

Précis



DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL OTOÑO DE 1999 NÚMERO 196

La evaluación y el desafío del desarrollo

LAS EVALUACIONES FORTALECEN LA RESPONSABILIDAD (al evaluar el desempeño), mejoran la calidad de las operaciones (al difundir lo aprendido por experiencia), y sirven de base para la formulación de estrategias, la distribución de recursos y la administración del personal. Para ayudar a adaptar el sistema de evaluación del Banco al cambiante panorama institucional y del desarrollo, el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) examina cada año la adecuación de las prácticas de evaluación y gestión del desempeño que aplica el Banco. En esta tarea, el DEO se concentra en los procesos de evaluación más que en las conclusiones de las evaluaciones.

En la evaluación del año pasado se examinaron los progresos del Banco en la puesta en práctica de la gestión basada en los resultados. En la evaluación de 1999 se estudia la evolución reciente del entorno operacional, la orientación en materia de políticas y el desarrollo institucional del Banco, y se sacan conclusiones para la gestión y la evaluación del desempeño. Cabe hacer notar que el desempeño del Banco ha continuado evolucionando favorablemente a pesar de la crisis financiera, pero existen señales de que, para ciertos indicadores, la mejora del desempeño puede estar estabilizándose. Un factor determinante es la creciente complejidad de la asistencia para el desarrollo, que ha dificultado la realización de los proyectos en el terreno.

El examen practicado por el DEO de los avances en relación con las recomendaciones formuladas en la evaluación de

1998 confirma la validez de la estrategia de evaluación que el Directorio y la administración superior aprobaron en 1997 (véase el Recuadro 1). Sin embargo, también concluye que la gestión del desempeño del Banco (especialmente la de las redes) debe mejorar y que las prácticas y prioridades de evaluación deben evolucionar para poder satisfacer las necesidades institucionales del Banco, que cambian rápidamente.

Nuevos desafíos en el ámbito del desarrollo

La globalización y la localización son dos fuerzas que están transformando el panorama del desarrollo. La globalización aumenta las ventajas de conectarse con la economía mundial, pero acrecienta las desigualdades y los riesgos del desarrollo. Las autoridades decisorias de los países



en desarrollo se muestran muy renuentes a aplicar políticas uniformes y quieren tener una mayor participación en el diseño y la coordinación de los programas de desarrollo. Los ciudadanos exigen que se tome más en cuenta la opinión local en la elaboración de las políticas y un mayor acceso a los servicios públicos. Y los organismos de desarrollo, más concentrados en los resultados, fomentan una mayor participación local en el suministro de los servicios de asistencia para el desarrollo, así como un mayor sentido de identificación con esa tarea.

En el plano mundial, los avances en la mitigación de la pobreza se han detenido: la mitad de la población del planeta aún vive con menos de dos dólares al día. Los contribuyentes de los países industrializados insisten cada vez más en que la ayuda al desarrollo sea más responsable y sensible a las necesidades de los pobres. Existe mayor conciencia de que las soluciones para un desarrollo eficaz comprenden una mayor concentración en la reducción de la pobreza, una distribución más selectiva de la ayuda, una mejor coordinación entre los asociados en el desarrollo, y una mayor atención a las deficiencias de las políticas públicas a nivel mundial.

La respuesta del Banco

La reducción de la pobreza es la principal prioridad de las actividades del Banco. Con ese fin, el Pacto Estratégico, aprobado en 1997, cambió la dirección de las operaciones del Banco, orientándolas hacia el desarrollo humano, social e institucional. Una iniciativa del Banco para enfrentar el severo endeudamiento de los países pobres (países pobres muy endeudados o PPME) ha recibido amplio apoyo, y el Banco está comprometido con las estrategias de crecimiento y de reducción de la pobreza basadas en los resultados acordadas en conjunto por el país respectivo, el FMI y el Banco. Este programa ha "elevado la vara" de los objetivos del desarrollo, imponiendo una fuerte presión sobre los recursos humanos y presupuestarios del Banco.

Estas nuevas exigencias justifican más todavía la aplicación de una mayor selectividad estratégica; un mayor énfasis en la calidad de las operaciones; una gestión más sistemática del riesgo institucional; la determinación de prioridades claras y acordadas en conjunto; una vinculación más estrecha entre las actividades de control y de evaluación, y una atención permanente en los resultados.

