

África al sur del Sahara: Enseñanzas relativas a cuatro sectores

EL BANCO TERMINÓ 287 PROYECTOS ENTRE 1992 Y 1997 en África al sur del Sahara, a un costo de US\$9.600 millones, en cuatro sectores esenciales: agricultura, educación, salud y nutrición, e infraestructura urbana y rural. El Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) realizó un estudio de estos esfuerzos a fin de establecer lo que dio o no dio resultado y la manera en que podrían mejorarse las estrategias sectoriales para la región. El DEO llegó a la conclusión de que si bien el 66% del total de proyectos se calificó como satisfactorio al momento de su terminación, muchos tuvieron resultados desalentadores en materia de sostenibilidad, reforma de políticas o fortalecimiento de la capacidad. Estas experiencias dejaron enseñanzas importantes que pueden utilizarse para fortalecer el enfoque aplicado por el Banco en lo que respecta a la región.

Los proyectos de todos los sectores se vieron perjudicados por la falta de capacidad técnica e institucional local, así como por su deficiente diseño. A continuación se analizan las enseñanzas específicas relativas a cada sector.

Agricultura

Los 118 proyectos del Banco para el sector agrícola, por un valor total de

US\$3.600 millones, representaron casi el 23% del financiamiento otorgado por el Banco a África al sur del Sahara durante el período evaluado. Los proyectos comprendieron 10 préstamos de ajuste, así como proyectos independientes de extensión y proyectos agroindustriales, muchos de los cuales tenían componentes de investigación y fortalecimiento institucional.



Aunque los resultados correspondientes a este sector fueron mejores que el promedio, ya que el 69% de los proyectos se calificó como satisfactorio, se llegó a la conclusión de que otros factores importantes para la eficacia a largo plazo variaban mucho. Se llegó a determinar que la mala planificación de los proyectos por lo general perjudicaba las perspectivas de éxito, en tanto que un enfoque sistemático respecto de la mejora de la investigación y la infraestructura tenía un gran efecto positivo.

Sostenibilidad.

Sólo el 26% de los proyectos de inversión agrícola se calificaron como sostenibles, frente al 80% de los proyectos de ajuste agrícola, el 35% del total de proyectos del Banco en África al sur del Sahara y el 54% de los proyectos agrícolas de todas las regiones. El DEO llegó a la conclusión de que la sostenibilidad de los proyectos de desarrollo rural corre peligro cuando: i) las políticas cambian y no son propicias; ii) el nivel de inversiones y servicios supera las normas nacionales, de manera tal que no hay suficientes recursos disponibles para mantener políticas propicias; iii) la ejecución de los proyectos depende mucho de la asistencia técnica, y no se capacita debidamente al personal local para asumir eficazmente las pertinentes responsabilidades; iv) la adopción de la tecnología depende de subvenciones que no pueden eliminarse, y/o v) se han creado instituciones específicas para el proyecto que no pueden ser absorbidas por la maquinaria estatal corriente.

Entorno normativo.

El fracaso de muchos proyectos diseñados para aumentar la producción, diversidad o productividad agrícolas pudo atribuirse a la falta de atención prestada al entorno normativo vigente en el momento de la evaluación inicial de los proyectos. La experiencia ha demostrado que los factores de un entorno normativo poco propicio comprenden tipos de cambio y medidas relativas a los ingresos que reducen los ingresos de exportación (y, en consecuencia, los precios de los productos agrícolas); políticas y prácticas de fijación de precios y comercialización que coartan la libertad de los agricultores de comercializar sus productos para sacar mayor provecho; sistemas dirigidos de cultivo que no se ajustan a los deseos por los agricultores; políticas de tenencia de la tierra que desalientan la inversión en la explotación, y políticas de suministro de insumos que restringen la adopción de nuevas tecnologías.

Diseño de proyectos de extensión.

Debido a su diseño deficiente, sólo el 25% de los proyectos independientes de extensión tuvo resultados

satisfactorios y sólo el 3% tuvo un impacto considerable de fortalecimiento institucional. Deficiencias específicas de diseño comprendían la falta de atención prestada, durante la evaluación inicial del proyecto, a las necesidades reales de los agricultores; entornos normativos deficientes, que coartaban los incentivos a la producción; la infraestructura rural, y la sobreestimación del compromiso del gobierno (los gobiernos solían no aportar fondos de contrapartida ni designar al personal clave durante la ejecución).

