

Title: OED Précis no. 131 - Resultados de la evaluación de 1995

Job number: 97S0328

Language: English

Translations: Spanish

Country:

Input date: 8/6/99

OED Précis**Departamento de Evaluación de Operaciones****Diciembre de 1996****Resultados de la evaluación de 1995**

En el vigésimo segundo examen anual de los resultados de la evaluación ex post efectuado por el DEO se analizan los resultados de la evaluación de operaciones de 1995 y sus efectos en la política y gestión de operaciones. Los resultados indican una leve mejora con respecto al año anterior. Además, las tendencias a largo plazo en materia de resultados, sostenibilidad y desarrollo institucional son moderadamente alentadoras, aunque al parecer no muy distintas de las registradas en años anteriores.

En el examen se analizan las opciones del Banco para mejorar los resultados de sus operaciones. No obstante la puesta en marcha del programa de mejora de la cartera, para lograr un mejoramiento verdaderamente importante serían necesarios más cambios. El Banco tendría que ser más selectivo en cuanto al financiamiento que otorga, el que debería guardar armonía con el empeño de los países prestatarios en el crecimiento y la reducción de la pobreza, así como en la adecuada ejecución de los proyectos de desarrollo.

Historial del desempeño

A las 264 operaciones crediticias terminadas que se evaluaron en 1995 --la "cohorte de 1995"-- corresponden desembolsos por casi US\$22.000 millones para 80 países. Los resultados de estas operaciones son algo mejores que los resultados de las operaciones evaluadas el año anterior. Las tendencias a largo plazo en lo que respecta a resultados, sostenibilidad, desarrollo institucional y desempeño del Banco son relativamente alentadoras, aunque al parecer no muy distintas de las registradas en años anteriores. (Véase el Gráfico 1.)

- Alrededor del 68% de las operaciones evaluadas en 1995 dieron resultados satisfactorios, en comparación con un 66% de las evaluadas el año anterior.
- Se consideró que el 46% de las operaciones evaluadas en 1995 probablemente seguirán rindiendo beneficios después del último desembolso de los préstamos, frente a un 44% de la cohorte de 1994, en tanto que el 27% de ellas contribuyeron considerablemente al desarrollo institucional, en comparación con un 30% de las evaluadas en 1994. (Véase el Recuadro 1.)
- Se estimó que el desempeño del Banco fue satisfactorio en el 78% de las operaciones, en comparación con sólo el 73% de las operaciones evaluadas el año anterior. No obstante, en lo que respecta a la supervisión de los préstamos en curso, la tendencia a largo plazo revela el deterioro del desempeño del Banco.

- El desempeño de los prestatarios se calificó como satisfactorio en el 69% de las operaciones evaluadas en 1995. En general, el desempeño de los países de ingreso mediano fue mejor que el de los países de ingreso bajo, especialmente los de capacidad administrativa deficiente.
- La región de Asia oriental y el Pacífico siguió registrando los mejores resultados, y la de África los más desfavorables. Los préstamos del BIRF dieron, sistemáticamente, mejores resultados que los créditos de la AIF y las operaciones de financiamiento combinado.
- Los préstamos para proyectos de inversión comprendidos en la cohorte de 1995 dieron resultados algo mejores que los préstamos para fines de ajuste; en general desde 1990 los resultados de ambos tipos de financiamiento combinados han sido igualmente buenos. Los préstamos de emergencia para recuperación, que tuvieron objetivos bien definidos y contaron con un alto nivel de participación de los prestatarios, tendieron a ser sumamente exitosos.

Riesgos y beneficios de las operaciones

En el examen se analizan las tendencias, en materia de riesgos y beneficios relativos al desarrollo, de casi 1.000 operaciones evaluadas en el período 1993-95. El índice de riesgos refleja la calificación hecha por los evaluadores con ocasión de la terminación de los proyectos respecto del riesgo, la complejidad y la dificultad de cada operación para el Banco. El índice de beneficios corresponde a la calificación relativa a los resultados generales, la sostenibilidad de los beneficios, la contribución al fortalecimiento institucional y la pertinencia para las necesidades en materia de desarrollo del prestatario.

La experiencia indica que los riesgos varían según la región, el país, el sector, el instrumento de financiamiento y el tamaño y otras características del proyecto. Cada operación presenta riesgos diferentes y es poco probable que, si todo resulta según lo previsto, reporte iguales beneficios que las demás.

