

Title: OED Précis no. 114 - Actuación del Banco Mundial: intento de balance

Job number: 97S0040

Language: English

Translations: Spanish

Country:

Input date: 8/9/99

OED Précis

Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín

Junio de 1996

Actuación del Banco Mundial: Intento de balance

Durante el examen del informe anual sobre el desempeño de la cartera en el ejercicio de 1994, el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) efectuó una encuesta entre los prestatarios y los funcionarios del Banco para determinar qué opinaban sobre la misión y la actuación del Banco Mundial en la ejecución de los proyectos. Prestatarios y funcionarios no siempre estuvieron de acuerdo acerca de la importancia de las funciones que desempeña el Banco. Los juicios sobre el desempeño también difirieron: con varias excepciones notables, los prestatarios lo consideraron satisfactorio, mientras que, en casi todos los casos, el personal fue mucho más crítico. Otra encuesta llevada a cabo en 1995 por la Oficina Regional de Africa del Banco llegaba a conclusiones muy semejantes; como en ese estudio se analizaban otras esferas del desempeño del Banco, sus observaciones permiten obtener nuevas perspectivas.*

Los resultados de ambas encuestas subrayan la necesidad de mejorar la actuación y la comunicación entre el Banco y sus prestatarios. Las observaciones recogidas también deberían ser de utilidad para las actividades encaminadas actualmente a mejorar la gestión e instaurar en el Banco una cultura basada en los resultados. Tanto el Banco como los prestatarios van a beneficiarse con las encuestas de esta naturaleza que se realicen en el futuro.

Funciones y desempeño del Banco

En la encuesta del DEO se pidió a los prestatarios y al personal del Banco que calificaran tanto el desempeño del Banco en sus funciones de apoyo en materia de *responsabilidad*, asesoramiento y ejecución como la importancia que atribuyen a esos papeles.

Una de las funciones del Banco es ayudar a los prestatarios a asumir plena *responsabilidad* de los resultados de los proyectos, para lo cual presta asistencia en las adquisiciones para los proyectos y en el desembolso de los préstamos, además de supervisar el cumplimiento de las estipulaciones de los convenios de préstamo y el probable logro de los objetivos de desarrollo de los proyectos. Otra función del Banco es el *asesoramiento* en cuestiones técnicas y normativas y la aplicación de la experiencia obtenida en otros países. El cometido de *apoyo a la ejecución* de los proyectos se refiere a gestiones tales como vigilar la calidad de la labor realizada por contratistas y consultores, facilitar la coordinación entre los organismos y ministerios de cada país y actuar como agente catalizador en la adopción de decisiones.

La encuesta efectuada por la Oficina Regional de Africa, también concebida para averiguar la opinión de prestatarios y funcionarios sobre el desempeño del Banco, comprendió una variedad más amplia de temas, muchos de los cuales se superpusieron con los del estudio del DEO. (Véase el

recuadro sobre el diseño de las encuestas.) Como cabía esperar, las conclusiones de ambas encuestas se corroboran mutuamente.

Conclusiones y deducciones

En general, los prestatarios tenían una impresión favorable del desempeño del Banco. Los que respondieron la encuesta del DEO estaban muy satisfechos con el Banco por su asesoramiento técnico y normativo y por la asistencia prestada en relación con los desembolsos y la vigilancia del cumplimiento de los convenios de préstamo. Pero sólo dos tercios afirmaron que la ayuda proporcionada por el Banco para realizar adquisiciones en el marco de los proyectos también es satisfactoria --lo cual resulta preocupante, ya que los prestatarios consideraron este papel como el segundo en orden de importancia. Ello confirma una de las conclusiones del Grupo de estudio sobre la gestión de la cartera, creado en 1992: los prestatarios no están bien preparados en este campo y les sería muy beneficioso que el Banco les brindara una amplia instrucción sobre los procedimientos que deben seguirse para las adquisiciones.