Investigaciones.

Los proyectos destinados a promover las prácticas recomendadas en materia de investigaciones agrícolas recibieron una calificación media satisfactoria del 76%. La mayoría de estos proyectos se centraron en el fortalecimiento de los sistemas nacionales de investigación creando o mejorando los planes de acción en materia de investigaciones; mecanismos de financiamiento para asegurar financiación oportuna y confiable para la puesta en práctica de los planes de acción; capacidad de gestión e institucional para poner en práctica los planes y para rendir cuentas del presupuesto; vínculos entre las investigaciones, los servicios de extensión y los agricultores, y entre las instituciones de investigación nacionales y regionales. Otros factores determinantes del éxito de los proyectos comprendieron un grupo asesor de interesados que contribuyeron a configurar el programa de trabajo; sueldos adecuados y buenas condiciones de trabajo profesional.

Cuadro 1: Proyectos por sectores

<i>Sector</i>	<i>Número de proyectos</i>	<i>Valor total (en miles de millones de US\$)</i>	<i>Porcentaje del total de la cartera correspondiente a ASS</i>
Agricultura	118	3,6	23
Educación	33	1,2	7
PSN	19	0,4	2
Infraestructura	117	4,2	27

Nota: ASS = África al sur del Sahara

Desarrollo de la infraestructura rural.

La experiencia del Programa nacional de infraestructura rural de Guinea revela que un enfoque amplio, de alcance nacional con respecto a la mejora de la infraestructura rural tiene un gran impacto en la producción agrícola y la prestación de servicios. En Nigeria, el suministro de infraestructura rural aumentó la tasa de adopción de tecnologías agrícolas, especialmente cuando el diseño y la ubicación de las obras de

infraestructura se llevaban a cabo en consulta con los agricultores. Además, un proyecto del Banco para abrir rutas antes inaccesibles generó un aumento de la actividad económica y la producción agrícola.

Educación

El Banco terminó 33 proyectos del sector de educación. Estos proyectos fueron por un valor total de US\$1.200 millones y representaron el 7% del total de la cartera correspondiente a África al sur del Sahara. Once proyectos, por valor de US\$166 millones, se centraron fundamentalmente en la educación primaria, y US\$656 millones se destinaron a apoyo para fines de balanza de pagos vinculado a reformas de políticas.

El DEO llegó a la conclusión de que la eficacia a largo plazo de los esfuerzos del Banco en la esfera del sector de educación es cuestionable, aunque los objetivos de los proyectos se han intensificado –del suministro de infraestructura a principios del período a objetivos más institucionales y de políticas. A pesar de que los resultados del 61% del total de proyectos de educación (5% menos que el promedio) y del 73% de los préstamos para fines de inversión se calificaron como satisfactorios, sólo los resultados del 59% y del 51%, respectivamente, de los proyectos de educación primaria y de los préstamos para la reforma de políticas, recibieron esa calificación; en este último caso ello se debió a la naturaleza política difícil de muchas de las principales reformas de políticas del sector. Asimismo, el impacto de fortalecimiento institucional se calificó sólo de 9% (frente al 50% en el caso de los proyectos de educación en otras regiones), y la sostenibilidad sólo de 18% (frente al 69% en otras regiones). Estos resultados se atribuyeron a deficiencias en cuatro áreas generales.

Diseño de los proyectos.

Casi la mitad de los proyectos tenía demasiados componentes, objetivos, donantes, beneficiarios en relación con la capacidad de ejecución de los gobiernos, énfasis en la infraestructura y/o una secuencia inadecuada de reformas. Por ejemplo, la experiencia de Cabo Verde ha revelado que la mejora de los servicios de educación primaria debe centrarse primero en el diseño, los métodos, materiales, contenido y pruebas piloto antes de seguir con la ampliación geográfica y las inversiones en infraestructura. Las prácticas recomendadas en materia de diseño comprenden los siguientes factores: i) las actividades deben ajustarse a la capacidad de ejecución de las instituciones del sector; ii) los componentes deben ser congruentes con la capacidad de coordinación de la administración del proyecto; iii) las actividades deben tener la secuencia adecuada, y iv) los marcos normativos e institucionales deben ser lo

suficientemente firmes como para tolerar la tensión de las actividades del proyecto.

