

# Précis



## Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, 2000: De la estrategia a los resultados

**E**N EL EXAMEN DE 2000 SE CONFIRMA QUE se produjeron mejoras considerables en las actividades de desarrollo del Banco durante los últimos cinco años. A pesar de las dificultades y los cambios en la economía mundial, el desempeño de la cartera superará, probablemente, la meta del 75% de resultados satisfactorios establecida en el Pacto Estratégico para el ejercicio de 2000. En el Examen, sin embargo, se llegó a la conclusión de que los resultados de los programas de alcance nacional difieren con frecuencia de los resultados agregados de la cartera de un país. La eficacia para el desarrollo en cada país depende de la forma en que las estrategias e instrumentos, incluidas las asociaciones, se adaptan a las situaciones concretas, y no sólo del desempeño de los proyectos. Además, de los exámenes de las estrategias sectoriales y temáticas realizados por el DEO se deduce que, aunque el Banco por lo general articula un marco estratégico coherente, con frecuencia dichas estrategias encuentran dificultades para su aplicación.

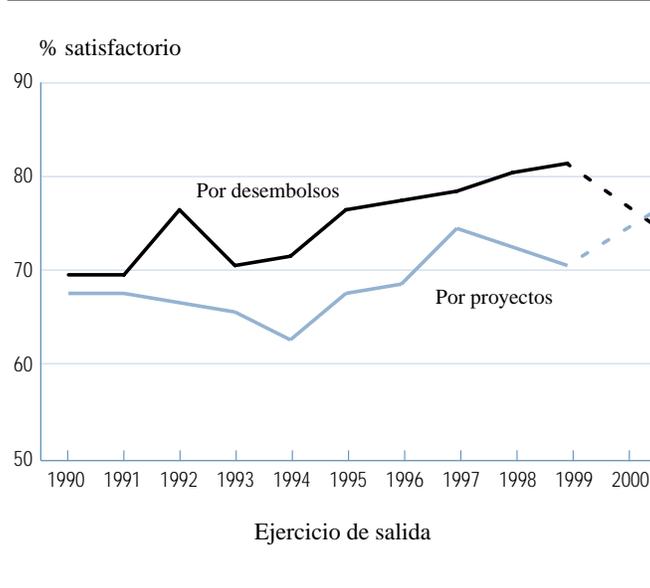
El Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, 2000 se basa en las conclusiones de las evaluaciones más recientes del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) como guía para la gestión de las tensiones y los objetivos de los proyectos, los programas de asistencia a los países y las actividades sectoriales y temáticas.

### Un mandato que es cada vez más complejo

El mandato del Banco 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



Gráfico 1. Tendencias de los resultados satisfactorios de los proyectos



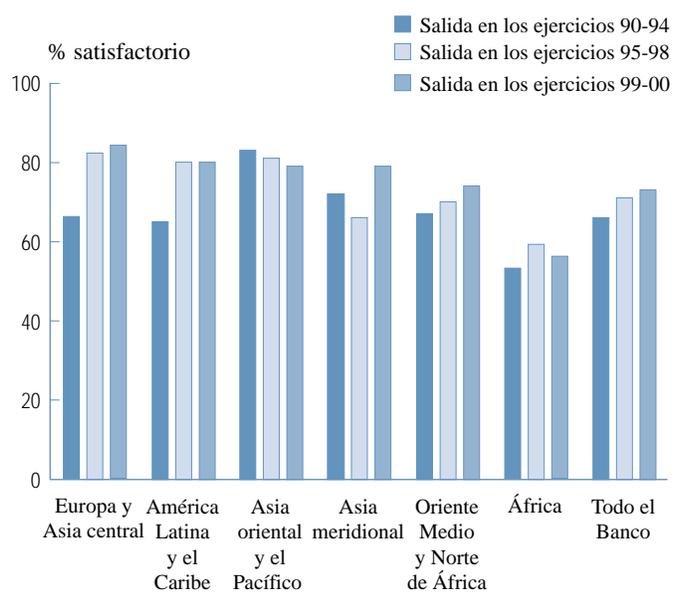
deuda y los bienes públicos mundiales. El Banco, además, ha asumido la tarea de generar y difundir los conocimientos relacionados con el desarrollo, implicar a sus socios en los debates sobre políticas de alcance mundial y hacer frente a los desafíos del desarrollo que no se pueden resolver de manera eficaz con intervenciones limitadas únicamente a los países. Esas respuestas institucionales han originado tensiones y disyuntivas entre los objetivos.

