

# Précis

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL PRIMAVERA DE 1999 NÚMERO 186

## La salud en el mundo: la respuesta al desafío

**L**AS INVERSIONES DEL BANCO MUNDIAL EN EL sector de salud, nutrición y población han pasado de unas sumas relativamente modestas destinadas a actividades de población y planificación de la familia en el decenio de 1970 a préstamos directos a la atención primaria de salud en el decenio de 1980 y, en el decenio de 1990, al apoyo a la reforma de los sistemas de atención de salud. Actualmente, con un promedio de compromisos anuales de US\$1.300 millones, el Banco es una fuente importante de financiamiento externo para ese sector en el mundo en desarrollo. Las actividades de asesoramiento e investigación del Banco influyen en las políticas de salud, nutrición y población a muchos niveles.

### Evaluación de la eficacia

El Banco ha efectuado contribuciones importantes al fortalecimiento de las políticas y servicios de salud, nutrición y población en todo el mundo prestando apoyo a actividades en esas esferas en unos 92 países. A fin de evaluar la eficacia de ese esfuerzo, el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) ha preparado recientemente el primer estudio general sobre las actividades de asistencia del Banco en el sector de salud, nutrición y población.

Debido al gran incremento del financiamiento en este período (tres cuartas partes del total de las operaciones crediticias se han concedido a partir de 1990), la cartera de salud, nutrición y población es reciente. En el ejercicio de

1997 solamente una tercera parte de los proyectos se había terminado y evaluado. Así pues, el estudio del DEO contenía evaluaciones tanto de proyectos terminados como en curso. Este boletín se basa en el informe resumido final de la evaluación del DEO, en el que figura un examen de la documentación de evaluación, un estudio técnico de la cartera de proyectos de salud, nutrición y población, cuatro estudios de casos prácticos (Brasil, India, Malí y Zimbabue) y consultas con funcionarios del Banco, prestatarios, organizaciones no gubernamentales y donantes.

La recomendación general del estudio es que el Banco debería tratar de mejorar la calidad de sus operaciones, y no de aumentar su número. El rápido



crecimiento de la cartera y los complejos desafíos que plantea la reforma del sistema de salud crean la necesidad de su consolidación con miras a la selectividad y la calidad. El DEO recomienda específicamente que se conceda más atención al desarrollo institucional en el diseño y la supervisión de los proyectos y se mejoren de forma sustancial el seguimiento y la evaluación.

El DEO también recomienda fortalecer los esfuerzos de promoción de la salud y las intervenciones intersectoriales; asignar una nueva importancia a la investigación; comprender mejor lo que es importante para los interesados, y establecer alianzas estratégicas con los asociados en el desarrollo a nivel local, regional y mundial.

### La salud y los sistemas de atención de salud

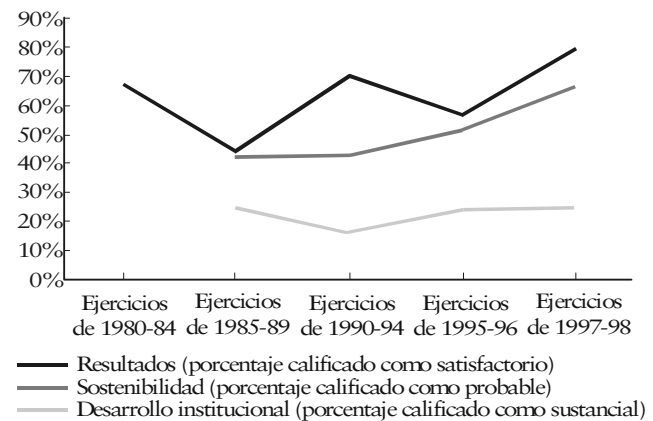
Hay muchos factores, aparte de los servicios de salud, que determinan la morbilidad, la mortalidad, el estado de nutrición y la fecundidad. Los más importantes son el nivel de ingresos, la educación y la calidad del medio ambiente, que incluye el acceso a una vivienda inocua, al agua limpia y al saneamiento. También son importantes las prácticas individuales y comunitarias en cuestiones relativas a la nutrición, el saneamiento, la reproducción y el consumo de tabaco y alcohol y a otros comportamientos que afectan la salud y que dependen del nivel económico y social y de la cultura.

