

Estudio retrospectivo sobre las evaluaciones de la asistencia a los países

Autoevaluación del DEO



DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES

MAYOR EFICACIA PARA EL DESARROLLO MEDIANTE LA EXCELENCIA Y LA INDEPENDENCIA EN LA EVALUACIÓN

El Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) 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 identificación 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.

PUBLICACIONES DEL DEO

Serie de estudios

2005 Annual Review of Development Effectiveness: The Effectiveness of Bank Support for Policy Reform
Agricultural Extension: The Kenya Experience
Assisting Russia's Transition: An Unprecedented Challenge
Bangladesh: Progress Through Partnership
Bridging Troubled Waters: Assessing the World Bank Water Resources Strategy
The CGIAR: An Independent Meta-Evaluation of the Consultative Group on International Agricultural Research
Debt Relief for the Poorest: An OED Review of the HIPC Initiative
Developing Towns and Cities: Lessons from Brazil and the Philippines
The Drive to Partnership: Aid Coordination and the World Bank
Financial Sector Reform: A Review of World Bank Assistance
Financing the Global Benefits of Forests: The Bank's GEF Portfolio and the 1991 Forest Strategy and Its Implementation
Fiscal Management in Adjustment Lending
IDA's Partnership for Poverty Reduction
Improving the Lives of the Poor Through Investment in Cities
India: The Dairy Revolution
Information Infrastructure: The World Bank Group's Experience
Investing in Health: Development Effectiveness in the Health, Nutrition, and Population Sector
Jordan: Supporting Stable Development in a Challenging Region
Lesotho: Development in a Challenging Environment
Mainstreaming Gender in World Bank Lending: An Update
The Next Ascent: An Evaluation of the Aga Khan Rural Support Program, Pakistan
Nongovernmental Organizations in World Bank-Supported Projects: A Review
Poland Country Assistance Review: Partnership in a Transition Economy
Poverty Reduction in the 1990s: An Evaluation of Strategy and Performance
Power for Development: A Review of the World Bank Group's Experience with Private Participation in the Electricity Sector
Promoting Environmental Sustainability in Development
Reforming Agriculture: The World Bank Goes to Market
Sharing Knowledge: Innovations and Remaining Challenges
Social Funds: Assessing Effectiveness
Uganda: Policy, Participation, People
The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction
The World Bank's Forest Strategy: Striking the Right Balance
Zambia Country Assistance Review: Turning an Economy Around

Serie de estudios sobre países

Bosnia and Herzegovina: Post-Conflict Reconstruction
Brazil: Forests in the Balance: Challenges of Conservation with Development
Cameroon: Forest Sector Development in a Difficult Political Economy
China: From Afforestation to Poverty Alleviation and Natural Forest Management
Costa Rica: Forest Strategy and the Evolution of Land Use
El Salvador: Post-Conflict Reconstruction
India: Alleviating Poverty through Forest Development
Indonesia: The Challenges of World Bank Involvement in Forests
Uganda: Post-Conflict Reconstruction

Actas

Global Public Policies and Programs: Implications for Financing and Evaluation
Lessons of Fiscal Adjustment
Lesson from Urban Transport
Evaluating the Gender Impact of World Bank Assistance
Evaluation and Development: The Institutional Dimension (Transaction Publishers)
Evaluation and Poverty Reduction
Monitoring & Evaluation Capacity Development in Africa
Public Sector Performance—The Critical Role of Evaluation

Ediciones multilingües

Allègement de la dette pour les plus pauvres : Examen OED de l'initiative PPTE
Appréciation de l'efficacité du développement :
L'évaluation à la Banque mondiale et à la Société financière internationale
Determinar la eficacia de las actividades de desarrollo:
La evaluación en el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional
Côte d'Ivoire : Revue de l'aide de la Banque mondiale au pays
Filipinas: Crisis y oportunidades
Reconstruir a Economia de Moçambique



Estudio retrospectivo sobre las evaluaciones de la asistencia a los países

Autoevaluación del DEO



© 2005 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433
Teléfono: (202) 473-1000
Internet: www.worldbank.org
Correo electrónico: feedback@worldbank.org

Reservados todos los derechos
Hecho en los Estados Unidos de América
Primera edición: mayo de 2005

Los resultados, interpretaciones y conclusiones que aquí se expresan pertenecen a los autores, y no reflejan necesariamente las opiniones el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial ni de los gobiernos que representa.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, denominaciones y demás información incluidos en cualesquiera de los mapas que figuran en este volumen no suponen juicio alguno por parte del Banco Mundial acerca de la situación jurídica de ningún territorio, ni el respaldo o la aceptación de esas fronteras.

Derechos y autorizaciones

El material contenido en esta publicación está registrado como propiedad intelectual. Su reproducción o transmisión total o parcial sin la debida autorización puede constituir una violación de la ley vigente. El Banco Mundial alienta la difusión de sus publicaciones y, normalmente, autorizará su reproducción sin demora.

Los permisos para fotocopiar o reproducir cualquier parte de estos materiales pueden obtenerse enviando una solicitud con toda la información necesaria a Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, EE.UU.; teléfono: (978) 750-8400; fax: (978) 750-4470; sitio web: www.copyright.com.

Cualquier otra consulta sobre derechos y licencias, incluidos derechos subsidiarios, deberá dirigirse a la siguiente dirección: Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, EE.UU.; fax: (202) 522-2422; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Las fotografías de la portada se publican por cortesía de la Fototeca del Banco Mundial.

ISBN
e-ISBN

Se ha solicitado la catalogación de la edición en inglés a la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos.

World Bank InfoShop
Correo electrónico: pic@worldbank.org
Teléfono: (202) 458-4554
Fax: (202) 522-1500

Departamento de Evaluación de Operaciones
Grupo de programas de gestión de conocimientos y desarrollo de la capacidad de evaluación (OEDPK)
Oficina: 19-352
MSN: 19-903
Teléfono: (202) 458-0382
Fax: (202) 522-3125



Impreso en papel reciclado

Índice

v	Reconocimientos
vii	Prefacio
ix	Resumen
xiii	Siglas
1	1 Introducción
	1 Antecedentes
	2 Enfoque de la evaluación retrospectiva sobre las EvAP
3	2 Parte I: ¿Qué hemos aprendido?
	3 Constataciones
	5 Enseñanzas aprendidas
11	3 Parte II: ¿Cómo puede mejorarse el instrumento de las EvAP?
	12 Efecto de las EvAP en la formulación de las estrategias pertinentes
	13 Metodología
	16 Calificaciones
	18 Situaciones hipotéticas en ausencia de intervención
	19 Cronología
	21 Interacción con los equipos a cargo de las operaciones en el país
	21 Interacción con los beneficiarios
	22 Mejora de la presentación de las EvAP
23	Anexos
	25 A: Metodología de las EvAP
	29 B: Evaluaciones de la asistencia a los países realizadas entre los ejercicios de 1995 y 2004
	31 C: Resumen de las entrevistas con miembros del Directorio y del Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo
	35 D: Discusiones del Directorio sobre las EAP, y documentos de las EAP
	39 E: Resumen de las entrevistas con personal del Banco
	43 F: Resumen de los métodos de evaluación de países empleados por otros organismos

45 **Apéndice**

47 **Notas finales**

49 **Referencias**

Recuadro

17 3.1: Las calificaciones insatisfactorias de los efectos directos no implican un desempeño deficiente del Banco

Gráfico

36 1: Distribución de referencias conexas

Cuadros

4 2.1: Características de los 25 países incluidos en las EvAP

5 2.2: Calificaciones de los efectos directos de las EvAP y de los proyectos

5 2.3: Calificaciones sectoriales y de proyectos, EvAP de los ejercicios de 2001–03

43 F.1: Utilización de los principales instrumentos metodológicos

Reconocimientos

El presente Estudio retrospectivo sobre las evaluaciones de la asistencia a los países (EvAP) es obra de Poonan Gupta (jefe de proyecto) y Kyle Peter (directivo superior). René Vandendries, Chandra Pant, John Johnson y Asita de Silva colaboraron con su apoyo y sugerencias.

Varios evaluadores y consultores externos independientes ayudaron a preparar esta autoevaluación. Mike Hendricks evaluó los métodos de EvAP. Sharon Felzer preparó orientaciones para las entrevistas estructuradas en colaboración con Patrick Grasso (DEO, Oficina del Director). David Shirley entrevistó a personal del Comité sobre la eficacia

en términos de desarrollo (CODE) y del Banco para el presente estudio. Svenja Weber-Venghaus revisó las transcripciones de las EAP, y Brandie Sasser y Weber-Venghaus examinaron los métodos utilizados por otros donantes en sus evaluaciones sobre los programas de los países. Janice Joshi y Agnes Santos ofrecieron apoyo administrativo.

Marcelo Selowsky, de la Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, y Ulrich Zachau (LCRVP) se encargaron del examen colegiado del presente informe. El examen colegiado externo se confió a Vijay Kelkar y Faik Oztrak.

Director general interino de Evaluación de Operaciones: *Ajay Chhibber*
Director interino del Departamento de Evaluación de Operaciones: *R. Kyle Peters*
Directivo superior del Grupo de Evaluación de Países y Relaciones Regionales: *R. Kyle Peters*
Jefa de proyecto: *Poonam Gupta*

Prefacio

El presente informe es una autoevaluación de las evaluaciones de la asistencia a los países (EvAP). En el ejercicio de 2002, el Subcomité informal del Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo (CODE) examinó la metodología de las EvAP y la contribución de éstas a la evaluación de las intervenciones del Banco en los países, así como la necesidad de continuar mejorando esa metodología. En la presente retrospectiva se amplía ese debate y se intenta dar respuesta a dos preguntas: ¿Qué hemos aprendido? ¿Cómo puede mejorarse el instrumento de las EvAP? La primera cuestión se plantea compilando enseñanzas de interés para las estrategias de asistencia a los países a partir de las EvAP más recientes; la segunda, evaluando el proceso, metodología y presentación de las EvAP.

En esta retrospectiva se comprueba que una evaluación de alcance nacional permite hacerse una idea más completa de los efectos directos de los programas de asistencia del Banco que las evaluaciones de proyectos o programas concretos. En un tercio de los programas nacionales evaluados, los resultados agregados de los proyectos eran satisfactorios, pero no lo era, en términos generales, el programa de asistencia al país. Un examen de las recientes EvAP revela que el Banco debe comprender mejor el contexto del país, profundizar su conocimiento sobre el mismo y emprender actividades de financiamiento para el ajuste o para polí-

ticas de desarrollo únicamente en situaciones en que la identificación del gobierno sea muy fuerte. Indica también que los efectos directos de los programas del Banco en los países pueden mejorarse realizando un análisis de riesgos más consistente, reduciendo los niveles de asistencia planificada en forma más decidida cuando se produzcan desviaciones con respecto a la política prevista y demostrando mayor prudencia en las actividades de financiamiento en un contexto de cambio radical.

La segunda parte de esta retrospectiva está basada en amplias entrevistas con miembros del CODE, sus suplentes y asesores, y personal regional del Banco, así como en evaluaciones de la metodología y proceso de la EvAP por evaluadores externos. En esos estudios se ha comprobado que el marco metodológico utilizado en los últimos años es fundamentalmente válido, pero presenta algunos inconvenientes. La estructura suele hacer demasiado hincapié en los instrumentos del Banco, más que en el logro de los objetivos del programa, y se ha generado cierta confusión cuando parece que las diferentes secciones de la EvAP llevan a conclusiones distintas. Estas críticas concuerdan con las opiniones de algunos miembros del CODE, que consideraban que las EvAP se centran demasiado en las cuestiones relativas al cumplimiento formal y a los efectos conseguidos con los instrumentos del Banco, en detrimento de los

resultados alcanzados y los efectos en términos de desarrollo conseguidos por aquél.

