



Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, 2000

<http://www.worldbank.org/html/oed>

2001
Banco Mundial
Washington, D.C.



Copyright © 2001
Departamento de Evaluación de Operaciones
Programas de Asociaciones de Colaboración y Conocimientos (OEDPK)
Correo electrónico: ecampbellpage@worldbank.org
Correo electrónico: eline@worldbank.org
Teléfono: 202-458-4497
Fax: 202-522-3125

La Serie de documentos de trabajo del DEO divulga las conclusiones de la labor en marcha, con el objeto de intercambiar ideas para aumentar la eficacia en términos de desarrollo a través de la evaluación. Uno de los objetivos de la serie es dar a conocer las conclusiones con prontitud, aunque las presentaciones resulten informales. Los estudios llevan el nombre del autor y deben ser citados en la forma correspondiente.

Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas en este estudio son exclusivamente las de los autores y no representan necesariamente las opiniones del Departamento de Evaluación de Operaciones o de cualquier otra unidad del Banco Mundial, sus Directores Ejecutivos, o los países que ellos representan.

ÍNDICE

- 5 Prefacio
- 7 Resumen

PREFACIO

El Banco Mundial se encuentra en situación privilegiada para ofrecer financiamiento, conocimientos, posibilidades de conexión y servicios para el desarrollo de la capacidad de sus países miembros en desarrollo. Como primera institución financiera multilateral, tiene el mandato de ayudar a sus países miembros en desarrollo a integrarse en la economía mundial. Como organismo mundial de desarrollo, su misión es reducir la pobreza mediante un crecimiento social y ecológicamente sostenible. Ese doble mandato debe ponerse en práctica en una coyuntura caracterizada por la inestabilidad financiera, el rápido cambio tecnológico y una creciente fragilidad ambiental.

El *Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, 2000* está basado en las ediciones de años anteriores. En el *Examen* de 1998, publicado en el contexto hostil de la crisis financiera, se llegaba la conclusión de que las mejoras conseguidas en los resultados de los proyectos no son suficientes: hay que lograr también mejoras en el plan más elevado de los programas y países. En el *Examen* de 1999 se describían los dilemas y desafíos que presentaba la aplicación del Marco Integral de Desarrollo. Se identificaban varias prácticas prometedoras para superar esos desafíos, todas ellas basadas en el firme compromiso de los países con la reducción de la pobreza y el crecimiento sostenible.

En el *Examen* de este año se comprueba que los progresos conseguidos en el año 2000 fueron sólidos en un amplio frente, y que es probable que se realicen nuevos avances. El desempeño de la cartera superará, probablemente, la meta del 75% de resultados satisfactorios establecida en el Pacto Estratégico. Han mejorado las calificaciones con respecto a la sostenibilidad y el desarrollo institucional. Este progreso es especialmente encomiable si se tienen en cuenta las mayores exigencias, riesgo y dificultad de las operaciones del Banco, sobre todo en los países en desarrollo.

En el *Examen* se analizan cuatro tensiones existentes actualmente en el Banco. A medida que intenta aplicar un programa cada vez más ambicioso, el Banco debe aprender a compaginar las prioridades de los clientes y de la institución, a adaptar las soluciones mundiales a las condiciones locales, a equilibrar el desempeño de los países y la incidencia en la pobreza al asignar sus recursos, y a garantizar la eficiencia y la selectividad al mismo tiempo que intenta alcanzar una visión a largo tiempo y glo-

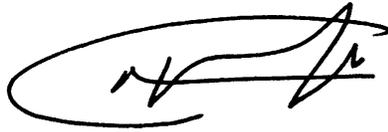
bal del desarrollo. El Banco ha asumido la tarea de generar y difundir los conocimientos relacionados con el desarrollo, involucrar a sus socios en los debates sobre políticas de alcance mundial y hacer frente a los desafíos del desarrollo que no se pueden resolver de manera eficaz con intervenciones limitadas únicamente a países.