Si bien el 23% de las operaciones presentaron pocos riesgos y reportaron muchos beneficios, el 30% presentó grandes riesgos y pocos beneficios. Alrededor del 66% de las operaciones de alto riesgo y escasos beneficios se llevaron a cabo en la región de África y en la región de América Latina y el Caribe; y sólo el 35% de las operaciones de poco riesgo que reportaron grandes beneficios correspondieron a dichas regiones. Los proyectos que presentaron más riesgos y reportaron menos beneficios fueron los comprendidos en el financiamiento para el sector agrícola y programas y en el otorgado en apoyo de reformas de políticas. (Véase el Gráfico 2.)

La pobreza

La reducción de la pobreza es el objetivo primordial del Banco. Sin embargo, la mayoría de las operaciones comprendidas en la cohorte de 1995 fueron concebidas antes de que el Banco adoptara su actual estrategia para reducir la pobreza. Dicha estrategia consiste en el respaldo al crecimiento con gran intensidad de mano de obra, en intervenciones dirigidas a los recursos humanos --educación primaria, atención básica de la salud, planificación familiar y mejora de la nutrición-- a fin de preparar a

los pobres para aprovechar las oportunidades de generación de ingreso brindadas por el crecimiento económico, y en la creación de una red de seguridad social destinada a proteger a aquellos que no pueden aprovechar las nuevas oportunidades económicas o que son especialmente vulnerables a las crisis económicas. Alrededor del 90% de las operaciones evaluadas en 1995 corresponden a proyectos de crecimiento económico y casi la cuarta parte de la cartera actual de proyectos en marcha tiene como objetivo apoyar la inversión en los sectores sociales.

Los resultados de los proyectos de crecimiento son representativos de los resultados de la cohorte de 1995. En esta cohorte hay sólo seis proyectos de crecimiento económico con componentes importantes en materia de seguridad social y todos ellos dieron buenos resultados. De los 24 proyectos para el perfeccionamiento de los recursos humanos evaluados en 1995, el 83% se calificaron como satisfactorios y el 58% como sostenibles; además se determinó que el 21% contribuyó considerablemente al fortalecimiento institucional.

Si bien los análisis de la pobreza realizados por el Banco son eficientes, el tema de la reducción de la pobreza debe convertirse en una parte integral del diálogo de la institución con los prestatarios, de sus estrategias de asistencia a los países y de las operaciones de financiamiento. En un estudio del DEO realizado en 1996 se determinó que, con pocas excepciones, los resultados y conclusiones de las evaluaciones de la pobreza realizadas en cada país por el Banco influyen muy poco en la formulación de sus estrategias de asistencia a los países, y que pocas de estas estrategias se han traducido en un avance en la reducción de la pobreza. El Banco debe atribuir más importancia a las evaluaciones de la pobreza en los países y a su influencia en las estrategias de asistencia a éstos, así como al empeño de los países en reducir la pobreza.

El medio ambiente

Alrededor de la cuarta parte de las operaciones evaluadas en 1995 estuvieron orientadas hacia el medio ambiente; muchas de ellas correspondieron al sector agrícola. Los resultados de estas operaciones fueron algo más desfavorables que el promedio de las operaciones a nivel de todo el Banco. Alrededor de la mitad se aprobó antes de 1986, año en que el Banco mejoró considerablemente sus políticas ambientales. Los proyectos ambientales evaluados en 1995 son heterogéneos y, habida cuenta de los cambios en la política ambiental del Banco y el alcance de la labor realizada desde que se aprobaron, no son representativos de la actual política ambiental de la institución.

Los resultados de los proyectos ambientales han mejorado. Entre los proyectos evaluados en 1995, los relativos al medio ambiente después de 1991 generalmente dieron mejores resultados que los aprobados a comienzos de la década de 1980. En las operaciones más recientes se presta expresamente más atención a las cuestiones ambientales y hay señales de que se están extrayendo enseñanzas al respecto. Al mismo tiempo, el progreso se ve limitado por la falta de capacidad institucional de los prestatarios y por el crecimiento de la población.

Aspectos que influyeron en el desempeño

En el marco del examen se analizaron los factores que influyeron en el desempeño de la cartera mediante el uso de datos históricos recientes. Las conclusiones confirman la importancia de las políticas de los países que recurren a los servicios del Banco, del desempeño de los prestatarios en la ejecución de los proyectos y del mismo desempeño del Banco. De las conclusiones se desprende que, para lograr mejores resultados con sus operaciones de financiamiento, el Banco debería prestar tanta atención a la gestión de los riesgos relativos al desarrollo como a la gestión de los riesgos financieros.