### Tendencias del desempeño

A pesar de las difíciles condiciones económicas, los esfuerzos del Banco por mejorar la calidad de los proyectos durante los últimos cinco años han dado fruto. Las estimaciones preliminares de las salidas del ejercicio de 2000 indican que los resultados satisfactorios, que en el ejercicio de 1999 habían sido del 72%, subieron al 77%. El desempeño de los proyectos, ponderado por los desembolsos, se deterioró entre el ejercicio de 1999 y el de 2000, debido a la salida de dos grandes proyectos de petróleo y gas en Rusia que no eran satisfactorios (Gráfico 1). El desempeño en función de los desembolsos se recuperará, probablemente, cuando se evalúe el resto de los datos correspondientes al ejercicio de 2000. Los resultados de los proyectos en África continúan estando por debajo de la media del Banco, 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 (Gráfico 2).

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

Gráfico 2. Tendencias regionales en las operaciones satisfactorias, por proyectos



proyecto a la capacidad del prestatario.

Los resultados relacionados con el desarrollo institucional han alcanzado un nuevo tope del 43% (porcentaje calificado como substancial) y la sostenibilidad ha llegado al 57%. Pero aún queda mucho por mejorar en el desempeño del Banco y en el desarrollo de la capacidad del prestatario.

Los préstamos para ajuste continúan obteniendo buenos resultados: el 86% de las calificaciones fueron satisfactorias en el ejercicio de 1999/2000, pero las conclusiones de las auditorías de los proyectos y de las 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.

### Tensiones y soluciones de compromiso

A medida que intenta aplicar un programa cada vez más ambicioso, el Banco debe hacer frente a varias tensiones y desafíos. Debe aprender a compaginar las prioridades de los clientes y de la institución, a adaptar las soluciones mundiales a las condiciones locales, a dar apoyo a los países con circunstancias muy ventajosas y también con circunstancias poco ventajosas, pero donde la pobreza tiene una alta incidencia, y a garantizar la eficiencia y la selectividad al mismo tiempo que intenta alcanzar una visión global del desarrollo, utilizando sabiamente las asociaciones.

En el Examen se llega a la conclusión de que las reformas y los programas de desarrollo tienen mayores probabilidades de recibir apoyo si hay un consenso inter-

no 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 en términos de 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 los recursos no otorgan la 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 ellos, 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 de lograr ahorros en las operaciones del Banco mediante una delineación más nítida de su ventaja comparativa.

### Adaptación al contexto de cada país

En los últimos años, el Banco ha tratado de desviar su atención de los proyectos individuales hacia el plano su-

perior de los programas de alcance nacional. Los resultados de éstos difieren con frecuencia de los resultados agregados de la cartera de un país (véase el Cuadro 1), y no están necesariamente determinados por su nivel de ingreso (Gráfico 2). Las evaluaciones de la asistencia a los países realizadas por el DEO, la información de las evaluaciones de proyectos y las otras pruebas indican que el grado de compromiso del prestatario con el programa y la adaptación de las estrategias, programas, procesos y asociaciones del Banco a la situación del país son los dos determinantes más importantes de los resultados de los programas de alcance nacional.

