

Title: OED Précis no. 98 - Resultados de las evaluaciones de 1994

Job number: 96S0333

Language: English

Translations: Spanish

Country:

Input date: 8/9/99

OED Précis**Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín Noviembre de 1995****Resultados de las evaluaciones de 1994**

En el vigésimo primer examen anual de los resultados se analizan las operaciones evaluadas en 1994 y se indican las repercusiones para la gestión de las operaciones del Banco. En esencia, los resultados confirman los de los dos años anteriores. Pese a algunos indicios alentadores, también subrayan la necesidad de que la administración del Banco preste mayor atención a los principales factores del desempeño y a la responsabilidad que cabe por los resultados obtenidos.*

En el examen de este año se ha realizado por primera vez un riguroso análisis cuantitativo de los determinantes del desempeño en más de 1.000 operaciones terminadas. A juzgar por los resultados, la manera más directa de mejorar el desempeño de la cartera del Banco es prestar en forma más selectiva, pero también es importante que los prestatarios y el Banco mejoren la terminación de los proyectos y la gestión de la cartera.

En 1994 se evaluaron por primera vez 246 operaciones terminadas (la "cohorte de 1994"). La mayor parte de estos préstamos y créditos, que representan desembolsos por \$17.000 millones, se aprobó en 1985 o después de ese año, y casi la mitad se cerró en 1993 o con posterioridad a esa fecha. En el examen de este año también se analizan otras 108 operaciones cuyos informes de terminación se habían preparado en años anteriores y que se evaluaron en forma independiente en 1994. El examen se basa en informes de terminación realizados por el personal de operaciones y en informes de evaluación *ex post* y sobre las repercusiones, así como en estudios llevados a cabo por el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO).

Conclusiones principales

- El 66% de las operaciones evaluadas en 1994 tuvo resultados satisfactorios, frente al 64% de la cohorte evaluada el año pasado. Si bien es mejor que la media del 63% alcanzada entre 1990 y 1994, el porcentaje sigue siendo sumamente bajo.
- Se espera que en el 44% de las operaciones evaluadas los beneficios puedan mantenerse durante toda la fase operativa posterior, una vez que hayan finalizado los desembolsos de los préstamos del Banco (véase el Recuadro 1). Este porcentaje no difiere mucho del de la cohorte evaluada el año pasado y del promedio para el período comprendido entre 1989 y 1994. Pero en cambio el porcentaje de operaciones en las que se considera *improbable* que se mantengan los mismos beneficios descendió del 24% registrado en 1993 al 20%.

- Se avanzó en materia de desarrollo institucional, pero los resultados continuaron siendo poco satisfactorios. Los objetivos en esta esfera se alcanzaron en el 39% de las operaciones, lo cual representó un progreso respecto del 30% logrado en 1993 y de la media del 31% para los últimos cinco años.

- Se mantuvo la evolución positiva de las operaciones de ajuste, que había comenzado a mejorar hace dos años.

Las operaciones evaluadas en 1994 tenían un número mayor de objetivos y componentes que las evaluadas anteriormente. En casi la mitad de ellas se procuraba alcanzar objetivos múltiples, participaban diversos organismos y estaban sujetas a riesgos considerables. Las finalidades de más de dos tercios de las operaciones estaban sustancialmente vinculadas a prioridades de desarrollo, y también en dos terceras partes de ellas, se utilizó al máximo la capacidad de ejecución de los países prestatarios.

En el 45% de las operaciones se alcanzaron en considerable medida los objetivos, mientras que en el 34% de ellas se logró una eficiencia moderada. Al igual que en la cohorte del año pasado, se cumplieron con mayor facilidad los propósitos materiales que otros como la reforma macroeconómica y sectorial, las mejoras financieras y el desarrollo institucional.

Los proyectos tuvieron un elevado rendimiento. En 82 proyectos, es decir, un tercio de la cohorte de 1994, las tasas de rentabilidad se calcularon en la evaluación inicial y se volvieron a estimar durante la evaluación *ex post*. En la mayoría, las nuevas tasas de rentabilidad superaron en 10% a las originales y, por sector, fueron las siguientes: agricultura, 17%; electricidad, 17%; transporte, 28%, y desarrollo urbano, 25%.

Se está reduciendo la diferencia entre la rentabilidad estimada en la evaluación inicial y la calculada a la terminación del proyecto.

Las predicciones de los plazos de ejecución y los costos se ajustan más a la realidad:

- Si bien las demoras respecto de los plazos previstos han disminuido, los pronósticos siguen siendo demasiado optimistas. La ejecución de las operaciones evaluadas en 1994 insumió, en término medio, un 37% más del tiempo programado pero menos que en los últimos años. Las demoras obedecieron a problemas con las adquisiciones, a la subestimación de la capacidad de ejecución de los prestatarios y a labores adicionales.

