

Précis

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL VERANO DE 1998

NÚMERO 163

Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo de 1997

SEGÚN EL EXAMEN ANUAL DE LA EFICACIA EN términos de desarrollo (ARDE)* del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), los resultados de las operaciones del Banco Mundial han mejorado en forma constante desde 1994 y pronto podrían alcanzar los niveles más altos de los últimos 15 años. El informe presenta los resultados de la evaluación de la operaciones egresadas de la cartera del Banco en los ejercicios económicos de 1996 y 1997, y los compara con las tendencias a más largo plazo. El DEO concluye que el Banco podría alcanzar el objetivo de que un 75% de las operaciones sean calificadas de satisfactorias para el año 2000 y que un objetivo del 80% es posible en un plazo más largo.

Además de proporcionar un análisis de las tendencias más recientes de los resultados de los proyectos, el informe comienza por hacer una estimación de lo que se necesita para evaluar la eficacia general de las operaciones de desarrollo del Banco en un mundo en rápido proceso de cambio. Como se señala en ese documento, el desafío específico de la evaluación radica en trasladar la información desde el nivel de proyecto a los de sector y país y encontrar mejores medios para medir el efecto de la gama completa de servicios y actividades del Banco.

El desafío que enfrenta la evaluación

No es fácil definir un concepto complejo como el de eficacia del desarrollo. El ARDE lo define como una contribución demostrable al crecimiento económicamente racional, socialmente equitativo y ecológicamente sostenible. Esta definición va más allá de una evaluación limitada al crecimiento del PIB, pues incluye tanto la equidad como la sustentabilidad.

Sin embargo, la definición del concepto de eficacia del desarrollo es sólo el primer paso. El verdadero desafío está en medir esa eficacia en el contexto de la naturaleza



cambiante de la asistencia al desarrollo y del proceso de ampliación de los servicios del Banco. Para hacer esto en forma realista, la evaluación debe poner el acento en los problemas y los resultados por país, sector y tema, así como en el impacto de los servicios no crediticios, las asociaciones y las coaliciones de gestión del Banco en el suministro de la asistencia para el desarrollo.

Por lo tanto, todo enfoque práctico de evaluación de la eficacia del desarrollo debe distinguir entre las contribuciones de los diversos instrumentos y de los agentes de desarrollo complementarios al logro de los objetivos de los países y del Banco. Por ejemplo, una parte significativa de la asistencia del Banco está destinada a alcanzar los objetivos intermedios que requiere el desarrollo sostenible, inclusive la reforma de la política sectorial y el fortalecimiento de la capacidad. Muchas de estas contribuciones se miden a un nivel inferior al de país, donde una evaluación sectorial o subsectorial puede aportar observaciones importantes acerca de la eficacia del Banco. Igualmente, la evaluación debe hacer un desglose de la contribución del prestatario, el Banco y los factores exógenos a los resultados operacionales.

Por último, se necesita un sistema de medición y evaluación que vincule sistemáticamente los resultados verificables a nivel de proyecto con los resultados a nivel de sector y país y, eventualmente, a nivel estratégico. Este sistema orientado hacia el logro de resultados, compatible con los objetivos estratégicos del Banco, está siendo adoptado cada vez con más frecuencia por los sectores públicos en todo el mundo para la gestión de los resultados y el incremento de la eficacia (véase el Recuadro 1).

Tendencias en el desempeño

En los primeros años de la década de 1980, hubo un deterioro de los resultados de las operaciones finalizadas del Banco a medida que los cambios ocurridos en el mundo empezaron a afectar gravemente la calidad en el momento de su incorporación a la cartera de los proyectos. A fines del decenio, el porcentaje de operaciones con rendimientos satisfactorios había disminuido en 20 puntos porcentuales, al 60%. La administración del Banco reconoció que era necesario introducir cambios profundos en las actitudes, las capacidades y los incentivos para fortalecer la gestión de la cartera y que debía prestarse mayor atención a la calidad inicial, la participación de los prestatarios y los resultados de las operaciones de desarrollo.