Las evaluaciones de los países confirman que el Banco ha dado mayor impulso a la lucha contra la pobreza, pero no siempre ha sido clara la vinculación entre los programas del Banco para países y los resultados en el frente de la pobreza. Se debe continuar trabajando para integrar las estrategias de base amplia de lucha contra la pobreza a los programas macroeconómicos y sectoriales y para fortalecer la supervisión y evaluación de aquellas. Además, en las evaluaciones de la asistencia a los países se observó una pauta de excesivo optimismo respecto de la receptividad de los gobiernos prestatarios al asesoramiento del Banco, su disposición a abordar reformas difíciles y su capacidad para aplicar las medidas recomendadas. En algunos casos, el Banco ha otorgado financiamiento para apoyar reformas — tanto a través de préstamos para ajuste como para inversión — antes de que existiera el consenso suficiente. El uso del análisis por las partes interesadas se está difundiendo, pero aún constituye una excepción a la regla.

Las operaciones de financiamiento son los elementos básicos de los programas de alcance nacional, pero los servicios no crediticios del Banco, entre los que se incluyen los estudios económicos y sectoriales, la coordinación de la ayuda y las asociaciones, también influyen en la eficiencia del financiamiento y en los resultados generales del programa. El Banco está adoptando medidas para ser más selectivo, vinculando el monto del financiamiento con la calificación del desempeño de cada país. Pero mantener el financiamiento a pesar del desempeño deficiente es contribuir a que los resultados no sean satisfactorios.

**Cuadro 1: Comparación entre los resultados de los programas de alcance nacional y el desempeño de la cartera**

Desempeño de la cartera (% de proyectos satisfactorios)	Resultado de los programas de alcance nacional			
	Totalmente satisfactorio	Parcialmente satisfactorio	Insignificante	Deficiente
>85	<b>Argentina (1996-00)</b> <b>Uruguay (1990-00)</b>	Kazajstán (1991-99) <i>Burkina Faso (1989-99)</i>		<b>Costa Rica (1990-00)</b>
70-85		<b>México (1989-99)</b> <i>Tanzania (1996-00)</i>	Indonesia (1993-98)	Paraguay (1990-00)
50-69	<i>Ghana (1995-00)</i> <i>Uganda (1986-99)</i>	Egipto (1990-00) <i>India (1990-00)</i>	<b>Tanzania (1986-95)</b>	
<50		<i>Camerún (1996-00)</i>		Camerún (1982-95) Papua Nueva Guinea (1989-00)

Nota : Ingreso: negrita = mediano alto; estándar = mediano bajo; cursiva = bajo.

En los países de ingreso mediano, en particular los que tienen acceso a capitales privados, la contribución financiera del Banco suele ser anticíclica y verse afectada por el costo de las operaciones con él. El acceso a los capitales privados varía, por supuesto, de un país a otro y de un sector a otro, y no es binario. Pero las tendencias del financiamiento parecen indicar que el Banco debería revisar sus actividades de financiamiento en los países con capacidad sólida y acceso inmediato al capital privado, y perfeccionar sus servicios no crediticios en los países que, en razón de su desempeño deficiente o de crisis externas, no pueden recurrir a los mercados de capital. El Banco debería orientar sus actividades crediticias y no crediticias hacia la obtención de apoyo para algunas reformas y para el desarrollo institucional; el aprendizaje interdisciplinario, y la promoción de los bienes públicos mundiales.

En muchos países de ingreso bajo, la falta de capacidad del prestatario y de recursos financieros locales constituyen serios obstáculos. En esos casos, el Banco debería fortalecer, en primer lugar, la capacidad para coordinar la ayuda, colaborar en la unificación de las normas de los donantes y ayudar a los prestatarios a conseguir una mayor coordinación y coherencia de las actividades de los donantes. En segundo lugar, inclusive en un país de ingreso bajo con buen desempeño, la simplificación del diseño de los proyectos y programas y la aplicación gradual de las reformas constituyen una prioridad. En tercer lugar, como se confirmó en las evaluaciones de asistencia a los países para Burkina Faso y Uganda, el Banco debería seguir tratando de reforzar sus oficinas en los países de ingreso bajo, pues ello ayuda a mejorar la supervisión de los proyectos y a profundizar el diálogo con el país.

Un problema especial es encontrar la manera de reducir la pobreza en los países de ingreso bajo que tienen sistemas de gobierno y marcos normativos deficientes. El Banco debe reforzar y aclarar su planteamiento, diagnosticando los factores que condicionan el desempeño y utilizando su capacidad de convocatoria para lograr mayor consenso en torno a la reforma. Deberían 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 para un fin determinado 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.