La conclusión de esta retrospectiva es que el camino a seguir es la adopción de un planteamiento más basado en los resultados, que vincule claramente los objetivos del Banco y sus instrumentos con los resultados conseguidos. Este planteamiento esbozaría los objetivos y resultados clave que el Banco ha tratado de conseguir en un país, sobre la base de las estrategias de asistencia a los países (EAP). En relación con cada objetivo y resultado deseado, la EvAP evaluaría la eficacia y pertinencia de los instrumentos empleados, así como la contribución relativa del Banco (en cuanto diferente de otras instituciones) a ese objetivo. Este planteamiento tendría en cuenta la principal recomendación ofrecida por el Directorio del Banco, a saber, que las EvAP se concentren más específicamente en el efecto real de los programas en los países.

En esta retrospectiva se analizan también algunas otras cuestiones que se han planteado en relación con las EvAP.

En primer lugar, se examina el debate acerca de las calificaciones de las EvAP. Los miembros del CODE se manifestaron, en general, a favor de las calificaciones, mientras que la mayoría de los funcionarios del Banco entrevistados las criticaron. El DEO examinará su utilización de las calificaciones

para las EvAP y está considerando también, junto con la administración, la posibilidad de estandarizar las autocalificaciones para los informes finales sobre las estrategias de asistencia a los países validados por un examen del DEO. Si este sistema, semejante al de calificación de proyectos, se introdujera para todas las EvAP, las calificaciones de éstas podrían resultar redundantes.

En segundo lugar, se concluye que la cronología de una EvAP es fundamental para su utilidad. El DEO mantendrá su política de presentar las EvAP al Directorio y al personal del Banco aproximadamente entre tres y nueve meses antes de las deliberaciones previstas sobre la EAP.

Finalmente, se observa que existe la opinión generalizada de que una mayor interacción con los equipos a cargo de las operaciones en los países y con los beneficiarios dentro del país durante la preparación de la EvAP contribuye a mejorar tanto la calidad de las EvAP como la aceptación de sus conclusiones. Por ello, el DEO propone que se realice un esfuerzo por conseguir que se consulte de manera más uniforme a los beneficiarios del país y se cuente con los equipos a cargo del mismo en los exámenes de mitad de período de las futuras EvAP para poder recibir oportunamente sus observaciones sobre las constataciones y recomendaciones a medida que éstas se vayan formulando.



Ajay Chhibber
Director general interino, Evaluación de Operaciones

Resumen

El presente informe es una autoevaluación sobre las evaluaciones de asistencia a los países (EvAP) del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO). En un debate sobre la metodología utilizada por el DEO para las evaluaciones de asistencia a los países, celebrado en el ejercicio de 2002, el Subcomité informal del Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo (CODE) señaló la contribución de las EvAP a la evaluación de las intervenciones del Banco en los países y la necesidad de continuar mejorando su metodología. En este estudio retrospectivo se intenta dar respuesta a esas consideraciones, con dos objetivos primarios: primero, compilar enseñanzas de interés para la formulación de las estrategias de asistencia a los países a partir del conjunto más reciente de EvAP, y segundo, evaluar las posibles revisiones en el proceso, metodología y presentación de las EvAP.

¿Que hemos aprendido?

La primera parte de esta retrospectiva es un resumen de algunas de las principales conclusiones y enseñanzas de las 25 EvAP terminadas durante los ejercicios de 2001–03, complementadas con algunas aportaciones adicionales resultantes de las EvAP finalizadas en el ejercicio de 2004. En conjunto, estas enseñanzas revelan que el Banco debe comprender mejor el contexto de los países, profundizar su conocimiento de los mismos y calibrar mejor sus programas de asistencia en función del progreso observable en la aplicación de las reformas.

En esta retrospectiva se observa que la evaluación por países permite hacerse una idea más completa del resultado de los programas de asistencia del Banco que las evaluaciones de programas o proyectos concretos. En un tercio de los programas de alcance nacional evaluados, los resultados agregados de los proyectos eran satisfactorios, pero no lo era, en términos generales, el programa de asistencia al país. Ello demuestra la importancia de evaluar el programa nacional en forma agregada a través de una EvAP. De lo contrario, es posible que la evaluación no detecte algunas omisiones críticas en los programas de asistencia al país; por ejemplo, que las intervenciones de los proyectos quizá no estén resolviendo los principales obstáculos al desarrollo.

Otra observación es que el éxito conseguido por el Banco no era el mismo en todos los sectores. Los resultados en materia de salud y educación han sido relativamente satisfactorios. En cambio, en lo que respecta al desarrollo del sector privado, la gestión del sector público y el desarrollo rural, los esfuerzos del Banco han sido menos eficaces en general. Los factores que explican esos resultados menos favorables son los siguientes:

- Las reformas en estos sectores parecen suscitar mayor oposición entre los poderes establecidos y los posibles perdedores.
- Se necesita tiempo para resolver los problemas de capacidad institucional, y muchos proyectos de estos sectores tratan de mejorar el marco jurídico,

institucional y regulador, pero para conseguir el cambio es preciso superar la inercia y los incentivos adversos de las burocracias de muchos países.

- Estos sectores sufren mayores efectos negativos resultantes de acontecimientos exógenos y crisis macroeconómicas. Para mejorar los resultados de todos los sectores habría que hacer mayor hincapié en cuantificar y respaldar los indicadores basados en los resultados.

Esta retrospectiva ha permitido extraer varias enseñanzas para mejorar la formulación y aplicación de las estrategias de asistencia del Banco a los países.

En primer lugar, los programas que consiguen buenos resultados en los países son los que están adaptados al contexto nacional; un requisito fundamental es comprender la economía política de las reformas. La política interna y los poderes establecidos determinan en gran parte el primer contenido de las reformas en los países. Se han encontrado varios casos en que la falta de comprensión de la economía política de las reformas ha llevado al Banco a impulsar reformas que tenían pocas posibilidades de éxito. Un diálogo más activo con los gobiernos nacionales, el gobierno local y las partes interesadas permite al Banco entender mejor las consideraciones relacionadas con la economía política.

En segundo lugar, el conocimiento del país está fuertemente asociado con el éxito. Es un hecho bien conocido que las intervenciones de los proyectos logran mejores resultados cuando están basadas en estudios analíticos exhaustivos. La misma conclusión se aplica en el caso de los éxitos o fracasos de los programas en los países. En la retrospectiva se observa que, en más de dos tercios de los programas ejecutados con éxito en los países, los estudios analíticos del Banco se habían realizado oportunamente. Las actividades de asesoramiento y análisis (AAA) pueden ser también un vehículo eficaz para conseguir que los gobiernos participen en el diálogo sobre políticas e informar a la sociedad civil, pero debe prestarse la debida atención a las actividades de divulgación. En muchos casos, no ha sido así. Esta deficiencia puede observarse también en los estudios analíticos basados en la participación, ya que las conclusiones a veces no se divulgan ampliamente fuera de los ministerios gubernamentales que colaboraron en los análisis con el Banco.

En tercer lugar, varias EvAP demuestran claramente el importante papel que los préstamos para

asistencia técnica e inversión pueden desempeñar para promover el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la capacidad. Por otro lado, la sostenibilidad de los beneficios requiere que estas operaciones formen parte de un programa más amplio de estabilización y reforma macroeconómica. La probabilidad de éxito aumenta también cuando los préstamos para asistencia técnica e inversión se vinculan con las reformas normativas respaldadas por préstamos para fines de ajuste.

En cuarto lugar, el financiamiento para fines de ajuste puede dar buenos resultados, sobre todo cuando va acompañado de un firme compromiso gubernamental con la reforma estructural y la estabilización macroeconómica; no obstante, en ausencia de un progreso continuado hacia la estabilización y la reforma, este tipo de financiamiento supone una mayor carga de la deuda para el país y debilita los incentivos en favor de la reforma. El Banco debe resistir a las presiones en favor del financiamiento para fines de ajuste cuando no hay un compromiso del gobierno con las reformas y un historial satisfactorio en su ejecución. De hecho, los testimonios resultantes de las evaluaciones del DEO sobre los programas de asistencia a los países no contienen pruebas demasiado convincentes de que el Banco se resistiera a estas presiones. En muchos países, cuando se cedió a esta presión, algunos resultados fueron poco satisfactorios y, sobre todo, se debilitó el incentivo en favor de las reformas.

Finalmente, en esta retrospectiva se recomiendan varias estrategias que mejorarían los resultados de los programas de asistencia del Banco:

- Realizar un análisis de riesgos más consistente para evaluar atentamente el compromiso del prestatario con las reformas y su capacidad de ejecución. Todo ello debería estar inspirado en el análisis realizado por otros y en las observaciones recibidas mediante un diálogo más amplio con las partes interesadas.
- Reducir el nivel de asistencia prevista cuando se encuentran pruebas convincentes de desviaciones con respecto a la política prevista. El Banco debe establecer mecanismos de activación claros y significativos para sus programas de asistencia y reducir esta última cuando las circunstancias lo aconsejen.
- Prestar con mayor prudencia en un contexto de cambio radical. Así ocurre sobre todo cuando existen desde antiguo problemas de ejecución.

Los niveles de asistencia deberían ser inicialmente moderados y condicionarse al logro de resultados mensurables y de puntos de referencia concretos. El financiamiento del Banco produce mejores resultados cuando avanza en paralelo con el programa de reformas, sin tratar de adelantarse.

En resumen, las proyecciones o expectativas optimistas sin el debido análisis de riesgo muchas veces debilitan los resultados de las estrategias en los países. Los programas no deberían estar basados en los mejores resultados previstos posibles. Por último, las estrategias para los países deben ser flexibles, en vez de ofrecer un camino único, rígido y estrecho.

¿Cómo puede mejorarse el instrumento de las EvAP?

El objetivo primero de una EvAP del DEO es extraer enseñanzas de las actividades anteriores del Banco para orientar sus estrategias futuras, como medio de ilustrar la utilidad del instrumento de la EvAP. No obstante, una EvAP es una tarea compleja y, si bien son muchos los organismos multilaterales y bilaterales que realizan ahora evaluaciones de los programas llevados a cabo en los países, no hay un planteamiento metodológico “estándar”. En esta segunda parte de la retrospectiva sobre las EvAP se analizan las metodologías actuales del DEO y las ventajas e inconvenientes percibidos en las EvAP con el fin de introducir nuevas mejoras en la metodología, el proceso de evaluación y la estructura de las mismas.

El DEO formalizó su metodología para las EvAP en el ejercicio de 2000, y a partir de entonces las EvAP adquirieron carácter más unificado y sistemático. La metodología actual comienza evaluando la pertinencia de la estrategia de asistencia del Banco, habida cuenta de las necesidades y desafíos del país, y en particular si se han omitido algunos de los obstáculos principales para el desarrollo. Luego, se evalúa el programa de asistencia en relación con tres dimensiones: un examen en sentido ascendente de los productos y servicios del Banco (financiamiento, actividades de análisis y asesoramiento, y asociaciones); un examen en sentido descendente que permite determinar si el programa del Banco alcanzó sus objetivos o resultados previstos y contribuyó notablemente al desarrollo del país, y un análisis sobre la forma en que el Banco, el prestatario, otros donantes y algunos acontecimientos exógenos han contribuido a los resultados.