Las intervenciones en el sector de salud, nutrición y población pueden reducir la incidencia de enfermedades a través de servicios de prevención, alentando comportamientos saludables o suministrando atención curativa. Una mayor comprensión de las causas de las enfermedades y mejores intervenciones en la esfera de los servicios de prevención y de curación (como el suministro de antibióticos y vacunas) han mejorado los resultados del sector en todo el mundo. Con frecuencia, aunque no siempre, la prevención resulta más económica que el tratamiento, aunque una fuerte demanda de servicios de curación puede conducir a que se conceda una importancia desproporcionada al sistema de atención médica, tanto a nivel de las políticas públicas como del mercado de la atención de salud.

### Resultados de los proyectos

De los 107 proyectos de salud, nutrición y población que se terminaron entre los ejercicios de 1975 y 1998, el DEO calificó como satisfactorios un 64%, mientras que el porcentaje de proyectos satisfactorios en las demás esferas fue del 79%. No obstante, los esfuerzos del Banco y del personal que trabaja en ese sector por mejorar los resultados pueden estar dando fruto. El 79% de los proyectos terminados en los ejercicios de 1997-98

**Gráfico 1: Resultados, sostenibilidad y desempeño de las instituciones**



alcanzaron sus objetivos de desarrollo de forma satisfactoria, una proporción similar al porcentaje medio del Banco. Aunque sólo la mitad del total de proyectos de salud, nutrición y población terminados se calificaron como posiblemente sostenibles, en los ejercicios de 1997-98 esa proporción alcanzó las dos terceras partes.

No obstante, las recientes mejoras no deberían causar una confianza excesiva. Actualmente el sistema de supervisión de la cartera del Banco califica de proyectos en riesgo a una tercera parte de los proyectos de salud, nutrición y población que se encuentran en ejecución. Además, las elevadas tasas de consecución de los objetivos físicos disimulan las dificultades con que se encuentra el Banco para lograr cambios normativos e institucionales en ese sector. Según el DEO, el aspecto de desarrollo institucional de los proyectos terminados de salud, nutrición y población fue sustancial sólo en un 22% de los casos. El incremento que se produjo en los ejercicios de 1997-98 apenas permitió llegar al 25%, un porcentaje muy inferior al promedio del Banco durante ese período, que es del 38% (Gráfico 1). Así pues, mejorar los resultados en materia de desarrollo institucional es un objetivo prioritario del sector de salud, nutrición y población del Banco.

### Factores que influyen en el desempeño

Sobre la base de un análisis estadístico de los proyectos terminados de salud, nutrición y población, el DEO observó que el *desempeño de los prestatarios* es el principal factor determinante de los resultados de los proyectos de ese sector. Sin embargo, el desempeño de los prestatarios no es un factor totalmente independiente; en él influyen las actividades del Banco en la esfera de la evaluación y el fomento de la identificación del prestatario con el proyecto, la adecuación del diseño del proyecto y la capacidad del prestatario, y la eficacia de la supervisión.