Reforma normativa delicada desde el punto de vista político.

La sensibilidad política de las reformas de educación, especialmente en el caso de las que afectan al financiamiento de la educación superior y los sueldos de los docentes, han recibido el rechazo de grupos políticamente influyentes y han llevado a que los gobiernos, en consecuencia, no cumplieran con algunas de las condiciones de los préstamos. La oposición política puede mitigarse con la incorporación de las inquietudes de los interesados en el diseño del proyecto, la definición y aplicación paulatina de las medidas estratégicas de reforma a lo largo del tiempo, y el logro de un consenso público amplio respecto de las reformas de educación antes de que se introduzcan.

Fortalecimiento de la capacidad a nivel central.

Con la asistencia técnica tradicional para el sistema de educación no se han podido lograr mejoras sostenidas de la capacidad de gestión y administración. El fracaso respecto del fortalecimiento de la capacidad generalmente se debe a la elevada tasa de rotación de personal como consecuencia de las malas condiciones de trabajo, sueldos bajos y la falta de apoyo logístico –enseñanzas que no se han incorporado plenamente en el diseño de los proyectos de educación. Habida cuenta del fracaso abrumador de dichos esfuerzos, es cuestionable que se deba seguir tratando de fortalecer la capacidad si no se introducen grandes reformas de la administración pública que permitan a los gobiernos atraer, motivar y mantener a personal de alto nivel.

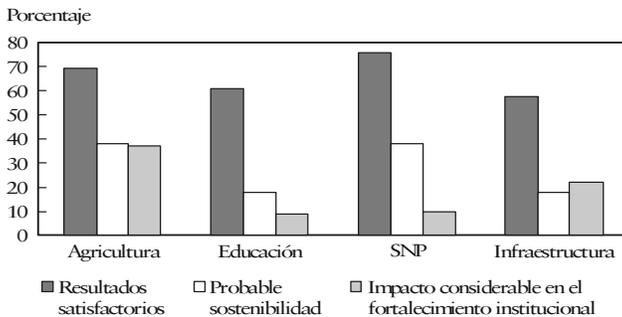
Participación de la comunidad.

La experiencia ha revelado que la mejora de los resultados de la educación guarda relación directa con la mayor identificación y control de los padres y los grupos de la comunidad, y con el nivel de comprensión de las necesidades de ésta última. En algunas zonas, por ejemplo, el costo a corto plazo de los libros y ropas para los niños que asisten a la escuela puede contrarrestar con creces los efectos de incentivo de la proximidad de las escuelas o, incluso, de la enseñanza gratuita. Para ser más eficaces, los proyectos deben incorporar evaluaciones sistemáticas de los beneficiarios y nuevos enfoques para aumentar la participación de las comunidades en la administración y financiación de las escuelas.

Indicadores de desempeño.

La mejor calificación de los resultados de los proyectos de inversión demuestra lo que faltaba en los primeros

Gráfico 1: Comparación de los resultados de los proyectos, por sectores



proyectos para poder recibir una calificación satisfactoria: el logro de sus objetivos físicos. Aun en los proyectos destinados a mejorar la calidad de la educación, los resultados se han medido por insumos, como libros entregados o docentes capacitados. Sin embargo, a medida que las intervenciones en el sector se vuelven cada vez más complejas, los proyectos deben incluir productos pertinentes, susceptibles de seguimiento e indicadores de los resultados a fin de poder hacer una evaluación adecuada de su avance.

Salud, nutrición y población (SNP)

En el sector de SNP, el Banco terminó 19 proyectos, por valor de US\$366 millones, que representaban el 2% del total de la cartera de África al sur del Sahara.

Si bien el 76% de estos proyectos se calificaron como satisfactorios y el 38% como sostenibles (estos porcentajes son superiores al promedio de la cartera correspondiente a África al sur del Sahara), sólo el 10% de los proyectos, y sólo el 5% en la esfera de la salud básica, tuvieron un impacto considerable de fortalecimiento institucional. Estos resultados desalentadores han dejado enseñanzas para la futura labor de SNP.

Nuevos enfoques respecto del fortalecimiento de la capacidad.