Para esta retrospectiva, el DEO ha realizado una serie de encuestas sobre el uso de las EvAP. Todas las medidas objetivas —un estudio de seguimiento sobre las recomendaciones de las EvAP, un examen de las constataciones y recomendaciones de las EvAP en las posteriores EAP, y deliberaciones del Directorio sobre las EvAP posteriores— indicaban que las EvAP se mencionan con frecuencia y sus recomendaciones ocupan un lugar destacado en las EAP del Banco. Los miembros del CODE entrevistados para este estudio retrospectivo opinaban que las EvAP eran útiles, pero dudaban de que el personal del Banco estuviera aprovechando plenamente las conclusiones de las EvAP. Así se manifestaba en las opiniones del personal del Banco, que en general eran mucho menos positivas, pero parecían más favorables cuando existía la percepción de que una EvAP había repercutido en la estrategia del Banco. La conclusión a que se llega en esta retrospectiva es que las EvAP están realizando una labor útil, pero que una revisión de la metodología, sistema de calificación e interacciones con las partes implicadas daría lugar a una mayor aceptación y utilización.

De acuerdo con una evaluación del propio DEO acerca de esta metodología y según la opinión de un evaluador externo independiente, el marco metodológico, aun siendo fundamentalmente sólido, presentaba varias deficiencias. En primer lugar, la estructura suele hacer demasiado hincapié en los instrumentos del Banco, más que en el logro de los objetivos del programa. En segundo lugar, puede dar la impresión de que las diferentes secciones de la EvAP llegan a conclusiones distintas. Por ejemplo, la calificación de resultados sobre el programa de asistencia global puede alejarse del total agregado de las calificaciones del proyecto, como ya se ha señalado. Finalmente, la organización de las EvAP suele desviar la atención del país hacia el Banco, primero, y del Banco hacia el país, más adelante, lo que representa un obstáculo para seguir la evolución de los acontecimientos. La evaluación del DEO está también en consonancia con las opiniones de los miembros del CODE que opinaban que las EvAP insistían demasiado en las cuestiones relacionadas con el cumplimiento formal y los efectos de los instrumentos del Banco, en detrimento de los efectos conseguidos por el Banco en términos de desarrollo y de los resultados alcanzados.

Una de las conclusiones de este estudio retrospectivo es que el camino a seguir es la adopción de un planteamiento más orientado a los resultados que vin-

cule claramente los objetivos e instrumentos del Banco con los resultados alcanzados. Con ello se destacarían los objetivos y resultados principales que el Banco ha tratado de conseguir en cada país, sobre la base de las EAP. El examen de la estrategia estaría basado en un sencillo modelo de lógica que relaciona los insumos con los resultados previstos tomando como base la información presentada en la EAP y los documentos correspondientes. En relación con cada objetivo (y resultado previsto), la EvAP evaluaría la eficacia (y pertinencia) de los instrumentos utilizados, así como la contribución relativa del Banco (a diferencia de la de otras entidades) a ese objetivo. De esa manera, se tendría en cuenta la principal recomendación del Directorio Ejecutivo del Banco, a saber, que las EvAP se centren más en los efectos reales de los programas en los países.

Las EvAP contienen actualmente calificaciones de los resultados de la asistencia del Banco, su sostenibilidad y los efectos en el desarrollo institucional. Estas calificaciones han suscitado debates y críticas, lo que en cierta manera refleja la polémica tradicional entre los profesionales de la evaluación sobre la disyuntiva entre aprendizaje y rendición de cuentas. Los miembros del CODE se declararon en general favorables a las calificaciones, argumentando que era el mejor instrumento para garantizar la atención de la administración a los resultados de las EvAP. La mayoría del personal del Banco criticaba las calificaciones, en algunos casos citando contradicciones patentes entre las calificaciones y el texto descriptivo o, en otros, argumentando que no había calificaciones diferentes para los distintos períodos. De todas formas, la cuestión más importante planteada es que muchos lectores reciben incorrectamente la impresión de que la calificación de los resultados es una calificación o de los progresos del país en términos de desarrollo o del desempeño del Banco. Hay que hacer mucho más para aclarar el carácter y la base de las calificaciones de las EvAP.

El DEO está examinando estas calificaciones y considerando con la administración la regularización de las autocalificaciones para los informes finales sobre las estrategias de asistencia a los países validados por un examen de dicho departamento. Si este sistema, semejante al de calificación de los proyectos, llegara a aplicarse a todas las EAP, las calificaciones de las EvAP podrían ser redundantes.

La cronología de las EvAP condiciona en gran parte su utilidad. Para el personal del Banco, las EvAP deberían realizarse en los primeros momentos del proceso de la EAP; por su parte, los miembros del CODE prefieren un debate en fechas próximas al examen de la EAP correspondiente. En esta retrospectiva se ha comprobado que la gran mayoría de las EvAP se habían programado de manera que pudieran orientar adecuadamente la preparación de las EAP y los debates pertinentes. El examen del DEO sobre la cronología de las EvAP realizado durante los ejercicios de 2001-03 indica que, en más del 50% de las EvAP que fueron seguidas de debates del Directorio sobre la EAP, el CODE había celebrado deliberaciones al respecto en el plazo de seis meses; en las dos terceras partes de los casos, las deliberaciones se habían celebrado en el plazo de un año. Además, a pesar de la impresión de cierta falta de oportunidad manifestada por el personal del Banco, las 22 EvAP examinadas por el CODE antes del debate del Directorio sobre las EAP aparecieron mencionadas en éstas. El DEO mantendrá su política de presentar las EvAP al Directorio y al personal del Banco aproximadamente entre tres y nueve meses antes de los debates previstos sobre las EAP, pero observa que la falta de previsibilidad en la programación de los debates sobre las EAP representa un grave problema para cumplir este objetivo.

Finalmente, existía la opinión generalizada de que la intensificación de las interacciones con los equipos del país durante la preparación de las EvAP y con los beneficiarios locales mejoraría tanto la calidad de las EvAP como la aceptación de sus conclusiones. Si bien en esta retrospectiva se comprueba que las interacciones con los beneficiarios locales han sido mucho más numerosas que lo que indican esas impresiones, el DEO hará lo posible por garantizar de manera más uniforme que se consulte a los beneficiarios del país y que se tengan en cuenta sus opiniones. De la misma manera, se observa también que una integración más sistemática con los equipos a cargo del país durante el proceso de preparación de la evaluación puede ayudar a aclarar y mejorar la aceptación de las constataciones de la EvAP y su incorporación en los programas del país. Por ello, el DEO propone que se cuente con el equipo del país en los exámenes de mitad de período sobre las EvAP futuras para poder estar al tanto, desde el principio, de las constataciones y recomendaciones a medida que éstas se van formulando.

Siglas

AIF	Asociación Internacional de Fomento
ARDE	Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CODE	Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo
CPIA	Evaluación de las políticas e instituciones nacionales
DEO	Departamento de Evaluación de Operaciones
DP	Directores a cargo de las operaciones del Banco en los países
EAP	Estrategia de asistencia a los países
EES	Estudios económicos y sectoriales
EvAP	Evaluación de la asistencia a los países
NGO	Organización no gubernamental
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VPF	Vicepresidente de las oficinas regionales



Introducción

El presente informe es una autoevaluación sobre las evaluaciones de asistencia a los países (EvAP) del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO). En un debate sobre la metodología de la EvAP celebrado en 2002, el Subcomité informal del Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo (CODE) señaló la contribución de las EvAP a la evaluación de las intervenciones del Banco en los países y la necesidad de continuar mejorando su metodología.

En esta retrospectiva se intenta dar respuesta a esas consideraciones, con dos objetivos primarios. En primer lugar, se intenta dar respuesta a la pregunta “¿Qué hemos aprendido?”, compilando enseñanzas de interés para la formulación de estrategias de asistencia a los países a partir de la serie más reciente de EvAP. En segundo lugar, se evalúan las revisiones propuestas en el proceso, metodología y presentación de las EvAP con el fin de responder al siguiente interrogante: “¿Cómo se puede mejorar el instrumento de las EvAP?”.

Antecedentes

La asistencia para el desarrollo ofrecida por el Banco está ahora firmemente orientada hacia los países. Las estrategias de asistencia a los países (EAP) se han convertido en elemento central de los programas del Banco en los países y sitúan su labor operacional en el contexto de la estrategia y los objetivos de desarrollo del país. El Banco está actualmente reforzando su proceso de formulación de estrategias mediante la adopción de un marco de resultados para las EAP con el fin de definir más claramente los resultados que intenta conseguir en el país así como las vinculaciones entre estos resultados y el programa respaldado por sus iniciativas.

En el contexto del nuevo planteamiento del Banco, más centrado en los países que en los proyectos, el DEO comenzó a evaluar los programas en los países en el ejercicio de 1995. El planteamiento metodológico evolucionó, tomando como base la metodología para los proyectos del DEO. En el ejercicio de 2000 había adquirido carácter formal¹, y en el de 2002, como ya se ha señalado, la metodología de la EvAP se examinó en la reunión del Subcomité del CODE. El resultado fue un planteamiento más uniforme y coherente.

La metodología actual comienza evaluando la pertinencia de la estrategia de asistencia del Banco, habida cuenta de las necesidades y desafíos del país, y determinando, entre otras cosas, si se han omitido algunos de los obstáculos principales para el desarrollo. Luego, se evalúa el programa de asistencia en relación con tres dimensiones. El primer paso es un examen en sentido ascendente de los productos y servicios del Banco (financiamiento, actividades de análisis y asesoramiento, y coordinación de la ayuda), que se utilizan para conseguir sus objeti-

Las estrategias de asistencia a los países (EAP) se han convertido en elemento central de los programas del Banco en los países.

vos. El siguiente paso es un examen en sentido descendente que permite determinar si el programa del Banco alcanzó sus objetivos o resultados previstos y consiguió resultados notables en el desarrollo del país. Estos dos primeros pasos permiten comprobar la coherencia de las conclusiones acerca de los productos y servicios, y las dimensiones del efecto en términos de desarrollo. Finalmente, la EvAP intenta determinar cómo han contribuido a los resultados el Banco el prestatario, otros donantes y algunos acontecimientos exógenos.

Al finalizar el ejercicio de 2004, el DEO había presentado EvAP en que se evaluaban los efectos de la asistencia del Banco a 64 países². Estas evaluaciones abarcan aproximadamente el 47% de los prestatarios y el 76% del total de los compromisos brutos. En la presente retrospectiva se presta especial atención a las 25 EvAP terminadas en los ejercicios de 2001–03, pero se incluyen también algunas ideas resultantes de las ocho EvAP adicionales terminadas durante el ejercicio de 2004.

Se han llevado a cabo cinco EvAP conjuntas con otras instituciones multilaterales para fomentar el intercambio de experiencias y la armonización de las evaluaciones. Las EvAP de Lesotho y Rwanda fueron preparadas conjuntamente con el Banco Africano de Desarrollo (BAfD); las de Jordania y Túnez, en asociación con el Banco Islámico de Desarrollo, y la de Perú, en paralelo con el Banco Interamericano de Desarrollo.

Los objetivos principales de estas iniciativas conjuntas han sido promover el aprendizaje por ambas partes y alentar la elaboración de normas de evaluación comunes, de acuerdo con el programa más amplio de armonización del Banco y otros donantes. Por ejemplo, el BAfD revisó recientemente sus orientaciones para las EAP, a fin de armonizarlas con la actual metodología del DEO. Estas evaluaciones conjuntas también han permitido identificar los principales obstáculos y deficiencias en la asistencia de los donantes. Por ejemplo, la evaluación del BAfD sobre su programa en Rwanda puso de manifiesto la falta de una política para las situaciones posteriores a los conflictos. Finalmente, las evaluaciones conjuntas son un medio para reducir la carga de los países receptores que, de lo contrario, tendrían que realizar numerosas actividades de evaluación para los distintos donantes. Pero estos beneficios se ven contrarrestados en parte por los costos de transacción y el tiempo adicional necesario para las consultas y la coordinación.

