

# Précis

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL INVIERNO DE 1999

NÚMERO 175

## Eficacia en términos de desarrollo, 1998: oportunidades en un ambiente inestable

**L**OS RESULTADOS DE LAS OPERACIONES DEL BANCO Mundial han continuado mejorando en forma constante. Más de tres cuartas partes de los proyectos de desarrollo apoyados por el Banco han logrado resultados satisfactorios, y un 7% ha merecido la calificación de excelentes, según el Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, 1998 (ARDE), que presenta los resultados de la evaluación para las operaciones que salieron de la cartera del Banco en el ejercicio fiscal de 1997-98. Al mismo tiempo, en ese examen se advierte que la debilidad de las instituciones financieras y sociales de los países en desarrollo ponen en peligro el éxito de los proyectos y hacen a los países más vulnerables a las conmociones externas.

El ARDE de 1998 se publica en un momento de crisis. En Asia oriental, aproximadamente 20 millones de personas han caído de nuevo en la pobreza a lo largo del año pasado. El Japón está en fase de recesión. Rusia es víctima de trastornos económicos y sociales. Los problemas económicos se han agravado por los desastres naturales, incluidas las inundaciones mortíferas registradas en Bangladesh, China y América Central. Las perspectivas para alcanzar las metas

de reducción de la pobreza establecidas por la OCDE se han retrasado al menos cinco años.

### Tendencias observadas en los resultados

En los primeros años ochenta los resultados de las operaciones concluidas del Banco se deterioraron, a medida que los cambios mundiales comenzaron a erosionar la calidad inicial de sus proyectos. A finales del mismo decenio, la

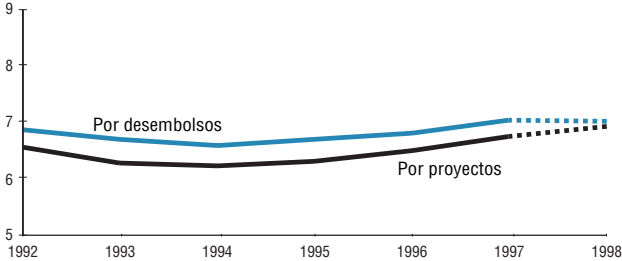


## GRÁFICO 1: CUANTIFICAR EL CAMBIO

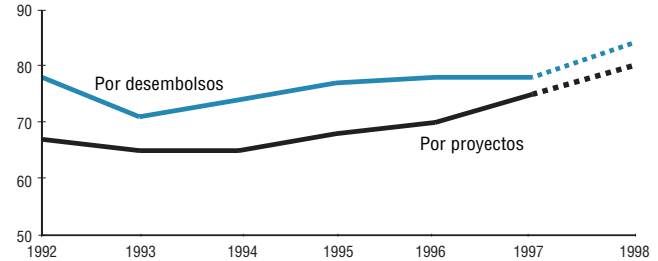
### Dos mediciones del resultado de los proyectos

Aun cuando se observa cierta mejoría en los dos años últimos, la tendencia del índice de la eficacia en términos de desarrollo es menos espectacular que la de los resultados.

Índice de eficacia en términos de desarrollo



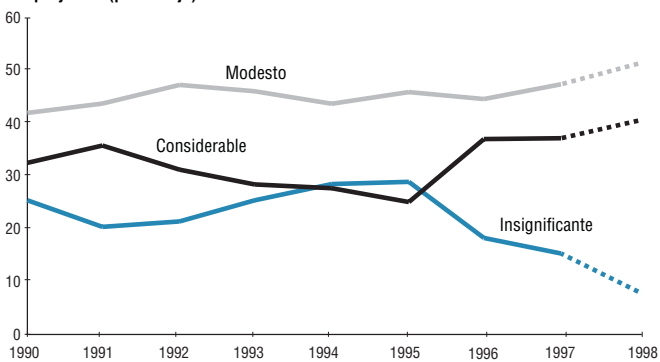
Resultados (porcentaje satisfactorio)



### Efectos en términos de desarrollo institucional

Los efectos de los proyectos del Banco Mundial en el desarrollo institucional están progresando, pero es todavía mucho lo que se puede mejorar.