Los malos resultados en materia de fortalecimiento de la capacidad se deben a la ineficacia de la capacitación, la asistencia técnica y otros esfuerzos financiados por el Banco para mejorar la gestión estratégica y de los recursos a nivel de los gobiernos centrales y de distrito, así como a los esfuerzos por reforzar a los proveedores públicos de servicios de salud. Estos esfuerzos no fueron eficaces porque no permitieron superar las deficiencias sistémicas del sector público, incluida la falta de coordinación dentro de los organismos públicos y entre éstos, estructuras orgánicas inadecuadas y la incapacidad de la administración pública de atraer y mantener personal idóneo; todos estos son problemas que deben abordarse a través de la reforma de la

administración pública. Además, no se desplegaron esfuerzos importantes para apoyar el fortalecimiento de la capacidad en el sector privado.

Eficiencia antes que infraestructura.

Los proyectos de SNP en África al sur del Sahara fueron, en general, la mitad de sostenibles que los proyectos de SNP en otras regiones (38% frente a 74%), fundamentalmente debido a que se centraron en la ampliación de la infraestructura sin prestar suficiente atención a las repercusiones fiscales de los costos ordinarios. En un estudio reciente hecho por el DEO sobre el impacto del sector de la salud se llegó a la conclusión de que, antes de ampliar los sistemas de prestación se debería prestar atención al aumento de la eficacia y eficiencia de los programas vigentes de atención de la salud primaria, reduciendo programas caros, de poca prioridad; integrando los servicios a varios niveles; introduciendo medicamentos genéricos accesibles, e integrando los recursos de gobiernos, sector privado, ONG, donantes y usuarios.

Supervisión más eficaz.

La supervisión del 41% de los proyectos del Banco del sector de SNP se evaluó como deficiente (frente al 21% del total de proyectos de la cartera correspondiente a África al sur del Sahara). En una evaluación reciente de la supervisión del sector de la salud en África realizada por el Grupo de garantía de calidad se identificaron los siguientes problemas como cortapisas para una supervisión adecuada: i) la imposibilidad de que un solo jefe de proyecto pueda supervisar debidamente una gama de proyectos; ii) la falta de recursos para la supervisión; iii) la excesiva importancia atribuida a los procedimientos en lugar de al logro de los objetivos de desarrollo, y iv) el diseño excesivamente complicado de los proyectos. Además, los objetivos institucionales suelen especificarse mal y, por lo tanto, no pueden seguirse sistemáticamente.

Factores que afectan la demanda.

Los proyectos se han centrado en el aumento de la oferta de servicios de salud, pero no en los factores que suprimen la demanda. En un estudio reciente del DEO se indica que el no prestar suficiente atención a los factores de la demanda es una deficiencia clave que debe subsanarse para que los esfuerzos del Banco tengan mayor impacto en los resultados globales del sistema de salud. Las evaluaciones iniciales de los proyectos deberían incluir la recopilación de datos acerca de la utilización de los servicios y las actitudes de los clientes.

A medida que se intensifiquen los objetivos para el sector de SNP, y se cambie de enfoque, de los objetivos

de procedimiento (capacitación de un número determinado de personas, construcción de un número dado de clínicas) a esfuerzos cada vez más complejos por mejorar los indicadores de la salud y reformar las instituciones, para que los proyectos tengan éxito harán falta:

- Instrumentos de intervención cada vez más flexibles
- Diseños de los proyectos que permitan el aprendizaje en marcha
- Más participación del sector privado en la prestación de los servicios
- Un consenso más amplio en torno a la reforma de políticas
- Indicadores del desempeño más pertinentes
- Mejora de los sistemas nacionales de seguimiento y evaluación *ex post*, a fin de evaluar los avances en el sector.

Infraestructura

El Banco terminó 117 proyectos de infraestructura, por valor de US\$4.200 millones, entre 1992 y 1997, que representan el 27% del total de la cartera correspondiente a África al sur del Sahara.

Los resultados del sector estuvieron por debajo del promedio: el 58% de los proyectos tuvo resultados satisfactorios, sólo el 18% se consideró sostenible (12% en el subsector de transportes), y sólo el 22% tuvo un impacto considerable de fortalecimiento institucional. El impacto de fortalecimiento institucional varió mucho entre los subsectores: 2% en urbanismo y vivienda, 10% en abastecimiento de agua y saneamiento, 31% en transportes y 61% en la pequeña muestra de proyectos de infraestructura rural independientes.