El desempeño de los prestatarios

Gestión macroeconómica y políticas sectoriales. A nivel de la cartera, la situación macroeconómica de un país constituye el principal factor determinante del desempeño. Las operaciones de financiamiento del Banco dan mejores resultados en los países que cuentan con una buena situación macroeconómica y políticas sectoriales propicias. Por ejemplo, si en Zaire --el país con el peor historial de desempeño-- se adoptaran las mismas medidas que en la República de Corea -cuyas políticas han sido las más eficaces-- el desempeño de su cartera mejoraría en casi 50 puntos porcentuales (del 11% de proyectos con resultados satisfactorios al 60%). Por consiguiente, si bien es probable que un buen desempeño por parte del Banco reduzca el riesgo de que los proyectos fracasen, las medidas adoptadas deben ser muy eficaces para superar los problemas que surgen cuando el medio económico y las condiciones para la ejecución son inapropiados.

Compromiso e identificación con los proyectos. El compromiso del gobierno con los objetivos de las operaciones tiene un efecto importante en los resultados. La experiencia adquirida con operaciones de resultados excelentes o insatisfactorios confirma esta conclusión. De 356 operaciones (la cohorte de 1995 más 92 operaciones respecto de las cuales el DEO efectuó un informe de evaluación *ex post* ese año), 16 fueron calificadas como de resultados excelentes y 8 como de resultados insatisfactorios. Todas las operaciones que recibieron la calificación de excelente contaron con notables compromisos e identificación del prestatario con ellos, en tanto que ninguna de las calificadas como insatisfactorias contaron con estas ventajas.

Desempeño del Banco

Supervisión. El desempeño del Banco en lo que respecta a la supervisión de las operaciones en marcha ha ido empeorando año a año; el porcentaje de operaciones satisfactorias ha disminuido del 82% de las operaciones terminadas en 1991 al 74% de las terminadas en 1994. En general, ha aumentado el nivel de dificultad, complejidad y riesgo de las operaciones. Sin embargo, en operaciones anteriores de resultados satisfactorios salientes, se observa una labor eficaz de seguimiento y una gran capacidad de adaptación ante el cambio de circunstancias por parte del Banco, lo que no ocurrió en el caso de las operaciones de resultados insatisfactorios. Recientemente, el Banco ha adoptado medidas destinadas a mejorar la supervisión, esfera a la que cabe prestar atención constante.

Evaluación inicial. El desempeño del Banco fue más deficiente en la esfera de la evaluación inicial, según se desprende de las operaciones examinadas en 1995. En otros estudios realizados por el Banco ya se había destacado la necesidad de un mayor realismo en esa etapa. No obstante, las

tendencias a más largo plazo parecen indicar que el desempeño del Banco en materia de evaluación inicial está mejorando.

Consecuencias para las políticas

Las conclusiones del examen revelan lo siguiente:

- En los países en que el marco normativo está distorsionado y la capacidad de ejecución es deficiente, el Banco debería dar prioridad a los servicios de asesoramiento y al fortalecimiento de la capacidad, no a las operaciones de financiamiento.
- Dado que los resultados obtenidos por el Banco en las operaciones independientes de asistencia técnica han sido insatisfactorios, la institución debería establecer alianzas estratégicas con organismos colaboradores cuidadosamente seleccionados a fin de ayudar a fortalecer la capacidad de los países que recurren a sus servicios cuando otorgue préstamos y créditos, o incluso antes.
- En los casos en que los riesgos sean altos, la capacidad local deficiente, y/o el compromiso del prestatario no esté asegurado, el Banco debería ejecutar operaciones piloto antes de otorgar el financiamiento previsto.
- Debe mejorarse la labor de seguimiento y evaluación de los riesgos relativos al desarrollo a lo largo del ciclo del proyecto y utilizarse en la formulación y ejecución de las estrategias del Banco de asistencia a los países; además, en el diálogo del Banco con las autoridades de los países debe hacerse más hincapié en los resultados de la cartera.

Opciones para mejorar el desempeño

Se realizaron varios ensayos utilizando datos relativos a las operaciones evaluadas entre 1991 y mediados de 1996 con el objeto de determinar los posibles efectos de las diferentes opciones para mejorar el desempeño de la cartera.