### Recuadro 1: Resultados satisfactorios del desarrollo institucional

EL DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE Operaciones consideró que 13 proyectos terminados entre los ejercicios de 1991 y 1998 habían alcanzado sustancialmente sus objetivos de desarrollo institucional. Estos proyectos presentaban varias características comunes:

- *Compromiso constante con el logro de los objetivos institucionales.* En los proyectos se fomentaba el consenso de los interesados en cuanto a prioridades y enfoques. De ser necesario se elaboraban estrategias para prevenir y debilitar la oposición.
- *Diseño del proyecto basado en un sólido análisis de los factores subyacentes que impiden mejorar el desempeño.* Los estudios sectoriales, la evaluación de las experiencias previas y el diálogo con los interesados clave se combinaron para poner de relieve los obstáculos. Los encargados del diseño de los proyectos elaboraron estrategias realistas para abordar esas dificultades, incluida la atención al orden cronológico adecuado de las intervenciones.
- *Aplicación flexible de los proyectos.* Se examinaba regularmente el progreso alcanzado en el logro de los objetivos institucionales, y los problemas recibían una atención activa por parte del personal del Banco y de los prestatarios. Alrededor de la mitad de los proyectos que alcanzaron sus objetivos institucionales de forma considerable se modificaron significativamente a lo largo de su ejecución.
- *Buen gobierno y un contexto macroeconómico propicio para el desarrollo institucional y organizacional.* De no ser este el caso, los factores mencionados eran particularmente importantes.

El segundo factor más importante es el *contexto institucional* del país (incluido el grado de corrupción imperante). Ello indica que, si bien las instituciones nacionales evolucionan con lentitud, hay que comprender claramente el contexto institucional y tomar decisiones bien fundamentadas sobre los instrumentos y objetivos.

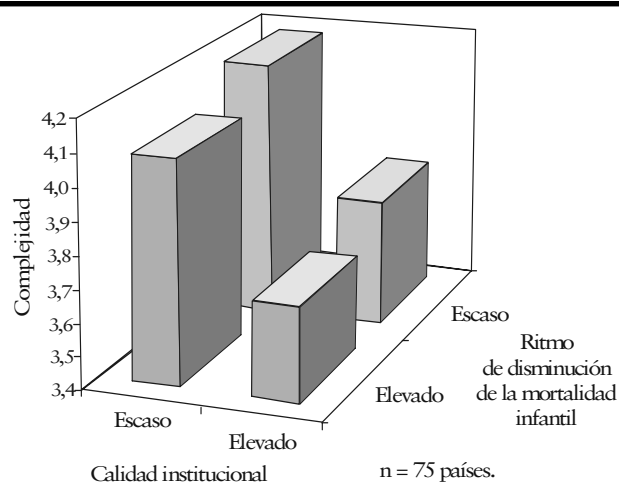
Por lo que se refiere al *desempeño del Banco*, se observó que la calidad inicial, particularmente la calidad del análisis institucional, era el elemento más importante, y le seguía la calidad de la supervisión. El DEO observó que en los últimos años la calidad inicial ha mejorado, pero que el análisis institucional sigue siendo un elemento fundamental de la debilidad en los proyectos de salud, nutrición y población. El DEO también clasificó las cuestiones prácticas que se citan

con más frecuencia en los proyectos terminados. La evaluación insuficiente de la capacidad y el compromiso del prestatario, una supervisión insuficiente por parte del Banco, un seguimiento y evaluación escasos o nulos y la complejidad excesiva en el diseño del proyecto figuran a la cabeza de las deficiencias de los proyectos insatisfactorios.

### Conclusiones principales

El apoyo del Banco Mundial ha contribuido a ampliar el alcance geográfico del acceso a servicios básicos de salud, ha patrocinado una valiosa capacitación para los proveedores de servicios y ha hecho otras aportaciones importantes a los servicios básicos de salud. El Banco también ha empleado sus servicios crediticios y no crediticios para fomentar el diálogo y el cambio normativo respecto de distintas cuestiones clave, incluida la planificación de la familia, el financiamiento

### Gráfico 2: Nivel elevado de complejidad en contextos difíciles



de los servicios de salud y las estrategias de nutrición. Los clientes consideran que la amplia perspectiva estratégica del Banco es un valor positivo y el Banco ha asumido una función cada vez más importante en las actividades de coordinación de los donantes.