#### *Desempeño sectorial y temático*

La mayor atención del Banco al plano superior de la estrategia en los países ha ido acompañada de medidas para mejorar el desempeño sectorial y temático en el plano nacional y mundial. El desafío ha sido: 1) fortalecer el enfoque estratégico y el contenido normativo de los servicios crediticios y no crediticios del Banco en sectores específicos y 2) integrar las prioridades temáticas interdisciplinarias —en particular, la pobreza, la participación y la igualdad de la mujer— en una gran variedad de actividades del Banco.

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, tomando en cuenta la situación especial de cada país y re-

**Directora:** Elizabeth Campbell-Pagé

**Editora:** Caroline McEuen

**Adjunta:** Juicy Qureishi-Huq

## FORMULARIO DE PEDIDO

► *Précis* se distribuye en forma gratuita. Comuníquese con el Centro de Consultas del DEO por teléfono (1-202/458-4497) o envíe este formulario por fax (1-202/522-3125). También puede enviar su pedido por correo electrónico a: [eline@worldbank.org](mailto:eline@worldbank.org)

► Envíe este formulario por correo a:

*Précis*-OEDPK, World Bank

1818 H St. N.W.

Washington, D.C. 20433, EE.UU.

Cantidad	Título	Précis No

► Sírvanse incluirme en la lista de correo de *Précis*.

Nombre \_\_\_\_\_

Dirección \_\_\_\_\_

Ciudad \_\_\_\_\_ Estado \_\_\_\_\_

Código postal \_\_\_\_\_ País \_\_\_\_\_

Teléfono \_\_\_\_\_

► Para pedidos de gran envergadura, sírvase comunicarse con el InfoShop del Banco Mundial al teléfono: 1-202/458-5454, fax: 1-202/522-1500, ó por correo electrónico a: [books@worldbank.org](mailto:books@worldbank.org)

► Ésta y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en la Internet en:

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

► Para ordenar nuestros libros, sírvase comunicarse con:

The World Bank Fulfillment Center

PO Box 960

Herndon, VA 20172-0960, EE.UU.

Tel: 1-703/661-1580

Fax: 1-703/661-1501

Internet: <http://www.worldbank.org>

Seleccione las publicaciones en la página de presentación del Banco Mundial.

Correo electrónico: [books@worldbank.org](mailto:books@worldbank.org)

**DECLINACIÓN DE RESPONSABILIDAD:** OED *Précis* es obra de la Unidad de Extensión y Divulgación, Grupo de Asociaciones y Conocimientos, Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal y editores de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial, sus instituciones afiliadas o sus Directores Ejecutivos.

## Précis recientes del DEO

- 203 En busca del equilibrio: Estrategia forestal del Banco Mundial
- 202 Reducción de la pobreza en el decenio de 1990: La estrategia del Banco Mundial
- 201 Ofensiva en favor de la asociación: La coordinación de la ayuda y el Banco Mundial
- 200 La evaluación de los aspectos relativos al género y el desarrollo en el Banco Mundial
- 199 La creación de un mejor sistema de transporte en Ghana
- 198 Extensión agrícola: La experiencia de Kenya
- 197 hacia una estrategia de desarrollo integral
- 196 La evaluación y el desafío del desarrollo
- 195 Evaluaciones de la pobreza: Cómo conseguir una mayor repercusión
- 194 Involuntary Resettlement: The Large Dam Experience
- 193 Alianza para la educación en Jordania
- 192 La reforma del sector eléctrico de Bolivia
- 191 Bangladesh: La formación de alianzas ha contribuido al progreso
- 190 El transporte en Indonesia
- 189 La atención de la salud en Brasil: el tratamiento de situaciones complejas
- 188 Atención de la salud en Malí: Aprovechamiento de la participación de la comunidad
- 187 Atención de salud en la India: El aprendizaje basado en la experiencia
- 186 La salud en el mundo: la respuesta al desafío
- 185 Coordinación de la ayuda y reconstrucción después de los conflictos bélicos: La experiencia de Cisjordania y Gaza