Enfoque de la evaluación retrospectiva sobre las EvAP

Para alcanzar los dos objetivos de esta retrospectiva, el DEO encargó una serie de estudios de antecedentes para evaluar las enseñanzas aprendidas, la metodología de las EvAP, y el uso de éstas por el Directorio, el CODE (y el Subcomité del CODE) y el personal del Banco.

- El personal del Banco examinó las 25 EvAP terminadas en los ejercicios de 2001–03 para determinar las enseñanzas que podrían aplicarse a las diferentes EvAP. El análisis y conclusiones de este examen pueden verse en la Parte I.
- El DEO encargó una consulta independiente para realizar investigaciones cualitativas, basadas en entrevistas en profundidad con miembros del Directorio, del CODE y del Subcomité del CODE, y otros participantes en los debates sobre las EvAP en las reuniones del CODE o de su Subcomité. En total, fueron entrevistadas 30 personas.
- Se llevaron a cabo dos estudios de seguimiento. Se examinaron las transcripciones de las deliberaciones del Directorio y las declaraciones escritas de los directores ejecutivos acerca de las EAP o los informes sobre su aplicación en los países para evaluar los efectos de las EvAP en las siguientes deliberaciones sobre las EAP. Asimismo, se analizaron los estudios documentales de 25 EAP (o los correspondientes informes acerca de su aplicación) presentadas después de las EvAP para determinar la oportunidad de estas últimas y la utilización de sus recomendaciones.
- El DEO encargó al mismo consultor independiente a quien se habían confiado las entrevistas sobre el CODE que llevara a cabo un estudio cualitativo semejante con el personal del Banco. Se efectuaron entrevistas en profundidad con 20 directores y ex directores a cargo de países que habían tenido alguna relación con una o más de las 25 EvAP terminadas en los ejercicios de 2001–03, cinco vicepresidentes y ex vicepresidentes regionales, y otros 18 funcionarios del Banco.
- Un evaluador profesional examinó el actual planteamiento metodológico de las EvAP y propuso cambios con el fin específico de centrar las EvAP en los resultados relacionados con las mismas.
- Se llevó a cabo un estudio documental sobre los métodos de evaluación de los países utilizados por otros organismos bilaterales y multilaterales para identificar prácticas recomendables.



Parte I: ¿Qué hemos aprendido?

En el presente capítulo se resumen las constataciones y enseñanzas de las 25 EvAP terminadas en los ejercicios de 2001–03. Se incluyen también algunas observaciones resultantes de ocho EvAP terminadas durante el ejercicio de 2004³.

Estas 25 EvAP no son una muestra aleatoria ni representativa. Los países de las EvAP se seleccionan teniendo en cuenta varios factores. El más importante es la cronología de la siguiente estrategia de asistencia al país (EAP) del Banco, pero se tienen también en cuenta otros factores, como la capacidad del DEO para colaborar con otras instituciones financieras internacionales, la distribución regional y el hecho de que en una anterior EvAP se haya incluido o no al país. Así pues, si bien los países no pueden considerarse una muestra aleatoria de prestatarios del Banco, esas 25 EvAP constituyen una base razonable para este examen de las “constataciones y enseñanzas” (véase el Cuadro 2.1).

Hay una combinación adecuada de países de ingreso bajo y mediano, de prestatarios del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y de las regiones. Se incluyen también cuatro países que han atravesado recientemente situaciones de conflicto. La muestra contiene asimismo una combinación adecuada de países con resultados positivos (unas tres quintas partes) y países con resultados poco satisfactorios. Está dividida en forma bastante equitativa entre países con resultados positivos y negativos, de acuerdo con la calificación de la Evaluación de las políticas e

instituciones nacionales del Banco. Como se observa en el Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo 2003, hay una correlación positiva entre las calificaciones de resultados de la EvAP y el desempeño en materia de políticas (DEO 2004a, página 15). Una deficiencia es que la cobertura de los países de América Latina y Asia meridional y oriental es escasa, sobre todo porque las evaluaciones de los países de estas regiones estaban prácticamente terminadas antes del ejercicio de 2001.

Constataciones

Las calificaciones de los efectos directos de las EvAP no siempre coinciden con el total agregado de los resultados de los proyectos.

Aproximadamente en un tercio de las EvAP, la calificación de los efectos directos de la estrategia de asistencia al país fue poco satisfactoria, pero la agregación de los resultados de los proyectos en el país durante el período correspondiente a la EvAP fue satisfactoria (Cuadro 2.2). En cierta forma, era previsible. La EvAP es una evaluación global del programa del Banco en un país que comprende tanto proyectos como actividades de análisis y asesoramiento. Además, las

Estas 25 EvAP no son una muestra aleatoria ni representativa.

Cuadro 2.1		Características de los 25 países incluidos en las EvAP	
Nivel de ingresos			
Bajo		10	
Mediano-bajo		12	
Mediano-alto		3	
		25	
BIRF, AIF o combinación de ambos			
BIRF		14	
AIF		8	
Combinación		2	
		24^a	
Ha salido o no de un conflicto			
Sí		4	
No		21	
		25	
Nivel de la CPIA^b			
Por encima de la media		13	
Por debajo de la media		11	
		24^c	
Región			
África		12	
Asia oriental y el Pacífico		2	
Asia meridional		1	
Europa y Asia central		5	
Oriente Medio y Norte de África		3	
América Latina y el Caribe		2	
		25	
Calificaciones de los efectos directos del DEO			
Muy satisfactorios		2	
Satisfactorios		9	
Moderadamente satisfactorios		8	
Moderadamente insatisfactorios		3	
Insatisfactorios		9	
		31^d	

a. En el caso de la Ribera Occidental y Gaza, el financiamiento se ofrece a través de un Fondo Fiduciario del Banco Mundial y se otorga en las condiciones de la AIF o en forma de donación.

b. CPIA = Evaluación de las políticas e instituciones nacionales.

c. No hay CPIA para la Ribera Occidental y Gaza.

d. Cuatro países recibieron calificaciones diferentes en los períodos parciales.

EvAP deben realizar una evaluación de la estrategia global del Banco, en que se incluye el volumen, la composición sectorial y el tipo de financiamiento. Por ejemplo, el resultado de la EvAP puede ser

poco satisfactorio si hay omisiones fundamentales en la estrategia de asistencia global del Banco, aun cuando los efectos directos de cada uno de los proyectos sean calificados de satisfactorios.

En las EvAP se comprobó que los resultados de los programas del Banco eran mejores en la educación y la salud que en otros sectores, y que los menos satisfactorios correspondían al desarrollo del sector privado, el desarrollo rural, el medio ambiente y la protección social (Cuadro 2.3). Lo mismo se observa en las calificaciones globales de los proyectos en el mismo conjunto de 25 EvAP (Cuadro 2.3). Las únicas divergencias significativas entre calificaciones sectoriales de las EvAP y las de los resultados de los proyectos se registraron en las esferas del desarrollo del sector privado, el desarrollo rural y la gestión del sector público, en que los resultados relativamente desfavorables de las EvAP contrastan con la elevada proporción de resultados satisfactorios en los diferentes proyectos.

La divergencia en las calificaciones sobre los resultados conseguidos por los proyectos y sectores en las esferas del desarrollo del sector privado, el desarrollo rural y la gestión del sector público podrían deberse a varios factores. En primer lugar, la economía política de las reformas en estos sectores es más problemática, y es probable que la oposición de los posibles perdedores y de los poderes establecidos sea más decidida y constante. Es posible que los proyectos individuales se realicen con éxito, pero se necesitará más tiempo y un esfuerzo más constante para superar la oposición política y lograr resultados positivos en un plano más general. Por ejemplo, en las economías en transición, la desconfianza histórica hacia las empresas privadas por parte de la *nomenklatura* tiene sólidas raíces ideológicas y no se puede superar fácilmente. A pesar de las reformas jurídicas y reglamentarias, existe todavía un fuerte sesgo contra las empresas privadas en muchos de estos países. En las economías menos desarrolladas de Asia, África y América Latina, las grandes iniciativas de desarrollo rural tropiezan muchas veces con conflictos de interés entre grupos poderosos (como los grandes agricultores frente a los jornaleros, o la población urbana frente a los habitantes de las ciudades), cuya solución requerirá tiempo y talento político.

En segundo lugar, aun cuando no haya una fuerte oposición política, estas esferas dependen enormemente de las reformas institucionales y el fortalecimiento de la capacidad, iniciativas que requieren tiempo y no siempre se recogen en el marco cronológico de una EvAP. Por ejemplo, el desarrollo del sector privado presupone un sistema judicial eficaz, que no puede conseguirse en breve tiempo. La reforma de la administración pública es también un proceso prolongado y sus resultados pueden tardar en hacerse realidad. Por ello, los progresos en este sector sólo serán patentes tras un largo proceso.

Finalmente, los resultados en estas esferas dependen más de la evolución de toda la economía y de factores exógenos. El crecimiento del sector privado depende no sólo del marco jurídico y regulador para el desarrollo del sector privado sino también del progreso en otras esferas de la política económica, como la estabilización macroeconómica, la infraestructura y el sector financiero. También contribuyen notablemente las condiciones no económicas del país, como la vigencia del estado de derecho, y acontecimientos externos, como la coyuntura dominante en el mercado dentro de la región. El desarrollo rural y las reformas del sector público dependen también en forma significativa de acontecimientos relaciona-

Cuadro 2.2	Calificaciones de los efectos directos de las EvAP y de los proyectos	
	Calificaciones de los efectos directos de las EvAP (%)	
	Satisfactorio	Insatisfactorio
Efectos directos de la cartera de los países		
Satisfactorio	53	33
Insatisfactorio	7	7

Fuente: Base de datos del Banco Mundial.

dos con el conjunto de la economía (con ello no se quiere decir que los resultados en otros sectores no dependan en cierta medida de dichos factores; es una cuestión de grado).

Enseñanzas aprendidas

Primera enseñanza: La comprensión de la economía política de las reformas, con inclusión del compromiso del gobierno y su identificación con las reformas y el grado de apoyo político o de oposición a ellas, es fundamen-

Una comprensión inadecuada de la economía política de las reformas y del carácter del Estado quizá haya impulsado al Banco, en algunos casos, a proponer reformas que tenían pocas posibilidades de éxito.

Cuadro 2.3	Calificaciones sectoriales y de proyectos, EvAP de los ejercicios de 2001-03				
	Efectos directos de los proyectos (% satisfactorios) ^a	Calificaciones de los efectos directos sectoriales de las EvAP (%) ^b			
		Satisfactorios	Insatisfactorios	Efectos directos distinto signo	Sin evaluar
Educación	100,0	48	8	4	40
Salud	86,5	40	20	8	32
Protección social	37,9	12	24	20	44
Medio ambiente	25,5	16	16	24	44
Sector rural	87,2	12	36	28	24
Sector financiero	81,6	24	16	32	28
Infraestructura	87,7	36	16	24	24
Sector público	99,9	24	32	28	16
Desarrollo del sector privado	60,1	12	24	44	20

a. Este es el porcentaje de efectos directos de proyectos satisfactorios desglosados por sector (valor del compromiso) en los países cuyas EvAP se terminaron durante los ejercicios de 2001-03.

b. Estas columnas son calificaciones de jefes de proyecto de EvAP y de un estudio documental de las EvAP de los efectos directos, por sector. En la mayoría de los casos, en las EvAP no se incluyeron calificaciones explícitas por sector y, por lo tanto, estas calificaciones deberían tratarse sólo como indicativas.