Aunque inicialmente el Banco se centró en los servicios de salud suministrados por el sector público, cada vez más se ocupa de cuestiones relativas a la prestación de servicios por parte de entidades privadas y organizaciones no gubernamentales, los seguros y la reglamentación. En los últimos años, el Banco ha concedido más importancia a la identificación del cliente con los proyectos y a las opiniones de los beneficiarios en el diseño y la supervisión de los mismos. En la generación actual de proyectos, el Banco y sus asociados tratan de abordar los factores

## Recuadro 2: Actividades de seguimiento y evaluación que dan buenos resultados: experiencias prácticas de países

EN DISTINTOS PROYECTOS SE HAN demostrado enfoques que han tenido éxito para evaluar la eficacia de las intervenciones de los proyectos, fortalecer los sistemas de información sobre la salud y de vigilancia de las enfermedades en el país prestatario, o supervisar el progreso hacia los objetivos a nivel de todo el sector. Entre esos proyectos figuran los siguientes:

- *Por medio del proyecto de lucha contra el paludismo en la cuenca del Amazonas, en Brasil*, se asistió en la capacitación del personal sobre el terreno encargado de tratar el paludismo, así como el fortalecimiento de los sistemas de vigilancia de la enfermedad. Esto — unido a un cambio de orientación de la estrategia, que ha dejado de centrarse en la erradicación de la enfermedad. para hacerlo en su control, tratamiento temprano y tratamiento de casos— ha contribuido también a que disminuyeran los casos de paludismo y las tasas de mortalidad correspondientes.
- *El proyecto de nutrición integral de Tamil Nadu en la India* estableció un sistema basado en la comunidad para supervisar con regularidad el crecimiento y el peso de los niños que sufrían malnutrición. El proyecto logró reducir de forma significativa los casos graves de malnutrición en el grupo que era objeto del proyecto. El sistema de

supervisión tuvo el doble efecto de influir en los resultados del proyecto y de documentarlos.

- *El proyecto de salud y de abastecimiento de agua en zonas rurales (1991-98), de Malí*, que con el tiempo contribuyó a establecer un sistema nacional de información sobre la salud, aunque los datos no estuvieron disponibles hasta los últimos años del proyecto. Ello ilustró la importancia de equilibrar los esfuerzos de largo plazo para fortalecer la capacidad de seguimiento del prestatario con disposiciones para que se efectúen evaluaciones externas periódicas cuantitativas o cualitativas, incluidas evaluaciones rápidas.
- *En los programas actuales de reforma de todo el sistema de atención de salud, en Bangladesh y en Ghana*, el gobierno y los donantes (incluido el Banco) llegaron a un acuerdo (tras largas negociaciones) sobre un número limitado de indicadores nacionales que servirán de referencia en los exámenes conjuntos anuales sobre el desempeño del sector. Entre los desafíos pendientes figuran mejorar la vinculación de los indicadores del desempeño del sistema con los resultados de salud, nutrición y población y garantizar que los indicadores nacionales creen incentivos para mejorar el desempeño a los niveles inferiores del sistema.

subyacentes que limitan el desempeño del sector, mientras que reconocen la dificultad de mejorar la eficacia y la eficiencia en el sector de salud, incluso en los países desarrollados. Las preocupaciones generales que figuran a continuación son las que se derivan de los resultados del Banco hasta la fecha.

### *Efectos institucionales poco satisfactorios*

Generalmente el Banco ha obtenido mejores resultados en lo relativo a ampliar el suministro de servicios de atención de salud que a mejorar la calidad y la eficiencia de esos servicios, o a fomentar el cambio institucional. Este problema tiene distintos aspectos. En primer lugar, cuando el Banco intenta favorecer el cambio institucional y fortalecer la capacidad del prestatario, con frecuencia no analiza adecuadamente los factores subyacentes que limitan el desempeño. Si bien la calidad del análisis institucional ha mejorado en los últimos años, la labor del Banco suele ser mejor cuando especifica *qué* prácticas deben cambiar que cuando señala *cómo* hay que cambiarlas o *por qué* es difícil ese cambio.

