



1998 EXAMEN ANUAL SOBRE LA EFICACIA EN TÉRMINOS DE DÉSARROLLO

Robert Buckley

1999

Banco Mundial

Washington, D.C.





PREFACIO

La actual crisis financiera ha planteado interrogantes acerca de los fundamentos de la asistencia para el desarrollo y el papel que cumplen las instituciones financieras internacionales. Comienza a surgir un nuevo marco para la asistencia en pro del desarrollo, basado en la formación de asociaciones de colaboración. Este es el telón de fondo del presente *Examen anual sobre la eficacia en términos de desarrollo*, preparado por el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) del Banco Mundial.

Al igual que en años anteriores, en este informe se pasa revista a los resultados de las operaciones del Banco sobre la base de las conclusiones de las evaluaciones realizadas recientemente. Las tendencias observadas son muy alentadoras, pero cuando los países que han registrado resultados muy favorables durante mucho tiempo enfrentan de pronto graves problemas, como ha sido el caso en el último año, es necesario analizar cuidadosamente el significado de dicha evolución al nivel de los proyectos.

En consecuencia, el presente examen se basa en la labor de expertos convocados por el Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex con

el fin de evaluar las repercusiones de la crisis.

También se apoya en un instrumento relativamente nuevo del DEO—las evaluaciones de la asistencia a los países—con el objeto de poner las enseñanzas derivadas de los proyectos del Banco en un contexto más amplio.

El examen complementa el *Informe anual sobre el desempeño de la cartera*, en el cual se exponen las conclusiones del Grupo de garantía de calidad acerca de las operaciones activas, y el *Informe anual sobre evaluación de operaciones*, en el que se presenta el análisis que hace el DEO de la situación y las perspectivas de los procesos de evaluación interna.

Robert Picciotto
Director General, Evaluación de Operaciones



RESUMEN

El presente Examen sobre la eficacia en términos de desarrollo se da a conocer en un momento de crisis. En Asia oriental, aproximadamente 20 millones de personas han vuelto a caer en la pobreza en el último año. La Federación de Rusia se ha visto afectada por conmociones políticas y económicas. El Japón atraviesa por una recesión que ha tenido profundas repercusiones en la economía mundial. A las dificultades económicas se han agregado los desastres naturales, como las inundaciones en Bangladesh, China y Centroamérica. Las

posibilidades de alcanzar las metas de reducción de la pobreza fijadas por la OCDE se han desvanecido.

La crisis deja numerosas enseñanzas para los que se dedican a la tarea del desarrollo y para quienes la evalúan. Los países en desarrollo se enfrentan ahora al grave deterioro de las condiciones que hacen posible el progreso económico, destacándose en particular los efectos de la ausencia de regulación de los flujos privados y de la interdependencia a nivel mundial, así como la influencia creciente de los factores exógenos en la determinación del impacto en el desarrollo.

La estabilidad macroeconómica no es suficiente

Las condiciones macroeconómicas no bastan para mantener un crecimiento con equidad. A diferencia de lo ocurrido durante la crisis de la deuda de los años ochenta, la actual crisis financiera se originó en países con una situación financiera relativamente sólida, una política monetaria acertada y sistemas de comercio orientados al exterior. Al producirse la crisis, los presupuestos públicos de la mayoría de los

países afectados estaban equilibrados o incluso mostraban superávit, la inflación estaba controlada, las tasas de interés estaban bajando y el desempleo registrado era reducido.

Las instituciones revisten importancia

La crisis mostró claramente el costo que pueden significar las deficiencias de las instituciones, sobre todo en los sectores financiero y social. En efecto, ahora no cabe duda de lo importante que es contar con instituciones sólidas para lograr la estabilidad económica y social. Cuando las instituciones son deficientes las economías en desarrollo y en transición se vuelven más vulnerables ante los cambios en la confianza de los inversionistas privados. El desarrollo institucional no sólo es esencial para evitar las crisis:

- Para los proyectos respaldados por el Banco, la calidad de las instituciones puede tener efectos de consideración en la eficacia en términos de desarrollo. Estas repercusiones son especialmente notables en los países de ingreso bajo.