La calificación del desempeño surgida de la encuesta realizada por la Oficina Regional de Africa es similar a la obtenida por el DEO. Los prestatarios pensaban que el Banco, en general, apoyaba eficazmente la ejecución de los proyectos pero se mostraba, en cierta forma, remiso a ayudarlos a desarrollar su capacidad de ejecución. Más de la mitad tenía la impresión de que el Banco no contribuía a dotarles de la capacidad o los recursos necesarios para mantener los proyectos ejecutados.

Los prestatarios atribuyeron relativamente poca importancia al respaldo que el Banco prestaba a la ejecución de los proyectos, lo que confirmó las opiniones vertidas durante un cursillo del Grupo de estudio sobre la gestión de la cartera: el proyecto pertenece al prestatario. Por otra parte, los prestatarios encuestados por el DEO juzgaron más importantes las funciones de apoyo del Banco en materia de responsabilidad y asesoramiento. En particular, valoraron la ayuda relacionada con los desembolsos de los préstamos y las adquisiciones en el marco de los proyectos, la aplicación de la experiencia reunida en otros países y la vigilancia del cumplimiento de las estipulaciones de los préstamos y los objetivos de desarrollo de los proyectos.

Los prestatarios consultados por la Oficina Regional de Africa estaban conformes con la calidad global del asesoramiento del Banco. Sin embargo, cuando se les pidió que calificaran el asesoramiento sobre las políticas generales a corto plazo, el nivel de la aprobación bajó considerablemente. Vale la pena prestar atención a esta observación, ya que la mayoría de los encuestados consideraba importante esa actividad. Además, casi la mitad de los entrevistados creía que el Banco no tomaba demasiado en cuenta las preocupaciones de los prestatarios cuando ayudaba a los gobiernos a formular directrices generales.

Los prestatarios no estaban conformes con la manera en que el Banco utilizaba la experiencia recogida en los distintos países --una de sus principales funciones. Como consideraban que esa experiencia era importante pero estaba desaprovechada, el asesoramiento sobre políticas sería de más utilidad si se emplearan las enseñanzas extraídas de la experiencia internacional del Banco.

Las opiniones del personal sobre la importancia de las funciones del Banco diferían de las de los prestatarios. Los funcionarios encuestados por el DEO estimaban que el asesoramiento que prestaba el Banco en cuestiones de política era su actividad más importante, a diferencia de los prestatarios, que la colocaban en sexto lugar.

Las opiniones también variaban según los funcionarios. Para los gerentes (directores de departamento y jefes de división), la función de asesoramiento es la más importante. Sin embargo, los jefes de proyecto, como los prestatarios, hacen hincapié en la ayuda para que éstos puedan asumir la responsabilidad de los resultados. La experiencia adquirida por el Banco en los distintos países, muy valorada por los prestatarios, fue considerada sumamente importante por el 90% de los gerentes pero por menos de dos tercios de los jefes de proyecto.

En comparación con los prestatarios, el personal del Banco tenía una opinión sorprendentemente negativa del desempeño del Banco, en especial en lo que se refiere al apoyo a la responsabilidad. El personal encuestado por el DEO estaba muy satisfecho con la manera en que el Banco presta asesoramiento sobre cuestiones normativas y no normativas, actúa como agente catalizador en la adopción de decisiones, vigila el cumplimiento de las estipulaciones de los préstamos y facilita la coordinación entre organismos. Sólo uno de estos papeles --la vigilancia del cumplimiento de las estipulaciones de los préstamos-- fue colocado por los prestatarios entre los cinco más importantes. Los funcionarios estaban disconformes con el seguimiento tanto de los contratistas y consultores como del desempeño de los proyectos. *Tanto los prestatarios como el personal coincidieron en que queda mucho por hacer para lograr beneficios duraderos en el terreno mediante la vigilancia eficaz de los efectos del desarrollo.*

Los funcionarios consultados en la encuesta de la Oficina Regional de África también fueron más rigurosos al evaluar el desempeño del Banco: sólo el 35% lo consideró bueno o excelente. Menos de un tercio dijo que el Banco colaboraba satisfactoriamente con los prestatarios para que desarrollaran la capacidad de identificar, preparar y ejecutar proyectos. Al igual que los prestatarios, los funcionarios creían que el Banco podía mejorar la ayuda proporcionada a aquellos para favorecer la capacidad de mantener los proyectos. En cambio, el personal tenía mejor opinión acerca de la manera en que los conocimientos se aplicaban a las condiciones particulares de cada país.