En el *Examen* se llega a la conclusión de que el Banco puede mejorar todavía más su eficacia en términos de desarrollo si afronta directamente los dilemas que se le plantean. En primer lugar, las estrategias del Banco deberían reconocer de forma expresa las diferencias entre las prioridades de los clientes y las del Banco, y los instrumentos de éste deberían movilizarse de manera más estratégica para conseguir el consenso en los países y en todo el mundo. En segundo lugar, el Banco debería concentrarse en la aplicación eficaz de sus políticas y estrategias mediante la sabia aceptación a los diferentes entornos institucionales, sociales y políticos. En tercer lugar, el Banco debería aclarar y consolidar su posición con respecto a los países con resultados poco satisfactorios y a los países de ingreso mediano, que tienen acceso a los mercados de capital.

El Banco tendrá que adaptar también se estructura orgánica, prácticas e instrumentos operacionales con el fin de reducir la enorme presión a la que se ve sometida la organización —y que, si no se pone remedio, podría echar por tierra su eficacia en términos de desarrollo. En primer lugar, las estrategias, programas, procesos presupuestarios e incentivos de personal del Banco deberían estar vinculados al logro de resultados, y los procesos presupuestarios deberían reformarse para que las estrategias institucionales vayan acompañadas de las correspondientes asignaciones de recursos. En segundo lugar, el Banco

debería otorgar mayor prioridad a la creación de conocimientos, tanto en los países como en todo el mundo, y establecer procesos de seguimiento y supervisión de la calidad con el fin de elevar ésta y lograr una mayor coherencia en sus actividades. En tercer lugar, el Banco debe-

ría evaluar ininterrumpidamente su ventaja comparativa con respecto a los asociados internacionales y nacionales, y lograr una selectividad responsable mediante asociaciones eficaces.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping oval shape on the left and a series of connected, fluid strokes on the right that form the letters 'R' and 'P'.

Robert Picciotto
Director General, Evaluación de Operaciones



RESUMEN

El mandato del Banco Mundial se ha ampliado y profundizado en el último decenio. Los cambios ocurridos en la economía internacional y en el sistema de desarrollo le han obligado a hacer mayor hincapié en el desarrollo institucional, el buen gobierno, el desarrollo social, la reconstrucción después de los conflictos, el alivio de la deuda y los bienes públicos mundiales. En consecuencia, la eficacia en las actividades del desarrollo se ha visto expuesta a nuevos desafíos.

Para hacerles frente, la institución puso en marcha hace cinco años un proceso de renovación para conseguir nuevas capacidades, actualizar los sistemas y procesos, establecer nuevos mecanismos de gestión y revisar sus valores y cultura. Paralelamente, el Banco reorientó su misión hacia la reducción de la pobreza; transfirió recursos presupuestarios hacia la gestión de la cartera; consolidó su marco de políticas ambientales, sociales y de salvaguardia fiduciaria y alentó la participación en la ejecución de los proyectos y la formulación de políticas.

Si bien estas mejoras han hecho posible que la asistencia del Banco contribuya en mayor medida al desarrollo, han aumentado también la complejidad de sus operaciones, elevado el costo de las operaciones con él y generado una mayor presión para las estructuras, procesos y personas. El Banco tiene que tomar soluciones de compromiso entre metas distintas y reconciliar tensiones, en particular las existentes entre los objetivos de la institución y de los clientes, el desempeño de los países y la difusión de la pobreza, y las soluciones de alcance mundial y la adaptación local.

Este *Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo* está basado en las conclusiones de los estudios de evaluación más recientes del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), y su objetivo es ayudar a controlar esas tensiones. El informe está estructurado en torno a los tres objetivos principales de las evaluaciones del DEO: proyectos terminados del Banco, sus programas de asistencia a los países y sus actividades sectoriales y temáticas. Pueden extraerse varias enseñanzas interdisciplinarias:

