetas de débito asociadas a las cuentas no se utilizaron para propósitos transaccionales. Las transferencias se hicieron mediante el sistema financiero, pero la inclusión financiera no aumentó verdaderamente. Esto condujo a la idea de complementar la entrega de transferencias por este medio con educación financiera. Esta medida es particularmente importante para las mujeres, para quienes la falta de educación financiera implica perder el control de los recursos del CCT. Como resultado, ha disminuido el cumplimiento de algunos de los objetivos de los CCT, como el empoderamiento de mujeres y el aumento del gasto familiar.<sup>31</sup>

Frente a este desafío, el Banco ha apoyado el desarrollo de iniciativas nacionales de educación financiera que, entre otros aspectos, se dirigen a la misma población que recibe los CCT. Estas estrategias incluyen la oferta de productos y servicios financieros, adaptados a las necesidades de la población beneficiaria de los CCT, y acompañados de componentes de educación financiera. Los programas de tipo CCT también han incorporado una dimensión de educación financiera que complementa la estrategia nacional de inclusión financiera. En especial, se ha enfatizado la oferta de productos financieros al costo más bajo posible. En algunos casos, los gobiernos cubren las cuotas mínimas por el servicio bancario e incentivan el ahorro de las transferencias por parte de los destinatarios, cuando les es posible, apoyándolos en

<sup>31</sup> En particular, dado que las mujeres son quienes reciben las transferencias monetarias, la pérdida de control de los recursos del hogar se puede dar cuando éstas comparten las contraseñas con sus esposos. Se puede encontrar una discusión completa sobre esto en Duryea, S. and Schargrodsky, E. 2007 *Financial Services for the Poor: Welfare, Savings, and Consumption*. Inter-American Development Bank: Washington, D.C.

la apertura de cuentas bancarias. Aún queda camino por recorrer para poder cosechar los beneficios de la inclusión financiera a través de este mecanismo. En algunos países, ciertas áreas carecen de elementos clave, como sistemas que permitan las transferencias financieras digitales y una red amplia de puntos de retiro y depósito de efectivo.

## CÓMO EVITAR LAS DIFICULTADES EN LA EJECUCIÓN

### Coordinación entre los niveles nacional y municipal

La coordinación interinstitucional tanto a nivel nacional como municipal es fundamental para la implementación de los programas redistributivos que promueven la demanda de servicios generalmente ofrecidos por los Ministerios de Educación y Salud o, en el caso de los países descentralizados, por los gobiernos subnacionales. En algunos de los proyectos financiados por el BID, facilitar estas sinergias ha representado un reto en la implementación, lo cual ha generado demoras de hasta de un año en la firma del contrato del proyecto, lo que conlleva a extensiones de plazos en la fase de ejecución. Estas dificultades se presentan como consecuencia de la poca claridad que existe sobre las responsabilidades de los diferentes actores en cuanto al diseño, implementación y seguimiento del programa. Para solventarlas, el Banco ha apoyado iniciativas tales como convenios interinstitucionales y la creación de gabinetes de coordinación que faciliten el diálogo, así como esfuerzos que permitan desarrollar estrategias integradas para reducir la pobreza. Establecer metas concretas para cada uno de los actores, asignar presupuestos específicos a cada región geográfica y contar con sistemas de información y mecanismos que

faciliten la rendición de cuentas son herramientas críticas para promover sinergias interinstitucionales.

### Fragmentación y problemas de articulación entre las instituciones involucradas

El Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional (SECI) utilizado por el BID permite realizar un análisis fiduciario preciso, pero debe ser complementado con otros estudios para obtener un panorama integral de las organizaciones. La calidad y disponibilidad de los recursos humanos, así como los procesos de toma de decisiones del Ministerio con el que se está cooperando (número de comités, subcomités, instancias de toma de decisiones), deben ser analizados para fijar metas de política social asequibles.

### Monitoreo y evaluación

Las evaluaciones de los programas de transferencias condicionadas han sido fundamentales para corroborar su efectividad, aprovechar aprendizajes, y apoyar la transparencia y responsabilidad en el diseño de los mismos. Además sirven para verificar los beneficios de la intervención y promueven mejoras en la medida en que generan información robusta sobre los resultados. El BID ha apoyado agendas integrales de evaluación que complementan las evaluaciones de impacto con otras de índole operativa y de procesos. Esta agenda integral de evaluación permite hacer ajustes y mejorar los programas sobre la marcha. Los foros técnicos de discusión son otro instrumento que se puede aprovechar para discutir la manera de aplicar metodologías alternativas de evaluación de impacto de largo plazo, como por ejemplo las que se basan en encuestas nacionales, datos administrativos o en las características heterogéneas de las localidades donde se ejecutan los programas.

# GÉNERO Y DIVERSIDAD

## EL DESAFÍO

La brecha de participación laboral entre hombres y mujeres en América Latina y el Caribe supera los 26 puntos porcentuales, una de las mayores diferencias absolutas en todo el mundo y superada tan solo por Oriente Medio, el Norte de África y Asia Meridional. Al mismo tiempo, la región tiene el segundo índice más elevado de embarazo precoz en el mundo, con 69 nacimientos por 1.000 adolescentes en 2012. Por otra parte, en casi todos los países de la región las tasas de culminación de estudios secundarios son menores en las comunidades indígenas.

Las altas tasas de mortalidad materna y violencia contra la mujer; el rezago de los indicadores de capital humano de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, junto con las amenazas que enfrentan sus

territorios y culturas; el acceso limitado de las poblaciones indígenas a servicios clave como agua y electricidad, y las profundas diferencias entre géneros, razas y etnias en términos de ingresos laborales y acceso al crédito y a activos económicos (como la tierra y la vivienda) son desafíos adicionales. A lo anterior se suma un escaso activismo en favor de las mujeres y de los grupos indígenas y afrodescendientes, quienes muchas veces carecen de un canal de expresión en defensa de sus derechos. Estos son solo algunos de los numerosos desafíos apremiantes para alcanzar la equidad de género, el empoderamiento de las mujeres y el apoyo a grupos indígenas y afrodescendientes en el contexto del “desarrollo con identidad”.

## NUESTRO ENFOQUE

El Banco se ha enfocado en tres áreas: promover e incorporar la igualdad de género y el “desarrollo con identidad” en todas sus operaciones, otorgar préstamos y realizar operaciones de cooperación técnica cuyo objetivo primordial sea implementar tales principios, y llevar a cabo un trabajo analítico para entender mejor los retos relacionados con el género y la diversidad, así como para identificar nuevas áreas de intervención.

En los años noventa y durante la década de 2000, el Banco centró su acción principalmente en la cooperación técnica y en los productos analíticos, abriendo nuevos derroteros en los sectores sociales en la región. A partir de 2011, los préstamos para iniciativas de género se han focalizado en el suministro de servicios integrales para las mujeres y en el apoyo a la banca privada para que atienda mejor las necesidades de negocios cuyas propietarias son mujeres. En lo que respecta a la diversidad, se han respaldado



# OLIGINTEROS DIVERSOS

prioritariamente las prácticas agrícolas sostenibles de pequeños cultivadores indígenas y la mitigación de los retos que enfrentan las poblaciones nativas con el cambio climático.

## LO QUE NO RESULTÓ COMO ESPERÁBAMOS

**Falla y solución: suministro de servicios financieros integrales a las mujeres.** Lo primero que se viene a la mente al hablar de acceso a financiamiento para mujeres emprendedoras es el microcrédito. El BID, y en particular el FOMIN, han brindado un firme apoyo a la expansión de las microfinanzas en América Latina y el Caribe. No obstante, y aun cuando las mujeres representan cerca del 57% de los beneficiarios de microcréditos en la región, el Banco no ha logrado prestarles la debida asistencia para acceder a crédito y a productos financieros suficientes que les permitan ampliar sus negocios. Entre las soluciones prometedoras para superar esta barrera invisible figuran lograr que la banca comercial se dé cuenta de que prestar a estas empresarias es buen negocio, la formulación de métodos de análisis de riesgo neutros en cuanto al género (por ejemplo, la evaluación crediticia psicométrica), y el reforzamiento de las capacidades de los agentes de crédito. Aunque el acceso a financiamiento es en sí importante, las mujeres precisan de un conjunto de servicios más integral. En un primer momento, el FOMIN expandió la oferta de servicios a mujeres emprendedoras mediante el suministro de capacitación empresarial. Desde entonces, el BID y el

FOMIN han comenzado a ofrecerles un abanico más completo de productos y servicios financieros que las mujeres de negocios necesitan, lo cual incluye desarrollo de aptitudes, acompañamiento personal y creación de redes empresariales para ampliar el acceso a los mercados.

**Falla y solución: documentación legal para las mujeres.** Aproximadamente a partir del año 2000, surgió una nueva generación de proyectos de titulación de tierras donde se incorporaban medidas para asegurar el acceso de las mujeres a títulos de propiedad. Estos proyectos contemplaban actividades de capacitación del personal a cargo de las transacciones, campañas dirigidas a concienciar a las mujeres sobre la importancia de poseer un título de propiedad, y operaciones conjuntas con colectivos rurales de mujeres.

Aun así, en los proyectos no se tuvo en cuenta un asunto crucial para la igualdad de género, y es el hecho de que muchas mujeres en zonas rurales carecen de documento nacional de identidad (como la tarjeta de seguridad social en los Estados Unidos), especialmente en las comunidades indígenas. Al no poder acreditar su identidad legal, las mujeres no quedaban registradas en los títulos legales, lo que equivalía a perder su derecho de facto a la propiedad. Este mismo problema afectaba a las mujeres en otros proyectos que exigían la expedición de títulos, como los de reasentamiento o los de servicios de vivienda.

Actualmente, los proyectos deben incorporar medidas que faciliten a las mujeres la obtención de

los documentos exigidos para acceder a tales derechos, por ejemplo con la participación de las instituciones nacionales de registro civil, como lo hizo el Programa Nacional de Vivienda Social en Ecuador. Para apoyar el financiamiento de estas actividades, en 2014 se creó el Fondo Canadiense para la Identidad Legal Universal en América Latina y el Caribe, el cual tiene como prioridad ayudar a lograr la identificación legal para las mujeres en aquellos proyectos que, a la luz de las políticas de salvaguardias del Banco, entrañen el riesgo de excluirlas de sus beneficios en razón de tal carencia.

**Falla y solución: trabajar con las comunidades indígenas a escala local.** El “desarrollo con identidad” de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe se concibe como un proceso integrado e interconectado. Este enfoque resulta adecuado para gobernar los territorios indígenas, administrar los ecosistemas y preservar los recursos naturales. Sin embargo, a menudo es incompatible con la prestación de servicios por parte de los gobiernos, que en ocasiones prefieren ejecutar los programas a través de los ministerios usando estrategias de diseño verticales. En el pasado hemos errado al no tener en cuenta las diferencias en la perspectiva de los pueblos indígenas y la de los gobiernos, y como resultado los proyectos eran difíciles de ejecutar y monitorear. Es por ello que, en este contexto, el BID ahora promueve el “desarrollo con identidad”.

Este lema captura las lecciones que el Banco ha aprendido sobre la importancia de trabajar directamente con las poblaciones indígenas en la planificación a nivel comunitario. Los proyectos del BID ahora financian planes de base territorial para el desarrollo social, cultural y económico en los cuales se emplean metodologías participativas que incorporan las perspectivas de las organizaciones y los

líderes indígenas. En algunas instancias, tales planes se financian con concesiones públicas administradas por las comunidades locales. Dependiendo del tipo de proyectos seleccionados, los ministerios cumplen una función de apoyo prestando asistencia técnica y adaptando los programas existentes al contexto cultural. El ejercicio de este modelo en el programa Orígenes, en Chile, reveló buenos resultados. De 2003 a 2011, las familias indígenas del medio rural que participaron en el programa, tuvieron un aumento del ingreso promedio de 35% en términos reales, comparado con solamente 21% de aumento para los hogares rurales no indígenas. La brecha entre el puntaje en exámenes que obtienen los estudiantes indígenas y el promedio regional se redujo de 11 puntos a 1 punto de 2006 a 2011.

Desde la perspectiva actual, se reconoce que los incentivos y las medidas que privilegian las perspectivas indígenas en el diseño y ejecución de programas generan una mejor prestación de servicios y una mayor confianza. En Chile, esta metodología participativa se está perfeccionando aún más y se está reproduciendo en el sector privado a través de iniciativas conjuntas diseñadas por las comunidades indígenas en cooperación con las empresas; en ellas se preservan los territorios indígenas al tiempo que se promueve la conservación de la biodiversidad.

## CÓMO EVITAR LAS DIFICULTADES EN LA EJECUCIÓN

### Transmitir el conocimiento en temas de género a los organismos ejecutores

Tratándose de temas de género, la experiencia de los proyectos ha puesto en evidencia la importancia de que los organismos ejecutores absorban el conocimiento especializado. Dicho conocimiento ayuda a traducir diseños específicos en función del género en una ejecución eficaz del proyecto, además de dar un seguimiento cuidadoso a los indicadores de

género de acuerdo con la matriz de resultados del proyecto. Para fomentar el conocimiento en temas de género y reforzar su impacto, se requiere formar capacidades y prestar asistencia técnica en aspectos como análisis de riesgo neutro en materia de género, lo que incluye la identificación temprana de los obstáculos a la participación de las beneficiarias del proyecto, la prestación de servicios financieros y el desarrollo de redes. Promover el conocimiento en temas de género también contribuye a garantizar que los indicadores y evaluaciones de los proyectos vayan más allá de la desagregación de datos y se utilicen para medir los resultados e impactos directos relacionados con el género. A su vez, las enseñanzas que de allí surjan pueden servir como ejemplo para generalizar estas tareas a otros proyectos dirigidos a las comunidades indígenas y afrodescendientes.

### Escuchar y aprender

En las consultas con las comunidades indígenas y afrodescendientes resulta esencial adoptar el principio de “escuchar y aprender”. Esto implica que los beneficiarios participen directamente en los comités de toma de decisiones del proyecto, a fin de establecer y preservar la confianza entre las comunidades y los gobiernos. Igualmente, requiere adaptar los métodos de consulta para superar eventuales barreras culturales y lingüísticas. En particular, las consultas con comunidades indígenas deberían ser sensibles a temas de género y, en caso de ser necesario, incluir diálogos por separado con hombres y mujeres.

El diseño de los proyectos debería basarse en un conocimiento pleno de las condiciones en el terreno. Si bien es cierto que el cambio climático y la protección de la biodiversidad constituyen retos de índole global, el trabajo con poblaciones indígenas y afrodescendientes exige una visión local que permita abordar los retos específicos de las comunidades e idear soluciones que respondan a sus necesidades. Para mencionar solo un ejemplo, las prácticas sostenibles de aprovechamiento de tierras que las comunidades han usado durante siglos para preservar los bosques deben reconocerse como una valiosa fuente de conocimiento y experiencia para proyectos de gestión territorial.

Los esfuerzos de conservación que ponían en consideración a las personas y a la naturaleza por separado, asentaron la idea de que todas las personas representan una amenaza para la conservación. Esto tuvo una influencia sobre el diseño y la ejecución de algunos programas específicos del BID relacionados con el cambio climático y la conservación. Los estudios vigentes muestran que los ecosistemas bien conservados y las zonas con menores tasas de deforestación se ubican en territorios indígenas. Las poblaciones indígenas contribuyen a la conservación de la biodiversidad mediante la provisión de servicios relacionados con el ecosistema para mitigar el impacto del cambio climático y limitar la deforestación.

Un estudio realizado en México encontró que las actitudes sustentables de las poblaciones indígenas hacia la naturaleza están vinculadas con la multitud de bienes y servicios relacionados con el ecosistema que estos obtienen de los bosques, así como con el deseo de proteger la tierra para las generaciones futuras. Este hallazgo salió a la luz a partir de la comunicación directa con las comunidades indígenas para escuchar su perspectiva. Los programas actuales del BID reconocen el papel de las poblaciones indígenas y sus prácticas tradicionales como un aspecto vital de la conservación. El punto clave para este aprendizaje es no limitarse a traducir las palabras, sino adaptar el lenguaje para hacerlo relevante en el contexto local. Se utilizaron ejemplos prácticos para ilustrar las implicaciones del cambio climático en comunidades específicas. Se revisaron los planes de conservación de las comunidades y se respetaron tanto los procesos de consulta locales como los canales de comunicación.

El estudio realizado en México encontró que las actitudes sustentables de las poblaciones indígenas hacia la naturaleza están vinculadas con la multitud de bienes y servicios relacionados con el ecosistema que estos obtienen de los bosques, así como con el deseo de proteger la tierra para las generaciones futuras. Este hallazgo salió a la luz a partir de la comunicación directa con las comunidades indígenas para escuchar su perspectiva. Los programas actuales del BID reconocen el papel de las poblaciones indígenas y sus prácticas tradicionales como un aspecto vital de la conservación. El punto clave para este aprendizaje es no limitarse a traducir las palabras, sino adaptar el lenguaje para hacerlo relevante en el contexto local. Se utilizaron ejemplos prácticos para ilustrar las implicaciones del cambio climático en comunidades específicas. Se revisaron los planes de conservación de las comunidades y se respetaron tanto los procesos de consulta locales como los canales de comunicación.

# ROY INNOVACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA

## EL DESAFÍO

Las economías de hoy necesitan cada vez más conocimientos para fomentar la innovación. Más allá de la acumulación de trabajo y de capital físico, la innovación representa el ingrediente clave para el crecimiento económico en los países que están incrementando sus rendimientos con el mismo nivel de factores productivos. Por “innovación” se entiende el proceso de transformar nuevas ideas y conocimientos en soluciones económicas y sociales. En el ámbito de la empresa, esto se traduce en ventajas económicas que aumentan la competitividad, el crecimiento de la productividad y el acceso a nuevos mercados. A su vez,

esta mayor productividad de las empresas genera crecimiento económico y beneficios sociales. El problema en América Latina y el Caribe es que existe una serie de obstáculos que han dificultado la difusión de nuevas ideas y su aplicación a los procesos productivos. En consecuencia, este proceso dinámico ha tardado mucho tiempo en llegar a las empresas en la región. El resultado es que se registra una brecha de productividad creciente vis à vis las economías emergentes como China e India y las economías avanzadas de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

## NUESTRO ENFOQUE

Desde 2007, el Banco ha prestado cada vez más apoyo a sus países miembros en el área de ciencia, tecnología e innovación a través de proyectos que fortalecen la innovación en el ámbito nacional, la capacidad institucional y la capacitación del capital humano. El BID también ha incentivado al sector privado para que se involucre más activamente en temas de innovación y modernización, al tiempo que

ha apoyado a los gobiernos en el desarrollo de alianzas entre institutos de investigación, universidades y el sector privado en torno a tales iniciativas. El BID también ha respaldado la actualización y el desarrollo de la infraestructura tecnológica. Para este tipo de programas, entre 2008 y 2013 el Banco asignó fondos por más de US\$1.000 millones destinados a financiar más de 30 proyectos en la región.