Fuente: Base de datos del Banco y estimaciones del personal del DEO.

El desarrollo institucional es un requisito fundamental de la eficacia para el desarrollo. *tal para elaborar EAP, programas de asistencia específica y proyectos realistas, y los análisis de riesgos.*

Las reformas económicas muchas veces fracasaron bien porque el gobierno no estaba comprometido con ellas o porque infravaloró la oposición a las reformas y no pudo llevarlas a cabo. Una comprensión inadecuada de la economía política de las reformas y del carácter del Estado quizá haya impulsado al Banco, en algunos casos, a proponer reformas que tenían pocas posibilidades de éxito. Por ejemplo, en Zimbabwe, una de las principales motivaciones de la política económica y social del gobierno era garantizar la propiedad indígena de los activos productivos. La debida valoración de la importancia de este tema podría haber llevado al Banco a dar prioridad a la reforma agraria. También se habría comprendido mejor la resistencia del gobierno a reformar los servicios paraestatales y la administración pública. La privatización y la reforma de la administración pública en Perú se vieron amenazadas por la oposición de la clase media. Esta posición podría haberse reducido con una secuencia diferente de reformas y medidas de protección social para mitigar los efectos adversos de la privatización y de la reforma de la administración pública.

Segunda enseñanza: Las reformas institucionales del fortalecimiento de la capacidad para un sistema eficaz de gobierno son condiciones imprescindibles para conseguir resultados positivos. Como el fortalecimiento de la capacidad requiere tiempo, estas reformas deben comenzar sin demora y prolongarse durante varios años.

El desarrollo institucional es un requisito fundamental de la eficacia para el desarrollo. La existencia de instituciones más sólidas está asociada con una probabilidad un 20% mayor de que el resultado del proyecto se califique de satisfactorio (DEO,

Dos terceras partes de las EvAP que registraron efectos directos favorables también coincidieron en que dichos estudios habían sido oportunos.

1999). Los resultados de las reformas muchas veces se ven frustrados por la debilidad de las instituciones o la ausencia de mecanismos institucionales importantes.

Por ejemplo, en las economías en transición de Europa central y oriental y de la antigua Unión Soviética, las instituciones vigentes no se habían concebido pensando en una economía de mercado. Al desplomarse la economía dirigida y ponerse en marcha reformas orientadas al mercado, tuvo que pasar bastante tiempo antes de que se establecieran las instituciones adecuadas, lo que impidió que se hicieran realidad todos los posibles beneficios de las reformas⁴. La reforma institucional significa algo más que cambiar las estructuras y normas organizativas; significa también que hay que desprenderse de hábitos y comportamientos arraigados, lo que es un proceso complicado y largo. Los grandes cambios institucionales quizá deban prolongarse durante varios años⁵.

Tercera enseñanza: Los resultados favorables de las reformas en un sector dependen con frecuencia de otras reformas y logros complementarios en otros sectores. La secuencia y combinación de reformas debe tener en cuenta esta complementariedad.

En varias EvAP se ha observado que podrían haberse conseguido resultados más favorables si se hubiera prestado más atención a la complementariedad de las reformas en diferentes sectores. El desarrollo del sector privado no se puede conseguir sencillamente con la privatización. Se necesita también la reforma del sector público mediante la desregulación, los cambios en la política y administración de impuestos, y las reformas contra la corrupción. Por ejemplo, en Mongolia se adoptaron medidas importantes para promover el desarrollo del sector privado —autorización de la propiedad privada, eliminación de los controles de precios y márgenes, reducción de los obstáculos comerciales, simplificación del régimen tributario, y mejora del marco para la inversión extranjera—, pero no se hizo lo bastante para aligerar la presencia del Estado en la economía. La ineficiencia de las funciones gubernamentales de reglamentación y supervisión continuó obstaculizando el desarrollo del sector privado.

Como se ha observado en varias EvAP, el crecimiento del sector privado depende en gran medida de la existencia de un sistema judicial eficaz. Asimismo, se ha podido comprobar que la contribución de las reformas del sector financiero a mejorar el sis-

tema de intermediación financiera depende de manera decisiva de las reformas adoptadas en el sector empresarial y en el sector público. Por ejemplo, la experiencia revela que las empresas que cuentan con que podrán ser rescatadas por el sector público en caso de dificultad (mediante subvenciones explícitas o implícitas y la acumulación de atrasos en el pago de los impuestos) tienen menos incentivos para endeudarse con los bancos. En lo que respecta a la oferta, los bancos se resisten a prestar a las empresas que sobreviven únicamente porque están subvencionadas por el sector público. En ambos casos, se frena el crecimiento de la intermediación financiera.

Cuarta enseñanza: Los estudios económicos y sectoriales (EES) deben ser oportunos y de buena calidad e integrarse plenamente en el diseño de la estrategia, programas y proyectos del Banco. El factor oportunidad resulta especialmente importante cuando se trata de prestatarios que solicitan un préstamo por primera vez o que reanudan esta práctica después de algún tiempo y de los países con reformas intermitentes.

Los estudios económicos y sectoriales pueden contribuir a la estrategia de asistencia del Banco y a aumentar su eficacia. Dos terceras partes de las EvAP que registraron efectos directos favorables también coincidieron en que dichos estudios habían sido oportunos. En las mismas EvAP se señalaban resultados desfavorables cuando los EES no se habían realizado oportunamente.

En Brasil, los EES oportunos ayudaron al Banco a orientar el financiamiento hacia los proyectos de educación, salud y pobreza rural en el Nordeste, con resultados especialmente favorables en la reducción de la pobreza. En Viet Nam, los EES demostraron que la pobreza rural estaba fuertemente asociada con la falta de infraestructura económica, lo que ayudó a orientar el programa de financiamiento del Banco a corregir esa deficiencia.

Entre los ejemplos de contribuciones menos satisfactorias de los EES cabe citar el caso de Kazajstán, donde un proyecto de protección social trató de mitigar los efectos sociales de la privatización reforzando la capacidad institucional de los servicios de desempleo para agilizar los procedimientos de registro y pago de prestaciones de desempleo. La evaluación de la pobreza que tuvo lugar dos años después reveló que lo que se necesitaba realmente eran políticas para facilitar la movilidad laboral y

equipar a los trabajadores para adaptarse a las nuevas circunstancias, más que el fortalecimiento de la capacidad de los servicios de desempleo. En Bulgaria, una evaluación oportuna sobre la pobreza podría haber hecho posible que un préstamo para la protección social se orientara más eficazmente a ofrecer asistencia social a los necesitados.

En algunos países, los EES fueron oportunos y de alta calidad, pero sus constataciones no se tuvieron plenamente en cuenta al diseñar las estrategias o se utilizaron en forma selectiva, lo que redujo su pertinencia y eficacia. Por ejemplo, en Jordania, el financiamiento del Banco durante el decenio de 1990 no tuvo en cuenta el alto nivel de gastos públicos, a pesar de algunos análisis en que se especificaba cómo podrían reducirse y orientarse mejor. En Perú, el Préstamo para la reforma del sector financiero (ejercicio de 1999) no abordó los problemas fundamentales del sector, que se habían identificado adecuadamente en una evaluación del sector financiero.

Los EES pueden constituir una base adecuada de conocimientos y ayudar al Banco a implicar a los gobiernos en su diálogo sobre políticas. Pueden ayudar también a un gobierno a comprender los costos y beneficios de las reformas y a diseñar un programa al respecto. Deberían tenerse también en cuenta sus efectos a largo plazo, ya que permiten iniciar un debate sobre políticas y contribuyen a familiarizar a la sociedad civil con las cuestiones relativas a las reformas. Es obvio, sin embargo, que estos estudios no pueden promover el cambio de políticas cuando los gobiernos no se han comprometido con las reformas.

Quinta enseñanza: Los préstamos específicos para la inversión y la asistencia técnica pueden ser vehículos útiles para promover las reformas institucionales, pero para que los beneficios sean sostenibles, estas operaciones deben formar parte de una estrategia más amplia de estabilización y reforma económica, y deben contar con el apoyo de un decidido compromiso gubernamental con la reforma.

Aproximadamente 22 de los 25 EvAP contienen testimonios claros sobre el potencial de los préstamos específicos para la inversión

Cuando no hay un compromiso firme y sostenido del gobierno con las reformas, es probable que la asistencia del Banco no dé los resultados apetecidos.

y la asistencia técnica como medio de promover el desarrollo institucional en los países de ingreso bajo y mediano⁶. Veinte de estos países recibieron también préstamos para fines de ajuste. En muchos países, los préstamos específicos para la asistencia técnica y el fortalecimiento institucional estuvieron vinculados estrechamente con los préstamos para fines ajuste, lo que ayudó a fortalecer la capacidad de formular y aplicar cambios normativos respaldados con este tipo de préstamos.

El firme compromiso gubernamental y la clara articulación de las prioridades continuaron siendo un factor clave para la eficacia de estos instrumentos como medio de promover el desarrollo institucional. En este contexto, el marco cronológico más prolongado de los préstamos para la inversión permitió al Banco fortalecer las relaciones con sus contrapartes y compaginar el asesoramiento con la asistencia financiera, sobre todo a los ministerios sectoriales. Por el contrario, cuando no hay un compromiso firme y sostenido del gobierno con las reformas, es probable que la asistencia del Banco no dé los resultados apetecidos⁷.

Sexta enseñanza: El financiamiento para fines de ajuste en ausencia de progreso sostenido en las reformas significa únicamente una mayor carga de la deuda para el país y puede debilitar los incentivos para reformas futuras.

El financiamiento para fines de ajuste puede dar buenos resultados, sobre todo cuando el gobierno se compromete a fondo con la estabilización macroeconómica y la reforma estructural. No obstante, el Banco debe resistirse a las presiones en favor de este tipo de financiamiento en ausencia de compromiso gubernamental con las reformas y de un historial satisfactorio de su puesta en prác-

Las estrategias de asistencia a los países supusieron en muchos casos un crecimiento mucho mayor del que podría esperarse teniendo en cuenta el historial del país o la experiencia de otros países con dificultades y perspectivas semejantes.

tica. La justificación de los préstamos para fines de ajuste era ofrecer financiamiento con el fin de mitigar el costo del ajuste asociado a la aplicación de reformas estructurales.

Sin embargo, el examen de las EvAP para este estudio retrospectivo reveló que el financiamiento para fines de ajuste se aplazó debidamente sólo en dos

países (Bulgaria y Brasil) cuando se paralizó la reforma. Nada menos que en otros siete países, el Banco continuó adelante con los préstamos para fines de ajuste aunque se había progresado poco hacia las metas institucionales y los objetivos de asistencia del Banco⁸.

En esos países había presiones en favor del financiamiento, por varias razones: aprovechar una oportunidad única (Kenya), mostrar el apoyo al gobierno (Marruecos), mantener relaciones (Zimbabwe), evitar una posible crisis (Perú), impedir el regreso del comunismo (Rusia) y alejar el peligro de flujos netos negativos (Zambia). Si bien estos factores pueden haber influido en el Banco, hay pocas dudas de que en algunos países disminuyó el interés por la reforma cuando el Banco decidió ofrecer el préstamo, con la consiguiente carga de la deuda para los países⁹.

Séptima enseñanza: Es importante un análisis de riesgo exhaustivo, serio y pragmático para que las estrategias de los países sean más realistas.