En el Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo (ARDE), que en 1997 reemplazó al Examen anual de los resultados de la evaluación, se presentaron por primera vez los resultados según el ejercicio económico en que el proyecto salía de la cartera, haciendo así más fácil comparar las conclusiones del DEO con los datos de la cartera activa y otros análisis del Banco basados en el ejercicio económico (véase el recuadro relativo al Informe anual sobre el desempeño de la cartera). En el ARDE se analizan también los resultados de las evaluaciones de los proyectos efectuadas por el DEO durante los dos ejercicios económicos anteriores y se comparan con las tendencias a largo plazo del desempeño.

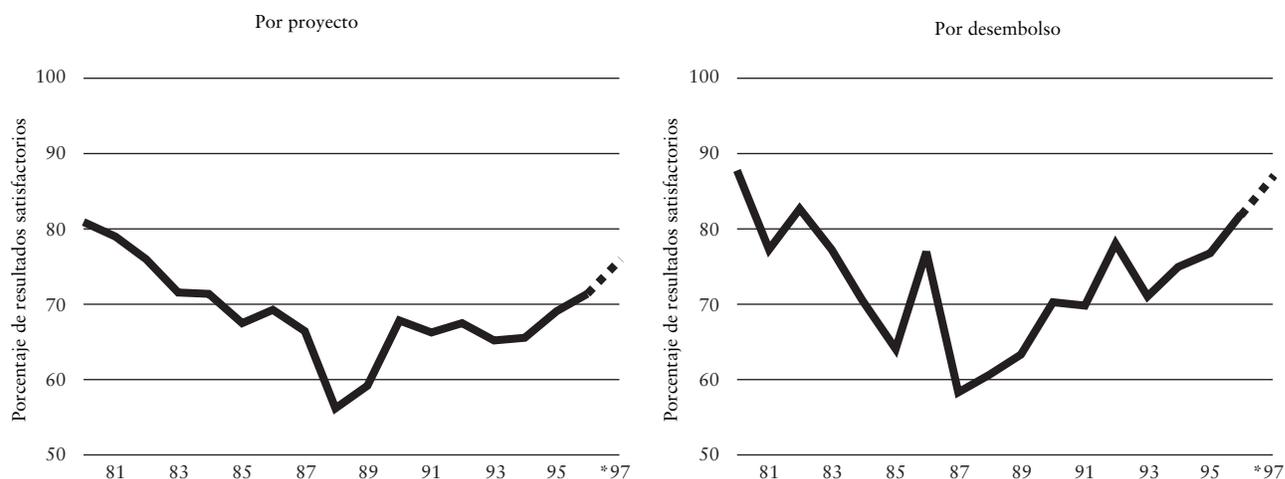
Si bien es demasiado pronto para juzgar los efectos a largo plazo de esos cambios, los resultados más recientes indican que el desempeño de las operaciones

Recuadro 1: Evaluación de los resultados

PARA EVALUAR LA EFICACIA DEL DESARROLLO, el DEO está estimulando el uso de un sistema de administración basado en los resultados. El objetivo es planificar y administrar la evaluación sobre la base de la experiencia y la rendición de cuentas, dentro de un sistema descentralizado, para obtener los resultados (el equivalente en el sector público al resultado neto). El sistema procura:

- Identificar objetivos en función de los logros en materia de desarrollo y adaptar todos los programas, actividades, procesos y recursos a los objetivos estratégicos.
- Atribuir menor importancia en los informes a los recursos, para concentrarse en el producto y los resultados.
- Descentralizar y delegar, dejando la facultad y la responsabilidad de adoptar decisiones en manos de quienes están en mejor posición para hacerlo. Esto requiere equiparar la autoridad con la responsabilidad, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante la presentación de informes sobre el cumplimiento de los objetivos y poner mayor énfasis en el seguimiento y la evaluación de los resultados. De este modo, la rendición de cuentas se convierte en un proceso positivo y “tolerado” porque promueve un intercambio de información y un aprendizaje constantes, a partir de los éxitos y los fracasos.
- Promover la flexibilidad en el diseño y la ejecución de los proyectos a través de la responsabilidad conjunta y la participación de los prestatarios y los organismos de ejecución en la definición de los resultados esperados. Hay acuerdo sobre los hitos e indicadores que señalarán los avances hacia el logro de esos resultados; los indicadores son utilizados como herramientas o señales de advertencia para los administradores.