## LO QUE NO RESULTÓ COMO ESPERÁBAMOS

### Falla y solución: una oportunidad perdida.

El trabajo del BID en temas de innovación, ciencia y tecnología, basado en la consideración de cada proyecto como un caso aparte, ha tenido un gran impacto.<sup>32</sup> Sin embargo, cuando las economías de América Latina y el Caribe se miden por su competitividad, el efecto general que ese trabajo ha producido es limitado. El crecimiento en la productividad, la intensidad del conocimiento y la sofisticación de la estructura productiva de estas economías están en rezago. El BID no aprovechó la oportunidad de fomentar el diálogo de políticas para impulsar las inversiones en materia de innovación hacia un nivel que habría puesto a la región en una posición más cercana a sus pares en Asia y en las regiones menos desarrolladas de Europa. En lugar de esto, ha aumentado la extensa brecha de productividad entre la región y las economías avanzadas. El Marco Sectorial sobre Innovación, Ciencia y Tecnología, recientemente aprobado, incorporó este elemento crítico. Como respuesta, el Banco alentará de manera proactiva a los países prestatarios, mediante el diálogo regional sobre políticas y la formulación

de estrategias de país, a fin de que prioricen las reformas de política e inversiones relacionadas con innovación, ciencia y tecnología.<sup>33</sup>

### Falla y solución: acompañar la innovación y la infraestructura.

Algunos proyectos de apoyo al desarrollo tecnológico y a la innovación empresarial pasaron por alto ciertos factores complementarios críticos. Por ejemplo, en algunos diseños de proyectos no se previó la necesidad de acompañar el incremento en la cantidad de recursos humanos calificados con un aumento proporcional en la infraestructura científica como la disponibilidad de laboratorios y equipamiento, y espacios adecuados para la investigación. Reconociendo esta carencia de complementariedad en algunos programas de inversión anteriores, recientemente, el BID se ha enfocado más en financiar proyectos de innovación con componentes integrados que toman en cuenta la importancia de acompañar los recursos humanos con la infraestructura correspondiente.

### Falla y solución: investigación y cooperación empresarial.

Los proyectos de investigación realizados conjuntamente por centros de investigación (como los de las universidades) y empresas presentan retos particulares. Algunos de estos retos son el tiempo que se requiere para generar confianza; la necesidad de diseñar esquemas para gestionar recursos y establecer el liderazgo, y la búsqueda de una agenda común que incorpore tanto logros académicos como la aplicación del conocimiento para

<sup>32</sup> Las ediciones anteriores del DEO contienen referencias a evaluaciones de impacto de una serie de proyectos de innovación, ciencia y tecnología que han encontrado efectos positivos medibles en varios países. Véase, en particular, la evidencia mencionada en el DEO 2013 (páginas 22, 11 y 121) y el DEO 2012 (página 53).

<sup>33</sup> Para una amplia discusión de los temas planteados en esta sección, véase el recientemente aprobado Documento de Marco Sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología, en particular la sección IV. Asimismo, véase "Invertir en Ideas: Las políticas para fomentar la innovación", en: *Desarrollo en las Américas* (2014), Washington, D.C.

finés de negocio. Estos objetivos no siempre coinciden, y por ello los proyectos de colaboración entre centros de investigación y empresas no siempre han sido exitosos. Frente a estos desafíos, el BID ha intensificado sus esfuerzos encaminados a propiciar el surgimiento de entornos más favorables a la colaboración mediante la contribución directa en: (1) la ampliación de capacidades gerenciales para la innovación en las empresas; y (2) el establecimiento de oficinas especializadas en transferencia tecnológica para conectar empresas y universidades.

## CÓMO EVITAR LAS DIFICULTADES EN LA EJECUCIÓN

### Preparar previamente a las empresas para que accedan a los fondos por concurso.

El apoyo a las empresas individualmente, mediante la provisión de instrumentos de innovación puede ser eficaz para generar capacidad de innovación y fomentar la modernización tecnológica. Sin embargo, este apoyo a veces no llega a muchas empresas potencialmente innovadoras y puede favorecer a aquellas con experiencia previa o las que ya pertenecen a ciertas redes. En muchos casos, es necesario apoyar a las empresas en la preparación de proyectos y aumentar la conciencia tecnológica. Este apoyo ayuda a las empresas a desarrollar habilidades básicas para aprovechar al máximo las oportunidades que ofrecen los programas públicos. Con el fin de mejorar la difusión de los instrumentos de innovación empresarial, los programas más recientes del BID incluyen el apoyo específico de mercadotecnia y comunicación para beneficiar a más empresas que

antes. Además, ahora la práctica común es que los programas del BID ofrezcan apoyo en las primeras etapas de los proyectos de innovación. De esta manera, en lugar de dar por sentado que las empresas saben cómo diseñar un proyecto para la consideración de un fondo de innovación, estas empresas reciben apoyo para la preparación de proyectos y también para el desarrollo de una agenda de innovación y tecnología dentro de la empresa.

### Mejorar la gestión de los sistemas de información de las agencias de innovación.

Invertir en mejorar los sistemas de información y de gestión de las agencias de innovación es altamente complejo. En comparación con otras actividades de beneficio al sector, esto requiere habilidades de planeación y gestión excepcionales. La implementación de esas mismas mejoras en instituciones públicas también ha resultado ser altamente compleja. Esto señala la necesidad de contar con capacidades excepcionales de planificación y gestión, un elemento que los proyectos del BID deben tomar en cuenta. Entre las áreas principales donde se deben enfocar los proyectos figuran: (1) los sistemas de información de las entidades públicas encargadas del fomento de la investigación y la innovación, con el fin de mejorar la eficacia de la gestión de los proyectos; (2) los sistemas de información para la evaluación y seguimiento de los programas; y (3) la creación de bases de datos actualizadas (y de plataformas de intercambio de datos) que a la postre faciliten el análisis de la eficacia e impactos de los programas, generando así círculos virtuosos de aprendizaje y mejoramiento.

# TURISMO

## EL DESAFÍO

**A** pesar de la expansión significativa del turismo en América Latina y el Caribe, que aprovecha su rica y diversa dotación de recursos naturales y culturales, la contribución potencial de este sector al crecimiento sostenible y a la reducción de la pobreza solo se alcanzará si las actividades económicas ligadas al sector son competitivas, socialmente inclusivas y ambientalmente

sostenibles. En este contexto, el sector del turismo debe afrontar tres desafíos prioritarios para el desarrollo: (1) un impacto económico del turismo que está por debajo de su potencial; (2) un impacto distributivo limitado de los beneficios del turismo a nivel local; y (3) la insostenibilidad de los beneficios del turismo debido a la degradación de los recursos naturales y culturales.

## NUESTRO ENFOQUE

Desde 2009, el financiamiento del BID en el sector turismo se ha enfocado en abordar los tres desafíos anteriormente citados a través de operaciones consistentes con las prioridades institucionales de protección del medio ambiente, reducción de la pobreza y una mayor equidad social. Con este fin, mediante las actividades que apoya el Banco ha intentado: (1) mejorar aquellos bienes públicos que permiten que el sector privado innove y desarrolle productos de turismo dirigidos a satisfacer la demanda; (2) eliminar las barreras de entrada a nuevos prestadores que ofrezcan servicios de alta calidad competitivos y

socialmente inclusivos; (3) fortalecer la gobernanza de los destinos turísticos; y (4) asegurar una protección ambiental exhaustiva en destinos turísticos, lo cual incluye la mitigación de su vulnerabilidad a los desastres naturales y al cambio climático.

## LO QUE NO RESULTÓ COMO ESPERÁBAMOS?

**Falla y solución: más allá de la infraestructura.** Hasta los últimos años de la década del 2000, el financiamiento del BID se concentraba en desarrollar el turismo exclusivamente en función de

# TURISMO

## TURISMO

la dotación de infraestructura (carreteras, puertos, aeropuertos, etc.), sin embargo, esto no es suficiente para desarrollar una industria turística sustentable. La infraestructura debe estar acompañada de experiencias y servicios turísticos competitivos y cercanos. En el pasado, en varios de los proyectos del Banco se omitió esta dimensión. En ese contexto, se han redefinido los proyectos para hacer énfasis en el desarrollo de servicios turísticos adicionales en destinos que tienen un atractivo turístico inherente. Esto se logra buscando activamente la participación del sector privado y las comunidades locales. Las empresas de turismo y las agremiaciones que las agrupan son el nexo con la demanda tanto en el ámbito nacional como en el internacional. La constitución de alianzas público-privadas de carácter técnico y financiero entre empresas, comunidades y gobiernos locales para llevar a cabo proyectos de demostración, a menudo en lugares remotos, también ha sido una opción novedosa y útil en varias iniciativas.

**Falla y solución: enfoque en el usuario.** Algunos de los programas apoyados por el Banco y por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) para desarrollar el turismo optaron por lo que se podría llamar una “vista romántica”. Se diseñaron proyectos en destinos de alta calidad escénica sin considerar las dificultades logísticas derivadas de su ubicación

ni su potencial de mercado. Recientemente, el enfoque ha cambiado para capturar un mejor balance entre lo pintoresco y el atractivo de mercado, mediante el trabajo en lugares con el respaldo de evaluaciones técnicas de demanda. Esto ha tenido un gran efecto positivo, no solo para los visitantes, sino también en el gasto que hacen los turistas. Mediante este enfoque basado en los intereses de los usuarios, el BID está promoviendo, por ejemplo, la recuperación y uso sostenible de patrimonio natural y cultural para fines turísticos, especialmente en lugares declarados como Patrimonio de la Humanidad por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

**Falla y solución: determinar la escala correcta.** Se desarrollaron varios proyectos como satélites de grandes centros turísticos con el fin de permitir que las comunidades vecinas se beneficien de la afluencia de turistas. En algunos casos, la demanda generada superó la capacidad logística de la comunidad para atender a un gran número de turistas, lo que tuvo efectos a largo plazo sobre la demanda futura de tales servicios. Para evitar esto, los proyectos recientes han adoptado una metodología más estructurada para desarrollar el turismo. Con base en un análisis integral del destino turístico, los nuevos proyectos no sólo incluyen un análisis



# TURISMO

de mercado de la localización (como se señala en la discusión anterior), también cuentan con una comprensión más profunda de la escala y la capacidad de ofrecer servicios turísticos de las comunidades alrededor del destino principal. Como resultado, se espera que estos nuevos desarrollos sean más atractivos y sostenibles, con una distribución más amplia y equitativa de los beneficios del turismo.

## CÓMO EVITAR LAS DIFICULTADES EN LA EJECUCIÓN

### Fortalecer la administración turística e incorporar mecanismos de coordinación eficaces.

Para que el desarrollo turístico sea exitoso se debe involucrar a múltiples sectores (como por ejemplo transporte, obras públicas, cultura, agua y saneamiento, y medio ambiente); distintos niveles de la administración pública (nacional, subnacional y local); y actores del sector privado y de la sociedad civil con intereses diversos (como por ejemplo organizaciones no gubernamentales y grupos comunitarios). En algunos casos, la complejidad que conlleva la participación de todos estos actores interesados ha ocasionado demoras en la ejecución, en particular cuando las intervenciones y responsabilidades no se definieron y coordinaron durante la fase de diseño.

Además, las instituciones públicas de turismo en la región son por lo general nuevas y en muchos casos su capacidad de planificación y gestión sectorial es limitada. Por todas estas razones, los programas financiados por el BID ahora incluyen intervenciones destinadas a fortalecer a las entidades de turismo, pero también las estrategias y mecanismos que promueven la coordinación dentro del sector público, así como entre los sectores público y privado y la sociedad civil. Los programas que han empleado este enfoque inclusivo han sido exitosos. Al integrar comités y consejos asesores inclusivos en las etapas tempranas del ciclo de proyecto, en general se ha logrado una coordinación multisectorial exitosa que se apoya en las sinergias positivas entre los distintos participantes. Si bien estas medidas no siempre garantizan la agilidad en la toma de decisiones, a menudo facilitan el logro de los resultados esperados. Las consultas con las comunidades y su participación en las decisiones sobre la manera en que las inversiones, obras públicas y servicios responden a las circunstancias, cultura e intereses locales, aumentan la identificación, apropiación y apoyo de las comunidades hacia el proyecto. Esto a su vez mejora la implementación del proyecto y, lo que es más importante, ayuda a que las comunidades obtengan los beneficios que se esperan del turismo.

# EN BÚSQUEDA DE, LA ATRIBUCIÓN: NUESTRAS EVALUACIONES DE IMPACTO

**C**on la aprobación del Marco de Efectividad en el Desarrollo (DEF por sus siglas en inglés) en 2008, el BID estableció altos estándares para la medición de los resultados de sus intervenciones. Para asegurarnos de que estamos haciendo las cosas bien, el BID utiliza la Matriz de Efectividad en el Desarrollo desde el inicio de cualquier proyecto para evaluar el desafío que enfrenta y asegurarse de que la solución propuesta esté basada en evidencia y que sea la más adecuada (ver capítulo 2). Una vez que este análisis estratégico ha asegurado que la intervención es la adecuada, los sistemas de seguimiento y de terminación de proyectos del BID hacen seguimiento de los productos y los resultados del proyecto para asegurarse de que dichos productos y sus recursos sean entregados (capítulos 3 y 4).

El BID utiliza indicadores de resultados como parte del seguimiento de los proyectos para determinar tendencias antes y después de estos. Por ejemplo, si se diseñó un proyecto para actualizar el programa de estudios de una escuela con el fin de mejorar la enseñanza de las habilidades pre-matemáticas, ¿se observa una tendencia al alza en los resultados de las pruebas de los estudiantes inscritos en el programa? Si es así, podemos tener una idea de que estamos haciendo las cosas bien.

Por supuesto hay una multiplicidad de factores ajenos a la forma como se enseñan las habilidades pre-matemáticas que podrían

influir en las calificaciones de los estudiantes. Por ejemplo, la ingesta nutricional de los estudiantes puede haber mejorado, lo que permite un mejor rendimiento académico. Para determinar si la razón de una tendencia positiva se debe a una intervención apoyada por el BID, es necesario llevar a cabo una evaluación de impacto rigurosa. Las evaluaciones de impacto permiten verificar que, efectivamente, se ha optado por hacer lo correcto y que se está haciendo bien. Una evaluación de impacto muestra que las tendencias positivas observadas o los resultados de desarrollo se deben o son atribuibles al proyecto apoyado por el BID. Existen varias metodologías para la realización de evaluaciones de impacto, incluida la de experimentos aleatorios en la que los beneficiarios potenciales son asignados en forma aleatoria a un grupo de tratamiento o control y solo el primer grupo participa en el programa. La asignación de participantes en forma aleatoria asegura que los grupos sean iguales en promedio. Por lo tanto, cualquier efecto positivo debido a factores externos al programa se aplicaría a los dos grupos y, por lo tanto, puede ser separado de los verdaderos efectos del programa.

Mientras que la asignación aleatoria es la forma más rigurosa de atribuir causalidad, a veces no es adecuada debido a restricciones en el diseño. Por lo tanto, la elección de la metodología de evaluación de impacto adecuada implica considerar las condiciones en el terreno, el tamaño y el presupuesto del proyecto, y la naturaleza de la propia intervención. Por fortuna, se puede emplear metodologías cuasi-experimentales para construir un grupo de

control de maneras alternativas que no implican una distribución aleatoria. El pareamiento por puntaje de propensión (*propensity score matching* en inglés) y las regresiones discontinuas son dos ejemplos de metodologías cuasi-experimentales.

Con el pareamiento por puntaje de propensión, los beneficiarios se emparejan en el grupo de control con base en características observables, de tal manera que al final el grupo de control es muy similar a la del grupo de tratamiento. El inconveniente de este método en comparación con el de distribución aleatoria es que las características no observables o no registradas no serán necesariamente las mismas en promedio a través de los grupos. Por ejemplo, en una evaluación de programas educativos, el coeficiente intelectual de un estudiante aún podría diferir en ausencia de la distribución aleatoria.

Del mismo modo, en un diseño de regresión discontinua se construye un grupo de control en ausencia de la distribución aleatoria. En este caso, siempre hay algún requisito discreto del programa para recibir el tratamiento. Por ejemplo, podría haber un umbral de edad de 70 y un máximo de ingresos para recibir una pensión. Podría seleccionarse un grupo de control entre aquellos individuos que cumplen con los requisitos de ingresos, pero que son marginalmente inelegibles para recibir el programa porque no tienen aún 70 años.