Las diferentes impresiones del papel del Banco en la ejecución de los proyectos ponen de relieve la necesidad de mejorar la comunicación interna y externa a fin de llegar a una interpretación común de estas funciones y de las esferas que es preciso mejorar.

Factores que influyen en el desempeño

El DEO pidió a los encuestados que calificaran la importancia de los factores que inciden en el desempeño del personal y de la administración del Banco y en sus políticas, y expresaran la opinión que tienen de ellos. Entre los factores vinculados al personal se cuentan la pericia técnica, la capacidad de adaptación a los cambios y el conocimiento de las condiciones locales y la sensibilidad ante ellas. Los

elementos relacionados con la administración comprenden la accesibilidad y continuidad de los funcionarios y la velocidad de reacción. Los factores vinculados a las políticas se refieren a la flexibilidad (por ejemplo, para interpretar y aplicar normas), la coherencia a lo largo del tiempo y la congruencia entre sectores y regiones. La encuesta efectuada por la Oficina Regional de Africa giró en torno a cuestiones similares.

Los prestatarios consultados por el DEO consideraron que todos los factores del desempeño eran importantes, lo cual parece indicar que la calidad global debería ser el objetivo de la gestión de la cartera.

Al igual que los prestatarios, los funcionarios creían que todos los factores vinculados al desempeño tenían prácticamente la misma importancia, pero también en este aspecto fueron mucho más exigentes. Sólo la accesibilidad y los conocimientos técnicos del personal fueron considerados, en general, satisfactorios.

En ambas encuestas se observó que los prestatarios estaban muy conformes con la accesibilidad y la pericia del personal del Banco. Es una buena señal, si se toma en cuenta que los prestatarios consultados por la Oficina Regional de Africa opinaron que la ejecución técnica de un proyecto depende del asesoramiento técnico del Banco.

Sin embargo, los prestatarios pensaban que la continuidad del personal destinado a un país no era suficiente. Tampoco tenían demasiada confianza en la capacidad del Banco para adaptarse a los cambios en las circunstancias. Apenas más de la mitad de los encuestados por la Oficina Regional de Africa afirmó que el Banco proporciona el asesoramiento y los recursos acertados cuando se producen cambios inesperados en la ejecución de los proyectos. Fueron aún más escépticos en cuanto a la flexibilidad global. Los prestatarios entrevistados por el DEO no resultaron tan críticos, pero también estaban disconformes.

Hubo resultados más positivos: casi dos tercios de los prestatarios consultados por la Oficina Regional de Africa aseguraron que el personal hace todo lo posible por entender las necesidades y las condiciones imperantes en cada país. Sin embargo, en lo que respecta al conocimiento real del Banco sobre los países, en ninguna de las dos encuestas los prestatarios se mostraron muy convencidos. Esta opinión encontraba confirmación en la encuesta de la Oficina Regional de Africa: muy poco más de la mitad de los entrevistados opina que el Banco tiene una comprensión buena o excelente de las limitaciones o la capacidad institucional locales.

Los prestatarios que respondieron a esa encuesta criticaron fuertemente al Banco por la lentitud con que actúa. La mayoría afirmó que resulta excesivo el tiempo que tarda en tramitar préstamos en apoyo de reformas de políticas y en pasar de la identificación de un proyecto a la aprobación por el Directorio. Criticaron aún más lo que demora el Banco en identificar, preparar y evaluar inicialmente un proyecto. Las opiniones fueron más favorables con respecto a la duración del proceso de negociación, pero los prestatarios consideraron que la totalidad de la ejecución lleva demasiado tiempo.