Por proyectos (porcentaje)

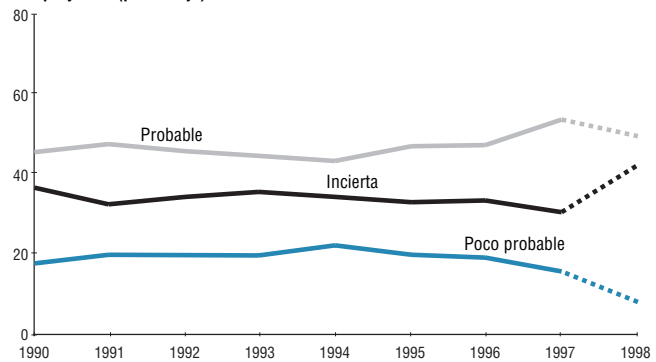


Nota: Las líneas de puntos (salida, ejercicio de 1998) indican resultados preliminares, con una cobertura de menos del 50% de las operaciones concluidas.

### Sostenibilidad

Los resultados de distinto signo en el terreno de la sostenibilidad pueden ser la premonición de futuros descensos en los resultados, debido a un deterioro del entorno externo.

Por proyectos (porcentaje)



proporción de las operaciones completadas que se calificaban como satisfactorias había descendido al 60%. La administración del Banco reconoció que eran necesarios cambios profundos en las actitudes, especializaciones del personal e incentivos para fortalecer la gestión de la cartera, y que era preciso prestar mayor atención a la calidad inicial, a la participación de los prestatarios y a los logros en términos de desarrollo.

Los resultados del cambio de rumbo pueden observarse en el Gráfico 1. Desde 1994, los resultados de los proyectos han mantenido una firme tendencia ascendente; los proyectos considerados satisfactorios representaban en 1998 el 76%, nivel superior a la meta del 75% establecida por el Pacto Estratégico –plan ambicioso de renovación adoptado por el Banco para conseguir mayor eficacia en la reducción de la pobreza. Desde la perspectiva del índice de la eficacia en términos de desarrollo (véase del Recuadro 1) –medida creada por el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) para este examen– la tendencia

continúa siendo positiva, aunque no en forma tan espectacular.

### Resultados en los distintos sectores y regiones

Todas las regiones, excepto Asia oriental y el Pacífico, han obtenido en el ejercicio fiscal de 1997-98 mejores resultados que el promedio de 1990 a 1996. Los mayores progresos se han conseguido en África (14%) y América Latina y el Caribe (15%).

Los progresos en los resultados de los proyectos fueron notables en la mayoría de los sectores. Los avances más rápidos se registraron en la gestión del sector público y las finanzas (más del 10%), agricultura, desarrollo urbano, transporte y población, salud y nutrición.

Ha habido también una convergencia de resultados en las diferentes regiones y sectores, sobre todo por los progresos conseguidos en dos sectores caracterizados tradicionalmente por un rendimiento muy bajo –finanzas y administración del sector público– y en África, donde la agricultura ha obtenido los resultados más

### Recuadro 1. El índice de eficacia en términos de desarrollo

ESTE ÍNDICE INTEGRA LAS MEDIDAS utilizadas hasta ahora por el DEO para cuantificar los resultados, la sostenibilidad y el desarrollo institucional. El índice se calcula asignando ponderaciones cardinales a las clasificaciones en cada una de esas tres áreas, y combinándolas luego en forma directa. Las clasificaciones van desde el 2 (para un proyecto con resultados muy poco satisfactorios, con pocas probabilidades de sostenibilidad y con efectos institucionales insignificantes) al 10 (logros altos en los tres aspectos).