La siguiente sección presenta 12 historias sobre evaluaciones de impacto terminadas por el BID en 2014 que muestran si los proyectos lograron los resultados de desarrollo deseados. Estas evaluacio-

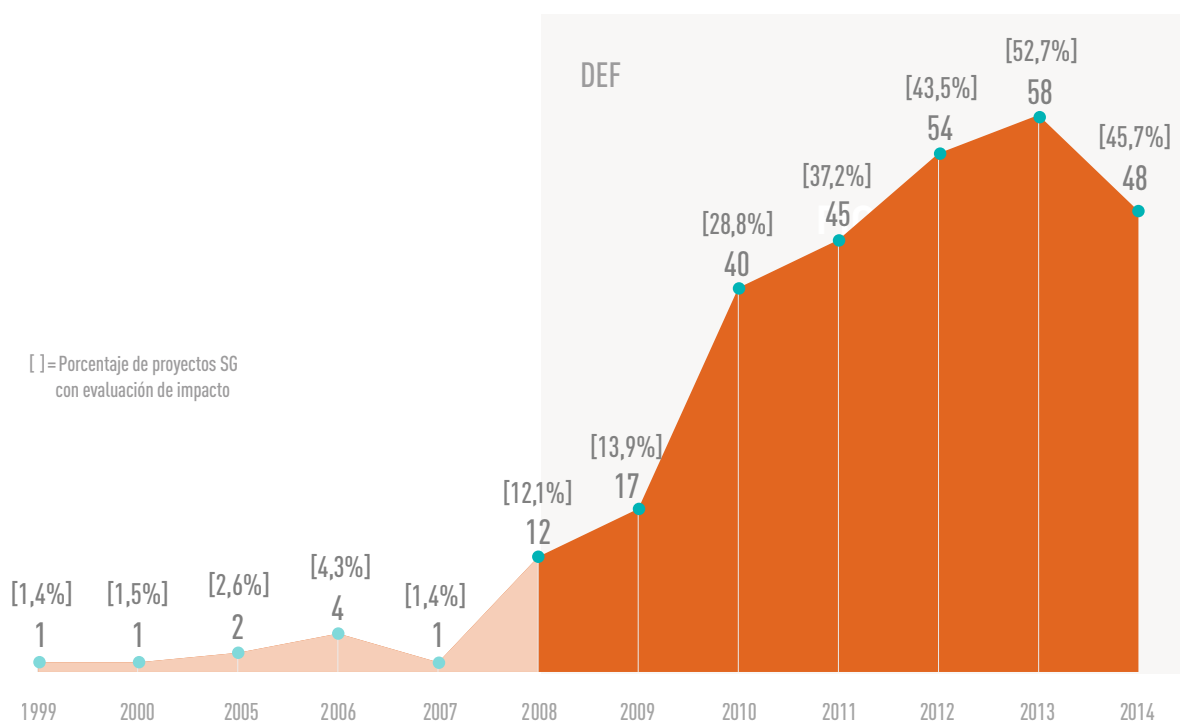
nes aumentan la transparencia y la responsabilidad de los proyectos financiados por el Banco y sirven para difundir el conocimiento que se deriva de ellos. Además, establecer que los resultados de un proyecto corresponden a su diseño es fundamental para el diseño de futuras intervenciones del proyecto.

Desde que se puso en marcha el DEF, el número de evaluaciones de impacto de los componentes de los proyectos del BID con garantía soberana (SG por sus siglas en inglés) ha aumentado en forma constante (véase el gráfico 6.1). Dentro del portafolio de evaluaciones del BID relacionadas con proyectos con garantía soberana, 48 fueron aprobadas en 2014 en comparación con solo nueve en los nueve años anteriores a la implementación del DEF. En otras palabras, el DEF ha institucionalizado efectivamente las evaluaciones de impacto en los proyectos del Banco. Desde que se implementó el DEF en 2008 se han llevado a cabo 274 evaluaciones de impacto en proyectos del BID. Y desde 2010, se aprueban en promedio 49 proyectos por año que incluyen una

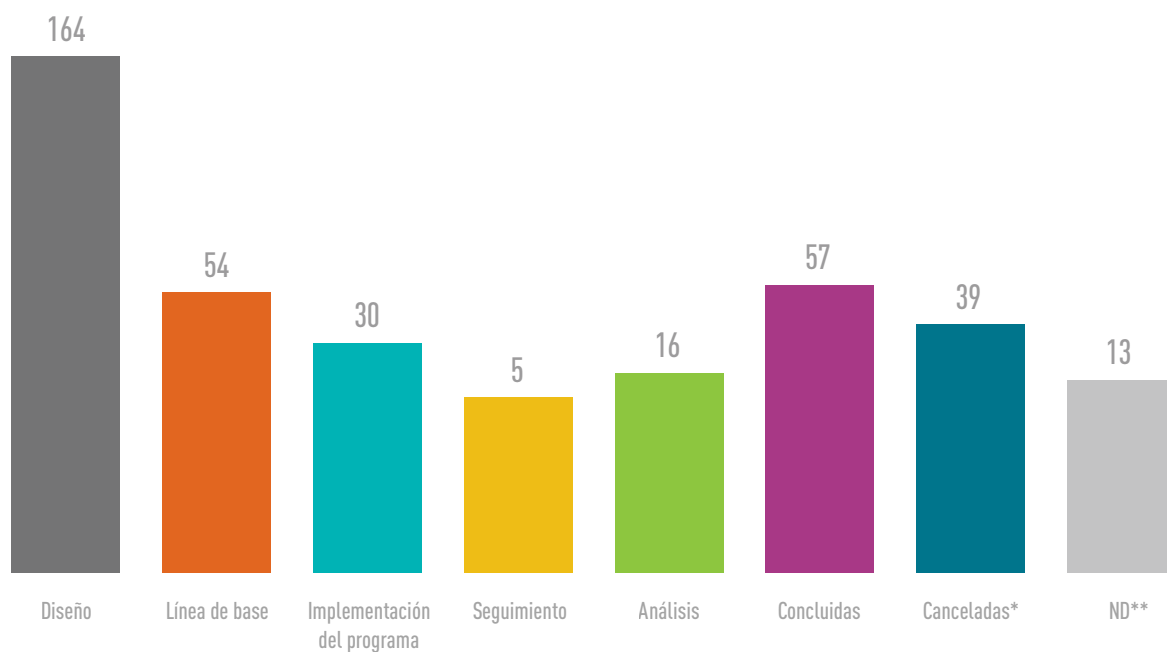
evaluación de impacto y es de esperarse que continúe esta tendencia.

Es importante destacar que no todos los proyectos aprobados por el Directorio Ejecutivo del BID requieren evaluaciones de impacto. Además, dado que las evaluaciones son costosas, es importante dirigir los recursos a aquellos proyectos donde éstas sean más productivas. Sobre todo en proyectos grandes, donde la rendición de cuentas es crítica, al igual que en aquellos proyectos en los que se identifican vacíos de conocimiento importantes, pues la efectividad de dichos proyectos depende del grado en que se reduzcan esos vacíos. Es igualmente importante hacer dichas evaluaciones en proyectos piloto que eventualmente podrían ser ampliados.

Sin embargo, si un proyecto aprobado se basa en una intervención ampliamente analizada y evaluada en el que no se identifican vacíos de conocimiento, no es necesario hacer una evaluación de impacto a menos que se esté probando algún enfoque nuevo. Eso no quiere decir que estos proyectos no se eva-



Gráf. 6.1: Número y porcentaje de evaluaciones de impacto relacionadas a proyectos SG del BID, 1999-2014  
Fuente: Inventario de evaluaciones de impacto del BID a diciembre 2014.



Gráf. 6.2: Número de evaluaciones de impacto en el BID por etapa, 1999-2014

\* Incluye evaluaciones que fueron diseñadas como evaluaciones de impacto y cambiaron a otras metodologías.

\*\* Datos no disponibles a diciembre 2014.

Fuente: Inventario de evaluaciones de impacto del BID a diciembre de 2014.

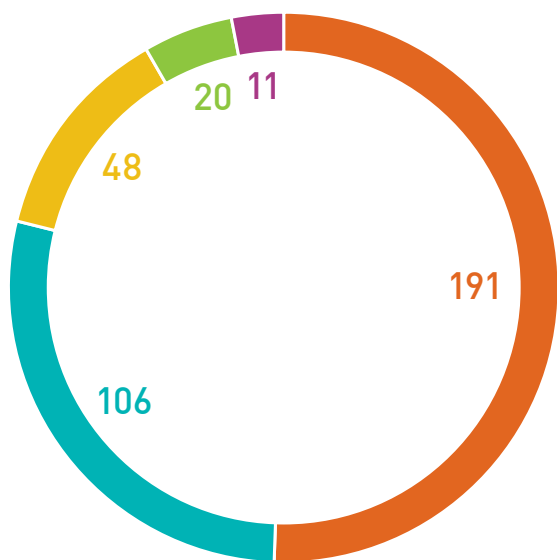
lúen. En estos casos, se utilizan otros mecanismos para seguir los resultados y verificar los logros del proyecto y esos resultados son luego incluidos en el informe de terminación de proyecto.

El BID, además de evaluar el impacto de sus propios proyectos, a menudo es contactado por su experiencia en evaluación para analizar las intervenciones de socios estratégicos. Casi una cuarta parte del portafolio de evaluación de impacto del BID se dedica a este tipo de evaluaciones externas. Si incluimos estas evaluaciones externas donde el BID ha servido como un socio de conocimiento, el portafolio de evaluaciones de impacto sube a 378 evaluaciones a la fecha de hoy. Un ejemplo de ello, es la evaluación que la Asociación Interamericana del Programa de Educación (IAPE por sus siglas en inglés) solicitó al BID para analizar la capacitación que dicha organización hace para que maestros de inglés sean más eficaces (ver historia más adelante).

Al analizar el estatus por etapas de todo el portafolio de evaluación de impacto del BID, el gráfico

6.2 muestra que en diciembre de 2014, el 43 por ciento de todas las evaluaciones estaba en la etapa de diseño y el 15 por ciento había sido terminado. Alrededor del 10 por ciento del total (39 evaluaciones) había sido cancelado. Los principales motivos de cancelación fueron las dificultades y circunstancias imprevistas durante la ejecución del programa. Por ejemplo, algunos proyectos se retrasaron en la implementación o fueron reestructurados considerablemente. Otros proyectos fueron cancelados antes de su implementación. En algunos casos donde se tomó la decisión de no realizar una evaluación de impacto del proyecto, se optó por una evaluación alternativa como una comparación antes y después (del proyecto) o un análisis costo-beneficio ex post para informar sobre los resultados de un proyecto.

Tradicionalmente, en el sector social es donde se llevan a cabo el mayor número de evaluaciones de impacto. Generalmente en las intervenciones sociales es más fácil conseguir un grupo de tratamiento de beneficiarios y un grupo de control de no bene-

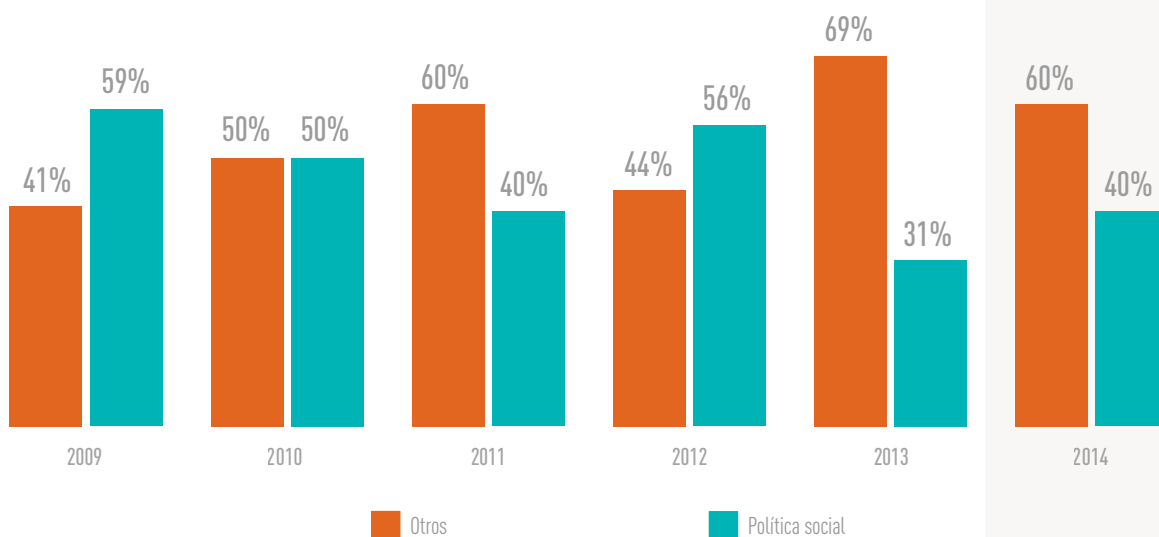


**Política social para la equidad y la productividad**  
**Instituciones para el crecimiento y el bienestar social**  
**Medio ambiente y seguridad alimentaria**  
**Infraestructura para la competitividad y el bienestar**  
**Integración competitiva regional y mundial**

Gráf. 6.3: Evaluaciones de impacto por pilar estratégico a diciembre 2014  
 Fuente: Inventario de evaluaciones de impacto del BID a diciembre de 2014.

ficiarios que sea igual en promedio. Por lo tanto, en diciembre de 2014 la mitad de las evaluaciones de impacto de los proyectos del BID fueron clasificadas bajo la prioridad sectorial “Política Social para la Equidad y la Productividad” (gráfico 6.3).

Sin embargo, en sus esfuerzos para impulsar el conocimiento de lo que sí funciona para el desarrollo, el BID ha decidido involucrarse cada vez más en evaluaciones en aquellos sectores en los que es más difícil su implementación. El gráfico 6.4 muestra que, como proporción del número total de evaluaciones de impacto, las evaluaciones de intervenciones sociales del BID están disminuyendo y las de otros sectores están aumentando. Esto se debe en gran parte a que más evaluaciones de impacto han sido aprobadas dentro de la prioridad sectorial de “Instituciones para el crecimiento y el bienestar social”. Dos de las historias que se encuentran más adelante son acerca de evaluaciones de impacto en sectores en las que su uso no es típico. El recuadro 6.1 destaca los avances en evaluación de impacto que el sector privado ha hecho bajo la ventanilla del Sector de Oportunidades para la Mayoría.



Gráf. 6.4: Evaluación de impacto en política social comparadas con otros sectores, 2009-2014  
 Fuente: Inventario de evaluaciones de impacto del BID a diciembre de 2014.

Es importante evaluar proyectos en una gama amplia de sectores, incluidos aquellos en los que la implementación de evaluaciones de impacto no es tradicional. Esto nos permite aprender qué funciona para el desarrollo, sobre todo en aquellos sectores donde los enfoques más efectivos son menos entendidos. También es importante que el BID, en colaboración con los países prestatarios, continúe promoviendo la evaluación de aquellas áreas donde ya exista un cierto consenso y experiencia, pero donde aún se puede aprender más. Por ejemplo, una de las historias que aparece a continuación es la evaluación de un programa de transferencias monetarias condicionadas (CCT por sus siglas en inglés) en Honduras. A pesar del gran número de evaluaciones centradas en diferentes dimensiones

de programas de CCT desde el inicio del programa “Oportunidades de México”, el equipo del proyecto se dio cuenta de que no había sido analizada la necesidad de incurrir en grandes costos para verificar las condiciones que resultan en cambios en la inversión de capital humano y hacerlo podría proporcionar lecciones valiosas para mejorar el diseño de este tipo de programas. Es solo con este tipo de conocimiento adquirido a través de las evaluaciones de impacto — en sectores tradicionales y no tradicionales— que se podrá continuar fomentando mejores resultados de desarrollo en los próximos años. Estas evaluaciones son la forma más rigurosa para que el BID se asegure de que sus intervenciones tengan los resultados de desarrollo deseados y que ellos sean verdaderamente atribuibles a los proyectos del BID.

## PROMOVER LAS EVALUACIONES DE IMPACTO EN EL SECTOR PRIVADO

A pesar de la exitosa implementación de modelos de negocios con la población de la base de la pirámide (BoP) a nivel mundial durante la última década, aún hay escasa evidencia para apoyar una relación causal entre estas intervenciones del sector privado y la mejora de las condiciones de vida. Existe, por tanto, la necesidad de llevar a cabo evaluaciones basadas en evidencia rigurosa para capturar la efectividad en el desarrollo de las intervenciones del sector privado y difundir ampliamente sus enseñanzas entre los actores del sector privado y el público en general.

Los proyectos del Sector de Oportunidades para la Mayoría (OMJ por sus siglas en inglés) llegan a personas en la base de la pirámide a través de la provisión de bienes y servicios de calidad que les permiten superar las fallas de mercado que los han excluido del sistema formal de la economía, imponiéndoles el costoso castigo a la pobreza.

En 2013, OMJ obtuvo una cooperación técnica para llevar a cabo una serie de evaluaciones de impacto con el fin de determinar la efectividad en el desarrollo de una muestra de sus proyectos. Estas evaluaciones contribuirán al aprendizaje sobre el impacto de las operaciones de mejora de las condiciones de vida de los beneficiarios.

Los resultados derivados de las evaluaciones de impacto guiarán a OMJ en el diseño de futuras operaciones y le permitirán al sector tomar decisiones estratégicas con mejor información. Los resultados también ayudarán a posicionar los modelos de negocio con la base de la pirámide como una alternativa eficaz y sostenible para el desarrollo entre las empresas y las instituciones financieras que ya atienden a este sector de la población en América Latina y el Caribe, y para aquellas que están empezando a interesarse en servir a este segmento.

La muestra de proyectos es variada en cuanto a países de origen, tipo de servicios prestados y modelos de negocios. Más aún, los proyectos se seleccionaron con base en la buena disposición de los clientes para realizar evaluaciones de impacto, la disponibilidad de líneas de base y un grupo de control fiable, y la viabilidad de un enfoque metodológico fuerte.

OMJ tiene tres evaluaciones de impacto en curso en las áreas de educación (*Colegios Peruanos: Quality Private Education for Emerging Social Classes in Peru—PE-L1120*); acceso a la vivienda y financiación de mejoras para el hogar (*Visión Banco: Habitat for Humanity's Improved Housing Program for Low-Income Families in Paraguay—PR-L1057*); así como acceso al crédito productivo y de consumo (*Social Financing Program: Empresas Públicas de Medellín-Unidad de Negocios Estratégicos (EPM-UNE)—CO-L1080*).

# ¿SE PUEDE EVALUAR UNA REFORMA DEL TURISMO SIN UNA MÁQUINA DEL TIEMPO?

La provincia de Salta, en Argentina, está dotada de recursos naturales y culturales abundantes y diversos. Desde hace tiempo se sabe que posee un gran potencial turístico, aunque permanece inexplorado.

Situado en la intersección de atractivos naturales como el altiplano andino (la Puna), los bosques del Chaco y el bosque subtropical de la Reserva de la Biosfera Yungas, el paisaje de Salta ha sido agraciado con todo tipo de montes pintorescos, prístinas quebradas, picos montañosos, volcanes y salinas.

Salta también cuenta con importantes riquezas culturales, entre ellas sus comunidades indígenas y aborígenes, sitios de herencia colonial y arqueológica e incluso pinturas rupestres del período precolonial. El monumental “Tren a las nubes” es una de las vías ferroviarias ubicadas a mayor altitud en el mundo.

No obstante sus atributos, todavía a comienzos de la década del 2000 Salta seguía siendo una de las

provincias menos desarrolladas de Argentina, con un PIB per cápita de aproximadamente la mitad del promedio nacional (US\$4.000 versus US\$ 7.500 en 2001). La industria turística de Salta también acusaba un importante retraso en comparación con el resto del país.