El Marco Integral de Desarrollo (MID) va más allá de estos esfuerzos, al hacer hincapié en la interdependencia de los aspectos sociales, estructurales, ambientales, económicos, financieros y de gobierno, en un planteamiento integral a largo plazo. Las nuevas funciones y objetivos y el énfasis en una gama más amplia de aspectos harán necesario contar con indicadores de desempeño apropiados, un seguimiento sistemático y evaluaciones oportunas, con especial atención en los resultados. Un desafío importante será ayudar a los países prestatarios a desarrollar la capacidad de medir su propio desempeño, utilizando la asistencia para el desarrollo en forma más eficaz, en actividades de aprendizaje y para mejorar la rendición de cuentas.

Calidad de las operaciones

En el marco de la estructura matricial del Banco, la responsabilidad por la calidad de las operaciones (financiamiento y estudios económicos y sectoriales) es compartida entre los directores sectoriales y los directores a cargo de países conforme a las directrices establecidas por el Vicepresidente de cada Oficina Regional. A través de las juntas sectoriales, las redes son responsables de apoyar el mejoramiento de la calidad (mediante asesoramiento, buenas prácticas y capacitación), pero no todas ellas dan la misma prioridad a esta labor.

El programa de desarrollo ampliado del Banco ha reorientado en cierto modo el énfasis hacia prioridades operacionales temáticas, multisectoriales y a menudo de carácter supranacional —por ejemplo, la formulación de una estrategia ambiental para el sector de energía, o el manejo de crisis sistémicas— que requieren la coordinación de esfuerzos entre muchas juntas sectoriales y grupos temáticos.

Los cambios introducidos recientemente en la matriz de responsabilidades de gestión —que delegan en las redes y los sectores la responsabilidad de las cuestiones relativas a la calidad y al cumplimiento— tienen por objeto aumentar la eficacia en términos de desarrollo.

El Banco también debería examinar la experiencia externa en integrar la garantía de la calidad y la gestión del riesgo estratégicas en sistemas descentralizados. Las redes podrían mejorar la garantía de la calidad operacional revisando la calidad y los riesgos de los proyectos en las primeras etapas del ciclo de los proyectos. También hará falta un mayor liderazgo en la medida en que el Banco sea llamado a proporcionar dirección en el marco de programas de colaboración para subsanar las deficiencias de las políticas públicas a nivel mundial (por ejemplo, la erradicación del paludismo o la prevención de la propagación del SIDA). Otro desafío es el seguimiento de los progresos en la reducción de la pobreza, la sostenibilidad ambiental, la equidad entre los sexos, la gestión del sector público y otras prioridades del Banco.

Evaluación y retroinformación en etapas más tempranas

Las responsabilidades relativas a la evaluación de las operaciones se dividen entre el DEO, que hace un seguimiento de la calidad de las operaciones del Banco una vez que éstas han concluido, y el Grupo de Garantía de Calidad, que considera la calidad de la evaluación inicial, la supervisión y la gestión de la cartera. Los exámenes del Grupo de Garantía de Calidad sobre la calidad de los proyectos en las etapas iniciales se llevan a cabo después de la aprobación del Directorio (a menudo después de que el proyecto entra en vigencia) y las evaluaciones del DEO se realizan una vez terminado el proyecto. No ha habido un proceso de evaluación sistemática antes de la aprobación de un proyecto para indicar el grado de riesgo del proyecto, las probabilidades de que no se alcancen los resultados previstos, o la manera en

Recuadro 1: La estrategia de evaluación de 1997

EN 1997, LA ADMINISTRACIÓN SUPERIOR Y EL DIRECTORIO EJECUTIVO aprobaron una nueva estrategia de evaluación que se proponía lo siguiente: i) subsanar las deficiencias de las evaluaciones; ii) acortar el ciclo hasta que se recibe la información de retorno; iii) ampliar la participación; iv) aumentar el aprendizaje de la organización, y v) mejorar la coordinación de las evaluaciones. Desde entonces, se han hecho grandes progresos en la consecución de estos objetivos. El año pasado no fue una excepción.

que se han de vigilar esos riesgos. Un paso útil en esta dirección es el nuevo programa de examen para el mejoramiento de la calidad del Grupo de Garantía de Calidad, que analiza la calidad de los proyectos en preparación, etapa en que es posible introducir ajustes para corregir deficiencias.