En segundo lugar, un análisis insuficiente contribuye a que haya falta de claridad en la formulación de los objetivos de desarrollo institucional, incluso al decidir si los instrumentos elegidos son los mejores para que se produzca el cambio. Tradicionalmente en los proyectos del Banco se ha abordado la limitación de la capacidad suministrando capacitación y recursos adicionales. El hecho de que hasta hace poco no hubiera unos indicadores adecuados para los objetivos institucionales ha contribuido a que se produjera la tendencia a afirmar que se había «fortalecido la capacidad» porque se suministraba capacitación o asistencia técnica. El Banco adopta enfoques cada vez más sofisticados para fomentar las reformas sectoriales, pero los problemas institucionales que se abordan son cada vez más complejos. No obstante, la experiencia demuestra que las probabilidades de alcanzar los objetivos institucionales mejoran si los objetivos son realistas y se presta más atención a las razones y los métodos (véase el Recuadro 1).

En tercer lugar, con frecuencia el Banco no evalúa adecuadamente la capacidad del prestatario para

ejecutar las actividades previstas del proyecto. Por ejemplo, el diseño de los proyectos del Banco suele ser más complejo, con un mayor número de componentes y unidades de organización, en países donde la capacidad institucional es insuficiente y las tasas de mortalidad infantil disminuyen más lentamente (véase el Gráfico 2). Ello se debe en parte a un comprensible deseo de abordar muchos problemas al mismo tiempo. Así pues, el desafío consiste en abordar de manera apropiada situaciones complejas, incluidas cuestiones como una evaluación adecuada de la capacidad de ejecución existente, un mayor esfuerzo en la asignación de prioridades y el establecimiento del orden cronológico de las intervenciones y un suministro de asistencia técnica y capacitación bien dirigido.

Durante la ejecución de un proyecto, el Banco generalmente se centra más en suministrar insumos que en definir y supervisar con claridad el progreso hacia los objetivos de desarrollo en el sector de salud, nutrición y población. Debido a la insuficiencia de los incentivos y los sistemas de seguimiento y evaluación, tanto en el Banco como en los gobiernos de los países prestatarios (y a la poca atención que se presta al fortalecimiento de la capacidad de seguimiento y evaluación del prestatario), se dispone de pocos datos sobre los efectos de las inversiones del Banco en el desempeño del sistema o en los resultados en la salud de la población pobre. Así pues, el Banco no ha empleado su cartera de préstamos para recopilar de forma sistemática datos sobre lo que da buenos resultados, lo que no funciona y las razones de ello.

La experiencia demuestra que un diseño eficaz de las actividades de seguimiento y evaluación hace que mejore la orientación hacia los resultados y aumenten las probabilidades de lograr efectos en el desarrollo. Con ese fin también habría que elegir un número limitado de indicadores adecuados y prestar atención a las responsabilidades y la capacidad en materia de recopilación y análisis de datos. No obstante, debido a problemas metodológicos puede resultar difícil vincular de forma concluyente las intervenciones de los proyectos con cambios en los resultados del sector de salud, nutrición y población o en el desempeño del sistema. Si bien en la mayor parte de los proyectos de ese sector se definen indicadores fundamentales del desempeño y el diseño de las actividades de seguimiento y evaluación ha mejorado en los últimos años, el problema más importante que se expone en los informes de terminación de los proyectos es el acopio y el análisis inadecuados de los datos necesarios.