- Las estimaciones de los costos también están mejorando. En la mayoría de las regiones el costo medio de los proyectos resultó entre el 10% y el 15% inferior a lo calculado en la evaluación inicial. En Africa, las operaciones costaron un 16% más que lo estimado. Con frecuencia, los costos inferiores a los previstos son consecuencia de las devaluaciones de la moneda, pero en algunos casos se debieron a cancelaciones y reducciones del alcance de las operaciones realizadas durante la ejecución y relacionadas con escasez de fondos nacionales. Los costos que resultaron

superiores a los previstos pueden atribuirse, en la mayoría de los casos, a demoras o a subestimaciones en el diseño de los proyectos.

Variaciones en el desempeño

En Asia oriental y meridional se obtuvieron los mejores resultados en todos los aspectos del desempeño global.

Considerando el desempeño por sectores, los mejores resultados corresponden a la esfera de los recursos humanos, ya que el 83% fue calificado de satisfactorio, y los peores a la agricultura; aun cuando en este último sector hubo cierta mejora en relación al desempeño medio de los últimos años evaluados, sólo el 60% se clasificó como satisfactorio.

Al comparar los resultados de las operaciones aprobadas entre 1974 y 1979 con las aprobadas entre 1980 y 1985, se advierte que mejoraron notablemente en el sector del transporte. En conjunto, el desempeño se deterioró, principalmente, en los sectores de abastecimiento de agua, electricidad y finanzas, pero se ampliaron considerablemente los objetivos y el alcance de las operaciones del Banco.

Factores determinantes del desempeño

En el examen de este año se analizan las causas que han determinado los resultados de las 1.339 operaciones evaluadas por el DEO entre 1991 y 1994.

La actuación de los prestatarios durante las etapas de preparación y ejecución fue el factor de mayor incidencia en el resultado de las operaciones. (Dentro de la expresión "la actuación de los prestatarios" se incluye el marco normativo para las operaciones respaldadas por el Banco, el nivel de compromiso del gobierno con las finalidades de la operación, el suministro y la confiabilidad de los fondos nacionales para la operación, los procedimientos administrativos empleados y la calidad del proceso decisorio.) En términos generales, la deficiente gestión de los prestatarios y el cumplimiento inadecuado de las estipulaciones de los préstamos dieron lugar a resultados poco satisfactorios, dudosa sostenibilidad y escasa contribución al desarrollo institucional.

El segundo factor en orden de importancia fue la eficacia del propio Banco para realizar su tarea. El análisis incluyó evaluaciones de "la actuación del Banco" en relación con las políticas de operaciones en las sucesivas etapas del ciclo de los proyectos: identificación, preparación, evaluación inicial y supervisión. Se determinó que tenían especial importancia la calidad de la evaluación inicial y una supervisión firme de las operaciones en realización.

En cuanto a la cartera de cada país, en el desempeño influyeron mucho la estabilidad macroeconómica, el aumento del ingreso per cápita y la buena gestión de gobierno.

Los resultados indican que la evaluación inicial y la supervisión del Banco pueden incidir considerablemente en el resultado de las operaciones y la sostenibilidad de los beneficios, pero que se necesita un esfuerzo extraordinario para compensar los efectos de una política desfavorable y de un clima poco propicio para la ejecución.

Consecuencias

Los resultados indican que la vía más directa para mejorar el desempeño de la cartera consiste en prestar con mayor selectividad, dando prioridad a los países con un clima macroeconómico apropiado. Cuando el marco normativo es adverso, es mejor que el Banco se concentre en servicios no crediticios encaminados a restablecer las políticas adecuadas. Probablemente, el método más eficaz en función de los costos serán la coordinación de la ayuda y el diálogo con las autoridades del país acerca de las políticas, conforme a los estudios económicos y sectoriales. Cuando un gobierno esté empeñado en reformar las instituciones, quizás se justifique proporcionarle un financiamiento moderado para que pueda fortalecer su competencia.

En los países en que el desempeño de la cartera ha sido mediocre, el Banco debería concentrar sus contribuciones en el logro de la estabilización macroeconómica y las reformas estructurales que fomentan el crecimiento. Es probable que la mejora sostenida del marco normativo redunde en beneficio del desempeño de la cartera, tanto desde el punto de vista del efecto en el desarrollo durante la etapa de ejecución como de la sostenibilidad de los beneficios. Lo dicho subraya la importancia de enderezar los fundamentos económicos, que es también el motivo principal para financiar operaciones de ajuste.