- Cuando las instituciones son sistemáticamente deficientes, los proyectos arrojan una menor rentabilidad y entrañan mayores riesgos.
- Cuando un país cuenta con instituciones más eficientes, tiene más capacidad de adaptación. Gracias a éstas, al emprender ajustes, las probabilidades del país de mantener el rumbo son doblemente mayores.

Un análisis de 41 países de ingreso bajo muestra que tan sólo uno de ellos obtuvo una calificación satisfactoria en lo que respecta a la calidad de las instituciones. Apenas el 40% de los proyectos respaldados por el Banco tienen un efecto considerable en el desarrollo institucional; los resultados de las reformas de la administración pública que se han emprendido como componentes de los préstamos para ajuste estructural han sido variados; los proyectos de gestión del sector público, si bien están mejorando, generalmente han registrado resultados por debajo del promedio para el Banco. Una evaluación realizada por el DEO reveló que los proyectos del sector financiero respaldados por el Banco arrojaban resultados satisfactorios y duraderos tan sólo en la mitad de los países estudiados. El desarrollo institucional avanza lentamente y es difícil de lograr cuando las condiciones de las instituciones son precarias; se requiere una buena coordinación de la ayuda y es preciso crear la capacidad para absorberla y para reducir los riesgos de sobrecarga.

Reducción de la pobreza y redes de protección social

Un corolario es que el desarrollo social debería pasar al primer plano a la hora de evaluar la eficacia en términos de desarrollo y de financiar los programas de asistencia a los países.

Se prevé una fuerte reducción del empleo, de entre 10% y 15%, en Indonesia y Tailandia. Con las devaluaciones y la eliminación de subsidios, los trabajadores que pierdan su empleo sufrirán las consecuencias de las graves pérdidas de ingresos y del fuerte aumento de los precios. Con un entorno mundial cada vez más integrado se mantendrá la susceptibilidad de los países a las crisis. Se debe prestar mucha más atención a las redes de protección social a fin de evitar que la población pobre y la que está cercana a la pobreza tenga que soportar excesivamente el costo que entrañan las conmociones.

Los países en crisis no son los únicos afectados por el aumento de la desigualdad. Datos correspondientes a 74 países revelan un incremento extraordinario de la desigualdad en la década de 1990: ésta ha aumentado en 49 países, y ha disminuido tan sólo en diez. Lo anterior confirma la necesidad de insistir en la inclusión, el desarrollo social y las redes de protección social a la hora de diseñar y aplicar las estrategias de reforma y los programas de desarrollo.

Centrar la atención en los países recurriendo a las asociaciones de colaboración

Los aspectos financieros, institucionales y sociales deben considerarse en conjunto. Para que el crecimiento conduzca al desarrollo sostenible, en las estrategias de asistencia a los países se debe dar la debida importancia a los aspectos estructurales, el fortalecimiento de la capacidad y la equidad social, y se deben determinar las posibles deficiencias estructurales que podrían hacer desaparecer los avances en materia de desarrollo.

El Banco debe participar en proyectos eficaces; es decir, las operaciones deben estar relacionadas con las condiciones sociales, civiles y económicas generales. Para ampliar la proporción de proyectos satisfactorios, el Banco debe trabajar en asociación con los prestatarios, los donantes y otras partes interesadas, concentrándose en maximizar el impacto en el desarrollo al nivel de los países. Para ello, debe tener en cuenta los importantes efectos secundarios que pueden producir las actividades interrelacionadas en las políticas e instituciones nacionales. También es necesario que todos los participantes reconozcan sus fortalezas y debilidades relativas, y expresen su disposición a definir y asumir su cuota de responsabilidad. Una estrategia basada en una relación de colaboración es acertada desde el punto de vista del desarrollo y de las finanzas institucionales.