Los resultados indican que el mejoramiento de la cartera representa una tarea ingente. Por la naturaleza del principal instrumento crediticio del Banco --es decir, los proyectos de inversión, que tienen un lento período de preparación y desembolso--, la cartera actual es en gran medida el resultado de decisiones adoptadas en el pasado y de relaciones contractuales. Esto tiene consecuencias fundamentales para la calidad de la gestión: los riesgos vinculados al desarrollo correspondientes a cada operación deben especificarse expresamente desde el comienzo, y deben establecerse normas claras para limitar, vigilar y administrar estos riesgos a nivel de país y de sectores. De lo contrario, los responsables de las operaciones del Banco seguirán actuando en base a expectativas demasiado ambiciosas en lo relativo a la reforma de las políticas de los países.

Al aplicar este modelo a la cartera activa en el ejercicio de 1996 se deduce que, de no adoptarse medidas para mejorar el desempeño, éste seguirá siendo similar al actual, con alrededor del 68% de las operaciones calificadas como satisfactorias.

No obstante, con el programa del Banco para mejorar la cartera se está creando una base sólida para la gestión de los riesgos relativos al desarrollo. Actualmente, la responsabilidad directa por los resultados obtenidos recae, en mayor medida que en el pasado, en la administración y el personal del Banco y se prevé que la creación de nuevas redes de profesionales, junto con los nuevos programas de capacitación del personal, permitirá mejorar la gestión de los proyectos. El grupo de garantía de calidad está utilizando nuevos indicadores de riesgo que facilitarán la identificación de los proyectos con problemas a tiempo para ajustarlos o reestructurarlos. Los modelos de simulación indican que estos programas deberían traducirse en una mejora gradual de los resultados en el curso de los próximos ocho años, a medida que el Banco renueva su cartera.

El logro de una meta más ambiciosa --por ejemplo, resultados satisfactorios para el 80% de los proyectos en el curso de los próximos cinco años-- exigiría cambios más drásticos. Sería necesario hacer una reestructuración mucho más acabada de la cartera de los países, que incluiría la cancelación general de los proyectos que estén por debajo de la norma (que representan por lo menos la quinta parte de la cartera actual). También sería necesario adoptar decisiones relativas no sólo al aumento de la eficacia de las operaciones del Banco, sino también al tipo de actividades en que debe participar, a quién deben beneficiar y a la manera de diferenciar sus productos y servicios de los de sus competidores y colaboradores.

Este nuevo paradigma para la asistencia del Banco tendría como objetivo general reducir la pobreza a través de un crecimiento ecológica y financieramente sostenible. Los componentes fundamentales de este paradigma podrían ser los siguientes:

- Un sistema sumamente selectivo de financiamiento basado en el compromiso de los países con la reducción de la pobreza, una adecuada gestión macroeconómica y la ejecución eficaz de los proyectos de desarrollo. En algunos casos, estos principios podrían llevar al Banco a limitar su asistencia a los estudios económicos y sectoriales y al respaldo institucional. En casos extremos, el Banco no proveería ningún respaldo hasta que las autoridades del país den muestras de su compromiso en lo que respecta al crecimiento, la reducción de la pobreza y la gestión eficaz del gasto público.
- El uso de instrumentos no financieros, incluidos el análisis de políticas y la transferencia de conocimientos, a fin de ayudar a mejorar las condiciones para el desarrollo en los países que recurren a los servicios del Banco.
- Estudios económicos y sectoriales más orientados a los resultados y más participatorios, especialmente en países donde ello es viable y los resultados son insatisfactorios.
- Un mayor número de alianzas estratégicas con otros organismos, incluidas las ONG.
- La ejecución mucho más amplia y sistemática de proyectos piloto, antes de otorgar préstamos para los proyectos previstos.
- Un respaldo más decidido y eficaz de la capacidad de ejecución de los prestatarios, reorientando los recursos para la supervisión de los países que tienen pocos a los que tienen muchos.

El Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo del Directorio Ejecutivo del Banco estudió el examen y destacó algunas cuestiones para su estudio por el Directorio. Se analizaron las posibles estrategias que el Banco tendría que aplicar a fin de lograr resultados satisfactorios en un alto porcentaje de proyectos. Además, se hizo hincapié en que, si bien en su calidad de organismo de desarrollo el Banco no debe dejar de asumir riesgos, debe reconocerlos y administrarlos mejor.

