

Précis

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL OTOÑO DE 2002 NÚMERO 229

El desarrollo de la capacidad de evaluación: una prioridad cada vez más importante

El primer informe anual sobre el desarrollo de la capacidad de evaluación (*Annual Report on Evaluation Capacity Development*), preparado por el DEO, señala que el Banco Mundial está prestando un apoyo cada vez mayor a las actividades de desarrollo de la capacidad de evaluación (DCE) y que en la actualidad las realiza en 21 países. El DCE se concentra en fortalecer la capacidad de los países para evaluar su propio desempeño, particularmente en lo que se refiere a los esfuerzos orientados a mitigar la pobreza. El Banco es cada vez más consciente de que las actividades de seguimiento y evaluación son necesarias para una gestión basada en resultados, así como para el aprendizaje y la rendición de cuentas. El DEO ha elaborado este informe con objeto de proporcionar información sobre el DCE al Directorio Ejecutivo del Banco, contribuir a mejorar la calidad y cantidad de la labor que realiza la institución en materia de fortalecimiento de la capacidad en este ámbito, y establecer un marco para la evaluación anual de las actividades de DCE.

En los últimos años, el respaldo del Banco a las actividades de desarrollo de la capacidad de evaluación (DCE) ha crecido rápidamente. Durante la preparación del inventario para este primer informe quedó de manifiesto que no existe un listado central y completo de las principales actividades en curso sobre DCE ni de los puntos de contacto en las oficinas regionales o las redes. La toma de inventario reveló la confusión que reina entre el personal del Banco y en los países prestatarios sobre lo que abarca el seguimiento y la evaluación (SyE), es decir, las herramientas y enfoques disponibles, sus usos, y la naturaleza y requisitos que deben caracterizar al fortalecimiento de la capacidad para que la institucionalización del SyE sea sostenible.

SyE y DCE: una prioridad cada vez más importante

Desde 1994, el Banco posee una estrategia formal para el DCE que hace hincapié en ayudar a los países a fortalecer sus enfoques relativos al SyE para procurar una buena gestión de gobierno y como parte de un esfuerzo más amplio de reforma del sector público. Esta estrategia reconoce que cuando los gobiernos entienden el concepto de eficacia en términos de desarrollo —a saber, la eficiencia y eficacia de lo que funciona, lo que no funciona, por qué motivos y en qué contextos— éstos pueden mejorar sus resultados. Durante los últimos años, la importancia del DCE ha crecido de forma notable en respuesta a ciertas tendencias



Definiciones

El **seguimiento** comprende la supervisión regular de los insumos, las actividades, los productos, el alcance, los resultados y el impacto de las actividades de desarrollo en el ámbito de los proyectos y los programas y en los niveles sectorial, nacional y mundial.

La **evaluación** es la valoración sistemática y objetiva de la pertinencia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad e impacto sobre el desarrollo institucional de una determinada intervención para el desarrollo.

El **desarrollo de la capacidad de evaluación** consiste en el fortalecimiento o la creación de sistemas de SyE en los países prestatarios, de modo que los propios países —el gobierno y la sociedad civil— realicen regularmente actividades de SyE.

importantes, como el énfasis en la orientación hacia los resultados y en el sentido de identificación con los proyectos y programas y el mayor reconocimiento de que para reducir la pobreza es esencial una acertada gestión de gobierno. Estas tendencias aparecen recogidas en el Marco Integral de Desarrollo y en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP).

En los últimos años, el DEO ha señalado en reiteradas ocasiones que, en general, el Banco ha hecho escaso progreso en la puesta en práctica de la estrategia de DCE acordada en 1994. Tanto el DEO como el Grupo de Garantía de Calidad han documentado la escasa conformidad con la directriz operacional sobre seguimiento y evaluación de los proyectos del Banco. Este hecho es particularmente preocupante si se tiene en cuenta que el DEO ha concluido recientemente que las deficiencias en materia de SyE son uno de los factores que explican los malos resultados obtenidos en el 38% de los proyectos del Banco calificados como insatisfactorios o muy insatisfactorios. En 1999, la administración del Banco creó un grupo de trabajo sobre SyE a nivel de toda la institución. Este grupo concluyó que existía un conjunto de deficiencias conexas en materia de

Énfasis en los resultados

Es evidente la importancia que reviste la calidad de los sistemas de los países para la medición y control de los resultados, en relación con la exigencia que tenemos ante nosotros. Esto impone una prima a nuestro respaldo a la creación de capacidad de administración del sector público, estadístico y sistemas de control y evaluación, que son importantes en sí mismos para el sustento de la responsabilidad de los países frente a sus ciudadanos, y de los acuerdos y convenios con donantes en función de los resultados. Nuestras instituciones poseen programas de respaldo a la formación de capacidad de evaluación y estadística, orientados a ayudar a los países a mejorar su medición, control y administración para la obtención de resultados, sea en el plano de los proyectos o a escala de una entidad o ministerio.