GRÁFICO 1: Resultado de las operaciones del Banco



del Banco está mejorando (véase el Gráfico 1). Según la evaluación hecha por el DEO en el ejercicio económico de salida de los proyectos, la proporción de los que obtuvieron resultados satisfactorios aumentó de un promedio de 67% en los ejercicios económicos 1990-95, a un 71% en el de 1996 y, sobre la base de una muestra parcial, a un 76% en el de 1997. No obstante, al momento de publicarse el ARDE, más de la mitad de las operaciones que salieron de la cartera en el ejercicio económico de 1997 aún no habían sido evaluadas.

se refleja en el correspondiente mejoramiento de los resultados satisfactorios de las operaciones por región, sector, tipo de préstamo e instrumento. Con todo, los avances logrados en el desempeño, no han sido iguales en todas las regiones y sectores.

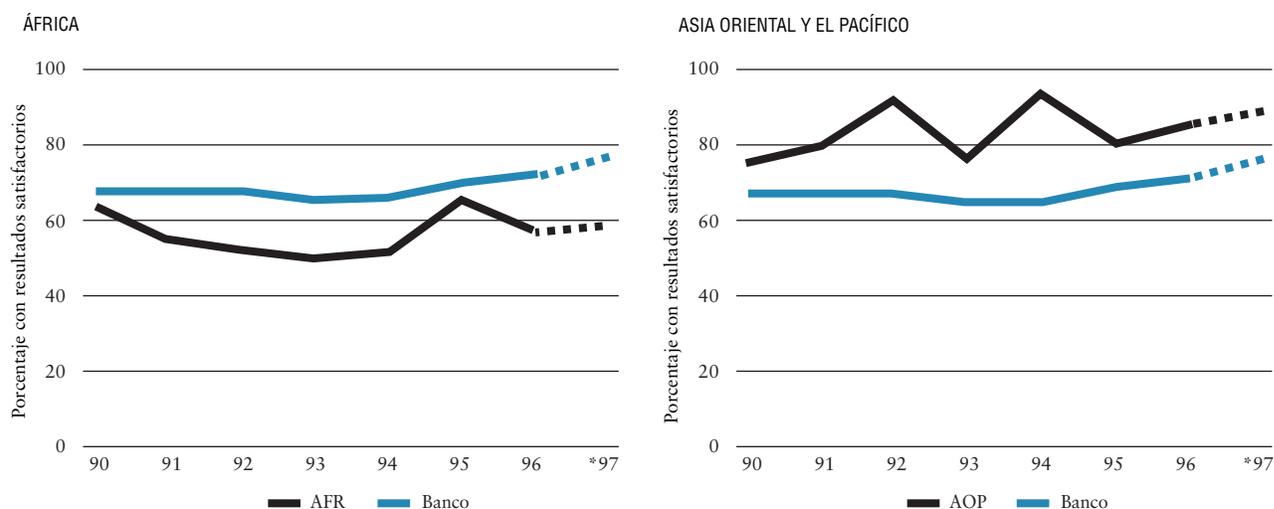
Desempeño por región y sector

El mejoramiento general del desempeño de la cartera de proyectos en los ejercicios económicos de 1996 y 1997

Regiones

En el ejercicio económico de 1996, el porcentaje de proyectos con resultados satisfactorios aumentó en todas las regiones excepto en Asia meridional y África. Los resultados parciales relativos al ejercicio económico de 1997 indican que hay nuevos progresos, aunque en África al sur del Sahara el desempeño sigue siendo inferior a los promedios del Banco. Las regiones de América

GRÁFICO 2: Porcentaje de operaciones con resultados satisfactorios, por región y por ejercicios económicos de salida, 1990-97



Nota: Las líneas discontinuas (ejercicio de salida 1997) indican resultados preliminares con una cobertura inferior al 50% de las operaciones que han salido de la cartera.