*El Comité se mostró complacido con los progresos, aunque moderados, logrados por el Banco en el mejoramiento de **la calidad de los nuevos proyectos**. Se insistió en la importancia de evaluar los riesgos relativos al desarrollo al comienzo del ciclo de los proyectos y de diseñar los proyectos con flexibilidad, a fin de afrontar mejor los cambios de circunstancias y los riesgos imprevistos. Los miembros del Comité coincidieron en que **la identificación de los prestatarios** con los proyectos es importante y debe ser alentada, y subrayaron la importancia de considerar los aspectos sociales, culturales e históricos al preparar las operaciones a fin de garantizar un compromiso duradero por parte de los gobiernos y la sociedad civil. Además, se mostraron complacidos ante **los esfuerzos del Banco por mejorar la gestión de la cartera**, si bien señalaron que debe ponerse mayor énfasis en la reestructuración dinámica de la misma. Tras señalar su inquietud ante el empeoramiento a largo plazo del desempeño del Banco en materia de supervisión, los miembros del Comité instaron a la administración a adoptar medidas destinadas a descentralizar la labor de la institución en el terreno. En lo que respecta a los persistentes resultados insatisfactorios de las operaciones de **asistencia técnica** del Banco, el Comité se comprometió a seguir colaborando con la administración a fin de identificar los problemas y buscar posibles soluciones. El Comité instó a la administración a prestar la debida atención a las conclusiones y recomendaciones del examen.*

(BOX, page 2)

Box. ¿Cómo evalúa el Banco sus operaciones?

A fin de determinar los *resultados de las operaciones*, los evaluadores toman en cuenta los siguientes aspectos:

- **Pertinencia:** medida en que la operación es compatible con las estrategias de asistencia a los países y sectores y con los objetivos específicos del Banco.
- **Eficacia:** medida en que se logran los objetivos físicos, macroeconómicos, sectoriales y financieros de la operación.
- **Eficiencia en relación con los insumos:** para determinar este aspecto es necesario reevaluar los costos y plazos de ejecución. Cuando es posible cuantificar los beneficios se estima la tasa de rentabilidad económica.

Por consiguiente, para que un proyecto sea calificado como satisfactorio sus objetivos deben ser pertinentes, y debe ser eficiente eficaz en el logro de sus principales objetivos.

La *sostenibilidad* es la probabilidad, en el momento de la evaluación, de que una operación mantenga sus beneficios durante toda su etapa operacional. Para evaluar la sostenibilidad, los evaluadores examinan el nivel de compromiso del gobierno, el marco normativo, la viabilidad técnica, económica y financiera, la sostenibilidad ambiental y los efectos sociales.

Contribución al fortalecimiento institucional. Para determinar si un proyecto ha contribuido considerablemente al fortalecimiento institucional, los evaluadores se fijan en el nivel de compromiso del prestatario, la calidad de la preparación, el diseño y la supervisión del proyecto, en el establecimiento o reestructuración de una organización, y en las modificaciones reglamentarias que afectan considerablemente el comportamiento de la población, las empresas u otros organismos. En otros exámenes anuales del DEO se ha utilizado una definición más restringida de fortalecimiento institucional: la medida en que se han cumplido los objetivos fijados expresamente en materia de desarrollo institucional.

(FIGURE 1, page3)

Gráfico 1. Desempeño

Operaciones evaluadas según el año en que fueron terminadas, 1973-94

Porcentaje de operaciones calificadas como satisfactorias

Año en que se terminó la operación

por proyecto

por desembolso

(FIGURE 2, page 3)

Gráfico 2. Riesgos y beneficios

Operaciones evaluadas, 1993-95, por región

Alto riesgo/escasos beneficios (%)

África (44)

Europa y Asia central (4)

Asia oriental y el Pacífico (9)

Asia meridional (11)

Oriente Medio y Norte de África (11)

América Latina y el Caribe (21)

Operaciones evaluadas, 1993-95, por sector

Alto riesgo/escasos beneficios (%)

Agua y saneamiento (6)

Energía eléctrica (6)

Finanzas (8)

Recursos humanos (9)

Transporte (9)

Urbano (9)

Programas y políticas (15)

Agricultura (23)

Otros (15)

(BOX, page 1)

** “Evaluation Results for 1995”, de Ulrich Thumm, Linda Morra y otros, Informe No. 16110, noviembre de 1996. Los informes de evaluación se encuentran a disposición de los Directores Ejecutivos y el personal del Banco y pueden solicitarse a la Unidad de Documentos Internos y a los Centros de Servicios de Información de las oficinas regionales. Otras personas interesadas pueden solicitarlos al Centro de Información Pública (teléfono: 1-202-458-5454; fax: 1-202-522-1500; correo electrónico: pic@worldbank.org).*

(BOX, page 3)

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. La presente y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la Directora, Rachel Weaving (teléfono 1-202-473-1719, fax: 1-202-522-3200, correo electrónico: rweaving@worldbank.org)