Es mucho lo que queda por hacer para elevar la calidad de las estrategias de asistencia a los países. El DEO estima que éstas han sido satisfactorias solamente en el 68% de los casos. Los analistas confirman que los resultados de los proyectos dependen en gran medida de la estrategia aplicada. Por ejemplo, en ningún país en que la estrategia de asistencia del Banco ha sido satisfactoria se han obtenido resultados deficientes en los proyectos.

Mejora sustancial de los resultados de los proyectos

El porcentaje de proyectos financiados por el Banco que registran resultados satisfactorios al término de los desembolsos del préstamo aumentó de un promedio de 65% a 70% en el período de 1990–96 a un 75% o más en 1997–98, incluido un 7% de resultados sobresalientes. Esta notable mejora ha demostrado el empeño del Banco y de los prestatarios en aumentar la eficacia en términos de desarrollo.

Se han observado importantes mejoras de la calidad de los proyectos en dos de los sectores con resultados menos satisfactorios (el financiero y el de gestión del sector público), y en África, sobre todo en la agricultura. Este progreso se atribuye al mejor desempeño de los prestatarios, al diseño más realista de los proyectos y a una gestión más acertada de las carteras. Con todo, tanto desde el punto de vista de la sostenibilidad como de su impacto en el desarrollo institucional, los resultados de los proyectos siguen siendo muy inferiores a estos niveles.

Una perspectiva global

En el examen del año pasado se concluía que el desafío consiste en encontrar la justa medida entre la política para el país y los aspectos institucionales, y las estrategias para tratar de mejorar las condiciones propicias para un mayor crecimiento y desarrollo. Ante un entorno mucho más complejo y hostil, en el examen de este año se llega a una conclusión similar. Ahora es incluso más evidente que no basta mejorar los resultados de los proyectos, por muy importante que sea este aspecto.

La arquitectura del nuevo enfoque del Banco para proporcionar asistencia para el desarrollo ha sido puesta a prueba por los acontecimientos del año pasado. No cabe duda de que hay que ajustar y afinar las estrategias, y que es preciso reconocer e internalizar los riesgos que plantean las condiciones externas. El mayor énfasis en las relaciones de colaboración y en el alivio de la pobreza que se destaca en el Pacto Estratégico, y el llamado que ha

formulado el Presidente Wolfensohn en su discurso durante las Reuniones Anuales de 1998 en el sentido de ir “más allá de los proyectos”, son fundamentales para continuar las mejoras del desempeño que se han conseguido en los últimos dos años.

Repercusiones

El diagnóstico antes expuesto tiene las siguientes repercusiones para la medición y la evaluación del desempeño:

- Para hacer el seguimiento y la evaluación del desempeño se requiere mayor transparencia, poniendo en primer plano la función de gestión y la actuación de las instituciones. Se debe prestar más atención al seguimiento de los indicadores estructurales, sociales y de pobreza.
- La evaluación debe pasar a un plano más elevado y concentrarse a nivel de país, sectorial y global.
- Los sistemas de calificación que se aplican en la evaluaciones deben dar más importancia en forma explícita a las repercusiones sociales de los proyectos y programas, así como a los graves efectos que las conmociones externas pueden tener sobre la población pobre.

Con respecto a las operaciones del Banco, es preciso:

- Ampliar la proporción de proyectos satisfactorios, teniendo en cuenta los importantes efectos secundarios que pueden tener las actividades interrelacionadas en las políticas e instituciones de un país.
- Aumentar el apoyo para el desarrollo institucional, sobre todo de las instituciones financieras y de las redes de protección social.
- Dejar de concentrarse en el proyecto y centrar la atención en el país y en el largo plazo a la hora de diseñar y aplicar las estrategias operacionales.