La devaluación del peso en 2001 presentó una oportunidad para impulsar el turismo, dado que bajaron los costos de visitar a Argentina en relación con otros destinos internacionales. El gobierno provincial de Salta quiso entonces aprovechar esta coyuntura e implementó una política de desarrollo turístico (PDT) a través de la cual se coordinaron las intervenciones para impulsar la industria turística de la provincia, creando así nuevas oportunidades de empleo para la población local. Las medidas de la PDT contemplaban:

- la construcción y modernización de la infraestructura turística y de transporte, incluyendo las vías terrestres para acceder a la ciudad de Salta, al aeropuerto internacional y a las terminales de buses;



# ¿Cómo evaluar una reforma de turismo?

## EVALUACIÓN DE IMPACTO:

de la política de desarrollo de turismo (PDT) de Salta

El Gobierno de Salta, Argentina, implementó una política de desarrollo de turismo de 2003 a 2010 para impulsar la economía de la provincia.

## ¿PARA QUÉ ESTA EVALUACIÓN?

En primer lugar, para probar rigurosamente si la política de desarrollo turístico de Salta impulsó la economía de la provincia.

En segundo lugar, durante décadas los gobiernos han supuesto que las políticas de turismo son instrumentos importantes para impulsar la creación de empleo y el crecimiento. Sin embargo, faltaba la evidencia.

## LO NUEVO:

Es el primer estudio en que:

- Se evalúa rigurosamente el impacto de una política de turismo en gran escala.
- Se evalúa el impacto de una política de desarrollo económico utilizando el método de control sintético (MCS).
- Se realiza la primera aplicación del MCS en que se puede contar con múltiples controles sintéticos para el mismo caso de tratamiento, aprovechando el doble enfoque de la política evaluada (un sector específico en una provincia).

## UNIVERSO

Método de control sintético



Sector turístico sintético de control dentro de la provincia (con 48 sectores de Salta)

Salta sintética dentro de un mismo sector económico (usando 19 provincias argentinas)



17 años de datos mensuales del sector (1996-2013) que permitieron crear dos controles sintéticos



Casi 8 años de datos previos al tratamiento para analizar el contractual

## RESULTADOS + CONCLUSIONES



750 trabajadores contratados en el sector de hotelería en ese período gracias a esta política.

Por cada empleo directo creado en la industria turística, se creó casi otro empleo en el resto de la economía de la provincia.



Entre el 2<sup>do</sup> y 7<sup>mo</sup> año Periodo en el que se produjeron los impactos más marcados de la PDT después de la implementación, disminuyendo en los últimos años de observación.



**Recomendaciones de política pública**  
Las políticas de desarrollo turístico funcionan cuando existe un plan integral a través del cual se coordinen los esfuerzos públicos y se logre:

- Fortalecer la capacidad institucional para promover el turismo y la de sus servicios
- Mejorar la infraestructura turística: carreteras; aeropuertos y terminales de autobuses
- Ofrecer incentivos fiscales a la inversión del sector privado en el turismo
- Realizar una fuerte campaña de promoción a escala nacional e internacional



Este nuevo enfoque metodológico MCS se puede aplicar a la evaluación de una variedad de instrumentos de políticas productivas con enfoque simultáneo en la ubicación y en la industria, como por ejemplo los Programas de Desarrollo de Clústeres ampliamente difundidos.

- la restauración de sitios de la herencia histórica y cultural;
- el otorgamiento de créditos fiscales para la construcción, ampliación y remodelación de hoteles y otras instalaciones turísticas;
- aumento del presupuesto de la Secretaría de Turismo, que eventualmente fue promovida al rango de ministerio; esto permitió la creación de un Consejo de Turismo Provincial público-privado y el lanzamiento de una campaña de promoción integrada a nivel nacional e internacional.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoyó la PDT mediante un préstamo a la provincia de Salta específicamente destinado a apoyar la industria turística. La PDT tenía todos los ingredientes para dar un vuelco a la débil industria turística, pero la medición de la efectividad de esas intervenciones estructurales ha constituido una dificultad de larga data para los evaluadores: en un mundo ideal viajarían al pasado, eliminarían la intervención y medirían la diferencia en el resultado, que se convertiría en lo que se conoce como el “contrafactual” de lo que realmente ocurrió. En ausencia de esa máquina del tiempo, los evaluadores normalmente crean un “grupo de control” artificial y luego miden los resultados de la intervención en relación con ese comparador, de manera similar a un protocolo clínico que admi-

nistra un fármaco a un grupo y un placebo a otro para luego contrastar los resultados y así determinar la efectividad del fármaco.

En el caso de una política estructural de amplio alcance como la PDT —abarca una gran variedad de agentes económicos en la industria del turismo y un amplio conjunto de intervenciones en diferentes sectores—, configurar un grupo de control para estimar un contrafactual es sumamente difícil. Una posibilidad sería centrar la evaluación solo en aquellos elementos de las políticas (como por ejemplo los créditos fiscales) cuyos beneficiarios y no beneficiarios comparables puedan ser identificados. Esto produciría una evidencia rigurosa sobre la efectividad de dichos elementos, aunque sacrificando la naturaleza estructural y compleja de las políticas públicas.

Otra posibilidad sería adoptar un enfoque de modelo estructural, como por ejemplo un modelo de equilibrio general computable en el cual se simulara la mayoría de las relaciones entre las diferentes partes. Esto reflejaría mejor la naturaleza integral de las políticas, aunque sacrificando un mayor rigor en la identificación de la relación causal entre las políticas y los efectos observados.

Para encontrar un punto medio entre el rigor y la integralidad de la evaluación, el BID utilizó un nuevo enfoque de medición desarrollado por Alberto Abadie, de la Universidad de Harvard, y sus coauto-

**El MCS combina estadísticamente otras provincias de Argentina para construir su comparador ficticio, es decir, una especie de “provincia clon” cuyas características se parezcan al máximo a las de Salta.**

**Cabe notar que se trata de la primera evaluación en que se han utilizado dos clones diferentes. Allí se llegó a la conclusión de que la PDT de Salta aumentó el empleo en la industria hotelera en un promedio de 11% al año, con un impacto total del 110% entre 2003 y 2013.**

res, denominado método de control sintético (MCS). El MCS combina estadísticamente otras provincias de Argentina para construir su comparador ficticio, es decir, una especie de “provincia clon” cuyas características se parezcan al máximo a las de Salta. Si se eligiera una sola provincia como comparador, aunque es posible que resulte muy similar a Salta en términos de su potencial turístico, también podría ser muy diferente en términos de los niveles de ingreso per cápita u otras características. La utilización del MCS permitió a los evaluadores construir un comparador similar a Salta en todos los aspectos.

Utilizando el MCS, y con base en datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial de Argentina, los evaluadores crearon no solo uno sino dos “clones sintéticos”: el primero para la provincia a partir de una combinación ponderada de otras provincias argentinas en las que en los siete años anteriores al lanzamiento del PDT se observaban tendencias similares a las de Salta —como se describió más arriba—, y el segundo para el sector turístico argentino en general a partir de una combinación de diferentes industrias de la provincia. Cabe notar que se trata de la primera evaluación en que se han utilizado dos clones diferentes.

Allí se llegó a la conclusión de que la PDT de Salta aumentó el empleo en la industria hotelera en un promedio de 11% al año, con un impacto total del 110% entre 2003 y 2013. A lo largo del mismo periodo, la PDT duplicó el empleo en el sector fundamental de la industria turística, lo cual probablemente generó otros efectos positivos en el empleo en sectores situados más adelante y más atrás en la cadena de valor del turismo. Conviene señalar que los resultados obtenidos fueron consistentes en las comparaciones con ambos “clones sintéticos”.

La rigurosa evaluación realizada por el BID de la PDT de Salta demuestra que los esfuerzos integrados para producir un cambio estructural en diversos ámbitos de una industria específica pueden impulsar efectivamente su crecimiento. Asimismo demuestra que se pueden evaluar programas estructurales complejos de una manera mucho más rigurosa que la empleada tradicionalmente en el enfoque de estudios de caso. Esto también abre la puerta a la utilización del mismo enfoque en la creación de múltiples unidades de control sintéticas para evaluar programas con un enfoque dual industria-localización, como los de desarrollo de clústeres ampliamente difundidos.

# MEJORANDO LAS VIDAS DE MUJERES EMBARAZADAS + SUS NIÑOS EN BOLIVIA

“Yo no iba al centro de salud porque me tomaba mucho tiempo y encima me trataban mal”, contaba una mujer quechua en un pueblo de Oruro en Bolivia. “Tenemos nuestras costumbres para el parto de nuestros hijos”.

Y no es la única que piensa así. Según una encuesta nacional reciente, la causa principal de que las mujeres eviten la atención prenatal es la desconfianza en el personal de salud (26%). Otras razones son las distancias que deben recorrer para llegar al establecimiento de salud (21%), la falta de tiempo por estar ocupadas con sus hijos o en el trabajo (12%) y la oposición del esposo o de la familia (6%).

En el año 2009, el gobierno de Bolivia inició un programa de transferencias condicionadas, conocido como el programa Bono Juana Azurduy, diseñado exclusivamente para incentivar la utilización de servicios preventivos de salud de mujeres embarazadas y niños menores de dos años.

El programa utiliza un esquema de transferencias monetarias condicionadas (CCT), a través de un bono, las cuales han mostrado ser efectivas para aumentar la demanda de servicios de salud. Sin embargo, como en muchos países, el tendón de

Aquiles es la cobertura y la calidad en la oferta de los servicios de salud y educación, lo cual afecta los posibles impactos en estas dimensiones de desarrollo. La evidencia disponible muestra que la mejora en los indicadores finales de salud materno-neonatal e infantil solo podrá lograrse si los incentivos a la demanda van acompañados de políticas e inversiones que aumenten la oferta de servicios.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desempeñó un papel importante apoyando la implementación operativa y la mejora del programa de transferencias condicionadas, Bono Juana Azurduy, con una inversión de US\$5,1 millones entre 2010 y 2013. Las inversiones se destinaron a los servicios de oferta en el primer nivel de atención, infraestructura, equipamiento y la capacitación de personal de salud.

## LOS RESULTADOS

Con el programa del BID se refaccionaron y equiparon 29 centros y puestos de salud en algunos municipios rurales seleccionados, lo cual incluyó salas de parto adecuadas a la cultura local y abastecimiento de agua caliente generada con energía solar. Se construyeron ocho casas maternas que sirven para que la mujer embarazada pueda hospedarse en la cercanía del centro de salud durante los días previos al parto.

# Más mujeres y niños saludables en Bolivia

## EVALUACIÓN DE IMPACTO:

del programa Bono Juana Azurduy  
Un programa de transferencias monetarias condicionadas diseñado exclusivamente para fomentar el uso de servicios de salud preventivos por mujeres embarazadas o sus hijos menores de dos años.

## ¿PARA QUÉ ESTA EVALUACIÓN?

- Para determinar si el Bono Juana Azurduy incrementa el uso de servicios preventivos de salud.
- Para identificar impactos en indicadores finales de salud materno-neonatal, salud y nutrición infantil.
- Para medir la costo-efectividad del bono.
- Para mejorar el diseño técnico y operativo del bono para potenciar aún más sus impactos.

## LO NUEVO:

- Primera evaluación de impacto del Bono Juana Azurduy.
- Considera indicadores finales de salud y mortalidad.
- Incluye cálculos de costo-efectividad del bono.

## UNIVERSO

Método de efectos fijos, regresión discontinua de una muestra nacional de **8.480** HOGARES URBANOS & RURALES:

**8.477**

EMBARAZOS ELEGIBLES

y **10.032**

NIÑOS ELEGIBLES



**5.602**

no inscritos



**4.942**

no inscritos



**2.875**

inscritos



**5.090**

inscritos

## INTERVENCIÓN



Programa de transferencias condicionadas en Bolivia que

ofrece pagos en efectivo a mujeres embarazadas y a madres de niños menores de 2 años por cumplimiento de responsabilidades en la utilización de servicios preventivos de salud



## RESULTADOS + CONCLUSIONES

Impactos en mujeres embarazadas y recién nacidos:



1er control prenatal realizado a las 11.3 semanas (2.3 semanas antes)



Mujeres con 4 controles prenatales aumentó a 84% (de 74%)



Mujeres en áreas rurales con un parto institucional incrementó a 63% (de 60%)



Reducción de un 11% en la tasa de mortalidad promedio de 21,7 p/c 1000 nacimientos anterior al Bono



Promedio de neonatos con bajo peso (<2500g) en áreas urbanas se redujo al 2% (de 10%)



No se detectan incentivos a una mayor fertilidad.



Alta efectividad del Bono en función de los costos: US\$746 por cada año de vida ajustado por discapacidad (DALY, por sus siglas en inglés) evitado

Impactos en niños hasta los 2 años:

Niños con esquema de vacunas completo aumentó a 83% (de 71%)

Niños que consumen micronutrientes aumentó a 67% (de 57%)

Niños con anemia en áreas rurales se redujo a 68% (de 74%)

Niños de 6 meses a 2 años con 3.5 controles de salud más que antes (9.3 total)

Recomendaciones de política pública



Identificar estrategias para aumentar la cobertura del bono entre mujeres y niños.



Revisar el diseño del monto y composición de las transferencias monetarias del bono para potenciar sus impactos en la utilización de servicios.



Mejorar la calidad y oferta de los servicios de salud de los que depende el bono para aumentar los impactos en la salud y nutrición de mujeres y niños.



## El Bono logra el objetivo de los programas de transferencias condicionadas: ¡incrementar la utilización de servicios de salud!

Para fortalecer la capacidad de respuesta del personal de salud y la calidad de la atención, se implementaron seis centros departamentales de capacitación presencial dotados de tecnología moderna para la enseñanza práctica, y una plataforma en línea para la capacitación de personal a través de cursos virtuales. Se han adiestrado 1.516 empleados del primer nivel de atención.

El apoyo del BID al programa Bono Juana Azurduy financió transferencias monetarias para 69.258 mujeres y niños, así como los documentos de identidad o partidas de nacimiento para 3.861 mujeres y niños, uno de los requisitos de inscripción al bono. Hoy, 33% de las mujeres embarazadas y 50% de los niños menores de dos años están inscritos en el programa, aunque aún falta por incorporar a muchas personas elegibles.

### ¿HA FUNCIONADO EL PROGRAMA?

Para evaluar el impacto del Bono en la demanda de servicios de salud se utilizaron dos metodologías: una regresión discontinua basada en la edad del niño, y un modelo de efectos fijos a nivel de hermanos. En primer lugar se estableció que las mujeres embarazadas que reciben el bono hacen su primera visita a un centro de salud en una etapa más temprana de su embarazo que las que no lo obtienen. Esto permite asegurar un buen estado nutricional de la madre y el feto. Las mujeres que no participan en el Bono esperan en promedio hasta la semana 13,6 del embarazo para ir al primer control prenatal, mientras que con el Bono visitan el centro de salud desde la semana 11,3.

La probabilidad de cumplir con cuatro controles prenatales aumentó del 74 al 84%. En las áreas rura-

les, el 60% de las mujeres permite que el parto sea asistido por personal de salud calificado; este promedio aumenta a 63% cuando participan en el Bono.

Gracias al aumento de las visitas prenatales incentivadas por el Bono, los niños en áreas urbanas tienen un mayor peso al nacer. A su vez, la probabilidad de nacer con lo que los médicos consideran bajo peso disminuye del 10 al 2%.

La tasa de nacidos muertos estimada entre las mujeres inscritas en el Bono disminuyó en 11%. Esto indica un posible impacto en la reducción de la mortalidad infantil durante el parto.

Los niños que reciben el Bono asisten a nueve controles de crecimiento y desarrollo, mientras que aquellos sin Bono solo asisten a seis. En consecuencia, el 83% de los niños con Bono tiene sus vacunas completas versus el 71% de los que no lo tienen. Además el 67% consume micronutrientes como parte de su dieta en comparación con el 57% de los que no están cubiertos. Los niños en las áreas rurales también tienden a tener menos anemia cuando participan en el Bono.

Los evaluadores no lograron detectar resultados positivos en otros indicadores finales, lo cual señala la calidad de los servicios y la aplicación correcta de los protocolos de atención por parte del personal en salud sigue siendo un reto del sector en Bolivia.

Al Bono aún le espera un largo camino por recorrer para incrementar la cobertura de mujeres embarazadas y menores de dos años; optimizar el diseño técnico del monto total y la composición de las transferencias; y mejorar el diseño operativo del sistema de pagos.

Sin embargo, el Bono logra el objetivo de los programas de transferencias condicionadas: ¡incrementar la utilización de servicios de salud! Además, el ejemplo muestra que el país está haciendo esfuerzos valiosos encaminados a hacer política pública con base en evidencia, lo cual permite evaluar minuciosamente el programa. La evaluación de impacto se puede utilizar para mejorar el sistema del bono, el cual ya está incidiendo positivamente en la vida y el estado de salud de mujeres y niños en localidades apartadas.

# DESENCADENANTES DE CORTO PLAZO DE LA PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLA EN BOLIVIA

Carlos Pacheco es uno de los 17.000 beneficiarios de CRIAR en Bolivia. Se trata de un programa que otorga apoyo financiero a pequeños agricultores para la compra de tecnologías agrícolas de bajo costo, y de asistencia técnica sobre su uso y aplicación. CRIAR organiza ferias tecnológicas en áreas rurales de Bolivia para que los pequeños agricultores, como el Sr. Pacheco, conozcan de cerca las distintas tecnologías y puedan adquirir las que mejor se acomoden a sus necesidades.

Los agricultores han adquirido una amplia gama de tecnologías que van desde invernaderos, sistemas de riego y arados metálicos, hasta pequeños graneros y equipos de molienda.

“Cuando oí hablar de la feria, pensé que con este tipo de tecnologías podría salir de la pobreza”, afirmó el señor Pacheco.

La adopción de tecnologías de bajo costo puede generar cambios importantes en los patrones de producción y en la productividad que a la postre se traduzcan en mejores ingresos y mayor bienestar para las familias. Sin embargo, se requieren muchos mecanismos de corto plazo para generar un círculo virtuoso en el que la adopción de tecnologías conduzca al aumento de la productividad. ¿Cuáles son esos mecanismos?