- Los programas de reforma y de desarrollo tienen mayores probabilidades de recibir apoyo si hay un consenso *dentro* del país y una visión compartida *entre* el Banco y el país. En los países, el Banco debe utilizar sus instrumentos crediticios y no crediticios de manera más deliberada para fomentar el consenso mediante una mayor participación local y una difusión más amplia de sus estudios analíticos; un uso más sistemático de los proyectos piloto para comprobar nuevos planteamientos, y una mayor utilización de los servicios de asesoramiento e instrumentos crediticios flexibles para fomentar los procesos de cambio en las políticas. En las estrategias sectoriales e institucionales, el Banco debería reconocer las áreas de desacuerdo e identificar prioridades para la creación de conocimientos, el aprendizaje interdisciplinario y el uso estratégico de su capacidad de convocatoria.
- La eficacia para el desarrollo depende fundamentalmente de la adaptación de las prioridades y programas institucionales a los obstáculos y oportunidades de cada país. Esta adaptación requiere una base actualizada de conocimientos sobre la situación real de los países y las circunstancias que podrían resultar más ventajosas. A pesar de una creciente atención a la gestión del conocimiento, las pautas actuales de asignación de recursos no otorgan suficiente prioridad a los estudios económicos y sectoriales.
- Los países con un marco normativo más sólido reciben mayor financiamiento per cápita. No obstante,

en lo que se refiere a cada uno de los países, en particular los que presentan políticas e instituciones más deficientes, la eficacia del Banco depende no solamente del volumen de los préstamos sino también de la combinación de instrumentos, el marco cronológico de los préstamos orientados a la reforma de las políticas y la sabia utilización de las alianzas.

- El Banco ha iniciado una gran variedad de asociaciones productivas, pero sólo hará plenamente realidad su potencial si se muestra más profesional y selectivo al determinar los objetivos que se quieren conseguir, los riesgos que implican y la manera en que se pueden conseguir ahorros en las operaciones del Banco mediante una delineación más nítida de su ventaja comparativa.

Mejora en los resultados de los proyectos

A pesar de las difíciles condiciones económicas, los prolongados esfuerzos del Banco por mejorar la calidad de los proyectos han dado fruto. El resultado de las operaciones de la cartera ha mejorado en los cinco últimos años y es probable que supere la meta del Pacto Estratégico de un 75% de proyectos satisfactorios en el ejercicio de 2000. Las calificaciones han mejorado también en lo que se refiere a la sostenibilidad y el desarrollo institucional. Los resultados de los proyectos continúan siendo decepcionantes en África, pero los datos del Grupo de garantía de calidad correspondientes a la cartera actual podrían revelar un giro prometedor en respuesta a las medidas de mejora de la cartera.

Estos progresos se han conseguido a pesar de que los proyectos son cada vez más complejos y difíciles, sobre todo en los países de ingreso bajo. Más de cuatro de cada cinco proyectos recientemente evaluados representaban unas exigencias considerablemente mayores para el prestatario. Como en más de uno de cada tres proyectos se observa una aplicación poco satisfactoria por parte del prestatario, para conseguir nuevos progresos se requerirán mejoras paralelas en el desarrollo de la capacidad y la adaptación de cada proyecto a la capacidad del prestatario.

Las clasificaciones satisfactorias de los proyectos de inversión alcanzaron un 75% en la muestra parcial del ejercicio de 2000, después de haberse estabilizado en cifras próximas al 70% durante varios años. Los resultados de las operaciones de ajuste han mejorado de forma constante en los cinco últimos años. Por otro lado, las

comprobaciones relativas a las auditorías de proyectos y evaluaciones de los países revelan que el logro de los objetivos normativos inmediatos no se traduce necesariamente en consecuencias a largo plazo en los ingresos y la pobreza. Estas consecuencias requieren el compromiso gubernamental y un consenso suficiente en apoyo de la reforma. En algunos casos, los resultados se han deteriorado por factores exógenos. A medida que el Banco avanza hacia una estructura basada en los resultados, los objetivos de los programas de ajuste deberán concebirse cada vez más como avances graduales hacia resultados relacionados expresamente con el desarrollo, con una clara definición de las responsabilidades entre los responsables del desarrollo.

Adaptación al contexto de los países para conseguir resultados

En los últimos años, el Banco ha tratado de reorientar su atención de los proyectos individuales hacia el “plano superior” de los programas de alcance nacional. Los resultados de éstos, según las evaluaciones de asistencia a los países, difieren con frecuencia de los resultados agregados de la cartera de un país, y no están necesariamente determinados por el ingreso per cápita. Más bien, la eficacia para el desarrollo en cada país depende de la forma en que se seleccionan las estrategias e instrumentos, incluidas las asociaciones, y se adaptan a las situaciones concretas.