—Declaración hecha pública en Monterrey por los presidentes de los cinco bancos multilaterales de desarrollo el 20 de marzo de 2002.

SyE que eran comunes al Banco y a los países prestatarios: escasos incentivos para llevar a cabo un buen seguimiento y evaluación; rendición de cuentas difusa debido a la falta de claridad en la definición de las funciones y responsabilidades en el seno del Banco y entre éste y los prestatarios, y escasa capacidad para llevar a cabo estas actividades tanto en el Banco como en los países clientes.

En respuesta al informe del grupo de trabajo, el Banco decidió comenzar a incorporar el DCE en sus actividades habituales. Asimismo, se decidió establecer siete nuevos países piloto para actividades de DCE, que vendrían a sumarse a aquellos que ya se encontraban recibiendo ayuda en este campo. El inventario llevado a cabo como parte del informe anual sobre el DCE de 2002 reveló que hasta la primavera de ese año se habían puesto en marcha actividades nacionales de DCE respaldadas por el Banco en al menos 21 países: ocho en África, cinco en América Latina y el Caribe, cuatro en Europa y Asia central, dos en Asia meridional, uno en Asia oriental y el Pacífico, y uno en Oriente Medio y Norte de África. Estos países son: Albania, Argentina, Bangladesh, Bolivia, Brasil, Chile, Egipto, Etiopía, Filipinas, Ghana, Honduras, India (Andhra Pradesh), Madagascar, Malawi, Mozambique, Níger, Polonia, República Kirguisa, Rumania, Tanzania y Uganda. En la mayoría de ellos las actividades de DCE se encuentran en una fase inicial, si bien algunos (como Brasil, Chile, Filipinas y Uganda) han trabajado en el fortalecimiento de su capacidad de SyE desde hace más tiempo. Doce de ellos son países participantes en el programa de los DELP en los que el requisito de elaborar un documento de estrategia de lucha contra la pobreza para poder aspirar a una reducción de la deuda ha creado un incentivo para el DCE.

Incorporación del DCE en las actividades habituales del Banco

La experiencia del Banco en ayudar a los países a fortalecer sus propios *sistemas de SyE* pone de manifiesto la necesidad de elaborar enfoques basados en el contexto específico del país cliente, lo que incluye un sólido conocimiento de los puntos fuertes y débiles de su capacidad de SyE. Para que la incorporación del DCE en las actividades habituales del Banco pueda tener éxito, será necesario poner en marcha un programa más específico de capacitación en SyE para el personal. Asimismo, los equipos del Banco deberían identificar en cada país la demanda previsible de mayores esfuerzos destinados a SyE y, por lo tanto, determinar si existen oportunidades para desarrollar actividades de DCE en el futuro como parte de las reformas en la gestión del sector público que el Banco respalda en los países prestatarios.

La experiencia habida con el DCE, así como con otras formas de fortalecimiento de la capacidad, pone de relieve la importancia del compromiso del país y de su identificación con los programas. Los equipos del Banco que trabajan en los países tienen la tarea de lograr que las autoridades de gobierno se den mejor cuenta y comprendan más cabalmente la importancia del SyE, y de contribuir a generar una demanda de actividades de DCE en el país. La experiencia con los países que participan en el programa de los DELP revela que varios de ellos han hecho valiosos avances hacia la adopción de un enfoque más basado en la evidencia empírica al elaborar sus estra-

En qué consiste el “éxito” en materia de DCE

El DCE consiste en el fortalecimiento o la creación de sistemas de SyE en los países prestatarios, de modo que los propios países —el gobierno y la sociedad civil— realicen regularmente actividades de SyE para:

- Fundamentar las decisiones públicas en materia de asignación de recursos —formulación de políticas y planificación a través de los presupuestos nacionales y las estrategias de reducción de la pobreza—, proporcionando información sobre los beneficios y los costos previsibles de políticas, programas y proyectos alternativos.
- Contribuir al diseño y al curso de la gestión de las actividades (en el ámbito sectorial, programático y de proyectos), con inclusión de la prestación de los servicios públicos y la administración del personal; ésta es la función instructora del SyE.
- Incrementar la transparencia y apoyar la rendición de cuentas —la rendición de cuentas del gobierno ante el parlamento, la sociedad civil y los donantes—, y reforzar la rendición de cuentas en el seno del gobierno. El SyE constituye un instrumento para realzar la voz de la sociedad civil y someter al gobierno a una mayor presión para que mejore su desempeño.

tegas de reducción de la pobreza, lo que constituye un buen punto de partida para un tratamiento más sistemático del SyE.