El Banco necesita ser más realista y pragmático en sus evaluaciones de los países y en la formulación de las estrategias correspondientes, incluida la evaluación del compromiso de un prestatario con las reformas y su capacidad de ejecución, la disposición a seguir el asesoramiento del Banco y los efectos de las reformas en el crecimiento y la mitigación de la pobreza. En muchos países evaluados (Haití, Jordania, Kazajstán, Kenya, Lesotho, Marruecos, Paraguay, Perú, República Kirguisa, Zambia, Zimbabwe), las estrategias del Banco han demostrado errores sistemáticos de exceso de optimismo en cuanto a la aceptación de su asesoramiento por los países, la disponibilidad de éstos a emprender reformas difíciles y la capacidad gubernamental de aplicar las reformas. Este optimismo muchas veces se mantuvo a pesar de las pruebas en contrario¹⁰ y contribuyó a decisiones de financiamiento del Banco que no lograron cumplir sus objetivos¹¹.

Las estrategias de asistencia a los países supusieron en muchos casos un crecimiento mucho mayor del que podría esperarse teniendo en cuenta el historial del país o la experiencia de otros países con dificultades y perspectivas semejantes. Las evaluaciones revelaron proyecciones de crecimiento poco realistas en varios países (Jordania, Kazajstán, República Kirguisa y Zambia). La falta de realismo

de las estimaciones sobre el crecimiento contribuyó a estrategias inadecuadas de asistencia del Banco y significó mayores costos reales para los países. Si las estimaciones del crecimiento hubieran sido realistas, el Banco habría concentrado probablemente más estudios analíticos en los factores y obstáculos del crecimiento, así como en las medidas de reducción de la pobreza. Unas proyecciones de crecimiento realistas habrían ilustrado también más claramente los problemas de sostenibilidad de la deuda, y se habrían intensificado los esfuerzos por conseguir alivio de la deuda u otras formas de asistencia financiera en condiciones concesionarias, para no imponer una carga de la deuda externa demasiado pesada¹²; por último, se podría haber convencido a los países de que emprendieran reformas más a fondo para acelerar el crecimiento económico.

Octava enseñanza: El Banco debería estar más dispuesto a reducir el nivel de la asistencia planificada cuando se encuentran claros testimonios de desviación con respecto a la política prevista.

Además de identificar los riesgos, el Banco debe estar preparado para modificar su programa de asistencia cuando el gobierno flaquea en su compromiso o en el cumplimiento de las políticas previstas. Un ejemplo positivo es el de Bulgaria a mitad del decenio de 1990. Se redujo el financiamiento y se frenó un importante préstamo para fines de ajuste debido al aumento de los riesgos macroeconómicos y a la falta de compromiso gubernamental con las reformas. No obstante, el examen de las EvAP revela que no ocurrió así en varios casos. En Perú, el programa del Banco no contenía mecanismos de activación para reducir el préstamo si los riesgos se hacían realidad. En Kenya, la estrategia de 1998 reconocía también los riesgos, y el programa contenía puntos de referencia de la EAP, pero el Banco no intervino a pesar de que no se habían alcanzado los puntos de referencia. En Marruecos, el Banco ofreció un préstamo en apoyo de la reforma de las políticas en los últimos años noventa con el fin de recompensar la evolución del país hacia un sistema político más abierto y su compromiso con la reforma. El préstamo era demasiado vago para conseguir una repercusión notable en ninguna de las esferas críticas de la reforma identificadas en la estrategia para el país. Muchas de las acciones adoptadas antes de la presen-

tación al Directorio fueron medidas iniciales, algunas veces en forma de estudios o planes, y muchas otras no consiguieron resultados concretos.

Novena enseñanza: El Banco debería mostrar especial cautela en situaciones de cambio radical. Su estrategia de asistencia debería estar basada en evaluaciones realistas de los países, más que en ilusiones.

Normalmente, el Banco tiene dificultades para identificar los “puntos de inflexión” y acomodar su respuesta a la cambiante situación del país. Suele reaccionar lentamente ante los retrocesos y demasiado rápidamente ante las mejoras. Por ejemplo, en la República Dominicana, el Banco no detectó un cambio positivo de coyuntura durante los ejercicios de 1992–95 y no prestó apoyo al gobierno durante un período crucial de reformas económicas positivas. Este error le costó su influencia en el país. En 1997, el Banco no consiguió reconocer el inicio de una fase descendente en Perú y mantuvo el apoyo que estaba prestando anteriormente cuando se llevaron a cabo las reformas. En Kenya, los pasos iniciales hacia las reformas a mediados del año 2000 se calificaron prematuramente como un cambio favorable de coyuntura y se recompensaron con un financiamiento más considerable; a la larga, el proceso de reforma se estancó.

Para cambiar de actitud, el Banco debe mantener una vigilancia más atenta a través de sus misiones residentes, sus contactos con la sociedad civil y los pertinentes EES para comprender mejor la economía política. En la medida de lo posible, el compromiso gubernamental debería evaluarse sobre la base de su historial en la aplicación de reformas, no de su declaración de intenciones. Los niveles de asistencia deberían ser inicialmente prudentes y evolucionar en función de resultados cuantificables y puntos de referencia concretos. Así ocurre sobre todo en las situaciones en que hay problemas de ejecución de larga data.

Normalmente, el Banco tiene dificultades para identificar los “puntos de inflexión” y acomodar su respuesta a la cambiante situación del país. Suele reaccionar lentamente ante los retrocesos y demasiado rápidamente ante las mejoras.



Parte II: ¿Cómo puede mejorarse el instrumento de las EvAP?

La principal finalidad de una evaluación de la asistencia a los países (EvAP) efectuada por el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) es extraer enseñanzas de las actividades anteriores del Banco para orientar las estrategias futuras. En la primera parte del análisis retrospectivo se sintetizaron varias enseñanzas y algunos resultados producidos por el conjunto de evaluaciones más recientes del DEO. Estas enseñanzas, que concuerdan bien con los resultados de otras evaluaciones del DEO, explican la utilidad del instrumento de las EvAP. No obstante, una EvAP es una tarea compleja y, si bien son muchos los organismos multilaterales y bilaterales que realizan ahora evaluaciones de los programas llevados a cabo en los países, no hay un planteamiento metodológico uniforme¹³.

En esta segunda parte del análisis retrospectivo sobre las EvAP se analizan las metodologías actuales del DEO y su percepción de las fortalezas y debilidades de dichas evaluaciones con el objeto de mejorar la metodología, el proceso y la estructura de las mismas. En este capítulo se discute el efecto de las evaluaciones en la formulación de estrategias de asistencia a los países (EAP), el sistema de calificación, el uso de situaciones hipotéticas en ausencia de intervención, la cronología de las evaluaciones, la interacción con los equipos a cargo de las operaciones en el país y los beneficiarios dentro del mismo, así como la presentación de las EvAP. Cada sección describe la percepción que tienen los usuarios de la EvAP, los resultados de los estudios de seguimiento y el propio examen del DEO, y concluye con sugerencias para mejorar.

El análisis del presente capítulo se basa en investigaciones por medio de encuestas dirigidas a los integrantes del Directorio Ejecutivo y al personal del Banco sobre el uso y la percepción de las EvAP, y en el examen de un evaluador externo, quien estudió la metodología empleada y un conjunto de evaluaciones de esa clase recientemente concluidas. Como se señaló en la introducción, se han realizado varias encuestas y estudios de seguimiento como fuente de información para el análisis. El Anexo C contiene los resultados detallados de las encuestas hechas a los integrantes del Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo (CODE); el Anexo D, los del análisis de las deliberaciones del Directorio sobre las estrategias de asistencia a los países; el Anexo E, los de las entrevistas al personal del Banco conocedor de las EvAP, y el Anexo F, los del análisis de la metodología

Un reciente análisis confirma que las recomendaciones de la EvAP se reflejan bien en las EAP subsiguientes.

se presentan diversas opiniones y resultados.

Efecto de las EvAP en la formulación de las estrategias pertinentes

En estudios anteriores se ha indicado que las EvAP no influyen en las estrategias de asistencia del Banco a los países y que hay compatibilidad entre las recomendaciones de dichas evaluaciones y las estrategias pertinentes. En el *Annual Report on Operations Evaluation* (Informe anual sobre evaluación de operaciones de 2002)¹⁴ del DEO se realizó una encuesta sobre las EvAP entre los equipos del Banco a cargo de las operaciones en el país. Alrededor de 71% de los entrevistados afirmó que las EvAP habían influido en las políticas del Banco en la esfera nacional, 80% opinó que una evaluación de esa clase es pertinente para su trabajo y 93% declaró que si tuvieran que comenzar a trabajar en un nuevo país, esa evaluación les sería de gran utilidad. Para dicho informe anual, el DEO realizó un estudio de seguimiento para evaluar hasta qué punto se incorporaban las recomendaciones de la EvAP en la estrategia subsiguiente y se reflejaban en la asistencia realmente prestada. En el estudio se exami-

La falta de aprobación de los resultados de la EvAP por parte de la administración superior sirvió para minar su impacto. Esta “falta de aprobación” fue evidente en las entrevistas con funcionarios del Banco, incluso con los vicepresidentes regionales y los directores a cargo de las operaciones en los países correspondientes.

de las evaluaciones de los programas de países realizado por otros organismos. En cada anexo se detallan los objetivos de la encuesta, se describe la muestra de participantes, y

este análisis retrospectivo, el DEO emprendió un nuevo estudio de seguimiento de las 25 EvAP terminadas durante los ejercicios de 2001–03. En este análisis se examinaron las estrategias adoptadas inmediatamente después de las EvAP para determinar hasta qué punto se respaldan las recomendaciones oficiales incluidas en los archivos de las medidas de administración correspondientes a esas EvAP. En las EAP se ha expresado pleno respaldo a dos terceras partes de las recomendaciones hechas en las 22 EvAP con respecto a las cuales se han preparado ulteriormente documentos de formulación de estrategias¹⁵. Otro 25% ha recibido respaldo parcial y menos de 10% no recibió ninguno. Además, las 22 EAP contenían alguna referencia a la evaluación pertinente; en 16 de ellas, las estrategias contenían amplios debates sobre las constataciones y recomendaciones de la evaluación correspondiente. Por ende, parece que las EvAP influyen en la formulación de estrategias del Banco, aunque no es posible atribuir el respaldo a una recomendación particular al análisis contenido en la EvAP.

Alrededor de 15 evaluaciones, todas ellas en el ejercicio de 1999 o en años anteriores para tener suficiente tiempo de examinar la asistencia realmente prestada. El estudio reveló una gran compatibilidad entre las recomendaciones de las EvAP y la EAP, con lo que recaló el mensaje de la encuesta.

Un reciente análisis confirma que las recomendaciones de EvAP se reflejan bien en las EAP subsiguientes. Para

este análisis retrospectivo, el DEO emprendió un nuevo estudio de seguimiento de las 25 EvAP terminadas durante los ejercicios de 2001–03. En este análisis se examinaron las estrategias adoptadas inmediatamente después de las EvAP para determinar hasta qué punto se respaldan las recomendaciones oficiales incluidas en los archivos de las medidas de administración correspondientes a esas EvAP. En las EAP se ha expresado pleno respaldo a dos terceras partes de las recomendaciones hechas en las 22 EvAP con respecto a las cuales se han preparado ulteriormente documentos de formulación de estrategias¹⁵. Otro 25% ha recibido respaldo parcial y menos de 10% no recibió ninguno. Además, las 22 EAP contenían alguna referencia a la evaluación pertinente; en 16 de ellas, las estrategias contenían amplios debates sobre las constataciones y recomendaciones de la evaluación correspondiente. Por ende, parece que las EvAP influyen en la formulación de estrategias del Banco, aunque no es posible atribuir el respaldo a una recomendación particular al análisis contenido en la EvAP.