El índice mejora la presentación de las tendencias de los resultados. Lo hace en tres maneras. Primero, usa todo el espectro de las evaluaciones de resultados realizadas por el DEO, en vez de conformarse con asignar una etiqueta de satisfactorio o poco satisfactorio. Segundo, califica el juicio sobre el resultado de un proyecto recompensando la solidez de los logros en el futuro, en algunos casos reconociendo los beneficios duraderos de logros significativos pero que quedan por debajo de las expectativas. Tercero, se hace especial hincapié en los efectos sobre el desarrollo institucional.

llamativos, gracias a la aplicación de un plan de acción que trata de simplificar los modelos de ejecución y de lograr una mayor coherencia. Gran parte del progreso se ha debido al mejor desempeño de los prestatarios, un diseño más realista de los proyectos y una gestión más acertada de la cartera. En cambio, la sostenibilidad y los efectos sobre el desarrollo institucional permanecen muy por debajo de los niveles alcanzados en los resultados de los proyectos (véase el Gráfico 1).

#### Tipo de financiamiento

Los préstamos para el ajuste continúan teniendo una media más elevada de resultados y sostenibilidad que los préstamos para inversiones, aunque la diferencia se ha reducido. En el caso de los préstamos para el ajuste, la proporción de los que obtuvieron resultados satisfactorios subió del 74% en los ejercicios de 1990-96 al 82% en los de 1997-98, mientras que en los préstamos para inversión la subida fue del 66% al 76%. Los proyectos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y los de financiamiento mixto también han registrado una mejoría.

Las conclusiones del ARDE de 1998 están basadas en evaluaciones de 298 proyectos del Banco y de 17

estrategias de asistencia a países, así como en un examen del proceso de los programas de donaciones del Banco y estudios sectoriales y temáticos –como la asistencia a la reforma del sector financiero, la reconstrucción después de los conflictos y el papel de las ONG en proyectos apoyados por el Banco.

### Un desafío mundial

Al mismo tiempo que la comunidad mundial intenta corregir las causas y consecuencias de los graves trastornos económicos y de desastres naturales devastadores, el ARDE indica con firmeza algunos planteamientos que podrían ser de utilidad.

En las naciones en desarrollo se ha registrado un repentino y significativo deterioro del riesgo del país, lo que pone de manifiesto la influencia creciente de los factores externos en el resultado de las iniciativas de desarrollo y demuestra la necesidad de tener en cuenta los riesgos de unos movimientos de capital no reglamentados.

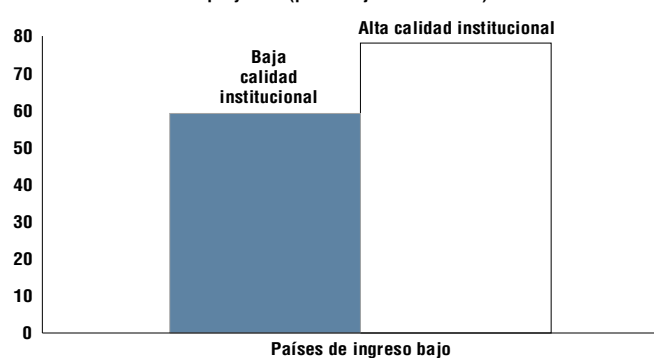
Este período extraordinario de dificultades de alcance mundial ha obligado a extraer varias enseñanzas que los profesionales del desarrollo –y quienes evalúan los resultados– deben asimilar y aplicar.

### No basta con unos parámetros económicos sólidos

El contar con unos buenos parámetros macroeconómicos es condición necesaria pero no suficiente para un

### GRÁFICO 2. RESULTADOS DE LAS INSTITUCIONES Y DE LOS PROYECTOS EN PAÍSES DE INGRESO BAJO

Resultado medio de los proyectos (porcentaje satisfactorio)



Nota: El índice de calidad institucional está compuesto de tres variables basadas en datos de la *International Country Risk Guide* (ICRG), que comprende los años 1982-98. Estas variables son la corrupción, el imperio de la ley y la calidad de la burocracia. Los países se distribuyen por grupos de ingreso, de acuerdo con la clasificación de los *Indicadores del desarrollo mundial de 1998*. El promedio del resultado de los proyectos en los distintos grupos de países está basado en datos relativos a los logros de los distintos proyectos.