Recuadro 2: Impacto en el desarrollo institucional

UN PROYECTO QUE LOGRE PRODUCIR UN impacto sustancial en el desarrollo institucional tendrá probablemente algunas de las siguientes características:

- alentará al prestatario a fomentar un clima propicio para la creación de instituciones que puedan contribuir al proceso de desarrollo;
- financiará iniciativas de creación de capacidad para aumentar la eficacia y eficiencia institucionales;
- velará por que las instituciones participantes en el proyecto sean las apropiadas para la tarea, y que sean aceptables para las personas involucradas, y
- apoyará la labor dirigida a fortalecer el papel del capital social en el fomento del desarrollo.

Latina y el Caribe y Europa y Asia Central registran el mejoramiento más decidido de los resultados a través del tiempo (Gráfico 2).

Sectores

Los datos indican que aproximadamente la mitad de los sectores registra un aumento en el porcentaje de proyectos con resultados satisfactorios. En los campos agrícola, energético, de la administración del sector público y de transporte, así como en los proyectos multisectoriales, ese porcentaje aumentó en el ejercicio económico de 1996 en relación con los de 1990-95. En la educación la situación es menos favorable (70% de resultados satisfactorios en el ejercicio de 1996, en comparación con un promedio de 80% en los de 1990-95). Hubo un deterioro considerable de los proyectos de abastecimiento de agua y saneamiento, el sector con peor desempeño: el porcentaje de resultados satisfactorios sufrió una caída vertical de alrededor de 80% en el ejercicio económico de 1993 a 40% en el de 1996.

Tipo de préstamo

Los préstamos para fines de ajuste siguen teniendo un porcentaje más alto de resultados satisfactorios que los préstamos para fines de inversión (88% y 69%, respectivamente, en el ejercicio económico de 1996). Sin embargo, los primeros resultados del ejercicio de 1997 son bastante distintos, con una baja en el porcentaje de resultados satisfactorios de los primeros a 75% y un alza, en el caso de los segundos, a 77%.

Factores que son la base del mejoramiento del desempeño

El DEO concluyó que el desempeño del prestatario, es decir, la demostración de que asume los derechos y responsabilidades del proyecto como propios, es el factor que más ha influido en el reciente mejoramiento del desempeño de la cartera. El porcentaje de proyectos del Banco con un desempeño satisfactorio de los prestatarios aumentó de un promedio de 65% en los ejercicios económicos de 1990-95 a 71% en el de 1996 y a 74% en la muestra de 1997.

Un análisis de más de 900 proyectos terminados que salieron de la cartera entre los ejercicios económicos de 1993-97 demostró que el buen desempeño del prestatario aumenta las probabilidades de obtener resultados satisfactorios en 35% a 40%. Le siguen en orden de importancia como factores determinantes del éxito, el propio desempeño del Banco y las condiciones económicas del país. Por separado, cada uno de estos dos factores representa un incremento de 15 a 20 puntos porcentuales en la posibilidad de que los resultados de los proyectos sean satisfactorios.

En general, el Banco obtuvo buenos resultados en el 74% de las operaciones del ejercicio económico de 1996 y en el 77% de las incluidas en la muestra parcial del de 1997. Con todo, el desempeño del Banco se ha mantenido bastante constante si se lo compara con la tendencia de los ejercicios de 1990-95.

Para el éxito de los proyectos, también son importantes las políticas de los países y la calidad general del medio institucional. El mejoramiento de las condiciones económicas generales (según se refleja en el número de proyectos realizados en los países que tienen un mejor desempeño y evaluados en el ejercicio económico de 1996) también contribuye a crear un medio más favorable para las operaciones financiadas por el Banco.

Sostenibilidad e impacto en el desarrollo institucional

El mejoramiento de las calificaciones de los resultados no siempre se traduce en una contribución duradera y de alta calidad al desarrollo sobre el terreno. Para determinar la eficacia a largo plazo de un proyecto debe examinarse tanto su impacto en el desarrollo institucional como la probabilidad de que sus beneficios se mantengan a largo plazo (su "sostenibilidad").