Son muchos los factores que pueden desencadenar este círculo virtuoso en la producción agrícola, entre ellos el mayor uso de insumos, el aumento en las ventas, o una mayor producción de cultivos de alto valor. No obstante la importancia de estos factores, hasta la fecha no existían estudios rigurosos en los que se analizaran los mecanismos



Gráf. 6.5: Mecanismos que generan impactos de largo plazo

# Adopción de tecnologías y productividad: ¿Qué hay en la caja negra?

## EVALUACIÓN DE IMPACTO:

Programa CRIAR en Bolivia

Programa para la adopción de tecnologías agropecuarias que buscan incrementar los niveles de ingreso y seguridad alimentaria mejorando la productividad.

Tecnologías ofrecidas: equipos de riego, invernaderos, molinos, silos, secadores de frutas.

## ¿PARA QUÉ ESTA EVALUACIÓN?

Para identificar y medir los mecanismos de corto plazo que generan impactos de largo plazo en la productividad y los ingresos de los pequeños agricultores en Bolivia.

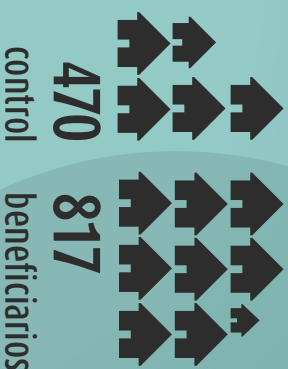
## LO NUEVO:

Primera evaluación que intenta medir de manera rigurosa los impactos asociados con la adopción de tecnologías agropecuarias de bajo costo en Bolivia.

## UNIVERSO

Paramiento por puntaje de propensión de

1.287  
HOGARES EN  
ZONAS RURALES

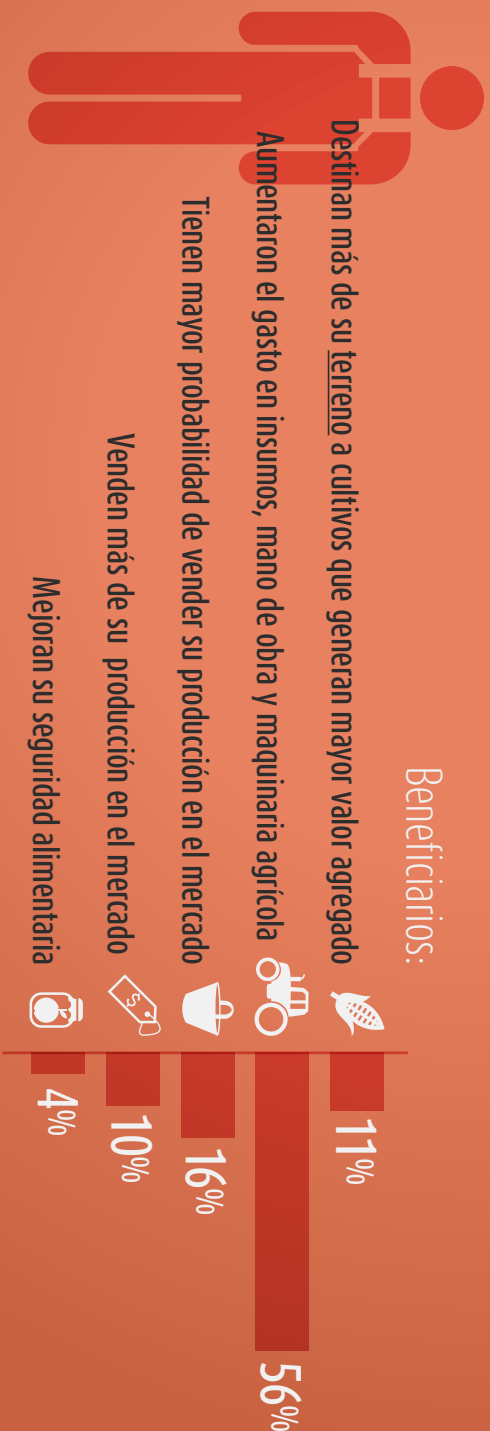


## INTERVENCIÓN

Entrega de bonos no reembolsables que financian el **90%** del costo de una tecnología agropecuaria elegida por el productor

## RESULTADOS + CONCLUSIONES

Beneficiarios:



### Recomendaciones de política pública

Los programas de adopción tecnológica deben:



Incluir un fuerte componente de asistencia técnica



Capacitar a los productores sobre el acceso a nuevos mercados, el uso eficiente de insumos y la diversificación de cultivos.



a través de los cuales se pone en marcha este proceso. Había una “caja negra” por abrir.

## ¿QUÉ HAY EN LA CAJA NEGRA?

Investigadores del BID se pusieron en la tarea de abrir esa caja negra para entender cuáles son los mecanismos de corto plazo que generan un impacto de largo plazo. Los investigadores analizaron el impacto del programa CRIAR con base en una metodología de *pareamiento por puntaje de propensión*. Este enfoque econométrico, junto con una estrategia cuidadosa de recolección de datos de campo, permitió identificar a un grupo de control apropiado comparable con el grupo de beneficiarios.

Específicamente, los investigadores buscaban responder a los siguientes interrogantes: ¿El programa CRIAR está generando los impactos iniciales esperados? ¿Se están desencadenando los mecanismos de corto plazo para que en el largo plazo aumenten la productividad y los ingresos de los hogares beneficiarios? Más importante aún, ¿cuáles son estos mecanismos y cómo funcionan?

Los investigadores muestran que los impactos de corto plazo más importantes de CRIAR son una mayor diversificación de cultivos, incrementos del gasto en insumos y mayores ventas de la producción agrícola.

Específicamente, con el programa disminuyó la extensión de terreno destinada a cultivos tradicionales como la papa y el maíz y se incrementó la superficie para cultivos modernos que generan mayor valor agregado como la arveja y el haba verde. Comparados con los no beneficiarios, los hogares beneficiarios del CRIAR incrementaron los cultivos modernos en un 11%. El gasto en insumos agropecuarios como fertilizantes, insecticidas y fungicidas aumentó en un 56%. Entre tanto, la producción destinada al autoconsumo disminuyó en un 10%, mientras que la destinada a la venta aumentó en la misma proporción.

¿Cuáles son los primeros mecanismos que operan en el corto plazo en los hogares beneficiarios que reciben la nueva tecnología agropecuaria? Los investigadores sugieren que los hogares beneficiarios diversifican su portafolio de cultivos, destinando una

**Se requieren muchos mecanismos de corto plazo para generar un círculo virtuoso en el que la adopción de tecnologías conduzca al aumento de la productividad.**

mayor superficie a los sembrados no tradicionales con mayor valor agregado. A su vez, el aumento en la producción agrícola destinada a la venta, junto con la disminución de la proporción destinada al autoconsumo, indica que los hogares beneficiarios modifican su economía del hogar pasando de una estructura basada en el autoconsumo a una volcada hacia el mercado. Por último, el mayor uso y gasto en insumos agropecuarios indica que la estructura productiva de los hogares beneficiarios se ha modificado.

La importancia de entender y evaluar los mecanismos de corto plazo de este tipo de programas agrícolas es fundamental para lograr su efectividad en el largo plazo. Así pues, identificar y medir cuáles son y cómo funcionan los mecanismos iniciales que desencadenan la productividad es esencial para tomar decisiones de política.

En el caso de CRIAR, la asistencia técnica que se presta a los beneficiarios para complementar el suministro de tecnologías y apoyarlos durante todo el proceso productivo ha sido crucial para alcanzar los impactos del programa. La sola entrega de una tecnología no es suficiente para obtener resultados sostenibles en el largo plazo.

También es importante capacitar a los productores en el manejo de aquellos cultivos que generen un mayor valor agregado y en el uso eficiente de insumos, así como informarlos sobre el acceso a nuevos mercados. Esto ayudará a que los impactos iniciales del programa sean sostenibles en el tiempo y a que en última instancia se conviertan en mejoras en la productividad y en los ingresos de pequeños agricultores como el Sr. Pacheco.



# CAPACITACIÓN LABORAL: UN ANTICONCEPTIVO PARA PREVENIR EMBARAZOS DE ADOLESCENTES EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

**U**na mayor autoestima y más oportunidades son elementos que pueden reducir el riesgo de embarazo en adolescentes. Así lo demostró la capacitación ofrecida por el Programa Juventud y Empleo en la República Dominicana, cuya tasa de embarazos precoces es la más alta de América Latina y el Caribe: 104 nacimientos por cada mil jóvenes entre 15 y 19 años, cifra casi equivalente a la de África subsahariana (110 por cada 1000 habitantes).

Las mujeres que participaron en esta capacitación laboral han reducido en un 20% sus probabilidades de quedar embarazadas. Se trata de una disminución significativa, pues acercó la tasa de embarazos en jóvenes a la mediana de la región (74 por cada 1.000 habitantes).

¿Por qué casi la mitad de las jóvenes que participaron en este programa no quedaron embarazadas? ¿Consiguieron un empleo que les obligó a posponer la maternidad o quizás porque ahora tienen menos tiempo disponible para buscar pareja?

Los resultados de la evaluación de impacto apuntan a un cambio en sus expectativas frente a la vida, gracias a un fortalecimiento de sus habilidades socioemocionales: mayor autoestima, mejor capacidad para planear y tomar las riendas de su futuro, y más organización fuera y dentro del trabajo.

Con este programa se logra que las jóvenes mejoren su capacidad de liderazgo y de fijarse metas, así como su perseverancia para lograrlas. Más aún, esta iniciativa también tiene un claro impacto en la manera en que las jóvenes visualizan su futuro y en su grado de optimismo frente a su poder para cambiarlo.

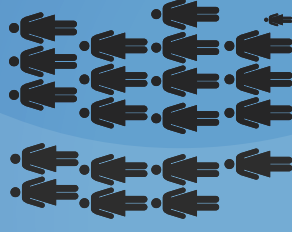
## EVALUACIÓN DE IMPACTO:

del Programa Juventud y Empleo en el embarazo adolescente en República Dominicana

Juventud y Empleo ofrece formación técnica orientada a las necesidades de los empleadores, capacitando a las jóvenes en habilidades socioemocionales como autoestima, liderazgo, y planificación de metas.

## UNIVERSO

Diseño experimental de **4.036** mujeres jóvenes entre 16-29 años de edad



control **1.407**

**2.629** tratamiento

## INTERVENCIÓN

**75 horas** de capacitación en habilidades socioemocionales



**150 horas** capacitación técnica

**3 meses** de prácticas en empresas



## ¿PARA QUÉ ESTA EVALUACIÓN?

- La República Dominicana tiene una tasa elevada de embarazo adolescente: 104 nacimientos por cada 1.000 jóvenes de 15 a 19 años (2011).
- Diversos estudios muestran la relación entre embarazo adolescente y la falta de expectativas sobre su futuro.

## LO NUEVO:

Ibarraran y otros (2011) demostraron que el programa tiene un impacto significativo en la probabilidad de que las jóvenes queden embarazadas. En este estudio se identifican los posibles canales que permiten que se logre este efecto en las jóvenes adolescentes.

## RESULTADOS + CONCLUSIONES



embarazos

**20 %** reducidos en jóvenes de 16 a 19 años\*



mejora en los puntajes de habilidades no cognitivas entre 0,08\*\* and 0,16\*\*\* desviaciones estándar\*\*\*\*

\*\* Significativo al 5%  
\*\*\* De acuerdo a estándares GRII, CPS y Rosenberg.

\* Significativo al 10%

## Mejora las expectativas con respecto a:



Tener una mejor vida en 20 años



Ser propietaria de un negocio



Adquirir un nivel educativo más alto



Conseguir el empleo deseado



Vivir en mejores barrios



Ofrecer una mejor vida a sus hijos

## Recomendaciones de política pública

Apoyar programas que fortalezcan las habilidades socio-emocionales de jóvenes para evitar decisiones prematuras con respecto a la maternidad y mejorar sus expectativas sobre el futuro.

**El programa logró que las jóvenes mejoren su capacidad de liderazgo y de fijarse metas, así como su perseverancia para lograrlas. Más aún, esta iniciativa también tiene un claro impacto en la manera en que las jóvenes visualizan su futuro y en su grado de optimismo frente a su poder para cambiarlo.**

Cuando las adolescentes no perciben un futuro próspero porque no consiguen un empleo o no quieren continuar estudiando, a menudo optan por la maternidad como vía de escape. Dejan atrás la adolescencia y se convierten en “mujeres adultas”.

Reforzar las habilidades socioemocionales es parte fundamental del programa de capacitación. Una de cada tres horas de formación (75 horas de un total de 225) se dedica a proporcionar a las participantes herramientas que no solo les sirvan para conseguir un buen empleo, sino además para manejar decisiones más allá del ámbito laboral, como la de evitar quedar embarazadas a temprana edad.

Desde su diseño mismo, el programa incorporó una evaluación experimental rigurosa dirigida a medir los impactos del programa. Las beneficiarias del mismo fueron seleccionadas de manera aleatoria

entre un grupo de jóvenes interesadas y elegibles, y se les dio seguimiento tanto a las participantes como a las no participantes. De este modo se compararon jóvenes básicamente iguales (en promedio), excepto que un grupo fue adiestrado por el Programa y el otro no.

El Programa Juventud y Empleo redujo en un 20% los embarazos adolescentes entre las jóvenes de 16 a 19 años. Sin embargo, también resulta llamativo constatar que este efecto se está produciendo a través del fortalecimiento de las habilidades socioemocionales y de las expectativas que las jóvenes tienen sobre su futuro. Esto confirma que una buena fórmula para promover comportamientos positivos en estas mujeres es aumentar su abanico de oportunidades por medio de más y mejor formación.

# EDUCACIÓN PREESCOLAR: EL PRIMER MAESTRO DEJA HUELLA

¿**Q**ué hace que un maestro sea un buen maestro? Aunque por lo general a los maestros se les selecciona por su currículum, no es eso lo que más cuenta. Así lo muestra “Cerrando Brechas”, un estudio de varios años realizado por el gobierno de Ecuador, quien solicitó asistencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para medir los efectos de tener mejores maestros en el aprendizaje de los niños en los primeros años de la escuela primaria.

No es fácil identificar cómo influyen los maestros en el aprendizaje por dos motivos. En primer lugar, los niños no se asignan de manera aleatoria, lo que significa que los grupos de niños en diferentes clases no son necesariamente homogéneos. Por ejemplo, si a un maestro le asignan los mejores estudiantes de un grupo, éstos obviamente mostrarán un mejor desempeño independientemente de los esfuerzos del maestro, sesgando así los resultados de estudios que buscan medir la contribución de los maestros al aprendizaje. En segundo lugar, es difícil

distinguir a los buenos educadores. Las características de los maestros que normalmente figuran en los datos administrativos, y que son las que determinan en gran medida su salario y sus ascensos, generalmente dicen poco o nada sobre su efectividad.

Para abordar estos aspectos, por primera vez en un país en desarrollo “Cerrando Brechas” asignó aleatoriamente una cohorte entrante de aproximadamente 15.000 niños de educación preescolar a maestros en los colegios, y recopiló información inusualmente abundante, como por ejemplo filmaciones de los maestros en las aulas durante todo un día. Con estos datos los investigadores pudieron distinguir a los mejores maestros.

Al final del año académico, los investigadores midieron el desempeño de los niños a través de 12 pruebas diferentes que cubrían desde matemáticas hasta alfabetización temprana, así como de una variedad de procesos cognitivos conocidos como “función ejecutiva”. Las pruebas sobre esos procesos miden la habilidad de los niños para ejercer el auto-control, prestar atención en la clase y pasar de una tarea a otra, y se ha demostrado que son especialmente predictivas de la capacidad que tenga un niño

## EVALUACIÓN DE IMPACTO:

de Cerrando Brechas

En Cerrando Brechas se evalúa el impacto de la calidad docente en el aprendizaje durante los primeros años de escolaridad.

## ¿PARA QUÉ ESTA EVALUACIÓN?

Los maestros son los insumos más importantes para el aprendizaje en la escuela, pero no había evidencia para América Latina y el Caribe hasta el estudio sobre Cerrando Brechas.

Esta evaluación se hace para determinar:

- ¿Hasta qué punto importa la calidad del maestro para el aprendizaje?
- ¿Cuáles son las características y prácticas de los maestros que los hacen más efectivos?

## LO NUEVO:

Se trata de la primera evaluación rigurosa en su género en un país en desarrollo; las implicaciones de política en cuanto a la selección, evaluación y capacitación de los maestros son de gran importancia para mejorar la calidad de la educación en la región.

## ¿Qué hace a un buen maestro?

### UNIVERSO

Un diseño experimental de

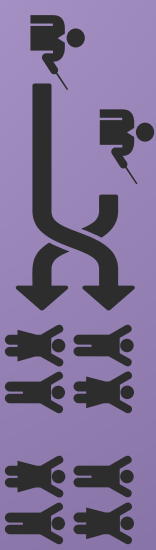
**451** maestros

**15.753** niños



Asignados aleatoriamente a una u otra sección de kínder en 204 escuelas

### INTERVENCIÓN



Se asignan aleatoriamente estudiantes de kínder a los docentes para estimar el “efecto del maestro” en la clase

## RESULTADOS + CONCLUSIONES



Alumnos asignados a un mejor profesor aprenden más



Las características básicas que tradicionalmente se toman en cuenta para seleccionar, evaluar y remunerar a los maestros no determinan su efectividad.

El tipo de contrato, la función ejecutiva, la personalidad y el coeficiente intelectual del maestro tampoco determinan su efectividad



Las prácticas de los maestros en el aula sí explican su efectividad

Incremento de un punto en uno de los instrumentos que mide la calidad de las prácticas de los maestros está asociado con un aumento de 0,59 desviaciones estándar en el aprendizaje



### Recomendaciones de política pública

- Medir el aprendizaje de manera consistente y regular.
- Compensar a los profesores más efectivos año tras año.
- Tomar medidas sobre aquellos profesores que sean poco efectivos (retiro o capacitación).
- Hacer pilotos de capacitación sobre prácticas en el aula para mejorar la efectividad de los maestros y evaluarlos periódicamente.

de aprender en la escuela y tener éxito en la vida.

Los resultados del estudio muestran que los maestros definitivamente tienen una gran importancia. El aprendizaje de los niños en educación preescolar asignados aleatoriamente a mejores maestros es en promedio 0,11 desviaciones estándar mayor en matemáticas, alfabetización temprana y funciones ejecutivas.