Fuente: ICRG; DEO, Banco Mundial.

crecimiento estable y sostenido. Los trastornos económicos recientes lo han confirmado. A diferencia de la crisis de la deuda de los ochenta, las dificultades actuales comenzaron en países con perfiles fiscales relativamente sólidos, sanas políticas monetarias y regímenes comerciales orientados hacia el exterior. Cuando se produjo la crisis, la mayor parte de los países afectados tenían presupuestos gubernamentales equilibrados o con superávit, una inflación contenida, tasas de interés en descenso y bajas cifras de desempleo. ¿Qué fue, entonces, lo que hizo tan vulnerables a estas economías?

### Desarrollo institucional

A estas alturas es claro que la solidez de las instituciones es el cimiento básico de la estabilidad económica y social. Los acontecimientos del año pasado han demostrado el alto costo de unas instituciones inadecuadas.

Una floja gestión económica ayudó a precipitar la espiral descendente en que se ha visto inmersa Asia oriental. En todos los casos, la cuenta de capital fue la primera zona de vulnerabilidad. Los desequilibrios entre la deuda a corto plazo y las reservas oficiales –combinados con la prematura liberalización financiera y la escasa disciplina fiscal de los sistemas bancarios internos– ofrecieron claras oportunidades a las presiones especulativas. Con unos buenos parámetros básicos, la crisis no se habría difundido sin el fracaso de las instituciones nacionales. Pero la disciplina bancaria era deficiente, y los vínculos entre conglomerados económicos, bancos y gobiernos eran demasiado estrechos. Esto condujo a un excesivo endeudamiento, a la prosperidad desproporcionada de los bienes raíces, a la falta de inversiones privadas, y a niveles crecientes de préstamos privados. Las principales enseñanzas de las crisis anteriores de Chile y México –que las normas prudenciales y la supervisión son garantías necesarias para la operación de los mercados financieros internos– habían caído en saco roto.

El desarrollo institucional es importante no sólo porque ayuda a evitar las crisis. En el ARDE de 1998 se comprobó que, en los proyectos apoyados por el Banco, la calidad de las instituciones puede influir notablemente en la eficacia en términos de desarrollo, influencia que es particularmente pronunciada en los países de ingreso bajo (véase el Gráfico 2).

Cuando las instituciones son débiles, los proyectos tienen menor rentabilidad y conllevan mayores riesgos, mientras que las instituciones más sólidas favorecen la capacidad de un país para adecuarse, duplicando con creces sus oportunidades de desarrollo.

### Función del Banco

El Banco Mundial puede mejorar los resultados de sus proyectos ayudando a los países en desarrollo a fortalecer sus instituciones. Es mucho lo que se puede progresar en ese terreno. Un análisis de 41 países de ingreso bajo revela que sólo en uno de ellos se calificó como satisfactoria la calidad institucional. Únicamente el 40% de los proyectos respaldados por el Banco tienen un efecto sustancial en el desarrollo institucional; las reformas de la administración pública emprendidas en el marco de préstamos para el ajuste han producido resultados ambivalentes; los proyectos de gestión del sector público, si bien están mejorando, han tenido tradicionalmente un resultado inferior al promedio del Banco. Una evaluación del DEO demostró que los proyectos del sector financiero apoyados por aquel tienen resultados satisfactorios y sostenidos solamente en el 50% de los países. El desarrollo institucional es lento y difícil si el entorno institucional es frágil y requiere sólida coordinación de la asistencia y capacidad de desarrollo para absorber la ayuda y reducir los riesgos de sobrecarga.

### Reducción de la pobreza y sistema de protección social

Tanto al evaluar la eficacia en términos de desarrollo como al financiar los programas de asistencia a los países se debe tener muy en cuenta el desarrollo social, además del fortalecimiento institucional.

En Indonesia y Tailandia, por ejemplo, se estiman pérdidas del empleo del orden del 10% al 15%. Debido a la devaluación y a la eliminación de subvenciones, los nuevos desempleados de toda la región sufrirán enormes pérdidas en sus ingresos y fuertes subidas de los precios. La integración creciente de la economía mundial mantendrá la exposición de los países a las crisis externas. Se debe prestar mayor atención al establecimiento de sistemas de protección social para evitar que quienes se encuentran en la pobreza o próximos a ella sufran en forma desproporcionada los costos de esas conmociones.