Sostenibilidad. El porcentaje de proyectos que han sido calificados como probablemente sostenibles subió ligeramente de 46% en los ejercicios económicos de 1990-95 a 48% en el de 1996. Los resultados parciales del ejercicio de 1997 muestran un aumento moderado a 51%, pero, de todos modos, los beneficios de

aproximadamente la mitad de las operaciones del Banco son inciertos o tienen pocas probabilidades de mantenerse en el largo plazo.

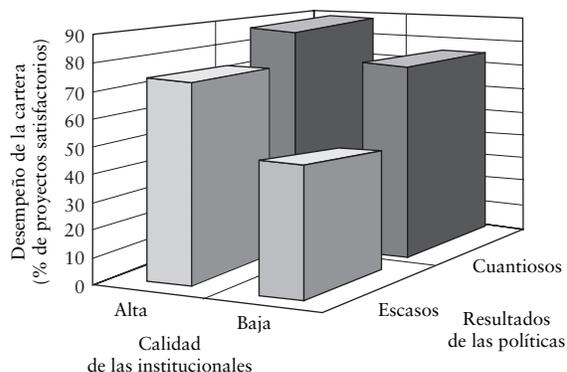
Impacto en el desarrollo institucional. Mediante el apoyo que dan al desarrollo de las instituciones, los proyectos también contribuyen a la creación de capacidad, un efecto indirecto importante de las operaciones de desarrollo. El porcentaje de proyectos cuya clasificación indica que tienen un impacto fuerte o sustancial en el desarrollo institucional, aumentó de 30% en los ejercicios económicos de 1990-95 a 39% en los de 1996 y 1997. Mientras que el número (la proporción) de proyectos calificados de impacto moderado en el desarrollo institucional ha permanecido relativamente constante, la proporción de los que tienen un impacto insignificante bajó de 25% a 15% entre el ejercicio económico de 1995 y el de 1996. Estos resultados son alentadores, pero alrededor de 60% de las operaciones del Banco todavía tiene sólo un impacto moderado o insignificante en el desarrollo institucional.

Mejoramiento de los resultados y la eficacia

Los buenos proyectos ayudan a mejorar la capacidad de ejecución de los países prestatarios; a la inversa, donde el entorno es favorable, los proyectos funcionan mejor. El análisis del DEO a nivel de los países demuestra que las políticas macroeconómicas y la existencia de instituciones capaces son importantes, tanto para los resultados económicos como para el desempeño de la cartera (véase el Gráfico 3).

Las investigaciones recientes indican que el impacto de la asistencia para el desarrollo en el crecimiento es mayor si ésta se proporciona en un medio normativo sólido. Aún más, las reformas de política rara vez tienen éxito si el grado de compromiso del prestatario con el proyecto o su identificación con éste son insuficientes.

GRÁFICO 3: En los resultados de las operaciones de la cartera en un país influyen las políticas y la calidad de las instituciones



Recuadro 3: El informe anual sobre el desempeño de la cartera (ARPP)

ADEMÁS DEL ARDE, SE PUBLICARON OTROS tres informes de evaluación en diciembre de 1997: el *Informe anual sobre el desempeño de la cartera* (ARPP) preparado por el Grupo de garantía de calidad (QAG), que es parte de la administración del Banco, el *Examen de los procedimientos del ARPP*, preparado por el DEO y el *Informe anual sobre evaluación de operaciones*. En el ARPP también se concluyó que el mantenimiento de una buena gestión podría ayudar al Banco a cumplir el objetivo de un 75% de operaciones calificadas de satisfactorias para el año 2000 y que un objetivo a más largo plazo del 80% sería factible.

En el ARPP, en el que se examinan las operaciones en curso, se constató un progreso constante en los proyectos en ejecución, que se debe en gran parte a que han mejorado las relaciones de trabajo entre el personal de operaciones y los prestatarios. En el ejercicio económico de 1997, la cartera del Banco incluyó 1.766 operaciones con compromisos por un total de US\$141.000 millones (una baja de casi 10% en relación con el de 1992).