Desempeño por esferas

A fin de determinar cuáles son las prácticas óptimas y qué enseñanzas ha dejado la experiencia en materia de alivio de la pobreza, desarrollo ecológicamente sostenible y desarrollo del sector privado, se examinaron las 737 operaciones que el DEO analizó en 1993 y 1994 basándose en las evaluaciones *ex post* y el estudio de los informes de terminación de los proyectos. Sólo se tomaron en cuenta las operaciones cuyos componentes se ocupaban expresamente de los tres temas mencionados, si bien hubo muchas otras que pudieron tener efectos positivos o negativos sobre la pobreza, el medio ambiente o el desarrollo del sector privado.

Reducción de la pobreza

La mayoría de las operaciones con componentes relativos a la reducción de la pobreza apoyó los esfuerzos para aumentar el nivel de ingresos de los beneficiarios relativamente pobres. Se procuró mejorar los métodos de cultivo, crear oportunidades de empleo y proporcionar acceso al crédito, mejores viviendas y programas de protección social. La experiencia recogida destaca la importancia de:

- Los procesos de participación de abajo arriba, que promueven la intervención de los beneficiarios en el diseño y la ejecución.
- Los métodos cooperativos, que fomentan la confianza de los beneficiarios, el espíritu empresarial y la innovación.
- La regularización de títulos para la utilización de las tierras, a fin de alentar la participación y el compromiso de los beneficiarios en actividades que favorezcan el desarrollo.
- Medidas innovadoras que incentiven a los beneficiarios a autofinanciarse y fortalezcan los vínculos entre las instituciones del sector público y las del sector privado.
- Los programas de acción social, como los sistemas de protección social y la preservación de los servicios básicos, para resguardar a los pobres de las consecuencias adversas del ajuste.

Sostenibilidad ambiental

El Banco emprende programas focalizados, incluso proyectos específicos, actividades regionales y mundiales, y elabora estrategias y políticas a fin de apoyar el desarrollo ecológicamente sostenible. Tres son los tipos de proyectos más frecuentes: los destinados a la reducción de la contaminación y al medio urbano; los vinculados a los recursos naturales y al medio rural, y los encaminados a fortalecer la capacidad de ordenación ambiental local y nacional y la participación en la adopción de decisiones sobre el medio ambiente.

Enseñanzas derivadas de la experiencia:

- Deben seguir realizándose evaluaciones de los efectos ambientales aun después de autorizados los proyectos.
- El fortalecimiento de la capacidad institucional en materia de ordenación ambiental puede ser la contribución más importante del Banco a largo plazo.
- Sensibilizar a la población acerca de los peligros ambientales puede producir beneficios duraderos.
- Para poder enfrentar mejor las emergencias ambientales es preciso contar con una preparación temprana y con frecuencia un rápido respaldo técnico y financiero.

Desarrollo del sector privado

El Banco apoya el desarrollo del sector privado fomentando las actividades destinadas a mejorar las condiciones comerciales, favoreciendo la reforma y la privatización de las empresas públicas cuando no hay duda de que el sector privado utilizaría con mayor eficacia los recursos,

impulsando la participación privada en el sector de infraestructura y colaborando con la reforma del sector financiero.

Enseñanzas derivadas de la experiencia:

- Lo más importante es contar con un sólido clima macroeconómico.
- En los países que están pasando de una economía dirigida a otra de mercado, la clave para mejorar el clima económico y despertar el interés del sector privado es tratar de alcanzar, de manera gradual pero sostenida, la estabilización y la liberalización.
- Los gobiernos deben manifestar de manera inequívoca su decisión de no cambiar la orientación de las reformas adoptadas, por ejemplo, modificando el marco jurídico en el que actúa el sector privado.
- Cuando los gobiernos están empeñados en llevar a cabo las reformas necesarias para el desarrollo del sector privado, las políticas, medidas y disposiciones pertinentes deben preceder a la intervención del Banco y entonces se pueden poner menos condiciones a los préstamos.
- En las reformas exitosas, el Banco realizó estudios sectoriales de calidad, sin tratar de colocarse en primer plano, al tiempo que proporcionaba un eficaz apoyo técnico y normativo.
- Si los mercados de capitales todavía se están organizando, los préstamos para intermediación financiera, diseñados con el mínimo posible de reglamentaciones y condiciones fijadas por el libre juego del mercado, pueden encauzar eficazmente el crédito hacia los empresarios privados.

Cómo mejorar la eficacia en términos de desarrollo

El Banco puede aprender y está aprendiendo, a partir de los antecedentes registrados en materia de desempeño y de una comprensión cada vez más clara de los factores que lo determinan. Entre las enseñanzas generales extraídas de los resultados de las evaluaciones de este año se cuentan:

Una sólida política económica. Un medio económico estable y abierto contribuye al buen resultado de los proyectos. A fin de alcanzar los objetivos previstos, las decisiones oficiales que afectan la microeconomía o los proyectos deben tomar plenamente en cuenta las condiciones económicas en las que se llevan a cabo los proyectos.