En la mayoría de los DELP se destaca la importancia del SyE, y en varios de ellos se han identificado también algunas de las medidas necesarias para mejorar las bases de información subyacentes. Los documentos se centran principalmente en: i) el seguimiento del gasto —supervisión financiera— y ii) los indicadores de desarrollo a nivel nacional, que suelen incorporar los objetivos de desarrollo del milenio (ODM). Pero centrarse únicamente en estos indicadores tiene diversos inconvenientes. Son indicadores que no permiten establecer un vínculo estrecho entre el gasto público y la reducción de la pobreza. Además, el énfasis en la supervisión financiera y en los ODM no consigue medir el desempeño del gobierno en términos de sus procedimientos, productos y efectos directos. Por último, la aplicación de un enfoque basado en indicadores susceptibles de seguimiento (entre los que se incluyen los ODM) requiere un análisis de las razones que explican el buen o mal desempeño; es necesaria una evaluación para responder a estos interrogantes sobre el “porqué”.

Con algunas notables excepciones, como las representadas por países como Brasil, Chile y Polonia, los programas que lleva a cabo el Banco en los países de ingreso mediano están dedicando esfuerzos considerablemente menores al desarrollo de la capacidad de evaluación que los que se están aplicando en los países participantes en el programa de los DELP. Las restricciones de recursos financieros y humanos que pesan sobre las actividades de SyE en los países que no participan en el programa de los DELP son mucho menos severas, de modo que esos países pueden obtener resultados positivos en un plazo más breve. Además, los beneficios en términos de gestión de gobierno que se derivan de la aplicación y el uso de sistemas de SyE son tan importantes para ellos como para los

países de ingreso bajo que participan en el programa de los DELP.

Es necesario resolver una incoherencia entre las políticas y las directrices del Banco en materia de las actividades de SyE que se han de desarrollar en los países. La estrategia del Banco sobre gestión del sector público, por ejemplo, destaca como prioridad ayudar a los países a fortalecer su capacidad de SyE, pero son muy pocos los proyectos de reforma del sector público o de gestión del gasto público respaldados por el Banco que tienen un componente de DCE.

Un segundo ejemplo se encuentra en las directrices del Banco sobre los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza (CALP), concebidos para proporcionar respaldo crediticio a los programas de los países admisibles que participan en el programa de los DELP. Estas directrices nada dicen sobre la importancia que tienen los sistemas nacionales de SyE para sustentar tanto una buena gestión de gobierno como las expectativas fiduciarias del Banco.

Es asimismo necesario que exista una mayor coordinación y definición en materia de SyE en el seno del Banco, particularmente en las vicepresidencias regionales. Un enfoque regional del DCE que oriente y complemente el trabajo autónomo que se lleva a cabo en los países proporcionaría un medio para compartir las enseñanzas recogidas; aprovechar mejor las instituciones regionales; facilitar la cooperación con los bancos regionales de desarrollo y los donantes bilaterales en el campo del DCE; formar un cuerpo de consultores calificados en DCE, e identificar en cada oficina regional del Banco a funcionarios a quienes se pudiera consultar sobre temas de DCE o que pudieran actuar como coordinadores en esa materia en sus respectivas regiones. Un reto relacionado con éste al que el Banco debe enfrentarse es el de las implicaciones, en términos financieros y de personal, del respaldo a las actividades de SyE y DCE. Las actuales fuentes de financiamiento se hallan dispersas y deberán incrementarse cuando el DCE pase a formar parte de las actividades habituales del Banco. La administración del Banco acordó en el año 2000 contratar a 16 especialistas en SyE a tiempo completo para ayudar a fortalecer los sistemas de SyE y de DCE, pero este objetivo dista mucho de haber sido alcanzado. Por lo que se refiere a la dotación de personal, una alternativa posible consiste en recurrir a los especialistas en gestión del sector público de que dispone el Banco, lo que conllevaría desarrollar las aptitudes del personal en técnicas de SyE y en fortalecimiento de la capacidad mediante el uso de consultores para tareas específicas.

El Banco lleva 15 años realizando actividades de DCE y durante este período ha acumulado una experiencia considerable. Tanto el Banco como los países prestatarios se beneficiarían de un intercambio de información con otros organismos de desarrollo sobre las lecciones aprendidas de la labor de DCE pasada y presente: qué métodos de DCE parecen resultar más eficaces en función del costo, en qué circunstancias y por qué.