¿Cuál es la dimensión de un efecto de 0,11 desviaciones estándar? Supóngase que hay dos niños, uno cuya madre ha completado la escuela secundaria (o más) y otro cuya madre tiene educación primaria incompleta (o menos). Si los dos niños son asignados al mismo maestro, al final de la formación preescolar, el niño cuya madre tiene un mayor nivel de educación en promedio tendrá resultados en el aprendizaje que son 0,8 desviaciones estándar más altos. Por el contrario, si el hijo de una madre con un menor nivel de escolarización es asignado a un maestro “sobresaliente” (ubicado en el percentil 95), mientras que el hijo de la madre con mayor escolaridad es asignado a un maestro “promedio” (situado en la media), la diferencia en los resultados del aprendizaje entre los dos niños en edad preescolar será sustancialmente más pequeña: –de 0,6 desviaciones estándar. En otras palabras, en un solo año, el ser asignado a un profesor sobresaliente y no a un profesor promedio permitió al niño de un entorno menos favorecido cerrar una cuarta parte de la brecha que lo separaba de aquel criado en un entorno más favorable. Como se puede ver, el efecto es considerable.

Los maestros “novatos” (con tres años de experiencia o menos) logran un aprendizaje significativamente menor que quienes cuentan con más experiencia, pero ninguna de las otras características –por ejemplo si es titular o si trabaja con contrato, su coeficiente intelectual o su personalidad— predice sistemáticamente el aprendizaje del pupilo. Por otro lado, el comportamiento del maestro —en particular, en qué medida presta apoyo emocional y apoyo didáctico a los niños y si maneja bien su clase— determina cuánto aprende un pupilo en la escuela.

## **Los formuladores de políticas públicas podrían llevar a cabo programas piloto sobre maneras innovadoras de brindar una formación en servicio a los maestros con el fin de mejorar su efectividad, y evaluarlos cuidadosamente.**

El estudio tiene consecuencias importantes para las políticas públicas. En primer lugar, es difícil medir la efectividad de los maestros antes de que comiencen a ejercer la profesión docente; por lo tanto, las pruebas de selección tienen solo un valor limitado. En segundo lugar, dado que según el grado de aprendizaje que logren en sus aulas, algunos maestros son sistemáticamente más efectivos que otros, los formuladores de políticas públicas podrían contemplar la introducción de programas para recompensar a los maestros más efectivos y apartar de la profesión docente a los que son sistemáticamente muy poco eficaces. En tercer lugar, según se ha demostrado, gran parte de las conductas de los maestros que influyen en el aprendizaje de los alumnos son maleables. Por lo tanto, los formuladores de políticas públicas podrían llevar a cabo programas piloto sobre maneras innovadoras de brindar una formación en servicio a los maestros con el fin de mejorar su efectividad, y evaluarlos cuidadosamente.

“Cerrando Brechas” es un estudio actualmente en marcha. Los investigadores están haciendo seguimiento a una cohorte original de niños desde el preescolar hasta el primer y segundo curso para evaluar si los impactos de tener un mejor maestro en pre-kínder se prolongan a lo largo del tiempo y cómo interactúan con la calidad de los maestros que tengan los mismos niños en años subsiguientes.

# CÓMO MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LOS ADULTOS MAYORES

**D**urante la tercera edad, el riesgo de caer en la pobreza aumenta sustancialmente tanto por la disminución en la capacidad para realizar una actividad laboral y asegurar un ingreso, como por el hecho de que los gastos suben con el deterioro de la salud y el aumento de discapacidades.

Las políticas de pensiones no solo apuntan a aliviar la pobreza, sino también a proveer seguridad a los adultos mayores que corren peligro de caer en ella. Sin embargo, los sistemas de pensiones en los países en desarrollo tienen un potencial limitado debido a su baja cobertura. Tal es el caso de El Salvador, en donde menos del 20% de los adultos mayores se encuentra cubierto por el sistema formal de pensiones.

Con el propósito de compensar la disminución de las oportunidades y ayudar a los adultos mayores a enfrentar su creciente vulnerabilidad, el gobierno

de El Salvador implementó el Programa Nuestros Mayores Derechos. Su componente principal es la Pensión Básica Universal o PBU, a través de la cual se entregan 50 dólares mensuales a todas las personas mayores de 70 años que habitan en los municipios más pobres del país. El gobierno de El Salvador solicitó apoyo técnico al BID para realizar una evaluación de impacto del programa. Para ello se utilizó la metodología de variables instrumentales, utilizando la edad como el instrumento.

A seis años de su implementación, con esta transferencia de efectivo se logró duplicar de 43 a 84 dólares mensuales el ingreso de los hogares con adultos mayores. Sin embargo, la PBU ha surtido un efecto de desplazamiento en las remesas de familiares y amigos de casi 5 dólares mensuales. No obstante, el efecto neto de la pensión es suficientemente significativo para reducir en 13 puntos porcentuales la probabilidad de que los adultos mayores participantes queden en condiciones de pobreza y pobreza extrema.



## EVALUACIÓN DE IMPACTO:

del Programa "Nuestros Mayores Derechos"

Se trata de un sistema de pensiones no contributivas con el cual se busca compensar la pérdida de oportunidades y el aumento de la vulnerabilidad en adultos mayores pobres en El Salvador.

## ¿PARA QUÉ ESTA EVALUACIÓN?

- Para valorar si el programa Nuestros Mayores Derechos estaba cumpliendo la meta de disminuir la vulnerabilidad de los adultos mayores en El Salvador.
- Para determinar si las vidas de los adultos mayores mejoraron, o si el efecto fue un simple desplazamiento de otras fuentes de ingreso.

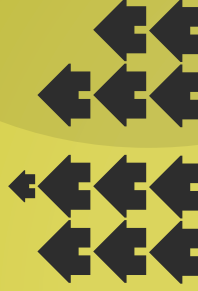
## LO NUEVO:

Es la primera evaluación rigurosa del programa Nuestros Mayores Derechos usando el método de variables instrumentales.

## UNIVERSO

Variables instrumentales con la edad como instrumento

**2.255**  
**HOGARES**



**1.261**  
control

**994**  
beneficiarios

## INTERVENCIÓN



**Pensión no contributiva** que distribuye 50 dólares mensuales a cada persona de 70 años o más.

## RESULTADOS + CONCLUSIONES

El ingreso de los participantes a nivel de hogar se duplicó



US\$43

US\$84



Inseguridad alimentaria



Reducción del 17%

Probabilidad de estar en extrema pobreza



Reducción de 13 puntos porcentuales

Probabilidad de que jóvenes de 11 a 18 años (que viven en el hogar) se registren para ir a la escuela



Aumento del 8%

El gasto de los participantes fue:



**54%** alimentos y bebidas



**21%** consultas médicas, medicamentos y vitaminas



No se detectaron efectos en el estado de salud o en el acceso a crédito

**Recomendaciones de política pública**

Los sistemas de pensiones no contributivas parecen reducir la vulnerabilidad de los adultos mayores en las 32 áreas más pobres de El Salvador. Queda por verse si estos efectos se producen en el resto de la población que participa en el programa.

En la evaluación se estableció que el uso más importante que los participantes dan a este recurso adicional es la compra de alimentos y bebidas (54%), seguido de consultas médicas, medicamentos, vitaminas y suplementos (21%). Esta posibilidad de comprar más alimentos se traduce en una disminución del 17% en la inseguridad alimentaria. Una de las beneficiarias de la PBU afirma que ésta, además de permitirle incorporar alimentos como huevos y carne a su dieta diaria de tortillas, frijoles, arroz y café, ha hecho posible trasladar a su hermana discapacitada a sus chequeos médicos mensuales gracias a que ahora puede pagar un taxi para transportarla.

La PBU también disminuye la participación del adulto mayor en el mercado laboral. El programa logró reducir a la mitad la probabilidad de que el adulto mayor realice alguna actividad asalariada. La pensión permite la jubilación laboral temprana. Más aún, la transferencia tiene efectos adicionales en otros miembros del hogar: la probabilidad de que un joven de entre 11 y 18 años se matricule en la escuela es 8% mayor para aquellos que viven con un adulto mayor que obtiene la PBU.

El programa no mostró ninguna evidencia en cuanto a efectos en términos de salud, empoderamiento o crédito. Los Equipos Comunitarios de Salud Familiar, otro componente de Nuestros Mayores Derechos, brinda servicios tanto a participantes como a no participantes de la PBU, lo que hace imposible diferenciar algún impacto particular del componente de la pensión en esta materia. Sin embargo, los participantes de la PBU muestran una mayor propensión a buscar atención médica. En relación con su empoderamiento, la pensión solo parece tener efectos moderados. La mayoría de los participantes

considera que el hecho de recibir la transferencia no altera la dinámica familiar o comunitaria y poco influye en el respeto que otros miembros del hogar o la comunidad pudieran mostrarles.

En resumen, la PBU muestra impactos muy positivos en el apoyo a los adultos mayores para enfrentar su creciente vulnerabilidad. Sin embargo, estos resultados reflejan el alcance que ha tenido el programa únicamente para los participantes que habitan en las 32 áreas más pobres del país. La posibilidad de extrapolar estos efectos al resto de la población participante es incierta. En cualquier caso, dados los niveles actuales de participación en la PBU, es de esperar que se logren impactos similares entre la población de escasos recursos que aún no se ha podido beneficiar del programa. Este ha sido implementado por etapas y ya llega a los 82 municipios más pobres del país.

**Las políticas de pensiones no solo apuntan a aliviar la pobreza, sino también a proveer seguridad a los adultos mayores que corren peligro de caer en ella.**

# LECCIONES DE BONO VIDA MEJOR: LAS CONDICIONALIDADES SÍ IMPORTAN

Una de las estrategias exitosas en los países en desarrollo para aliviar la pobreza han sido los programas de transferencias monetarias condicionadas (CCT por sus siglas en inglés). Con ellos se intenta reducir la pobreza y a la vez modificar comportamientos y acumular capital humano mediante la entrega de dinero en efectivo a las familias a cambio del cumplimiento de ciertos requisitos como enviar a sus hijos a la escuela. Estos incentivos se han utilizado eficazmente para impulsar la matrícula y la asistencia escolar, disminuir el trabajo infantil y fomentar el uso de servicios de salud preventiva.

En Honduras, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha sido el principal socio financiero y técnico de un programa de CCT conocido como Bono Vida Mejor (anteriormente Bono 10.000). Desde su creación en 2010, el Bono Vida Mejor ha beneficiado a 350.000 hogares, contribuyendo a reducir la tasa

de pobreza y a mejorar moderadamente la asistencia escolar y la tasa de visitas de niños menores de tres años a los centros de salud.

Independientemente de sus logros, y al igual que numerosos programas de CCT, el Bono Vida Mejor gasta recursos considerables en garantizar el cumplimiento de las condicionalidades por parte de los beneficiarios. Para los gestores del programa, asegurarse de que todas y cada una de las familias que reciben efectivo envíen a sus hijos a la escuela y los lleven al centro de salud conlleva elevados costos administrativos y financieros. Esto ha generado un agudo debate: ¿Es realmente necesario hacer seguimiento y velar por el cumplimiento de las condicionalidades para lograr resultados? ¿Es posible que exista una mejor alternativa?

Uno de los aspectos complejos del Bono Vida Mejor —común a todos los programas de CCT— es que el impacto en las familias es heterogéneo. Para algunas, la transferencia de efectivo puede ser más que suficiente para cambiar el comportamiento de las que quieren matricular a sus hijos en la escuela o llevarlos a un centro de salud pero otras familias no pueden hacerlo por restricciones o prioridades dife-

# Lecciones del Bono Vida Mejor: las condicionalidades sí importan



## EVALUACIÓN DE IMPACTO:

del Programa Bono Vida Mejor

“Bono Vida Mejor” es un programa de transferencias condicionadas de ingreso que fomenta las inversiones en capital humano para los niños hondureños que viven en la pobreza.

## UNIVERSO

Asignación aleatoria en:

<b>ALDEAS</b>	<b>296</b>		<b>147</b>	
control	2.195 hogares	control	beneficiarios	2.221 hogares
	tratamiento			

## INTERVENCIÓN



Programa de transferencias monetarias condicionadas para

**aliviar la pobreza en el corto plazo** y fomentar inversiones en capital humano (educación, salud y nutrición) para las generaciones más jóvenes.

Los hogares elegidos para recibir el tratamiento eran los más pobres dentro de las comunidades seleccionadas.

## ¿PARA QUÉ ESTA EVALUACIÓN?

Para estudiar el impacto del programa de transferencias monetarias de Honduras y encontrar evidencia sobre la importancia de la verificación del cumplimiento de las condicionalidades, dado que el programa flexibilizó los requisitos para hacer seguimiento solo a un niño por hogar.

## RESULTADOS + CONCLUSIONES

Solo los hogares con un hijo único entre los seis y los 18 años eran en promedio:



8 puntos porcentuales más propensos a inscribirse en la escuela



6 puntos porcentuales menos propensos a trabajar

Solo los hogares con un hijo único menor de 6 años eran:



7 puntos porcentuales más propensos a haber completado su último chequeo de salud

Los hogares con más de un hijo:



no registraron impactos significativos en ninguna de estas tres áreas

Los impactos en la educación y la salud disminuyen cuando no se verifican las condicionalidades para cada niño.



**Recomendaciones de política pública**

Para lograr un impacto en las inversiones en capital humano en Honduras se deberían reforzar los Sistemas de Información Sectorial con el objeto de que proporcionen datos administrativos oportunos y confiables que a su vez permitan verificar y aplicar las condicionalidades. Estas últimas deberían verificarse a nivel individual y no solamente para un niño por hogar.

## LO NUEVO:

Mayor información acerca de la importancia de las condicionalidades y su verificación.

rentes. Incluso en algunos casos es posible que ese dinero adicional no sea suficiente para convencerlas de la importancia de estas nuevas oportunidades educativas y del cuidado de la salud. En este segundo grupo es esencial verificar el cumplimiento de los requisitos de la transferencia de efectivo con el fin de lograr el cambio de comportamiento deseado.

El Bono Vida Mejor redujo el costo de hacer seguimiento al cumplimiento flexibilizando algunas de las condicionalidades. Se conservó la idea original de las CCT, pero se requirió la verificación de aquellas únicamente para un niño por hogar. Las familias recibían una transferencia de 500 dólares al año si al menos un hijo entre 6 y 18 años se matriculaba y asistía regularmente a la escuela. Entretanto, los hogares que solo tenían menores de seis años recibían 250 dólares al año si al menos uno de ellos era llevado regularmente un centro de salud. Con ello se esperaba que los hogares beneficiarios no redujeran sus inversiones de capital humano en los hermanos.

El enfoque facilitó el proceso de verificación: redujo el número de niños a los que se les debía hacer seguimiento de sus condicionalidades, y lo hizo en un contexto en que los sistemas de seguimiento y registro aún se enfrentaban a múltiples dificultades, pues solo recientemente están comenzando a ser plenamente funcionales.

El BID implementó una evaluación aleatorizada a nivel de la aldea. Para la muestra se seleccionaron 2.221 de los hogares más pobres en las aldeas tratadas que recibieron la transferencia de efectivo. Infortunadamente, en la evaluación se encontró que la reducción en las tareas de seguimiento también disminuía el impacto del programa en el uso de los servicios educativos y de salud. En los hogares beneficiarios con solo un hijo, las probabilidades de ir a la escuela para aquellos entre seis y 18 años eran en promedio

ocho puntos porcentuales más elevadas, mientras que las de trabajar se reducían en seis puntos porcentuales. En cambio, en aquellos hogares con más de un hijo en ese grupo de edad, el programa no tuvo un impacto significativo en la matrícula escolar o en el trabajo infantil. De la misma manera, en los hogares con solo un hijo, las probabilidades de que los menores de seis años hubieran cumplido con el último chequeo de salud eran en promedio siete puntos porcentuales más altas, mientras que en los hogares con hijos mayores el programa no tuvo un impacto significativo en las visitas a los centros de salud.

Las consecuencias son claras, por lo menos en el contexto de Honduras. El cumplimiento de los requisitos o condicionalidades sí cuenta. También

**Las consecuencias son claras, por lo menos en el contexto de Honduras. El cumplimiento de los requisitos o condicionalidades sí cuenta. También importa el rigor con que se llevan a cabo las verificaciones.**

importa el rigor con que se llevan a cabo las verificaciones. Esto significa que para que un programa de CCT dé resultados, es posible que haya que aportar recursos humanos y financieros importantes e imponer complejas disposiciones operativas. Lo mismo en lo que se refiere a los sectores de la educación y la salud: deben invertir más en sus sistemas

de información para poder producir datos sobre el cumplimiento de condicionalidades de manera automática y confiable.

Actualmente el gobierno hondureño está rediseñando su sistema de transferencias de efectivo de modo que se haga seguimiento a las condiciones por separado para cada niño en un hogar y para que el pago se entregue dependiendo de las conductas individuales. Si se logra ese propósito, es de esperar que además de mejorar los sistemas de información, se produzcan los enormes beneficios en educación y salud a los que aspira el programa. Con sistemas de ese tipo, los gestores de los programas de CCT podrían constatar que reforzar las condicionalidades es más fácil y más barato.



# CERRANDO BRECHAS EN LOS BARRIOS FORMALES DE MÉXICO

Imagine que usted vive en un barrio donde algunas familias tienen agua y otras no. Donde la mitad de las calles están pavimentadas y solo algunas tienen aceras. Donde el alumbrado público se concentra en algunas áreas, lo cual hace riesgoso volver a casa de noche o salir antes del amanecer. O donde hay que caminar largas distancias para encontrar un parque, una cancha de fútbol, un centro de salud o una guardería.

Esta es la realidad de muchos barrios mexicanos. Si bien el promedio nacional de cobertura de servicios de infraestructura básica está por encima del 90%, estas cifras ocultan niveles de desigualdad dentro de los municipios. En la actualidad existen alrededor de 3.200 barrios —también llamados polígonos— que cuentan con acceso deficiente a ciertos servicios urbanos y sociales básicos. En concreto, el 17% de estas áreas registra un déficit en servicios de cobertura de agua entubada, drenaje y electricidad. Casi el 60% no cuenta con alumbrado público, aceras o calles pavimentadas. Casi todos carecen

de áreas verdes y espacios de convivencia donde la comunidad se pueda reunir para conversar, celebrar ocasiones especiales y convivir en armonía.