Además, las EvAP parecen influir en las deliberaciones del Directorio sobre estrategias subsiguientes, y las cuestiones señaladas en dichas EvAP son acordes con las deliberaciones del Directorio. Para este análisis retrospectivo, el DEO examinó las transcripciones de 13 deliberaciones del Directorio sobre la EAP, cuyas EvAP más recientes se facilitaron a partir de abril de 2003¹⁶. Cerca de una tercera parte de las declaraciones verbales o escritas de los presidentes se refirieron explícitamente a la EvAP por lo menos una vez. En total, hubo 85 referencias a EvAP en las 13 deliberaciones. Alrededor de una cuarta parte (21) de ellas fueron referencias muy generales y el 75% restante (64) se centró en asuntos determinados. Las referencias a las EvAP fueron más frecuentes durante el examen completo de la EAP o cuando la calificación de los resultados era insatisfactoria; los presidentes que representaban a los grupos de países de la Parte I fueron quienes más se refirieron a las EvAP. En total, las referencias a dichas evaluaciones comprendieron solamente una pequeña parte (6%) de la multitud de cuestiones señaladas durante las deliberaciones del Directorio sobre la EAP. No obstante, aun cuando no se hizo referencia a una EvAP, hubo concordancia de las cuestiones señaladas en las evaluaciones y en las

deliberaciones del Directorio referentes a las respectivas EAP y sus respectivos informes de situación.

Hay una divergencia entre los resultados de las encuestas de seguimiento y la percepción de los integrantes del Directorio y del personal del Banco con respecto al uso y a la utilidad de la EvAP. Las encuestas sobre el uso indican que las EvAP son conocidas tanto para los integrantes del Directorio como para el personal del Banco. Los integrantes del CODE entrevistados para el análisis retrospectivo señalaron que empleaban las EvAP con el fin de prepararse para las deliberaciones del Directorio sobre la estrategia pertinente con miras a colocar las cuestiones sectoriales y temáticas dentro del contexto del país y a evaluar esas estrategias. En las entrevistas, algunos integrantes del CODE citaron ejemplos específicos de casos en que las EvAP ejercieron una influencia favorable en las correspondientes estrategias del Banco. Sin embargo, una mayoría dudó que las EvAP ejercieran una influencia significativa en las decisiones de la administración o en las cuestiones normativas y señaló que la falta de aprobación de los resultados de la EvAP por parte de la administración superior sirvió para minar su impacto. Esta “falta de aprobación” fue evidente en las entrevistas con funcionarios del Banco, incluso con los vicepresidentes regionales y los directores a cargo de las operaciones en los países correspondientes. Su percepción de la utilidad de las EvAP fue poco favorable, pero mejoró mucho cuando se dieron cuenta de que una EvAP había influido favorablemente en la preparación de la estrategia correspondiente. El personal del Banco señaló varios factores que inhiben la eficacia de las evaluaciones: la falta de oportunidad, la consulta inadecuada con los equipos a cargo de las operaciones en el país, y la falta de aportaciones o de enseñanzas útiles para la participación del Banco en un país.

La reducción de la divergencia y la mejora de la utilización de las EvAP podrían intensificarse con los cambios en la metodología, la presentación y la cronología de las mismas, así como la frecuencia de la interacción con los equipos a cargo de las operaciones en el país. A pesar de que las EvAP ocupan un lugar destacado en las estrategias correspondientes y en las deliberaciones del Directorio al respecto, nuestras encuestas señalan varias cuestiones relativas a dichas EvAP. Los integrantes del Directorio expresaron cierto escepticismo sobre la posibilidad de máxima

utilización de las constataciones de la EvAP por parte del personal de operaciones. El personal del Banco también ha expresado algunas preocupaciones relacionadas con la metodología básica, la cronología de las EvAP y el equilibrio entre la rendición de cuentas y el aprendizaje dentro de su especialidad. Todos estos factores exigen cuidadoso examen y, cuando sea necesario, resolución para que las EvAP puedan tener un mayor beneficio en lo que respecta a la utilización y aceptación de sus constataciones y recomendaciones. En el resto del presente capítulo se abordarán las principales cuestiones señaladas por las encuestas sobre el uso: la metodología de las EvAP, las calificaciones de las mismas, el uso de una situación hipotética en ausencia de intervención, la cronología, la interacción con los equipos a cargo de las operaciones en el país, la interacción con los beneficiarios dentro del país y la presentación de la EvAP.

Metodología

La adopción de una metodología formal para las EvAP en el ejercicio de 2000 ha llevado a introducir un método de evaluación más coherente¹⁷. En la metodología de las EvAP se emplea la EAP como marco inicial, complementada por criterios relativos a la posibilidad de que en la estrategia se deje de abordar cualquier restricción importante para el desarrollo. Dicha evaluación determina hasta qué punto fueron pertinentes los principales objetivos de la EAP y se alcanzaron sin ningún inconveniente.

El actual enfoque metodológico de la EvAP consiste en examinar el programa de asistencia correspondiente desde tres dimensiones:

- Una dimensión relativa a *productos y servicios*, que comprende un análisis “de abajo arriba” de los principales insumos del programa: préstamos, actividades de asesoramiento y análisis, y alianzas
- Una dimensión relativa al *impacto en el desarrollo*, que comprende un análisis “de arriba abajo” de los principales objetivos del pro-

La adopción de una metodología formal para las EvAP en el ejercicio de 2000 ha llevado a introducir un método de evaluación más coherente.

La metodología actual de las EvAP podría modificarse de varias formas para aumentar su transparencia, coherencia y facilidad de lectura.

directos del programa a cuatro categorías de agentes: a) el cliente; b) el Banco; c) los socios y otros interesados, y d) las fuerzas exógenas (por ejemplo, los fenómenos de la naturaleza, las crisis económicas internacionales y otros acontecimientos similares).

Con la introducción de esta metodología formal, la estructura y el contenido de las EvAP se asemejaron más. Cada EvAP comienza con un examen de la situación general de desarrollo y la pertinencia de los objetivos de la EAP correspondiente. Ese examen va seguido de una evaluación detallada de todos los productos y servicios empleados para lograr los objetivos del Banco. En la tercera sección se determina si se han logrado los objetivos del Banco y se incluyen las calificaciones de la EvAP. Se evalúan los aportes de los diferentes asociados al logro de los resultados obtenidos y, para concluir, se ofrecen recomendaciones y enseñanzas.

A pesar de la adopción y divulgación de una metodología formal de EvAP, las entrevistas revelaron una percepción de que la metodología de la evaluación podría perfeccionarse para que fuera más transparente y coherente. En su mayoría, los integrantes del CODE opinaron que las EvAP eran sistemáticamente de alta calidad y contenían un análisis sustantivo de los programas del Banco en los países. Sin embargo, se expresaron preocupaciones por la incompatibilidad de los resultados y las variaciones de la calidad. Los integrantes del CODE expresaron preocupación por el hecho de que, a veces, los documentos se enfocan demasiado en la observación del cumplimiento con los objetivos ofi-

gramas para determinar su pertinencia, eficacia, efectos directos, sostenibilidad e impacto institucional.

• Una dimensión relativa a la *atribución*, en que el evaluador asigna la responsabilidad por los efectos

directos de cada institución y desatienden el impacto que tiene el Banco en el desarrollo del país. Opinaron que una EvAP debería concentrarse en los resultados alcanzados y en la forma de empleo de los instrumentos para lograr esos resultados. El personal del Banco también expresó preocupación por la metodología de EvAP. Opinó que la metodología no era clara, uniforme, coherente ni racional. Además, afirmó que eran demasiado pocas las EvAP que proporcionaban resultados y enseñanzas que ofrecieran orientación pragmática para la administración de futuros programas. Algunos funcionarios del Banco manifestaron preferencia por las evaluaciones enfocadas en un limitado número de sectores específicos, más que por las centradas en el programa de todo un país.

La propia evaluación del DEO también revela que la metodología actual de las EvAP podría modificarse de varias formas para aumentar su transparencia, coherencia y facilidad de lectura.

Para determinar la exactitud de la percepción de los integrantes del CODE y del personal del Banco, el DEO contrató a un evaluador externo independiente para analizar la actual metodología de EvAP sin restricciones ni condiciones previas. También se examinaron los métodos de evaluación de programas adoptados por otros donantes multilaterales y bilaterales¹⁸. A partir de este análisis y de las encuestas sobre el uso, surgieron varias observaciones. El actual método tridimensional de EvAP ha creado un formato coherente de presentación de informes, de manera que con el tiempo el lector sabe qué esperar en cada capítulo. Pero este enfoque metodológico también parece tener varias deficiencias:

- *La estructura tiende a poner mayor énfasis en los instrumentos del Banco (préstamos, actividades de asesoramiento y análisis, y coordinación de la ayuda) que en el impacto o los resultados de sus intervenciones.* En las EvAP se recalcan más los insumos de los programas que su impacto en el desarrollo. Trece de las 18 EvAP con estructuras claramente similares dedicaron dos veces y medio más atención a los insumos en comparación con la prestada al impacto en el desarrollo.
- *Al parecer, diferentes secciones de las EvAP pueden llevar a diversas conclusiones.* Como se señaló en la Parte I, en un tercio de las EvAP, las calificaciones satisfactorias de la cartera, en

Para seguir adelante se necesita adoptar un método orientado hacia los resultados, que vincule claramente los objetivos e instrumentos del Banco con los resultados alcanzados.

promedio, no guardaron relación con la calificación satisfactoria de los efectos directos del programa en su conjunto. Si bien la explicación es bastante sencilla (es decir, una evaluación particular de un proyecto o un estudio económico y sectorial tiende a enfocarse en los principales objetivos declarados del proyecto sin determinar necesariamente qué tan pertinentes fueron para alcanzar las metas generales del programa vigente en ese entonces), la estructura de la evaluación no es conducente a analizar las razones fundamentales de esa desconexión.

- *La estructura cambia de punto de enfoque de una sección a la siguiente, por lo que es difícil seguir el hilo de la narración.* La actual estructura de la EvAP alterna entre un enfoque en el cliente (primera sección), otro en el Banco (segunda sección) y otro de nuevo en el cliente. Por ende, es difícil seguir el vínculo entre los objetivos (discutidos en la primera sección) y los efectos directos (discutidos más adelante en la tercera sección), y ver la conexión entre los insumos y servicios del Banco (evaluados en la segunda sección) y los efectos directos específicos.
- *La terminología de la EvAP carece de claridad y coherencia.* El examen interno de EvAP efectuado por el DEO reveló que la terminología empleada en diferentes evaluaciones a veces parece ser incoherente, puesto que diferentes jefes de proyecto pueden interpretar el mismo concepto de una forma algo distinta. Por ejemplo, la distinción entre la actuación del Banco y los efectos directos de sus programas es ambigua en algunas evaluaciones, lo cual puede ser consecuencia de que las estrategias del Banco están orientadas hacia objetivos de nivel superior y no establecen claramente un conjunto de objetivos intermedios. Otro ejemplo es la forma de considerar la atribución, que es inherentemente un concepto complejo en un programa de país.

Para seguir adelante se necesita adoptar un método orientado hacia los resultados, que vincule claramente los objetivos e instrumentos del Banco con los resultados alcanzados.