En varios proyectos del sector de salud, nutrición y población del Banco se han incluido componentes encaminados a fortalecer los sistemas de información

sobre la salud, pero esos sistemas tienden a centrarse demasiado en la infraestructura física y la capacitación y muy poco en aumentar la demanda y el uso de información a lo largo del proceso de adopción de decisiones. Fortalecer los sistemas de los prestatarios para recopilar, analizar y emplear información relativa a la salud en la formulación de políticas es un proceso a largo plazo. No obstante, es posible progresar si se movilizan recursos suficientes y se presta la debida atención durante las etapas de diseño y ejecución de los programas, incluidas las medidas de fortalecimiento de incentivos en las actividades de seguimiento y evaluación (véase el Recuadro 2).

#### *Coordinación intersectorial insuficiente*

Con algunas notables excepciones, el Banco no ha concedido suficiente importancia a abordar cuestiones que no dependen del sistema de atención médica pero que afectan a la salud, como son los cambios de comportamiento y las intervenciones intersectoriales. En la actualidad, tanto en el Banco como en los gobiernos de los países prestatarios, los incentivos y mecanismos para la aplicación de enfoques intersectoriales son insuficientes y la coordinación intersectorial puede ser difícil, por lo que hay que elegir con cuidado las prioridades. Sin embargo, el Banco tiene una responsabilidad fundamental en la vinculación más eficaz de su diálogo macroeconómico con el diálogo sectorial, particularmente sobre cuestiones relativas al financiamiento de la salud, los trabajadores de la salud y la reforma de la administración pública.

#### *Flexibilidad y aprendizaje*

El fomento de la reforma de los servicios de salud requiere enfoques estratégicos y flexibles para apoyar el establecimiento del consenso teórico y de las coaliciones de base amplia que son necesarios para lograr el cambio, pero el Banco todavía se encuentra en las primeras etapas del proceso de adaptación de sus instrumentos para que en ellos se conceda más importancia al aprendizaje y a la transferencia de conocimientos. La reforma de los sistemas es difícil y requiere mucho tiempo, y partes interesadas independientes de los ministerios de salud pueden determinar su éxito o fracaso. Ello pone de relieve la importancia de que los proyectos tengan objetivos realistas, que se mantenga una sólida presencia en el país, que se analice la información de los interesados, y se utilice más estratégicamente la capacidad de movilización del Banco. Si bien puede afirmarse que los enfoques progresivos son más adecuados, es posible que el Banco haya alentado excesivamente reformas espectaculares y demasiado ambiciosas.

## Recomendaciones

La principal recomendación del examen es que el Banco debería tratar de mejorar la calidad de sus operaciones, y no de aumentar su cantidad. A fin de alcanzar ese objetivo, el DEO recomienda que se adopten las medidas siguientes:

### *Estrategia institucional*

- *Mejorar la garantía de calidad y la orientación hacia los resultados.* Para mejorar la calidad de la cartera, la Junta Sectorial de Salud, Nutrición y Población y los directivos técnicos regionales deberían perseverar en sus actuales esfuerzos por fortalecer su función en el seguimiento de la calidad de la cartera, estableciendo mecanismos que permitan suministrar apoyo oportuno a los jefes de proyecto en el diseño y supervisión de los proyectos. El sector de salud, nutrición y población debería elaborar normas y ejemplos de prácticas recomendadas de seguimiento y evaluación y aumentar la capacitación del personal. Sin embargo, fortalecer los incentivos a la obtención de resultados y el *uso* de información, tanto en el Banco como en los países clientes, es fundamental para mejorar la capacidad de seguimiento y evaluación de los prestatarios. Un paso importante sería que en los proyectos del Banco se aumentara el nivel de experimentación de mecanismos de presupuestación basados en el desempeño y se aprendiera de ellos.
- *Intensificar el aprendizaje derivado de las actividades crediticias y no crediticias.* A la luz de los desafíos institucionales a que se enfrenta el sector de salud y del insuficiente desempeño institucional, el Banco debe tratar de establecer instrumentos, directrices y programas de capacitación adecuados para llevar a cabo análisis de las instituciones y los interesados. Ello debería incluir el fortalecimiento de la labor analítica relativa a los desafíos institucionales más importantes y apoyo flexible a los equipos a cargo de los proyectos que se encuentran con problemas institucionales complejos.
- *Fortalecer las asociaciones e incrementar la selectividad estratégica.* Para lograr cambios en el sector de salud, nutrición y población es necesario establecer asociaciones eficaces con los interesados a nivel local e internacional, y con el propio Banco.