A pesar de que la situación es más dramática en los países en crisis, no son ellos los únicos que han de luchar contra la falta de equidad. Los datos sobre 74 países muestran un aumento abrumador de la desigualdad en el decenio de 1990; ésta ha aumentado en 49 de ellos y sólo ha disminuido en diez. Ello subraya la importancia de hacer hincapié en la integración, el desarrollo social y los sistemas de protección social al diseñar y ejecutar las estrategias de reforma y los programas de desarrollo.

## Sistema de gobierno y corrupción

La crisis actual ha confirmado lo que ya se sabía: que el crecimiento de los ingresos por habitante es más probable cuando hay derechos de propiedad bien establecidos, fundamentos jurídicos sólidos y una administración pública competente –todo ello dentro de un sistema institucional administrado con eficacia. ¿La calidad del sistema de gobierno y la caída de la corrupción aumentan la eficacia en términos de desarrollo de los proyectos? Sin lugar a dudas. Los proyectos respaldados por el Banco en países con una burocracia inadecuada son, en promedio, los de desempeño más flojo. En países con burocracias que funcionan bien, los proyectos se realizan mucho mejor, con riesgos significativamente inferiores a la media.

Como cabía suponer, los proyectos en las economías de alta corrupción han tenido una rentabilidad considerablemente menor y riesgos más elevados. El Banco apoya desde hace mucho los esfuerzos para mejorar la actuación estatal. El resultado general de los proyectos de gestión del sector público está mejorando, pero los componentes de reforma de la administración pública continúan figurando entre los menos productivos de la cartera del Banco. La recomendación fundamental que se deduce de los estudios del DEO en esta área es que se debe dar mayor prioridad a integrar el empleo de indicadores de desempeño para supervisar y apoyar una administración pública más eficaz. Los sistemas de gestión basados en los resultados pueden utilizarse en forma eficaz para centrar el desempeño del sector público en los sistemas de medición de los progresos conseguidos.

## Enfoque nacional basado en la asociación

La actual crisis financiera demuestra más convincentemente que –en la evaluación, el aprendizaje y el pensamiento estratégico– hay que considerar a cada país en su totalidad. De esa manera, los proyectos responderán a las prioridades nacionales y permitirán identificar los

aspectos vulnerables y las deficiencias críticas de la asistencia. Si bien el Banco adopta ahora un enfoque centrado más en el país que en cada proyecto, queda aún mucho por hacer para reforzar la calidad de las estrategias de asistencia a los países. Éstas deben aprovechar los elementos complementarios de todos los sectores y actividades, acomodar los proyectos a contextos institucionales y sociales amplios, promover las asociaciones y buscar una mayor identificación de los prestatarios con las reformas estructurales y los objetivos de asistencia a largo plazo.

Para intensificar gradualmente los procesos, el Banco puede colaborar con los prestatarios, los donantes y otros interesados para tratar de multiplicar los efectos en términos de desarrollo en cada país. Hay que establecer instrumentos y métodos para llegar progresivamente a una evaluación de alcance nacional, sectorial y hasta mundial. La insistencia creciente en las asociaciones y en la reducción de la pobreza –como se insiste en el Pacto Estratégico– es esencial para mejorar los resultados en forma sostenible y lograr una mayor repercusión en términos de desarrollo.

El Departamento de Evaluación de Operaciones es una unidad independiente dentro del Banco Mundial. Evalúa qué es lo que funciona o no funciona, qué va a hacer un prestatario para ejecutar y mantener un proyecto, y cuál es la contribución duradera del Banco al desarrollo general de un país. Las metas de la evaluación son aprender de la experiencia, establecer una base objetiva para evaluar los resultados de la labor del Banco, y promover una mayor responsabilización con el logro de sus objetivos. También mejora la actuación del Banco identificando y difundiendo las enseñanzas aprendidas de la experiencia y elaborando recomendaciones basadas en las conclusiones de la evaluación.

# Précis

1998 *Annual Review of Development Effectiveness (ARDE)*, Robert Buckley, Informe No. 18630, del 23 de noviembre de 1998. 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](mailto: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](mailto: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](mailto: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.