*Précis aussi disponible en français*

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

*Précis en español también disponible*

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

## OED Serie de estudios

- 1999 Annual Review of Development Effectiveness
- Developing Towns and Cities: Lessons from Brazil and the Philippines
- Evaluation and Development: The Institutional Dimension (Transaction Publishers)
- Financial Sector Reform: A Review of World Bank Assistance
- India: The Dairy Revolution
- Investing in Health: Development Effectiveness in the Health, Nutrition, and Population Sector
- Investing in Health: Development Effectiveness in the Health, Nutrition, and Population Sector
- Nongovernmental Organizations in World Bank-Supported Projects
- Poverty Reduction in the 1990s: An Evaluation of Strategy and Performance
- The World Bank Forest Strategy: Striking the Right Balance
- The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction

## OED Serie en varios idiomas

- Assessing Development Effectiveness: Evaluation in the World Bank and the International Finance Corporation
- Appréciation de l'efficacité du développement: L'évaluation à la Banque mondiale et à la Société financière internationale*
- Determinar la eficacia de las actividades de desarrollo: La evaluación en el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional*
- Côte d'Ivoire Revue de laide de la Banque mondiale au pays*
- Philippines: From Crisis to Opportunity
- Filipinas: Crisis y oportunidades*
- Rebuilding the Mozambique Economy: Assessment of a Development Partnership
- Reconstruir a Economia de Moçambique*

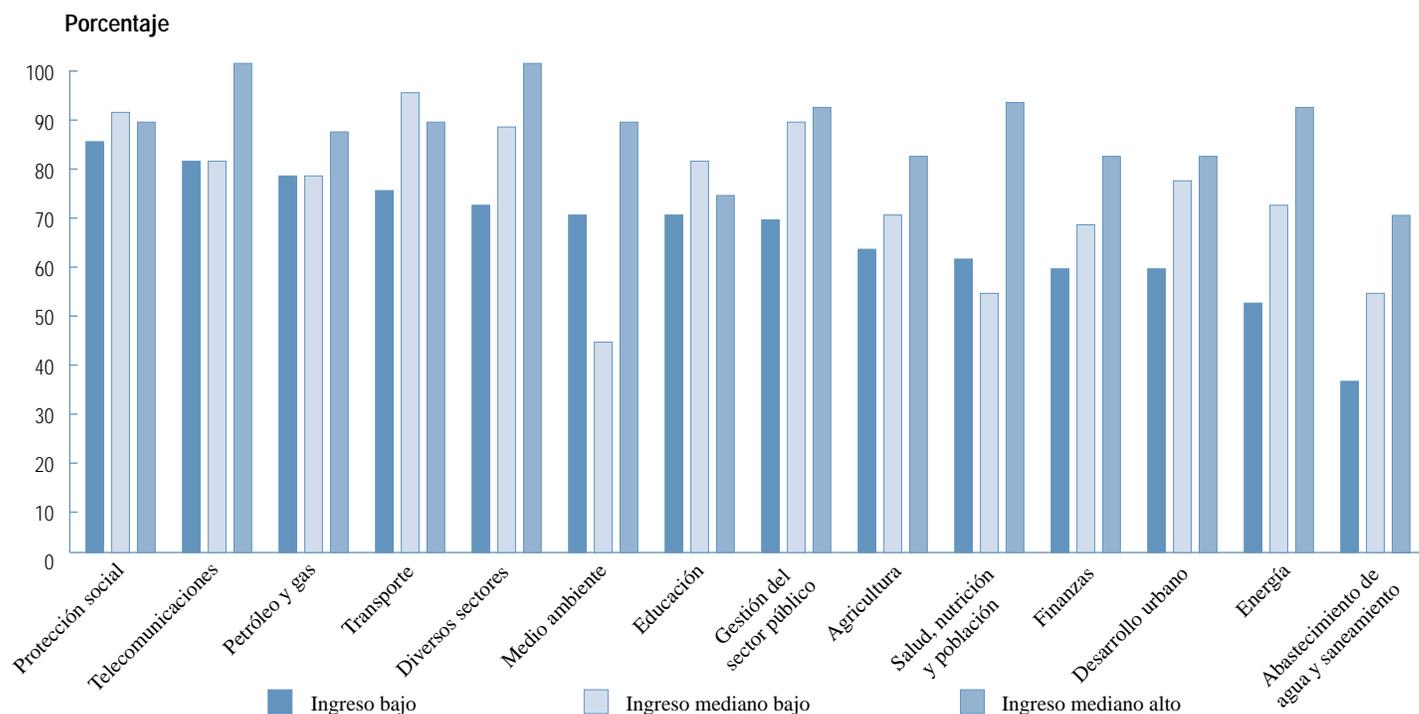
gión. Las estrategias sectoriales y temáticas son medios importantes para articular objetivos institucionales y para el logro de las metas internacionales de desarrollo, pero deben compaginarse con el planteamiento de los programas del Banco en los países, basado cada vez más en la demanda. El acuerdo respecto de 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 abordar 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 por países concretos 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. Aunque los estudios económicos y sectoriales patrocinados por el Banco Mundial poseen, por lo general, una buena calidad técnica, debe darse un mayor impulso a la participación local y la difusión de las conclusiones.