El DEO llegó a la conclusión de que la eficiencia y sostenibilidad de las inversiones en infraestructura se ven limitadas por la deficiencia de las instituciones, el diseño y la administración del proyecto, y por el empeño dudoso de los gobiernos en el mantenimiento de las nuevas instalaciones.

Instituciones.

Los proyectos de infraestructura requieren un nivel de capacidad institucional que sencillamente no existe en muchos países de África al sur del Sahara. Las deficiencias comprenden lo siguiente: falta de personal calificado, injerencia del gobierno en las operaciones cotidianas, falta de autonomía y preferencia de los prestatarios por los *componentes físicos frente* a las medidas para mejorar el desempeño institucional. Además, las medidas de fortalecimiento institucional incluidas en los proyectos suelen tener un enfoque y secuencia inadecuados. La evaluación *ex post* revela que

se necesitan enfoques más novedosos en lo que respecta al fortalecimiento de la capacidad para superar las cortapisas institucionales al desarrollo de la infraestructura.

Diseño y administración de los proyectos.

Los proyectos se vieron menoscabados porque no se evaluaron las necesidades reales de las poblaciones tenidas en mira ni se establecieron estructuras financieras y administrativas sostenibles. En especial, en el subsector de urbanismo y vivienda, donde el 39% de los proyectos del Banco tuvo resultados satisfactorios, más del 80% de los proyectos se consideró deficiente en la evaluación inicial. Las evaluaciones iniciales: i) no contaron con un análisis de mercado de la demanda de vivienda y servicios entre los grupos destinatarios; ii) eran demasiado complejas y carecían de enfoque específico; iii) tenían mecanismos deficientes de recuperación de préstamos, o iv) no preveían la participación del sector privado. Las evaluaciones revelan que los proyectos del Banco podrían tener un mayor impacto si en el diseño del proyecto participaran ONG locales, sociedades de crédito hipotecario y constructores privados.

La supervisión de los proyectos suele prestar poca atención a cuestiones como los mecanismos de financiamiento, la capacidad institucional, la autonomía de los organismos de ejecución y la reforma de políticas.

Compromiso de los gobiernos.

La experiencia ha demostrado que el empeño dudoso de los gobiernos en el mantenimiento de las nuevas instalaciones no puede superarse simplemente con disposiciones de los convenios de préstamo, que han demostrado ser ineficaces en tales casos.

Además, el DEO llegó a la conclusión de que los proyectos de infraestructura orientados a aumentar el desarrollo deberían centrarse más en el aumento de la eficacia de los corredores de transporte y en crear externalidades laborales positivas. Sobre todo:

- En un estudio del DEO se llegó a la conclusión de que los corredores internacionales son esenciales para el desarrollo de los países mediterráneos, pero que los conflictos políticos, los riesgos en materia de seguridad y las deficiencias de los sistemas de transporte hacen que el transporte sea caro, lento y poco confiable. A fin de abordar estas deficiencias y ayudar a reducir el costo de los servicios en el contexto de los proyectos de infraestructura, el estudio revela que el Banco: i) contribuye a asegurar que existan mecanismos de financiamiento para el mantenimiento de la infraestructura de transporte; ii)

promueve la privatización de los servicios que el sector privado puede prestar eficientemente; iii) se concentra en la mejora del desempeño de la aduana, y iv) formula y pone en práctica un marco jurídico que minimiza la captación de rentas, respalda la competencia leal y castiga los abusos.

- Una enseñanza fundamental que surge de varios proyectos de infraestructura rural independientes (los demás esfuerzos del Banco en materia de infraestructura rural se refieren al desarrollo de la superficie agrícola) es que si bien la aplicación de métodos de construcción de uso intensivo de mano de obra lleva más tiempo, tiene la ventaja de crear empleos. Los resultados muy satisfactorios de los

proyectos de obras públicas de Burkina Faso y Senegal reflejan esta externalidad positiva. Además, en una evaluación *ex post* de un proyecto de infraestructura rural de Guinea se llegó a la conclusión de que las obras ejecutadas sobre la base de la mano de obra, en lugar de los métodos convencionales, pueden: i) ser de la misma calidad; ii) de mantenimiento más fácil y probablemente no sean más caras; iii) crear por lo menos tres veces más empleo; iv) estimular la economía local, y v) no tener un efecto directo negativo en el medio ambiente. En consecuencia, se debería ampliar la utilización de métodos de construcción de uso extensivo de mano de obra.