Para más de cuatro millones de familias que viven en estos barrios, pertenecer a la ciudad formal no es suficiente para gozar de los servicios disponibles en las áreas urbanas más consolidadas. Si bien todas las familias son propietarias de sus viviendas o las alquilan de su propietario legal, el 50% aún es pobre. Y la falta de acceso a servicios urbanos y sociales básicos aumenta su vulnerabilidad.

En vista de esta problemática, el gobierno de México solicitó en 2003 el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para identificar carencias, mapear estos barrios, determinar un orden de prioridad y formular una estrategia de atención a las áreas más urgentes. Fue así como nació el Programa Hábitat, cuyo objetivo principal es cerrar la brecha en el suministro de servicios urbanos y sociales a estas familias, integrándolas plenamente a la ciudad.

Desde entonces el BID y el Programa Hábitat han trabajado mancomunadamente para afrontar los desafíos que afectan a estos barrios. Lo han hecho mediante la construcción simultánea de infraes-

## EVALUACIÓN DE IMPACTO: del Programa Hábitat

Con el Programa Hábitat se busca cerrar la brecha en el suministro de servicios urbanos y sociales en los barrios marginados.

## ¿PARA QUÉ ESTA EVALUACIÓN?

- Para determinar si en ausencia del programa los barrios habrían recibido los mismos servicios.
- Para saber cuánto mejoró la calidad de vida de los beneficiarios del programa.
- Para establecer si las intervenciones del programa contribuyeron a incrementar las relaciones de confianza entre vecinos.

## LO NUEVO:

Primera evaluación de impacto de un programa de mejoramiento de barrios realizada en América Latina.

## UNIVERSO

Diseño experimental: selección aleatoria y diferencias en diferencias

**370** barrios  
(en 60 municipios)



**194** control



**176** tratamiento

## INTERVENCIÓN



Financiación de obras de infraestructura básica, y construcción y rehabilitación de centros comunitarios en barrios con altos niveles de pobreza y rezago en infraestructura básica

## RESULTADOS + CONCLUSIONES



Hubo una valorización promedio de US\$1.219 por propiedad.



## Recomendaciones de política pública

Los programas de mejoramiento de barrios:

- Evitan la dispersión de recursos hacia otras prioridades en el municipio
- Mejoran la calidad de vida y el acceso a servicios urbanos
- Propician la creación de redes sociales y afianzan la confianza entre vecinos

\* Resultados significativos entre 90 y 99%

**El principal objetivo del Programa Hábitat es cerrar la brecha en la provisión de servicios urbanos y sociales de tal forma que se puedan integrar a la ciudad de manera efectiva más de cuatro millones de familias a la ciudad.**

estructura urbana básica y de centros comunitarios administrados por el municipio. Los centros están equipados con canchas de deporte y espacios multifuncionales donde se llevan a cabo todo tipo de actividades: desde clases de computación, deportes y oficios para jóvenes, hasta talleres de educación a distancia, o cursos varios como peluquería, modistería o repostería que les permiten aumentar sus ingresos. Donde sea han podido articular acciones con otras Secretarías se han instalado también guarderías y centros de salud.

¿Cómo se logra este objetivo? Con la combinación de esfuerzos entre el gobierno federal, los municipios y las comunidades. Cada uno tiene una cuota de responsabilidad: el gobierno federal identifica los barrios donde se registra pobreza y carencias de infraestructura. Los municipios deben planificar cómo cerrar las brechas en cada barrio, priorizar inversiones y servicios, y financiar al menos 50% de los mismos. Las comunidades deben estar en el centro del proceso de planificación de obras e intervenciones; para ello se las fortalece a través de comités de contraloría social formados por vecinos que supervisan la ejecución de los programas.

Gracias a este trabajo mancomunado, entre 2007 y 2013 el Programa Hábitat llevó a cabo actividades

en 1.400 barrios de 350 municipios y atendió a dos millones de familias. Se construyeron 45 millones de metros de pavimentación y obras viales y 25 millones de metros de redes de agua potable, drenaje y electrificación. Asimismo, se construyeron y/o pusieron en funcionamiento 1.800 centros de desarrollo comunitario, donde cada año se promueven alrededor de 7.000 actividades sociales, recreativas y educativas para adultos y niños.

En 2009 el Gobierno mexicano y el BID empezaron evaluar el impacto del programa para determinar si en ausencia de este se habría logrado que los barrios que acusaban rezagos recibieran la atención necesaria. La evaluación era relevante porque los municipios, independientemente del programa, ya tenían recursos para invertir en los barrios. Entre un universo de barrios elegibles donde aún no había intervención a principios de 2009, se eligieron aleatoriamente 176 para la intervención a partir de 2009 y 194 para el grupo de control, donde la intervención solamente ocurriría una vez finalizada la evaluación.

La evaluación, concluida en 2012, encontró que hubo un mayor progreso en aquellos barrios que se beneficiaron de la intervención. En 166 barrios donde intervino el programa las brechas se cerraron en mayor porcentaje que en un grupo de barrios con similares características pero donde se restringió la intervención. Se mostró igualmente que la planificación y focalización que promovió el programa tuvieron el efecto deseado. En las comunidades donde se implementó Hábitat se registró un aumento en la confianza entre vecinos y su sentido de pertenencia, al contar con centros comunitarios que ofrecían toda una gama de servicios y actividades para adultos y jóvenes.



# ABRIENDO EL MUNDO INGLÉS A LOS HISPANOHABLANTES

¿Alguna vez ha intentado aprender una lengua extranjera? ¿Se puso nervioso la primera vez que tuvo que hablarla? Imagínese tener que enseñarla.

El inglés es la lengua que más se habla en el mundo. La habla la cuarta parte de la población total y es la que más se usa en publicaciones. Actualmente hay más personas aprendiendo inglés que cualquier otro idioma.

El inglés es la lengua del comercio, la diplomacia, la informática y de la mitad de Internet. Desafortunadamente, en América Latina son pocos los estudiantes que se gradúan del colegio dominándola, lo cual limita sus oportunidades para participar en una economía globalizada.

Algunos de los países de la región están introduciendo cambios para mejorar la enseñanza del inglés. México recientemente reformó las escuelas públicas e introdujo el inglés en la etapa preescolar y en la educación primaria; además aumentó en 50%

las horas de estudio de inglés en la secundaria.

Uno de los retos clave es encontrar docentes que puedan medírsele a esta tarea. En algunos estados de México, numerosos docentes de inglés en los colegios públicos no reciben la formación apropiada. A pesar de tener conocimientos avanzados en gramática, la mayoría de los docentes tiene problemas para hablar el inglés y entender la lengua hablada. El resultado es que los docentes tienen dificultades para desenvolverse en las clases cuyo objetivo es que los estudiantes adquieran la competencia para hablar el inglés de manera fluida.

## UNA LUZ AL FINAL DEL TÚNEL

Las buenas noticias son que el Worldfund y la Asociación Interamericana para Programas de Educación del Dartmouth College (IAPE por sus siglas en inglés), está capacitando a una red de educadores que proporcione a los docentes las herramientas para aprender y enseñar el inglés eficientemente (véase el video aquí).

# La capacitación docente en inglés funciona – si se hace correctamente

## EVALUACIÓN DE IMPACTO:

de la Alianza Interamericana para la Educación (IAPE)

IAPE capacita, empodera y apoya una red innovadora de docentes de inglés que trabajan juntos para un cambio duradero y sustentable en las aulas de México. IAPE es una alianza de Worldfund y Dartmouth College's Rassias Center for World Languages and Cultures.

## ¿PARA QUÉ ESTA EVALUACIÓN?

- Para determinar maneras de mejorar la enseñanza
- Para canalizar efectivamente los esfuerzos que brindan un mejor nivel de inglés a los estudiantes
- Para mejorar la eficacia de programas de capacitación

## LO NUEVO:

Primera evaluación cuantitativa rigurosa que aísla los efectos de la capacitación docente en los aprendizajes en América Latina.

## UNIVERSO

Método de control sintético  
diseño experimental:

tratamiento **77**  
+ control **67**  
= total **144**  
con **718**

DOCENTES



ESTUDIANTES



## INTERVENCIÓN



**80** horas de lecciones de inglés  
**20** horas de prácticas pedagógicas



**7** meses de clases con docente capacitado

## RESULTADOS + CONCLUSIONES



Docentes  
hablan inglés **14%** \*\*\*  
El control de sus clases mejora **9%** \*\*

**más**  
% de tiempo de clase  
**8%** \*\*\*  
juegos dinámicos

usando material **11%** \*\*\*  
didáctico  
ESCUCHANDO **14%** \*\*\*  
& conversando

**menos**  
% de tiempo de clase  
escribiendo **8%** \*\*\*  
& leyendo **8%** \*

docentes supervisando  
estudiantes **9%** \*\*  
usando **7%** \*\*  
libros de texto

**10** semanas adicionales de progreso normativo



**minutos** adicionales por semana estudiando por su cuenta \*\*

**9** PORCIENTO de los estudiantes confían en tener trabajo a los **30 años** \*\*\*



Incrementó el número de estudiantes que espera ir a la universidad

\*/\*\*/\*\* Significativo en un .10 / .05 / .01 respectivamente. + Estas recomendaciones no son exhaustivas.

## Recomendaciones de política pública

Las capacitaciones deben ser:

- Intensivas
- Alineadas a incentivos. Los docentes gastaron un **53%** \*\* menos en sus capacitaciones
- Relacionadas a la práctica de la enseñanza
- Continuas para garantizar beneficios de largo plazo

**El inglés es la lengua del comercio, la diplomacia, la informática y de la mitad de Internet. Desafortunadamente, en América Latina son pocos los estudiantes que se gradúan del colegio dominándola.**

Dado lo anterior se quería saber si el programa IAPE había tenido algún impacto en las aulas. Por esta razón el programa IAPE fue evaluado utilizando un experimento aleatorio controlado en las escuelas secundarias públicas en los estados mexicanos de Puebla y Tlaxcala.

El estudio llegó a la conclusión de que los estudiantes de los docentes formados por IAPE con el método Rassias mejoraron su comprensión oral, de lectura, de escritura y su capacidad de hablar el idioma. El estudio también analizó los mecanismos que produjeron esos cambios.

Los docentes de inglés acogieron a los investigadores a cargo del estudio y abrieron sus aulas para permitirles filmar sus clases. Docentes y estudiantes fueron evaluados mediante un test estandarizado de inglés que incluía componentes verbales y de comprensión oral.

IAPE mejoró los niveles de inglés de los docentes, es decir, el conocimiento de la materia, así como su manera de enfocar la enseñanza, o sea los conocimientos pedagógicos.

Estos cambios produjeron mejores prácticas en el aula. Los docentes de IAPE cambiaron el rol pasivo de los estudiantes en el aula, como la costumbre de estar sentados escribiendo y leyendo sus notas o libros de texto, por uno en el que se adopta un rol más activo que involucra actividades dinámicas y el uso de materiales didácticos.

Los estudiantes dedicaron más tiempo a practicar la comprensión oral y su capacidad para conversar. Los docentes del IAPE dedicaron más tiempo a hablar inglés. Los estudiantes no sólo mejoraron su inglés sino también su motivación para aprender la lengua por cuenta propia y en relación con expectativas futuras.



Gráf. 6.6: Análisis del proceso IAPE de capacitación de inglés a docentes

## PARA OBTENER RESULTADOS SE NECESITA LA FÓRMULA CORRECTA

La formación efectiva de los docentes es una tarea difícil y exigente. Se debe utilizar la fórmula correcta para obtener resultados.

Con el fin de que la formación de los docentes sea más efectiva, ésta debe ser práctica. Además, debe ser suficientemente intensiva y continua para que sea internalizada, lo cual asegura un aprendizaje de largo plazo.

La formación para la enseñanza del inglés debe conducir a que los estudiantes desempeñen un papel activo en el proceso de aprendizaje, lo cual conlleva sus dificultades. A los docentes se les debe reconocer sus mejoras. Si se ignoran los incentivos de los docentes, se pueden mitigar los efectos de dicha formación.

La mayoría de los docentes que participaron en el estudio gastaban dinero de su propio bolsillo en

mejorar sus capacidades en inglés. Aquellos docente que recibieron formación con Rassias redujeron este gasto en un 54%.

Como resultado de la capacitación, fue evidente que los docentes formados con el método Rassias se beneficiaron más que aquellos que no recibieron la formación, dado que este último grupo no redujo el gasto de dinero de su propio bolsillo para mejorar sus capacidades en inglés.

Algunos resultados clave se observan en la confianza de los docentes y en su dominio del inglés, que aumentó en un 9%, y en el hecho de que sus estudiantes dedicaron 17 minutos más a estudiar inglés por su propia cuenta.

Todavía queda mucho trabajo para mejorar el nivel de inglés en América Latina. Muchos otros docentes y estudiantes buscan una manera de participar en una economía globalizada, y el programa IAPE es un ejemplo de un buen comienzo.

# HABILIDADES PRE-MATEMÁTICAS QUE SUMAN

Como parte de una lección sobre cantidades se le preguntó a un grupo de niños de cinco años en Huancavelica, Perú: “Si tú tienes tres caramelos y yo tengo seis, ¿qué significa?” Se esperaba que respondieran algo con “más” o “menos”, pero después de un momento de reflexión, un alumno dijo “es injusto”.

Estos pequeños pupilos forman parte de un nuevo programa preescolar bilingüe llamado MiMate, con el cual se ayuda a los niños a desarrollar habilidades pre-matemáticas esenciales. Estas últimas son las que los niños necesitan como base para las matemáticas de primaria: aprenden secuencias de números, a reconocer formas, a contar objetos y a diferenciar relaciones espaciales (por ejemplo *encima* y *debajo*).

El Ministerio de Educación de Perú decidió lanzar un plan piloto del modelo MiMate en los departamentos de Huancavelica y Ayacucho, con apoyo técnico del BID y financiamiento del Fondo Especial Japonés de Reducción de la Pobreza del Banco. Estas dos regiones del sur son de las áreas más pobres en un país,

que en su conjunto, no obtiene buenas calificaciones en las pruebas estandarizadas internacionales.

El programa comienza con una *secuencia numérica* cantando una canción que cuenta hacia arriba y hacia abajo, seguida de una *estructura numérica*, para la cual se pide a los niños poner círculos en torno a grupos de insectos, jugar con dados, etc. Las *formas geométricas* se enseñan con pequeñas baldosas plásticas, bloques de madera y dados, y las *habilidades motoras finas* se perfeccionan con bolas de arcilla y dibujo. Cada alumno recibe un paquete personal con círculos de cartón, tarjetas con números, un pequeño espejo, baldosas plásticas, bloques de madera y dados. Los juguetes y herramientas están disponibles en un rincón de la clase para que los niños jueguen durante su tiempo libre.

Cada alumno avanza a su propio ritmo, apoyándose en MiMate y en una enseñanza individualizada. Los maestros llevan a cabo evaluaciones formativas de cada estudiante cada dos semanas con juegos de tarjetas innovadores y sencillos que orientan la enseñanza.

La evaluación formativa constituye la base de la enseñanza individualizada. El objetivo no es dar una calificación numérica a los alumnos (lo cual sería

# Habilidades pre-matemáticas que suman

## EVALUACIÓN DE IMPACTO:

del programa MiMate en Perú

El programa MiMate tiene por objeto mejorar las habilidades pre-matemáticas de niños peruanos de preescolar a través de un enfoque escalonado y individualizado.

## ¿PARA QUÉ ESTA EVALUACIÓN?

- Para explorar qué funciona en matemáticas de preescolar en Perú.
- Para verificar si un enfoque de matemáticas bilingüe, individualizado y escalonado puede ser utilizado para cerrar la brecha de aprendizaje de pre-matemáticas en diferentes grupos de estudiantes según nivel socioeconómico, sexo, el idioma y zona de residencia.

## LO NUEVO:

Primera evaluación de impacto en Perú de un programa enfocado en mejorar las habilidades pre-matemáticas de los estudiantes de preescolar.

## UNIVERSO

Tipo de evaluación:

experimento de control aleatorio

tratamiento **54**

+ control **53**

= total **107**

con **2.400**



ESCUELAS



NIÑOS

## INTERVENCIÓN



Sesiones de **45 minutos**



**2-3 veces a la semana** en escuelas del grupo de tratamiento

## RESULTADOS + CONCLUSIONES



Comparados con el grupo de control, los estudiantes en MiMate tuvieron una mejora equivalente a **4 semanas adicionales de enseñanza** después de seis meses de tratamiento.\*\*\*

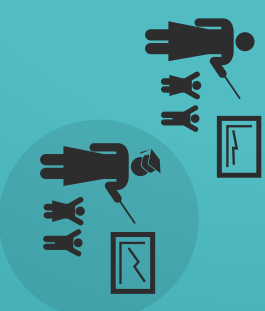
\*\*\* Signifiant at 1%



El enfoque MiMate funcionó igual de bien independientemente del número de alumnos por aula

El enfoque MiMate funcionó igual de bien en las aulas de un solo grado y las aulas con múltiples grados

Las brechas de género y lenguaje persisten



Solamente los estudiantes de maestros MiMate, los cuales tenían niveles más altos de educación formal, continuaron superando al grupo de control después de un año de haber terminado el programa



### Recomendaciones de política pública

- Las matemáticas interactivas centradas en el estudiante pueden fortalecer las habilidades pre matemáticas.
- Los aspectos de género deben ser incorporados en los modelos tempranos de matemáticas para ayudar a cerrar brechas de aprendizaje entre niños y niñas y evitar la profundización no intencionada.
- Las matemáticas bilingües tempranas pueden no ser suficientes para cerrar las brechas de aprendizaje entre los grupos étnicos.

**Las brechas de aprendizaje afectan a grupos específicos de estudiantes. MiMate fue diseñado para ofrecer una oportunidad que permita cerrar las brechas de esos grupos.**

una evaluación sumativa), sino lograr una reorientación que contribuya a identificar los puntos fuertes de cada alumno y aquellos aspectos en que requiera un apoyo adicional. Con base en un cuestionario de cinco minutos, el maestro orienta al alumno hacia una actividad apropiada que signifique un desafío para este, sin que al mismo tiempo lo abrume. Esto modifica el papel tradicional de los maestros, pues son ellos quienes responden a los alumnos y no al contrario, algo que exige paciencia y una atención más focalizada.