Para organizar y consolidar las conclusiones de las evaluaciones sectoriales y temáticas, los evaluadores del DEO consideraron, desde diversos ángulos, ocho estrategias sectoriales y temáticas analizadas recientemente. La mayoría de las estrategias y políticas se habían formulado durante la primera mitad del decenio de 1990. La calidad y la relevancia del marco estratégico reciben la calificación media más elevada, y la calidad de los planes para su instrumentación, la más baja.

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 y ninguna de las estrategias sectoriales evaluadas contenía un plan explícito y verificable para su instrumentación. Recientemente, en algunos documentos de estrategia sectorial se ha otorgado mayor atención a las repercusiones comerciales de las metas sectoriales y temáticas, pero el constante desequilibrio de la estructural matricial hace muy difícil una gestión de las estrategias sectoriales y temáticas orientada a los resultados. El análisis del DEO sugiere que se debe prestar mayor atención a los cuatro elementos de una estrategia sectorial eficaz: un marco *normativo* claro; un plan de acción para mejorar el *desempeño* pasado; un *programa* específico de asistencia para el desarrollo en cada país y en el plano mundial, y una definición de la función del Banco que tome en cuenta las actividades de los *asociados*.

Gráfico 3. Los resultados de los proyectos sectoriales varían en función del ingreso del país



### Dilemas que se deben afrontar

En el Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, 2000 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:

- 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.
- El Banco debería concentrarse en la aplicación eficaz de sus políticas y estrategias mediante la sabia adaptación a los diferentes entornos institucionales, sociales y políticos.
- 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.

### Mayor selectividad

El Banco tendrá que adaptar también su estructura orgánica, prácticas comerciales e instrumentos operacionales con el fin de reducir la enorme presión a que se ve sometida la organización —y que, si no se pone remedio, podría echar por tierra su eficacia en términos de desarrollo:

- Las estrategias, programas, procesos presupuestarios e incentivos del personal del Banco deberían estar más expresamente vinculados con el logro de resultados, de conformidad con la misión y la ventaja comparativa del Banco. Los procesos presupuestarios deberían reformarse para que las estrategias institucionales vayan acompañadas de las correspondientes asignaciones de recursos. 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 debería lograr un equilibrio más adecuado entre gestión de los conocimientos y creación de conocimientos, tanto a escala nacional como mundial. Debería encargarse de la supervisión y seguimiento de la calidad y coherencia de todas sus actividades en relación con los conocimientos.
- Para lograr una selectividad responsable a través de asociaciones eficaces, el Banco deberá evaluar de forma seria y constante las competencias básicas y la ventaja comparativa de la institución con respecto a los países clientes y los asociados internacionales. Ello puede significar el abandono de actividades que pueden realizar otros socios.