También se requiere hacer un uso prudente de los recursos limitados. El Banco debería seleccionar algunas esferas estratégicas para aumentar la coordinación intersectorial, incluido el diálogo macroeconómico y cuestiones relativas al personal de los servicios de atención de salud. En los países clientes, podría fomentar la comunicación y la colaboración entre los ministerios y entre el gobierno y otros asociados. En el plano internacional, podría fortalecer sus relaciones de colaboración con la OMS y otros organismos interesados para abordar cuestiones prioritarias como el fortalecimiento de los sistemas de seguimiento y evaluación y de administración de la salud sobre la base del desempeño en los países clientes.

### *Política y práctica*

- *Aumentar la atención que se concede al fomento de la salud y a los cambios de comportamiento,* incluida la atención a campañas de información, educación y comunicación y a los cambios generales en la esfera normativa y reglamentaria, que son esenciales para el éxito.
- *Evitar el diseño excesivamente complejo de los proyectos* combinando una evaluación de la capacidad de las organizaciones encargadas de la ejecución con un mayor esfuerzo en la asignación de prioridades y la fijación del orden cronológico de las intervenciones.
- *Dar más importancia a llegar a los pobres* midiendo los resultados de las actividades de salud, nutrición y población y evaluando los efectos sobre la pobreza de las políticas y programas de salud, nutrición y población. Es necesario llevar a cabo más estudios para analizar los factores que causan la mala salud entre los pobres y elegir las intervenciones que puedan permitir alcanzar los mejores resultados en la reducción de la incidencia de enfermedades.
- *Establecer el consenso teórico y las coaliciones de amplia base necesarias para que se produzca el cambio.* Ello requiere la comprensión del contexto político de la reforma, de los intereses de un amplio conjunto de participantes y dar cada vez más «voz» a la comunidad en las actividades de planificación, ejecución y administración de los programas de salud, nutrición y población.

## Respuesta de la administración

DURANTE EL ESTUDIO, EL DEO EFECTUÓ consultas con la Junta Sectorial de Salud, Nutrición y Población, así como un examen riguroso del proyecto de informe resumido y el libro de políticas. La administración ha aprobado en general las conclusiones del examen y la Junta Sectorial de Salud, Nutrición y Población ha preparado un plan de acción en respuesta a las recomendaciones. Sin embargo, la Junta Sectorial de Salud, Nutrición y Población planea una aplicación por etapas, en vista del amplio alcance de las recomendaciones y de las limitaciones de personal y de recursos.

El Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial ha apoyado el análisis y las recomendaciones del estudio del DEO y ha acogido con satisfacción la colaboración entre el DEO y la Junta Sectorial de Salud, Nutrición y Población. El Comité observa que algunas cuestiones que se ponen de relieve afectan a todo el Banco y requerirán esfuerzos que superan el ámbito del sector de salud, nutrición y población. Si bien reconoce la necesidad de un enfoque por etapas para aplicar las recomendaciones, pone de relieve que hay que conceder suficiente prioridad al fortalecimiento de la capacidad de seguimiento y evaluación de los prestatarios si se desea obtener resultados a mediano plazo.

► Basado en *Development Effectiveness in Health, Nutrition and Population: Lessons from World Bank Experience*, de **Timothy Johnston** y **Susan Stout**, Informe No. 19266, mayo de 1999. También están disponibles los siguientes estudios de casos prácticos: Brasil (18142), India (19537), Malí (18112) y Zimbabwe (18141). 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.