El nivel de consenso de los países en relación con la reforma es un determinante decisivo de la pertinencia y resultados de las estrategias. La falta de compromiso de los prestatarios con el programa del Banco en un país y con las medidas de reforma fue la principal causa de una ejecución poco satisfactoria. En las evaluaciones de asistencia a los países se observa una tendencia de excesivo optimismo acerca de la apertura de los países al asesoramiento del Banco, su disposición a entablar reformas difíciles y su capacidad de aplicar las medidas recomendadas. En algunos casos, el Banco ha otorgado préstamos en apoyo de las reformas —mediante financiamiento para el ajuste o la inversión— antes de que se hubiera llegado a un consenso suficiente. El análisis de las partes interesadas continúa siendo la excepción, más que la norma.

El Banco debería desplegar sus instrumentos crediticios y no crediticios de manera más estratégica en relación con las circunstancias de los países. Los préstamos de

ajuste pueden ayudar a los países a tratar de mejorar las políticas macroeconómicas o sectoriales, pero únicamente cuando las partes interesadas estén convencidas de la necesidad de reformar. En muchos casos, se requiere apoyo complementario para los estudios económicos y sectoriales, el desarrollo de la capacidad y las inversiones sectoriales con el fin de multiplicar los efectos del financiamiento para reformar políticas. Cuando el consenso sobre la necesidad de reforma es insuficiente, éste se puede reforzar mediante proyectos piloto, el diálogo y estudios económicos y sectoriales, pero en cualquier caso es fundamental la participación local y una difusión muy amplia de las conclusiones.

La mayor parte de las evaluaciones de la asistencia a países otorgan calificaciones modestas a la aportación del Banco al desarrollo institucional de los mismos. Confirman que el análisis institucional y de riesgo suele constituir la parte más débil de la labor de diagnóstico, y que los proyectos y recomendaciones normativas del Banco suelen ser todavía demasiado complejos y exigentes, en particular en los países con instituciones y capacidad poco desarrolladas.

La asistencia para el desarrollo suele ser más eficaz en países con un marco económico estable y un sector público eficaz. En cifras per cápita, la AIF presta casi dos veces más a los países que reciben calificaciones elevadas en la evaluación de las políticas e instituciones nacionales que los países con calificaciones relativamente bajas. Algo semejante se observa en los préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) a pesar de la falta de mecanismos formales de préstamos basados en el desempeño. Estas vinculaciones se intensificarán una vez que el Banco comience a compartir las evaluaciones del desempeño con los prestatarios de la AIF (en el ejercicio de 2001, según las previsiones).

Un problema especial es encontrar la manera de reducir la pobreza en los países de ingreso bajo con sistemas de gobierno y marcos normativos deficientes. El Banco necesita reforzar y aclarar su planteamiento. Debe tratar de diagnosticar los factores que condicionan el desempeño, y utilizar su capacidad de convocatoria para lograr mayor consenso en torno a la reforma. Deben evitarse los préstamos para el ajuste mientras no se adopten medidas concretas que demuestren el compromiso con el cambio. Según las circunstancias del país, podrían ser aconsejables donaciones o préstamos otorgados de forma selectiva para reforzar los sistemas de rendición de cuentas del sector público o apoyar programas focalizados y estrechamente supervisados contra la pobreza.

El proceso del Banco para asignar sus recursos administrativos podría modificarse con el fin de fomentar una mayor eficacia en términos de desarrollo. Dado el gran número de departamentos geográficos y su influencia dominante en la gestión del presupuesto, es difícil conseguir una redistribución de los recursos. Las asignaciones presupuestarias para los programas en los países han cambiado relativamente poco con respecto a la política nacional y los resultados de los proyectos, y no siempre están en total consonancia con la estrategia de asistencia adoptada. La elevada proporción de los costos fijos dentro de los programas en los países —sobre todo en los que tienen oficinas del Banco— limita todavía más la flexibilidad.