El personal del Banco convino en que deben mejorarse la continuidad de las misiones asignadas y el conocimiento de las condiciones locales y la sensibilidad antes ellas. Apenas más de la mitad de quienes contestaron a la encuesta de la Oficina Regional de Africa pensaba que el personal del Banco se esforzaba verdaderamente por entender las necesidades y condiciones del país; en cuanto a que lo lograra, los entrevistados no estaban muy seguros en ninguna de las dos encuestas. En el estudio de la Oficina Regional de Africa fueron incluso menos los funcionarios que los prestatarios que consideraban buena o excelente la comprensión demostrada por el Banco de las limitaciones de la capacidad institucional de un país dado.

El personal consultado afirmó que es preciso ocuparse de la velocidad de reacción. Un escaso 14% de los funcionarios entrevistados por la Oficina Regional de Africa y apenas el 7% de los que respondieron la encuesta del DEO dijeron que, en términos generales, el Banco trabaja con rapidez. El personal consultado por la Oficina Regional de Africa fue aún más crítico que los prestatarios respecto del tiempo que lleva identificar, preparar y evaluar inicialmente los proyectos, si bien consideraban aceptable la duración del proceso de negociación. Un escaso 24% aseguró que el tiempo de ejecución de los proyectos es satisfactorio.

Las respuestas recibidas parecen confirmar que el proceso de “cambio en la gestión”, al concentrarse en acelerar los servicios de asesoramiento y la tramitación de los préstamos, va por buen camino. Los obstáculos que impiden llevar a cabo, en los plazos previstos, la preparación, la evaluación inicial y la ejecución de los proyectos pueden superarse si se aplica, a modo de prueba, un método veloz.

Los prestatarios atribuyen más importancia que el personal del Banco a la coherencia de las políticas. Sin embargo, los funcionarios están todavía más convencidos que los prestatarios de que es necesario mejorar la actuación en este campo. Para los directores de departamento consultados por el DEO, la coherencia de las políticas resultó más importante que para los jefes de división y los jefes de proyecto; también ellos fueron los menos satisfechos con el desempeño del Banco en materia de políticas generales. Muy pocos funcionarios entrevistados por la Oficina Regional de Africa opinaban que las políticas y prácticas del Banco eran fáciles de entender y ejecutar.

Procesos y técnicas de gestión de la cartera

En la encuesta del DEO también se pidió el parecer de los prestatarios acerca de la eficacia de los procesos y técnicas de gestión de la cartera. *Los prestatarios estaban conformes con la calidad de las comunicaciones con la sede del Banco, la utilidad de los informes de evaluación inicial preparados por el personal y la actuación del Banco como coordinador de ayuda y cofinanciador. Estaban relativamente satisfechos con la eficacia con la que las misiones en el terreno apoyaban la gestión de la cartera. Sin embargo, no estaban tan complacidos con la coordinación interna y la inflexibilidad y los efectos de las normas para las adquisiciones.*

Se pidió al personal del Banco que analizara un conjunto algo diferente de funciones, entre ellas el progreso en algunas esferas importantes que necesitan reformas, como la evaluación de los riesgos y los principales aspectos de la gestión de la cartera. El personal también examinó el apoyo prestado en temas cruciales, como las evaluaciones ambientales.

La mayoría estuvo de acuerdo en que ha mejorado notablemente el dinamismo en la gestión de la cartera (mediante reestructuraciones y exámenes a mediados del período de ejecución, por ejemplo). No obstante, opinaron que se habían registrado menos progresos en los exámenes de las carteras de los países, en la evaluación de los riesgos y en el fomento y el aumento de la participación de los beneficiarios. En términos generales, los funcionarios no estaban muy conformes con el apoyo regional vinculado al papel del Banco en materia de la responsabilidad de los prestatarios. En lo que respecta a la eficacia en la gestión de la cartera, los gerentes de división y el personal otorgaban a los grupos a cargo de países una calificación más baja que los directores de departamento.