La enseñanza individualizada y la secuenciación del programa de estudios mantienen a los alumnos en la frontera de su zona de confort, donde el aprendizaje es más rápido. Por ejemplo, los niños aprenden primero a escribir los números como puntos (·, ··, ···, etc.) y progresivamente realizan la transición a la escritura de dígitos.

Los tutores docentes visitan las aulas para perfeccionar las técnicas didácticas. Dado que para los profesores con una larga experiencia un cambio tan profundo en la metodología de enseñanza puede resultar difícil, los tutores docentes ofrecen orientaciones y se aseguran que los maestros se adapten al

nuevo programa. Durante el plan piloto de un año de duración, cada maestro recibió un promedio de seis visitas.

Innovaciones para la Acción contra la Pobreza sometió a prueba a más de 2.400 niños en 107 escuelas. Las escuelas fueron divididas aleatoriamente en dos grupos: el de control (53 escuelas) prosiguió con los planes ya existentes, mientras que el grupo de tratamiento (54 escuelas) adoptó el programa MiMate en sus aulas de preescolar durante el año escolar de 2012. En la línea de referencia del plan piloto, solo aproximadamente la mitad de los alumnos podía contar hasta el número 10 y menos de cuatro de cada 10 niños podía escribir su edad. En 2013, los alumnos fueron sometidos a una prueba después de completar un año regular de primero de primaria para medir si los efectos persistían.

Las brechas del aprendizaje afectan a grupos específicos de alumnos. En las pruebas la línea de base antes de MiMate, los varones obtenían mejores resultados que las niñas, y lo mismo ocurría con los alumnos de entornos socioeconómicos más acomodados versus los estratos socioeconómicos más bajos y con los hablantes del castellano versus los

## Los resultados indican que existe la necesidad de ampliar los esfuerzos de formación docente y de centrarse en los maestros con un menor nivel de educación formal.

de quechua y los bilingües. MiMate fue diseñado para dar a estos grupos desfavorecidos una oportunidad de cerrar la brecha.

En promedio, los alumnos del programa MiMate mejoraron su desempeño en matemáticas en seis puntos porcentuales más que el grupo de control después de un año escolar. Este efecto positivo general estaba disperso entre numerosos temas de la prueba: comparar cantidades, reconocer formas, contar, seleccionar números y denominarlos, así como en composición aditiva, problemas de sumas y restas, y formas geométricas.

La brecha socioeconómica en las habilidades matemáticas se redujo, mientras que las de género y lengua persistieron. Los niños de un estatus socioeconómico bajo mejoraron su ritmo de aprendizaje hasta alcanzar el de sus pares más acomodados; lo mismo ocurrió con los alumnos rurales en relación con sus pares urbanos. Sin embargo, el programa no tuvo tanto éxito en cuanto a cerrar las brechas de género y de lengua, por lo cual las niñas y los hablantes de quechua avanzaron a un ritmo más lento que los niños y los hablantes de castellano.

Solo los alumnos de los profesores del programa MiMate que registraban los niveles más altos de educación formal siguieron obteniendo mejores resultados que el grupo de control un año después de que concluyera el programa. El hecho de que fueran los maestros mejor calificados —aunque no los más experimenta-

dos— quienes enseñaron más efectivamente sugiere que la flexibilidad de los mismos y la educación formal son aspectos cruciales para el éxito del programa.

El programa piloto tiene consecuencias significativas en materia de políticas públicas. Quizás lo más importante es que los resultados indican que existe la necesidad de ampliar los esfuerzos de formación docente y de centrarse en los maestros con un menor nivel de educación formal. Los alumnos de aquellos docentes que solo tenían un título de enseñanza no universitario no exhibieron efectos positivos a mediano plazo. Un programa de formación adicional podría equipar a estos maestros con mejores habilidades en el plano de la interacción con los alumnos y de gestión del aula, ambas necesarias para que el programa tenga éxito.

Por último, el mensaje sobre las brechas de género y de lengua es claro. Es necesario revisar el modelo para añadir ejercicios y mensajes que promuevan las matemáticas como una actividad normal entre las niñas. Por otro lado, si se continúa capacitando a los maestros (todas mujeres en la muestra) para que se desenvuelvan en matemáticas, se puede ayudar a estas niñas a mejorar su relación con esta materia. En cuanto a la brecha del lenguaje, utilizar un modelo bilingüe fue un primer paso importante pero resultó insuficiente. Los alumnos hablantes de quechua necesitarán un apoyo complementario. Cualquier otra cosa sería injusta.



# HOY MESTIZA, MAÑANA INDÍGENA:

# ¿ME TRATARÁS DISTINTO?

Las diez mujeres se preparan. Peinado, maquillaje, ropa, postura. Incluso ensayan la velocidad a la que deben responder siguiendo el guión cuidadosamente preparado: cada una dirá que llegó a Lima desde un pueblo andino en busca de un futuro mejor para sus dos hijos. Dirá que su pareja va a regresar después de pasar seis meses fuera trabajando y que no desean tener más hijos por el momento. No, no tiene problemas de salud. Sí, sus partos fueron normales. Hoy serán indígenas. Mañana sus historias cambiarán y serán mestizas.

Durante dos semanas, estas mujeres han sido capacitadas para actuar como pacientes simuladas en los servicios públicos de planificación familiar de Lima y el Callao, en Perú, con el propósito de explorar si la calidad de la atención prestada varía según ciertos atributos étnicos de mestizas e indígenas.

Años de políticas contradictorias disuadieron a las mujeres peruanas de utilizar métodos anticonceptivos o presionaron a los médicos para que realizaran esterilizaciones no voluntarias, particularmente a mujeres pobres e indígenas. En 2004 el

Ministerio de Salud comenzó a desarrollar marcos normativos y pautas clínicas en los que se definieron estándares de calidad en la atención de planificación familiar desde una perspectiva de derechos sexuales y reproductivos, así como de la promoción de la igualdad de género y de la diversidad.

En Perú, las disparidades étnicas en el uso de anticonceptivos se mantienen: solo el 21,9% de las mujeres indígenas utiliza anticonceptivos, frente al 34,7% de las no indígenas. Al mismo tiempo, el 9,4% de las mujeres indígenas tiene necesidad insatisfecha de métodos anticonceptivos, en comparación con el 6,5%, en el caso de las no indígenas.

¿Qué hay detrás de estas estadísticas? ¿Las diferencias están motivadas por preferencias culturales de las propias mujeres, o se deben en parte a factores relacionados con la organización del sistema de salud y el comportamiento de los prestadores de salud? ¿O se trata de ambas cosas?

En un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH), en colaboración con el Ministerio de Salud, se quiso responder estas preguntas. Para ello se llevó a cabo un experimento con la participación de diez mujeres de entre 25 y 35 años con estudios superiores, en su mayoría obstetras, que interpretaron el papel de pacientes. Visitaron sin previo aviso los servicios de planificación

## EVALUACIÓN DE IMPACTO:

Servicios públicos de planificación familiar en Lima y el Callao (Perú)  
El Ministerio de Salud de Perú ha realizado grandes esfuerzos para mejorar la oferta integrada de servicios públicos de planificación familiar.

## ¿PARA QUÉ ESTA EVALUACIÓN?

Para establecer si los proveedores de salud en Lima y el Callao prestan los servicios de planificación familiar de manera diferenciada o no según las características étnicas de las usuarias.

## LO NUEVO:

Primer estudio en que se busca identificar una relación causal entre la etnicidad de la paciente y la calidad del servicio de salud recibido.

## Mestiza o indígena: ¿me tratarás distinto?

### UNIVERSO

En Lima y el Callao:

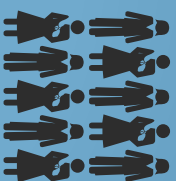


351

### Establecimientos públicos de salud

de un total de 408 disponibles

### INTERVENCIÓN



10 **pacientes simuladas**

caracterizadas como indígenas y mestizas, acudieron sin previo aviso a los servicios de planificación familiar

Luego de la consulta se evaluaron de manera objetiva el tiempo y costo de la misma y si el prestador del servicio cumplía con las tareas establecidas en la normativa del Ministerio de Salud para garantizar la calidad de la atención.

## RESULTADOS + CONCLUSIONES



Porcentaje de tareas técnicas del protocolo de salud que se cumplen

36.2%

37%



Porcentaje de tareas socio-emocionales del protocolo de salud que se cumplen

75%

74.5%



Costo de la consulta

4 soles

3.9 soles



Tiempo en el centro de salud

121 min.

116 min.



Tiempo en consulta

13 min.

12 min.



### Recomendaciones de política pública

- Realizar intervenciones para mejorar la calidad de la prestación de los servicios de planificación familiar en Lima y el Callao para todas las usuarias.
- Continuar explorando otros determinantes que ayuden a entender el bajo cumplimiento de los estándares de calidad.

Las nuevas usuarias de planificación familiar no reciben un trato diferenciado por ser indígenas o mestizas. Sin embargo, independientemente de su etnicidad, la calidad de atención que todas obtienen es baja.

**Mujer indígena**



**Mujer mestiza**



familiar de 351 de los 408 establecimientos de salud pública de Lima y el Callao.

En las visitas, las pacientes simuladas actuaron siguiendo un mismo libreto que definía lo que tenían que decir sobre sus datos personales, el motivo de la consulta, información médica básica o experiencia en materia de anticonceptivos. Todas tenían exactamente las mismas características, con la única diferencia de que unas veces se presentaban como indígenas y otras como mestizas.

La caracterización se hizo modificando su vestimenta, peinado, accesorios y patrones de movimiento y de expresión corporal. A través de diversos análisis de validación antes y después de la intervención, se comprobó que los cambios permitían que las pacientes fueran claramente identificadas por los prestadores de salud de planificación familiar como mestizas o indígenas.

A la salida de cada consulta, las mujeres completaban encuestas en las que evaluaban de manera objetiva el tiempo y costo de la consulta, y si el prestador de salud que las había atendido cumplía o no con los estándares de calidad establecidos en la normativa del Ministerio de Salud.

Los resultados del estudio sugieren que las nuevas usuarias de los servicios de planificación familiar no reciben un trato diferenciado por ser indígenas o mestizas. Sin embargo, también evidencian que, más allá de su perfil étnico, todas reciben una

**Los resultados del estudio ponen de relieve la necesidad de explorar otros determinantes de oferta y demanda que contribuyan a mejorar la calidad de la atención de los servicios de planificación familiar.**

calidad de atención baja. En promedio, solo el 37% de las tareas técnicas requeridas por la normativa del Ministerio de Salud se lleva a cabo, mientras que el cumplimiento de competencias claves como ofrecer una gama apropiada de métodos anticonceptivos y explicar el método de elección es aún más bajo.

Las pacientes pagan en promedio cuatro soles (1,4 dólares) por servicios que deberían ser gratuitos y les tomó dos horas desde su llegada al establecimiento hasta la salida de la consulta de planificación familiar. Si se considera que la consulta dura en promedio 13 minutos, esto significa que el 90% del tiempo se dedicó a espera y papeleo.

Los resultados del estudio ponen de relieve la necesidad de explorar otros determinantes de oferta y demanda (por ejemplo la disponibilidad de insumos, recursos y personal) que expliquen el bajo cumplimiento de los estándares de calidad; asimismo resaltan la necesidad de realizar intervenciones que contribuyan a mejorar la calidad de la atención de los servicios de planificación familiar en Lima Metropolitana.

El estudio ejemplifica la manera en que la utilización de metodologías innovadoras puede ayudar a producir una evidencia rigurosa que no podría ser recolectada de otro modo. Si bien una evaluación de este tipo requiere esfuerzo, tiempo y otros recursos, los beneficios justifican la inversión, pues se abren nuevas vías para mejorar las políticas públicas orientadas a disminuir las desigualdades en salud.

# ACORDES QUE TRANSFORMAN

**E**n 2011, la Asociación Sinfonía de Perú, presidida por el conocido tenor peruano Juan Diego Flórez, lanzó el proyecto “Sinfonía por el Perú: música e inclusión social”, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se trata de una intervención social inspirada en la experiencia exitosa de las Orquestas juveniles e infantiles de Venezuela.

Mediante el proyecto se crearon cuatro centros musicales en cuatro zonas muy diferentes de Perú: los guetos urbanos marginados de Trujillo (costa), Huancayo (sierra), Huánuco (selva húmeda) y Manchay-Lima (desierto). Cada centro lleva la música a casi 200 niños y adolescentes que viven en la pobreza o por debajo de su límite.

Además de proporcionar instrumentos musicales y profesores calificados, en los centros también se desarrolló una nueva metodología de enseñanza

musical diferente de la pedagogía tradicional. En lugar de aprender piezas individuales, los alumnos participan en conjuntos, empezando con la fase preorquestal (sinfónica y Big Band). Además, la Fundación Sinfonía por el Perú elaboró una estrategia de expansión en la que los centros musicales contarán con el apoyo y sostén de socios estratégicos, una vez que la intervención del BID haya concluido después de dos años.

Era claro que el proyecto tendría un impacto positivo en los casi 800 beneficiarios. Para verificar esta intuición, se utilizó un proceso riguroso de selección aleatoria. La Asociación Sinfonía por el Perú no suele utilizar este método cuando evalúa otros centros que no están financiados por el BID. Sin embargo, aquí era indispensable emplearlo para la medición experimental, dado que permitía trabajar con grupos de intervención homogéneos (alumnos participantes) y grupos de control (no participantes).

# Música que mejora vidas en Perú

## EVALUACIÓN DE IMPACTO:

Sinfonía por el Perú: música e inclusión social

Con este programa se pretende fortalecer la autoestima e identidad de niños y adolescentes entre 6 y 18 años, y fomentar valores como el trabajo en equipo, la disciplina y el liderazgo.

## ¿PARA QUÉ ESTA EVALUACIÓN?

Para medir el impacto real y atribuible de esta intervención en las vidas de los niños.

## LO NUEVO:

Es la primera evaluación de diseño experimental que mide indicadores ex post de este tipo de intervención (debido a su alcance, duración y posibilidades de reproducirlo).

## UNIVERSO

Ensayo controlado aleatorio:  
En Huanuco:

**401** **203** **198**  
**NIÑOS Y NIÑAS** control beneficiarios

En Manchay-Lima:

**405** **205** **200**  
**NIÑOS Y NIÑAS** control beneficiarios

Niños y niñas entre seis y 18 años de barrios urbanos pobres

## INTERVENCIÓN

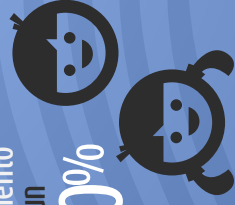


Se crean centros musicales para impartir educación musical a niños y adolescentes pobres entre seis y 18 años.

## RESULTADOS + CONCLUSIONES

Auto-percepción positiva

de los niños aumentó en un **30%**



Motivación por el trabajo escolar aumentó un **34%**



Recomendaciones de política pública

Mediante una intervención novedosa a través de la educación musical, el programa "Música para la inclusión social" de Perú promueve niveles más altos de autoestima y un comportamiento positivo en los niños y adolescentes que viven en condiciones de pobreza.

Reducción de la agresividad verbal y física de los niños en un **29%**



**El contexto de los centros ayuda a los niños a afirmar su autoestima y los anima a tener metas en la vida y a alcanzarlas, además de que fomenta un mejor desempeño escolar, fortalece los vínculos familiares y facilita una participación positiva en su comunidad.**

La muestra comprendía 401 niños del centro musical en Huánuco y 405 de Manchay (debido a restricciones presupuestarias, solo se evaluaron estos dos de los cuatro centros musicales). Las pruebas cognitivas y socioemocionales de los alumnos se complementaron con entrevistas con los directores del Centro, los instructores y los jefes de hogar.

Alumnas como Norka pueden dar fe de cómo el programa ha influido en sus vidas. Norka proviene de Manchay, en las afueras de la capital, Lima, donde numerosas familias fueron desplazadas por el terrorismo. Actualmente Norka tiene un lugar seguro donde puede practicar su instrumento favorito: el violín. Más aún, los niños como ella cuentan con un sitio donde pueden cultivar valores como la responsabilidad, la disciplina y el trabajo en equipo. Este contexto les ayuda a afirmar su autoestima y los anima a tener metas en la vida y a alcanzarlas, además de que fomenta un mejor desempeño escolar, fortalece los vínculos familiares y facilita una participación positiva en su comunidad.

En la evaluación se muestra que el proyecto tiene un impacto positivo en el desempeño de los alumnos en la escuela, en su desarrollo personal y en sus hogares.

En comparación con el grupo de control, los niños a los que se dirigió la intervención registraron un aumento del 30% en su autopercepción positiva y del 34% en su motivación por el trabajo escolar. En promedio, sus calificaciones de conducta en el colegio aumentaron y fueron 5% más altas que las del grupo de control. Concretamente, los niños disminuyeron las agresiones verbales y físicas en un 29%, en comparación con el grupo de control.

Las familias también declararon que se sienten más orgullosas de sus hijos. Asimismo hay evidencia de que el proyecto contribuye a reducir la prevalencia e intensidad del trabajo infantil.

Es evidente que los beneficios han ido mucho más allá de la música. El programa ha sido exitoso pues ha transformado las vidas de los niños peruanos que se encuentran en condiciones de pobreza.

# DEO **Panorama de la efectividad en el desarrollo** 2014

© Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N. W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org/pub](http://www.iadb.org/pub)

**Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo**  
Banco Interamericano de Desarrollo.

Panorama de la efectividad en el desarrollo 2014 / Banco Interamericano de Desarrollo; coordinadores,  
Jacqueline Bueso-Merriam, Arturo Galindo, Andrés Gómez-Peña.

p. cm.

1. Economic development projects—Latin America—Evaluation. 2. Economic development projects—  
Caribbean Area—Evaluation. 3. Economic assistance—Latin America—Evaluation. 4. Economic assistance—  
Caribbean Area—Evaluation. 5. Inter-American Development Bank— Evaluation. I. Bueso-Merriam, Jacqueli-  
ne. II. Galindo, Arturo. III. Gómez-Peña, Andrés. IV. Banco Interamericano de Desarrollo. Oficina de Planifi-  
cación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo. V. Título.

IDB-AR-110



Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (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.

**Coordinación:** Jacqueline Bueso-Merriam, Arturo Galindo, Andrés Gómez-Peña | Oficina de Planeación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo

**Dirección de arte:** Jeremiah Zabal and Cinthya Cuba de Zabal

**Diseño gráfico:** neograph

Impreso en los Estados Unidos de América

[deo.iadb.org](http://deo.iadb.org)