Las asociaciones en apoyo de los programas prosperan cuando el Banco y el gobierno tienen un marco de políticas bien especificado y concordado, con el que se siente identificado el país prestatario. Unos marcos normativos claramente especificados facilitan la aparición de dos elementos críticos de una asociación eficaz: clara delimitación del papel de cada uno de los socios, y una opinión compartida acerca de la responsabilidad de cada uno de ellos. Por otro lado, la estructura de gestión matricial del Banco dificulta el compromiso con metas mundiales y las correspondientes asignaciones de recursos a los programas en los países. En lo que se refiere a los sectores y empresas, es prioritario el establecimiento de mecanismos de asociación más rigurosos. Las redes deben aclarar las capacidades básicas y la ventaja comparativa del Banco, y establecer alianzas formales con el correspondiente reparto de responsabilidades. Ello supone la racionalización de un número de acuerdos de asociación, la garantía de que todos los acuerdos estén respaldados por compromisos institucionales, la atención a sus repercusiones en los recursos, y el abandono de las actividades que pueden ser realizadas por otros.

Hacia resultados de alcance mundial: dimensiones sectoriales y temáticas

La capacidad del Banco de articular una amplia visión estratégica es uno de sus puntos de fuerza, e implica una obligación de ofrecer asesoramiento coherente a los distintos países y regiones. Las estrategias sectoriales y temáticas son vehículos importantes para articular objetivos institucionales y para el logro de las metas internacionales de desarrollo, pero deben compaginarse con el planteamiento de los programas del Banco en los países, basado cada vez más en la demanda. El acuerdo o coherencia entre las

prioridades señaladas en la estrategia del Banco y las del prestatario —u otras partes interesadas— favorece la aplicación de las estrategias sectoriales o temáticas del Banco. Pero pocas de sus estrategias y políticas ofrecen asesoramiento en forma expresa sobre los instrumentos que se deben utilizar y la postura que se debe adoptar en el diálogo con los países si los gobiernos no desean plantearse un tema de interés mundial, por ejemplo, la igualdad de la mujer o la conservación de los bosques.

La adaptación de las estrategias y recomendaciones normativas es un determinante importante para el éxito de los programas locales. Los estudios analíticos en países específicos son fundamentales para conseguir esa adaptación, por lo que resulta preocupante el descenso del financiamiento para los estudios económicos y sectoriales. Lo mismo cabría decir de la crónica debilidad de los mecanismos de seguimiento y evaluación, imprescindibles para adaptar y actualizar las estrategias.

Las políticas operacionales orientan al personal acerca de la aplicación de las prioridades institucionales y sectoriales. Pero las ambigüedades o lagunas en el marco de políticas del Banco han provocado entre su personal y administración, los clientes y otras partes interesadas una considerable incertidumbre sobre cuáles son los requisitos. La aplicación de las políticas de salvaguardia ha sido poco coherente por una combinación de excesiva centralización en la rendición de cuentas y escasa coordinación y supervisión central. La administración del Banco ha adoptado medidas para aclarar el marco de políticas, pero se requieren nuevos progresos para lograr una mayor rendición de cuentas y armonizar las políticas del Banco y los requisitos de salvaguardia con los de los países clientes y los asociados internacionales.

A raíz de la introducción de los documentos de estrategia sectorial en 1996 el Banco comenzó a unificar el proceso de elaboración de estrategias sectoriales y a abordar algunas de las deficiencias observadas anteriormente en el proceso de elaboración de políticas. No obstante, la mayor parte de los recursos presupuestarios y de la toma de decisiones es competencia de los departamentos geográficos por países. En consecuencia, ninguna de las estrategias sectoriales evaluadas contenía un plan explícito y verificable para su ejecución. Recientemente, algunos documentos de estrategia sectorial han otorgado mayor atención a las consecuencias financieras de las metas secto-

riales y temáticas, pero el constante desequilibrio de la estructura matricial hace muy difícil la consecución de una gestión de las estrategias sectoriales y temáticas orientada a los resultados.

Las enseñanzas preliminares obtenidas por la administración del Banco tras la aplicación de los documentos de estrategia sectorial revelan una constante mejora, pero continúan existiendo muchos de los problemas mencionados más arriba. El análisis del DEO sobre la experiencia del Banco en el diseño y aplicación de estrategias y políticas sectoriales revela que una mayor atención a los cuatro elementos de una estrategia eficaz —políticas, desempeño, programas y asociaciones— podría multiplicar la eficacia de las estrategias sectoriales y temáticas del Banco.