Según la encuesta, la opinión general es que hay escasez de personal especializado en análisis económico, en temas institucionales y jurídicos y en actividades de participación. Los conocimientos de análisis financiero del personal del Banco, no obstante, fueron considerados satisfactorios.

Los funcionarios también señalaron que la administración del Banco se está concentrando más en la eficacia de la ejecución de los proyectos o, dicho de otro modo, en asegurarse de que lo que ya está en marcha funcione bien, en lugar de otorgar préstamos para nuevos proyectos. Subrayaron, asimismo, lo que consideran un nexo más estrecho entre los préstamos y el desempeño de la cartera: la decisión de conceder préstamos para nuevos proyectos depende cada vez más de la ejecución de los proyectos en curso. En líneas generales, los funcionarios estaban conformes con la eficacia de las misiones residentes y con la facultad de las misiones del Banco para tomar decisiones en el terreno. Pero criticaron las asignaciones presupuestarias para la ejecución de los proyectos, a pesar de los aumentos recientes.

Los prestatarios y el personal coincidieron en que se puede mejorar la coordinación interna del Banco y la flexibilidad de las normas que rigen las adquisiciones.

Otros temas

Las conclusiones de la encuesta de Africa sobre otros temas que se señalan a continuación, añaden dimensiones importantes a este balance de la actuación del Banco.

Sólo la mitad de los prestatarios y un tercio del personal opinaron que el Banco facilitaba el desarrollo económico de manera muy eficaz o extremadamente eficaz. Los encuestados no fueron tan críticos respecto de la idoneidad del Banco para favorecer las reformas económicas.

Pocos prestatarios y funcionarios afirmaron que el Banco era eficiente y eficaz en función de los costos, si bien convinieron en que está firmemente empeñado en lograr la calidad. Cuando

se les preguntó si el Banco está más interesado en la cantidad de préstamos que concede que en la ejecución satisfactoria de los proyectos, prestatarios y funcionarios expresaron opiniones diferentes. A pesar de que, según se observó en la encuesta del DEO, el personal tiene

la impresión de que hay una relación cada vez más estrecha entre el desempeño y las operaciones crediticias, menos de un tercio de los funcionarios consultados por la Oficina Regional de Africa, frente al 57% de los prestatarios, dijo que el Banco está más interesado en ejecutar con éxito los proyectos.

Sorprendentemente, el 11% de los prestatarios ignoraba que el alivio de la pobreza es uno de los objetivos del Banco. Casi dos tercios consideraban que las evaluaciones de la pobreza son importantes para el desarrollo de sus países, pero no calificaron muy bien la manera en que el Banco evalúa la pobreza. El juicio del personal fue apenas mejor. Asimismo, más de la mitad de los prestatarios afirmó que el Banco no toma debidamente en cuenta las consecuencias que los préstamos acarrearán para la equidad social y la pobreza. No es de sorprender, por lo tanto, que sólo el 16% de los prestatarios y el 7% de los funcionarios calificaran al Banco como muy eficaz o extremadamente eficaz para reducir la pobreza.

Los prestatarios y el personal cuestionaron el efecto de los esfuerzos del Banco para proteger el medio ambiente. Casi dos tercios de los prestatarios y el personal juzgaron a las evaluaciones ambientales importantes para el desarrollo de los países. Pero respecto del desempeño del Banco en esta esfera sólo un tercio creía que el Banco efectuaba buenas o excelentes evaluaciones ambientales.