La calidad en las etapas iniciales. La calidad de la preparación y la evaluación inicial es importante para el desempeño del proyecto y de la cartera y para la viabilidad de los beneficios.

Gestión de la cartera. Tanto una gestión atinada de la cartera, incluida la gestión de los riesgos, como la calidad de la ejecución por parte del prestatario y de la supervisión del Banco son fundamentales para el desarrollo. Los resultados de las evaluaciones señalan que el Banco todavía suele ser demasiado optimista acerca de los efectos que las operaciones en curso tendrán sobre el desarrollo. Se necesita una gestión más rigurosa de cartera, centrada en los objetivos relacionados con el desarrollo, y una mejor aplicación de las directrices del Banco sobre seguimiento y evaluación.

Asociaciones en pro del desarrollo. A medida que las operaciones se tornan más complejas y exigentes, tanto para los prestatarios como para el Banco, las asociaciones pueden mejorar notablemente la gestión de los riesgos o ayudar a minimizarlos. Para que sean eficaces, será necesario que el Banco actúe de manera coordinada con otros organismos que se ocupan del desarrollo y con organizaciones no gubernamentales, cuando corresponda.

(BOX Page 1)

**Evaluation Results for 1994, Departamento de Evaluación de Operaciones. Washington, D.C., Banco Mundial, 1995 (de próxima aparición).*

(BOX Page 2)

Recuadro 1: Cómo evalúa el Banco sus operaciones

Cuando se realizan evaluaciones independientes en el Banco, se toman en cuenta diversas facetas que se sintetizan en las clasificaciones de los resultados, sostenibilidad de los beneficios y desarrollo institucional.

Para evaluar los *resultados*, se consideran:

- *La pertinencia:* el grado de compatibilidad entre las finalidades de la operación y las estrategias de asistencia a los diversos países y sectores, y los objetivos del Banco según la esfera.
- *La eficacia:* en qué medida la operación cumplió sus objetivos materiales, macroeconómicos, sectoriales y financieros.
- *La eficiencia* en relación con los insumos: para determinarla, se deben volver a evaluar los costos y los plazos de ejecución. Cuando los beneficios se pueden cuantificar, se calcula la tasa de rendimiento.

La *sostenibilidad* mide la probabilidad que tiene una operación de mantener los logros, obtenidos o previstos, durante toda la fase operativa. A fin de juzgar la viabilidad de los beneficios, se toman en cuenta ocho factores: el compromiso del gobierno; el marco normativo; la eficacia institucional y administrativa; la viabilidad económica, técnica, financiera y ambiental, y la participación de los beneficiarios.

El *desarrollo institucional* es el proceso de mejorar la capacidad de un país para emplear eficazmente sus recursos humanos, organizativos y financieros. Se evalúa el progreso alcanzado o previsto en materia de desarrollo institucional, como resultado de la operación.

Aun cuando algunas operaciones no hayan logrado un buen desempeño en algunos de estos parámetros, pueden realizar valiosos aportes al desarrollo.

(BOX Page 2)

Recuadro 2: Operaciones sobresalientes

De las operaciones evaluadas en 1994, 18 se consideraron sobresalientes. Resultaron pertinentes e innovadoras, superaron todos los objetivos importantes y es posible repetirlos. Si bien por lo demás fueron diferentes entre sí, comparten las siguientes características peculiares:

- Fueron originadas por los prestatarios.
- Tuvieron un diseño relativamente sencillo.
- El Banco se ocupó ampliamente de ellas y vigiló con detenimiento su evolución.

(BOX Page 3)

Recuadro 3: El desempeño desde distintos ángulos

En el Gráfico 1, donde las operaciones se han agrupado de acuerdo al año en que fueron aprobadas, se observa una leve tendencia ascendente. (Desde 1985 se han evaluado muchas operaciones, pero su número no es suficientemente representativo para realizar una estimación válida del desempeño.) En el Gráfico 2, donde las operaciones se han agrupado según el año de cierre, se incluyen las operaciones más recientes y se evidencia un deterioro del desempeño en 1993.

Gráfico 1: Desempeño de las operaciones evaluadas

por año de aprobación, 1967-85

Porcentaje de operaciones satisfactorias

Año de aprobación

proyectos

desembolsos reales

Gráfico 2: Desempeño de las operaciones evaluadas

por año de cierre, 1980-93

Porcentaje de operaciones satisfactorias

Año de cierre

proyectos

desembolsos reales

(BOX Page 4)

OED Précis es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial y tiene por objeto contribuir a la difusión de los resultados de las últimas evaluaciones *ex post* entre los especialistas que se ocupan del desarrollo dentro y fuera del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben entenderse como las del Banco Mundial o sus instituciones afiliadas. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la directora, Rachel Weaving, G-7137, Banco Mundial, teléfono 473-1719, Internet: rweaving@worldbank.org