Según el ARPP, la proporción de proyectos que se encuentran en situación de riesgo disminuyó en el ejercicio de 1997 del 31% al 26% de la cartera si se tiene en cuenta el valor de los compromisos y del 34% al 30% si se tiene en cuenta el número de operaciones. También disminuyó la proporción de proyectos con problemas reales, del 20% al 18%.

Ello pone de relieve la importancia de ejercer una selectividad juiciosa en el otorgamiento de préstamos y de prestar apoyo a la capacidad interna de los prestatarios con el fin de asegurar el respaldo a las reformas y el compromiso con ellas.

Un análisis de los factores que han influido en el mejoramiento de la cartera actual indica que, efectivamente, el Banco está utilizando un criterio más selectivo para el otorgamiento de préstamos: el número de proyectos en países con una gestión macroeconómica débil ha bajado, de casi 800 en el ejercicio económico de 1995 a 465 en el de 1997.

Perspectivas

Se han hecho progresos en el desempeño de la cartera, pero el efecto a largo plazo de los avances apreciados en el ejercicio económico de 1997 todavía está por determinarse. El Banco tal vez pueda alcanzar la meta fijada por la administración de un 75% de proyectos satisfactorios para el año 2000 y posiblemente alcance

un promedio cercano al 80% en el mediano plazo. Para ello será necesario realizar esfuerzos ininterrumpidos para mejorar la calidad y la gestión de la cartera del Banco, y lograr una mejora constante del desempeño de los prestatarios. Se requerirá, pues, prestar apoyo continuo a la capacidad de estos últimos en materia de selección, diseño y administración de proyectos.

Ser más selectivo no significa otorgar créditos sólo a los prestatarios con una trayectoria comprobada de éxitos, pero sí dar importancia al grado de compromiso de éstos con el desarrollo y una buena gestión pública, así como utilizar instrumentos no crediticios y de crédito flexible además de la asistencia financiera tradicional. También implica fortalecer aún más las asociaciones y hacer hincapié en una mayor participación para establecer a todo nivel una identificación más sólida con los proyectos.

El Comité sobre la Eficacia en términos de Desarrollo, en su examen de los cuatro informes trimestrales de evaluación presupuestaria, manifestó su satisfacción con el incremento de la proporción de operaciones terminadas

con resultados positivos y con la reducción de la proporción de operaciones de la cartera en situación de riesgo. Sin embargo, los miembros del Comité subrayaron que no debía darse cabida a la complacencia y que deseaban entender mejor las razones del mejoramiento.

Produjo especial preocupación la baja en la proporción del valor real de las operaciones de préstamo en África, los vacíos que subsistían en la evaluación de los servicios no crediticios, los que debían subsanarse, y la necesidad de perfeccionar el contenido evaluativo de las estrategias de asistencia por sector y país. Debería prestarse más atención al seguimiento y la evaluación y asignarse más recursos al fortalecimiento de la capacidad de evaluación de los prestatarios.

Los miembros del Comité también llamaron a una difusión más amplia de las recomendaciones del DEO y del Grupo de garantía de calidad y expresaron preocupación porque el desempeño del sector de abastecimiento de agua y saneamiento se estaba quedando atrás. Agregaron que ofrecerían nuevas sugerencias para los programas de este sector.

Précis

*Annual Review of Development Effectiveness (ARDE), Alison Evans, Informe No. 17196, de 24 de noviembre de 1994. Los Directores Ejecutivos y el personal del Banco pueden obtener este informe 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:
Tel.: 1-202/458-5454
Fax: 1-202/522-1500
Correo electrónico: pic@worldbank.org

Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la Directora, Elizabeth Campbell-Pagé, tel.: 1-202/473-5365, fax: 1-202/522-3125, correo electrónico: ecampbellpage@worldbank.org

Por favor, dirijan todos los pedidos y consultas sobre las publicaciones al DEO, tel.: 1-202/458-4497, fax: 1-202/522-3200, correo electrónico: OED_Help_Desk@worldbank.org

Esta y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD: OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones, Conocimiento y Asociaciones (OEDPK), del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial o a sus instituciones afiliadas.