Repercusiones para la gestión de la institución

Los resultados de este examen tienen repercusiones para la gestión del Banco.

- Las estrategias, programas y procesos presupuestarios del Banco deberían estar más expresamente vinculados con el logro de resultados, de conformidad con la misión y la ventaja comparativa del Banco. Ello significa que los procesos presupuestarios deberían asignar recursos de acuerdo con las estrategias institucionales. Deberían calcularse atentamente los costos de las estrategias de asistencia a los países, las estrategias sectoriales y las asociaciones mundiales aprobadas, y esos costos deberían vincularse al proceso presupuestario anual. Los incentivos al personal deberían estar asociados a los resultados y al desempeño, no a los insumos ni a los procesos.
- El mantenimiento de la base de conocimientos del Banco es decisivo. El Banco debe lograr un equilibrio más adecuado entre gestión de los conocimientos y creación de conocimientos, tanto a escala nacional como mundial. Debe encargarse de la supervisión y seguimiento de la calidad y coherencia de todas sus actividades en relación con los conocimientos.
- Para lograr una mayor selectividad, el Banco deberá evaluar de forma seria y constante la ventaja comparativa de la institución con respecto a los países clientes y los socios internacionales. Ello puede significar el “abandono” de actividades que pueden realizar otros socios.

El Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), una unidad de evaluación independiente que informa directamente a los Directores Ejecutivos del Banco Mundial, califica los resultados y el impacto en términos de desarrollo de todas las operaciones de financiamiento realizadas por el Banco. Los resultados y recomendaciones se comunican a los Directores Ejecutivos y se incorporan en el diseño de políticas y en la ejecución de nuevos proyectos. Además de calificar cada una de las operaciones y programas de asistencia a los países, el DEO evalúa las políticas y los procedimientos del Banco.

Los resúmenes de los estudios y el texto completo del *Précis* y de la serie *Lessons & Practices* se pueden leer en Internet en <http://www.worldbank.org/html/oed>.

Pedidos de publicaciones del DEO

Los estudios de evaluación de operaciones, los documentos para discusión y todos los demás documentos del Banco Mundial se pueden obtener en el InfoShop del Banco.

Los documentos que aparecen con su correspondiente número de stock y código de precio pueden solicitarse por correo al Banco Mundial, o adquirirse en el InfoShop del Banco en la ciudad de Washington. Para obtener información sobre otros documentos, los interesados deben ponerse en contacto con el InfoShop.

Para obtener más información acerca de este estudio o las otras evaluaciones del DEO, sírvase comunicarse con Elizabeth Campbell-Pagé o con el Centro de Consultas del DEO.

Departamento de Evaluación de Operaciones
Programas de Asociaciones de Colaboración y
Conocimientos (OEDPK)
Correo electrónico: ecampbellpage@worldbank.org
Correo electrónico: eline@worldbank.org
Teléfono: (202) 458-4497
Fax: (202) 522-3125

Pedidos de publicaciones del Banco Mundial

Los clientes de los Estados Unidos y de otros territorios en los que no existe un distribuidor de publicaciones del Banco Mundial pueden hacer sus pedidos a:

The World Bank
P.O. Box 960
Herndon, VA 20172-0960
Fax: (703) 661-1501
Teléfono: (703) 661-1580
La dirección de la base de datos de publicaciones del Banco Mundial en Internet es:
<http://www.worldbank.org> (en la página principal del Banco Mundial, seleccione *publications/project info*)
Correo electrónico: pic@worldbank.org
Fax: (202) 522-1500
Teléfono: (202) 458-5454

Para adquirir publicaciones del Banco Mundial en el InfoShop, los clientes deben hacerlo personalmente en el local ubicado en:

701 18th Street, NW
Washington, DC 20433, EE.UU.

Todos los demás clientes deberán hacer sus pedidos por intermedio de los distribuidores locales.

Pedidos por correo electrónico

Si usted tiene una cuenta con el Banco Mundial, puede enviar su pedido por correo electrónico a través de Internet a la siguiente dirección: **books@worldbank.org**. Incluir el número de cuenta, la dirección a la que se deberán enviar el pedido y la factura, el título de la publicación y el número de pedido, la cantidad de ejemplares y el precio unitario de cada título.