En la encuesta también se comprobó que menos de la mitad de los prestatarios y apenas el 27% del personal era de la opinión que la palabra "colaboración" describe la relación de los países con el Banco. Esta y otras conclusiones de las encuestas confirman que es acertado el plan en curso de fortalecer la colaboración con los prestatarios y, dentro del Banco, mejorar la confianza, la comunicación, la sensibilidad ante las necesidades de los prestatarios y la preocupación por los resultados.

(BOX, page 1)

**Las preguntas acerca de este Boletín pueden dirigirse a Alain Barbu, 473-1689, en lo que respecta a la encuesta del DEO, y a Michel Pommier, 458-4004, sobre la encuesta de la Oficina Regional de Africa. El presente Boletín ha sido redactado por A. Gentile-Blackwell.*

(BOX, page 2)

Recuadro: El diseño de las encuestas del DEO y de la Oficina Regional de Africa

DEO. La encuesta de los prestatarios consistía en entrevistas estructuradas (utilizando un cuestionario estandarizado) efectuadas por personal del DEO en relación con misiones de evaluación *ex post* del último trimestre de 1994. La muestra por países abarcaba carteras grandes y pequeñas en cuatro regiones e incluía cinco de los diez principales prestatarios, tanto en función del número de proyectos como de los montos comprometidos. La muestra cubría una parte importante de la cartera del Banco --25% de los proyectos o 36% de los compromisos. El 47% de los encuestados pertenecía a una amplia variedad de sectores e instituciones (organismos de ejecución, ministerios técnicos y ministerios centrales).

Sin embargo, en razón de la eficacia en función de los costos, la amplitud de la encuesta fue limitada: la muestra no era tan grande como en las encuestas completas ni totalmente aleatoria. Por lo tanto, los resultados no se pueden considerar como estadísticamente significativos dentro de los mismos niveles de confianza que en las encuestas más grandes.

La encuesta efectuada entre el personal del Banco, llevada a cabo en enero de 1995, consistía en un cuestionario enviado a 70 jefes de proyecto muy experimentados (respondido por 32), a los 20 directores de los departamentos geográficos (contestado por 12) y a los 86 jefes de división de los departamentos de operaciones sectoriales (completado por 37). Esta muestra aseguró una amplia representación regional y sectorial y reflejó apreciables niveles de experiencia de los funcionarios del Banco.

Oficina Regional de Africa. A principios de 1995, esta Oficina entrevistó a 261 prestatarios de 11 países y a 187 funcionarios del Banco que trabajaban en esos países, para determinar qué impresión tenían de los servicios del Banco y si estaban satisfechos con ellos. La muestra de países incluyó Côte d'Ivoire, Guinea, Madagascar, Malawi, Malí, Mozambique, Uganda, Zambia y Zimbabwe y, fuera de Africa al sur del Sahara, Jamaica y Túnez. Los entrevistadores, que no pertenecían al Banco, formularon a los consultados más de 200 preguntas. Todas las respuestas fueron anónimas.

(FIGURE, page 3)

En términos generales, los prestatarios están conformes con el desempeño del Banco...

deficiente

bueno

estipulaciones de los préstamos
desembolso de los préstamos
asesoramiento sobre políticas
asesoramiento sobre otros temas
adquisiciones para los proyectos
objetivos de los proyectos
agente catalizador
aplicación de la experiencia obtenida en otros países
contratistas/consultores
facilitador

... mientras que, en casi todos los casos, el personal del Banco tiene una opinión mucho más crítica

Nota: En este gráfico se indica el porcentaje de encuestados por el DEO que consideraban que el desempeño del Banco era deficiente o bueno en las distintas funciones detalladas.

(BOX, page 4)

OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial y tiene por objeto contribuir a la difusión de los resultados de las últimas evaluaciones *ex post* entre los especialistas que se ocupan del desarrollo dentro y fuera del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben entenderse como las del Banco Mundial o sus instituciones afiliadas. La presente y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la directora, Rachel Weaving, G-7137, Banco Mundial, teléfono 473 - 1719. Internet: rweaving@worldbank.org