Un mejor seguimiento y evaluación de los proyectos durante la etapa de ejecución permitirá a los jefes de proyecto, supervisores directos y prestatarios identificar más fácilmente los problemas en una etapa más temprana y evaluar con más precisión las posibilidades de que los proyectos alcancen sus objetivos. El fortalecimiento de los procesos internos de evaluación del Banco facilitará el aprendizaje mediante la autoevaluación y permitirá que el personal de operaciones reciba oportunamente información de retorno.

Estudios sectoriales perfeccionados

Los estudios económicos y sectoriales mejoran mucho la calidad y eficiencia de los préstamos del Banco. Sin embargo, la calidad de estos estudios es muy variable; su administración y producción son frecuentemente ineficientes y deben mejorarse. Las estrategias sectoriales se tienen en cuenta en los estudios económicos y sectoriales que realiza el Banco sobre países específicos, y sirven de fundamento para las estrategias económicas y sectoriales de cada país y para las operaciones individuales.

Hace falta mejorar aún más los documentos de estrategias sectoriales que se encuentran en preparación, de manera que se concentren en los resultados de la ejecución de las operaciones y especifiquen indicadores susceptibles de seguimiento. El Banco debería ser más selectivo al diseñar las estrategias sectoriales y poner el acento en las cuestiones de política a nivel mundial que reflejen las ventajas comparativas del Banco. Con respecto a las operaciones sectoriales, la garantía de la calidad sería más eficaz si las actividades pertinentes se llevaran a cabo en etapas más tempranas, antes de que se apruebe la ejecución de las operaciones.

Mayor énfasis en la asistencia a los países

En el contexto del MID, el Banco se ha comprometido con nuevos principios operacionales y con un programa de desarrollo más amplio. La unidad de cuenta ya no es cada proyecto en forma individual, sino el programa de asistencia al país. El MID y el Pacto Estratégico permiten que cada país dirija su proceso de desarrollo, ponen de relieve las asociaciones de colaboración y el desarrollo con participación, dan preponderancia al desarrollo institucional y atribuyen a los aspectos sociales y estructurales la misma importancia que a una sólida gestión macroeconómica.

Se ha progresado bastante en mejorar la calidad de las estrategias de asistencia a los países al hacerlas más transparentes y participativas; además, las estrategias ofrecen un completo diagnóstico de los principales desafíos en materia de desarrollo que enfrenta el país respectivo. El personal del Banco se esmera en hacer realidad un desarrollo integral al nivel de cada país y en desarrollar indicadores susceptibles de seguimiento que sirvan para evaluar el desempeño del país y del Banco. Los parámetros independientes y de autoevaluación deben adaptarse al nuevo programa, y el desarrollo de la capacidad de evaluación no debe limitarse a los 13 países en los que el MID se está aplicando en forma experimental. Las actividades de seguimiento al nivel de los países deben hacer posible medir las repercusiones de un programa en el desempeño de la economía y en la reducción de la pobreza. Las conclusiones y enseñanzas recogidas de las evaluaciones de la asistencia a los países se deberían dar a conocer en forma sistemática y oportuna, para poder incorporarlas en las estrategias de asistencia.

Evaluación de la gestión basada en los resultados

El Banco se está convirtiendo en una institución más orientada hacia los resultados y se ha avanzado en las evaluaciones y autoevaluaciones en áreas tales como la gestión de los conocimientos y la capacitación. Pero ningún directivo superior del Banco es claramente responsable de la puesta en práctica y la supervisión de la gestión basada en los resultados, no se han adoptado muchas medidas para salvar los obstáculos con que tropieza dicha modalidad de gestión, y el ritmo de avance en la elaboración de un sistema de calificación institucional que tenga en cuenta la gestión basada en los resultados — que podría ser un gran paso hacia su aplicación — ha sido muy lento. Tampoco se ha avanzado mucho en vincular los resultados, la planificación y la distribución de recursos, ni en aprovechar las enseñanzas recogidas de las evaluaciones operacionales en la gestión del desempeño.