Conclusiones

El inventario de las actividades de DCE respaldadas por el Banco revela que en la institución existe un número pequeño pero creciente de equipos a cargo de los países que trabajan con los prestatarios para fortalecer sus respectivos sistemas de SyE.

Estas actividades han experimentado un aumento sustancial durante los tres últimos años; los equipos que trabajan en los países han recibido asistencia a través del Programa de mejora de los sistemas de seguimiento y evaluación del Banco y del apoyo permanente que brindan sus unidades centrales. Hasta la fecha, son 21 (de un total aproximado de 150) los equipos a cargo de países que respaldan actividades de DCE. Para poder atender a la creciente demanda será necesario impartir capacitación en DCE a más personal del Banco. Esto sugiere que el Banco —especialmente las vicepresidencias regionales, que hasta ahora han dedicado un esfuerzo relativamente modesto al DCE— tiene la posibilidad de cooperar en el fortalecimiento de los sistemas de SyE en los países clientes.

El fortalecimiento de la capacidad de evaluación en los países está estrechamente relacionado con el propio sistema de SyE del Banco —a saber, el seguimiento y evaluación periódicos de los proyectos que éste lleva a cabo—. Una capacidad y unos sistemas nacionales de SyE más adecuados facilitarían también la actividad de SyE del Banco, que podría así, para llevar a cabo su autoevaluación, apoyarse en mayor medida en los sistemas de datos existentes en los países, en los evaluadores presentes en los mismos —por ejemplo, individuos, oficinas públicas de evaluación y universidades— y, eventualmente, en los sistemas nacionales de SyE.

Précis recientes del DEO

- 228 Fortalecimiento de la gestión de la biodiversidad basado en la participación
- 227 Iluminación de alta eficiencia en México
- 226 La próxima escalada: Una evaluación del Programa Aga Khan de apoyo al sector rural
- 225 Asistencia a la Federación de Rusia durante la transición: Un desafío sin precedentes
- 224 Mejoramiento de la gestión de los programas de donaciones
- 223 Respaldo a la reforma del sector de salud en Europa oriental
- 222 Gestión del agua en Bolivia: Historia de tres ciudades
- 221 Puente sobre aguas revueltas: Estrategia del Banco Mundial
- 220 Los bienes culturales, en las políticas y en la práctica
- 219 Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, 2001: Selección de instrumentos
- 218 La AIF y sus asociados en la reducción de la pobreza
- 217 La actividad forestal comunitaria en Nepal
- 216 Promoción del desarrollo ecológicamente sostenible
- 215 Enseñanzas recogidas de proyectos de abastecimiento de agua en el sector rural
- 214 Uganda: Políticas, participación, gente
- 213 Desarrollo de la capacidad africana de seguimiento y evaluación
- 212 El modelo de educación para niños pobres aplicado en Chile
- 211 Fortalecimiento de los municipios tunecinos para fomentar el desarrollo urbano local
- 210 Conexión con la revolución de la información
- 209 La participación en la asistencia para el desarrollo
- 208 Mejoramiento de la eficacia de la asistencia a la India en términos de desarrollo

- 207 Adaptación de las instituciones de transporte a las necesidades de la transición en Rumania
- 206 La reforma del sector de energía de la India (1978-1999)
- 205 Progreso en las aldeas de Java
- 204 Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, 2000: De la estrategia a los resultados
- 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 a 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 Reasentamiento involuntario: Experiencia con grandes presas
- 193 Alianza por 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



Director General, Evaluación de Operaciones: *Gregory K. Ingram*
 Director Interino, Departamento de Evaluación de Operaciones: *Nils Fostvedt*
 Jefe, Grupo de Asociaciones y Conocimientos: *Oswaldo Feinstein*
 Jefe de Proyecto: *Keith Mackay*

► El presente *Précis*, se basa en el informe titulado *Annual Report on Evaluation Capacity Development 2002* preparado por Keith Mackay, Oficial Principal de Evaluación.

► Los Directores Ejecutivos y el personal del Banco pueden obtener estos boletines en la Unidad de Documentos Internos y los centros de servicios de información regionales, y el público en general en el InfoShop del Banco Mundial. También se pueden obtener gratuitamente solicitándolos al Centro de Consultas del DEO: eline@worldbank.org o llamando al 1-202/458-4497.

Précis

Jefe, Grupo de Asociaciones y Conocimientos: *Oswaldo Feinstein* •
 Editor Jefe: *Elizabeth Campbell-Pagé* • Editora de la serie:
Caroline McEuen • Difusión: *Juicy Qureishi-Huq*

DECLINACIÓN DE RESPONSABILIDAD: OED *Précis* es obra de la Unidad de Extensión y Difusión, 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 also available in English
Précis aussi disponible en français

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