Se ha progresado bastante para alcanzar las metas fijadas en la estrategia de evaluación de 1997, como se

observa en el Recuadro 1. El DEO ha estado llevando a cabo un programa de renovación interno ambicioso, amplio y centrado en alcanzar los nuevos desafíos del Banco; además, el programa pone a la evaluación en un plano más elevado. El Banco está siendo convocado a liderar programas de colaboración orientados a llenar los vacíos de las políticas públicas a nivel mundial. Para producir un impacto más amplio, las evaluaciones del DEO se concentran cada vez más en unidades de cuenta de mayor envergadura —países, sectores y temas— y se compaginan mejor con los ciclos operacionales del Banco. El programa de evaluación ha pasado del control a la formación de alianzas para recoger enseñanzas.

La estrategia de evaluación de 1997 aún es pertinente, pero hace falta perfeccionar las prácticas y prioridades de evaluación para alcanzar el potencial de aprendizaje institucional. En su mayoría, los indicadores de impacto escogidos no eran susceptibles de medición, no existían los mecanismos necesarios para hacer un seguimiento sistemático de todos los indicadores de resultados, y el DEO no tiene suficientes pruebas del impacto en los jefes de operaciones.

El Banco debería tratar de mejorar sus actividades de seguimiento y evaluación en tres áreas: desarrollar una mejor capacidad de seguimiento y evaluación (dentro y fuera del Banco); armonizar los indicadores de desempeño (a nivel de proyectos, países y sectores), y mejorar y coordinar los programas de evaluación y control para facilitar su aplicación. Para mantenerse al ritmo de la evolución del programa del Banco, el DEO debe:

- Concentrarse en obtener resultados de las auditorías del desempeño y estudios de evaluación a través de una mayor participación de los prestatarios y de la población pobre en las evaluaciones.
- Aumentar el impacto de las evaluaciones y aprovechar mejor la ventaja comparativa del DEO, subrayando el impacto en términos de desarrollo que produce el Banco como institución que ofrece una completa gama de servicios.
- Proporcionar retroinformación en tiempo real a la administración.
- Fortalecer las evaluaciones internas y los informes de desempeño como herramientas de aprendizaje, como

parte del apoyo general a los esfuerzos del Banco para convertirse en una institución de aprendizaje.

- Prestar más atención a la responsabilidad financiera, al desarrollo social e institucional, las salvaguardias y el desarrollo del sector privado.
- Realizar una actividad de extensión más eficaz con respecto al desarrollo de la capacidad de evaluación, la armonización de los métodos de evaluación, la coordinación de programas de evaluación y la ampliación de alianzas en materia de evaluación.

Próximos pasos

El año pasado, la administración atribuyó la más alta prioridad a la calidad, cantidad y equilibrio estratégico de los estudios económicos y sectoriales; al diseño de formas pragmáticas y significativas para medir el impacto del Banco sobre los resultados en el terreno, y a la utilización de los resultados de las evaluaciones en la evaluación del desempeño en materia de gestión. De la evaluación de este año surge la recomendación de que los directivos responsables de las operaciones y de la evaluación hagan un esfuerzo común, es decir, elaboren un plan de acción para:

- Intensificar los esfuerzos para alinear y gestionar las estrategias dentro de un esquema institucional orientado a los resultados.
- Poner énfasis en las actividades de seguimiento y evaluación dentro y fuera del Banco, en apoyo del Marco Integral de Desarrollo, eliminando de las operaciones del Banco las deficiencias en esta materia, e impulsando e integrando las recientes iniciativas en las actividades habituales a fin de desarrollar la capacidad de evaluación en los países clientes.
- Evaluar la garantía de calidad y las prácticas de gestión de riesgos del Banco, comparándolas con las prácticas recomendadas de otras organizaciones de prestigio.
- Dotar de todos los recursos necesarios, modernizar e integrar los programas de evaluación del Grupo del Banco para reducir al mínimo la sobrecarga y aumentar el aprendizaje.
- Administrar el DEO de manera de obtener resultados.