Los resultados deben estar en la estructura orgánica de la EvAP, y la evaluación de los instrumentos del Banco (productos y servicios) debe verse sencillamente como una forma de probar si se han logrado

los resultados finales, que son los objetivos principales del Banco. Esto es compatible con el marco orientado hacia los resultados, adoptado en la formulación de estrategias del Banco y también con la metodología adoptada por otras instituciones donantes. El método consistiría en esbozar los principales objetivos y resultados que el Banco aspira a lograr en cada país, a partir de las EvAP. Las deliberaciones sobre la estrategia se basarían en un sencillo modelo de lógica que vincule los insumos con los resultados previstos a partir de la información presentada en la propia estrategia y en los documentos afines. Por cada objetivo (y resultado deseado), en la evaluación se ponderaría la eficacia (y pertinencia) de los instrumentos empleados, así como el aporte relativo del Banco (en contraposición a otros aportes) a ese objetivo. Este método se orientaría hacia los resultados y abordaría la principal recomendación de los integrantes del Directorio, a saber, que las EvAP deben concentrarse en el efecto real en los mismos.

En varias EvAP se han comenzado a adoptar varios aspectos de esta nueva metodología. Por ejemplo, en la EvAP de Zambia se señalaron cuatro temas principales (objetivos) con los cuales el Banco se propone reducir la pobreza: i) promover un entorno macroeconómico estable; ii) privatizar las empresas del Estado; iii) enfocar la asistencia directamente en los grupos pobres y vulnerables, y vi) mejorar la eficiencia y la gestión del sector público. En esa EvAP se procedió luego a examinar las actividades del Banco y a evaluar los resultados en cada uno de los cuatro campos por separado, que luego se resumió en sus calificaciones generales. En la EvAP de Brasil se señalaron y analizaron los adelantos hacia el logro de los objetivos principales de alivio de la pobreza y crecimiento sostenible, así como los objetivos secundarios respectivos. En época más reciente, durante el ejercicio de 2004, en las EvAP de China, Túnez, Bosnia-Herzegovina y Croacia se adoptó un método orientado hacia los objetivos.

El examen de las EvAP y del enfoque metodológico de otros donantes efectuado por el DEO indica que también se necesitan cam-

Los países no son laboratorios y en las EvAP no se informa sobre experimentos; en el mundo real es sumamente difícil controlar y aislar otras influencias.

Las calificaciones de la EvAP han sido tema de mucho debate y crítica.

cida por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) entraña el establecimiento de un vínculo causal entre un cambio y una intervención específica. Esta es una tarea difícil en parte por causa de las limitaciones inherentes para probar la causalidad en un medio natural. Los países no son laboratorios y en las EvAP no se informa sobre experimentos; en el mundo real es sumamente difícil controlar y aislar otras influencias. El concepto de “asociación más probable”, en comparación con el de “atribución”, capta mucho mejor la realidad del vínculo entre las medidas tomadas por el Banco o por un donante y los resultados observados. Esto implicaría la necesidad de determinar en la medida de lo posible cómo y hasta qué punto se relacionaron las intervenciones del Banco con los resultados logrados. La EvAP de Brasil y el enfoque del Banco en la región del Nordeste son un buen ejemplo del concepto de asociación más probable como forma de evaluar la contribución del Banco.

El DEO intensificará sus esfuerzos para asegurar una aplicación más coherente de la metodología. Ya tiene un riguroso proceso de examen interno que ayuda a asegurar la coherencia entre las EvAP. No obstante, para mejorar esa coherencia, el DEO preparará un glosario de términos, similar al “Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados, 2002”, elaborado por el Grupo de trabajo sobre evaluación de la ayuda del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Por último, para todas las EvAP de grandes clientes se seguirán

Muchos lectores reciben incorrectamente la impresión de que la calificación de los resultados es una calificación o de los progresos del país en términos de desarrollo o del desempeño del Banco.

bios en el concepto de atribución en dichas evaluaciones. La definición de atribución estable-

contratando revisores externos. Estos últimos son distinguidos especialistas jubilados del Banco, miembros de la comunidad académica externa y autoridades encargadas de formular la política de desarrollo de los países clientes que ayudan a buscar opiniones externas sobre los programas del Banco y

a asegurar la validez de los resultados de las EvAP.

Calificaciones

En las EvAP se califican los resultados de la asistencia del Banco, su sostenibilidad y su impacto en el desarrollo institucional. En la actualidad, las evaluaciones de la asistencia a los países hechas por el DEO contienen calificaciones explícitas para los programas realizados; el DEO es la única entidad multilateral o bilateral que califica los programas de países de esa manera. Hay tres calificaciones en la mayoría de las EvAP¹⁹. Primero, en las EvAP se califican los efectos directos del programa de asistencia del Banco. En dicha calificación se determina hasta qué punto fueron pertinentes los principales objetivos estratégicos y se alcanzaron sin ningún inconveniente. Los efectos directos se califican en una escala de seis puntos, que va desde muy satisfactorio hasta deficiente. Segundo, en la mayoría de las evaluaciones se califica el impacto en el desarrollo institucional del programa de asistencia. La calificación de cuatro puntos de dicho impacto (alto, significativo, moderado o insignificante) determina en qué medida el programa reforzó la capacidad del cliente para hacer uso más eficiente, equitativo y sostenible de sus recursos humanos, financieros y naturales. Por último, el DEO califica la sostenibilidad de los beneficios que en materia de desarrollo reporta el programa de asistencia al país o la resistencia de los mismos a situaciones de riesgo. La sostenibilidad se califica como muy probable, probable, improbable, muy improbable o, si falta información, sin evaluar.

Las calificaciones de la EvAP han sido tema de mucho debate y crítica. En el fondo de esa crítica hay un antiguo debate dentro de la comunidad de evaluación centrado en determinar cuál de las dos metas complementarias debe considerarse de importancia primordial: establecer un sistema de rendición de cuentas sobre los resultados o fomentar el arte de aprender a hacer mejor las cosas en el futuro.

Este debate histórico surge en las entrevistas de los integrantes del Directorio, en las cuales casi todos los participantes consideraron que las calificaciones eran indispensables y algunos afirmaron que ofrecían el máximo potencial para hacer que la administración rinda cuenta de sus actos y preste la debida atención a los resultados. No obstante, al-

Recuadro 3.1**Las calificaciones insatisfactorias de los efectos directos no implican un desempeño deficiente del Banco**

Bulgaria (1989–1997): No se alcanzaron los objetivos de apoyo para la estabilización y el crecimiento macroeconómicos, el desarrollo del sector privado y el alivio de la pobreza establecidos en la estrategia del Banco, pero este último se enfocó debidamente en la estabilización y la reducción de la deuda. Cuando se estancaron las reformas, el Banco suspendió un importante préstamo para ajuste hasta que hubiera un clima más propicio para las reformas, y apoyó los cambios institucionales y las necesidades sectoriales específicas por medio de préstamos para inversión.

Haití (1986–2000): La asistencia del Banco tuvo un efecto insatisfactorio en los problemas que encaraba Haití (mal gobierno, poca capacidad del sector público, falta de coordinación de los donantes, calidad deficiente de la educación y poco acceso a la misma, y marcado deterioro de la infraestructura). Hasta 1997, la asistencia del Banco y de otros donantes fue superior a la capacidad de absorción del gobierno. Se reanudaron varios tipos de programas de asistencia tradicionales, sin superar primero las enormes barreras gubernamentales e institucionales para la recuperación económica y la ejecución de los mismos. Las cuestiones internas de dotación de personal del Banco también redujeron la eficacia del programa en Haití. Desde 1997, ha mejorado el desempeño del Banco. Se corrigieron las irregularidades en el proyecto de construcción de carreteras. En una situación en que no podía conceder préstamos y en que la actuación de los prestatarios seguía siendo problemática en el programa en marcha, el Banco canceló los saldos restantes. Mantiene, acertadamente, una función de observador y realiza análisis de los principales sectores.

Paraguay (1989–1999): No se alcanzaron los objetivos de desarrollo del sector privado, fomento agropecuario y ordenación de los recursos naturales, y alivio de la pobreza y desarrollo de recursos humanos establecidos en el programa de asistencia del Banco. Este último preparó estudios económicos y sectoriales bien enfocados. Sus inversiones en divulgación estimularon el debate público, particularmente sobre la necesidad de reforma. La EAP de 1997 se enfocó en los objetivos a corto plazo que eran factibles dentro de las restricciones institucionales y normativas del Paraguay. Se reconoció que los riesgos puntualizados en 1993 aún existían en su mayoría y que la situación política en deterioro ofrecía pocas posibilidades de reforma. Se recomendó una cautelosa estrategia de financiamiento, con la aprobación de uno o dos proyectos al año como máximo, condicionada a una mejor ejecución de la cartera existente.

Rwanda (1990–1993): No se alcanzaron los objetivos de crecimiento con equidad, creación de un ambiente propicio para el desarrollo del sector privado, protección del medio ambiente y ampliación de la capacidad de gestión de los recursos del sector público establecidos en el programa de asistencia del Banco al país. Hubo algunas deficiencias en el desempeño del Banco (por ejemplo, en el diseño de los proyectos no se reflejaron debidamente las restricciones humanas y financieras que encaraba el gobierno), pero el Banco tuvo un buen desempeño general. Entendió las dificultades económicas fundamentales que tenía Rwanda y trató de persuadir al gobierno, aunque sin éxito, para que cambiara sus antiguas políticas y asignara una mayor función al sector privado, redujera los subsidios públicos a las empresas en quiebra y mejorara la calidad de los servicios sociales.

Fuente: EvAP de Bulgaria, Haití, Paraguay y Rwanda.

gunos opinaron que debería prestarse menos atención a las calificaciones y afirmaron que las diferencias con respecto a ellas llevan al personal de operaciones a asumir una postura defensiva y, en realidad, impiden aprender de la experiencia del programa. Con todo, en su mayoría, los entrevistados del Directorio estuvieron de acuerdo en que las escalas de calificación deben aclararse y en que la definición de cada calificación debe ser más transparente y mutuamente excluyente.

En su mayoría, el personal del Banco entrevistado también criticó el sistema de calificación; a veces señaló incoherencias entre las calificaciones

y los informes narrativos empleados para justificarlas y, en algunos casos, omisiones de la calificación de los diferentes períodos de ejecución por separado. El personal también afirma que una norma de calificación única no permite tener en cuenta lo suficiente las diferencias cruciales en la capacidad de los clientes, la dotación inicial y la exposición a riesgos exógenos.

Más de la mitad de los entrevistados del CODE criticaron las situaciones hipotéticas por considerar que éstas dan a menudo una idea demasiado prometedora o utópica de la función del Banco en el país.

Las opiniones estuvieron divididas cuando se preguntó si se debe hacer caso omiso de las calificaciones, darles menos importancia o mejorarlas con criterios más rigurosos.

Es de suma importancia señalar que muchos lectores reciben incorrectamente la impresión de que la calificación de los resultados es una calificación o de los progresos del país en términos de desarrollo o del desempeño del Banco. En las EvAP se califican los efectos directos de los programas de asistencia del Banco, pero a juzgar por las entrevistas de los miembros del Directorio y del personal del Banco, así como por los comentarios hechos por escrito sobre las evaluaciones, resulta claro que la naturaleza de la calificación de los efectos directos no se entiende cabalmente. Un programa de asistencia se evalúa para determinar hasta qué punto alcanzó sus objetivos particulares, que suelen ser un subconjunto de los objetivos de desarrollo del cliente. Pueden surgir algunas situaciones en que los efectos directos de los programas de asistencia del Banco sean plenamente satisfactorios, a pesar del deterioro de la economía del país, o viceversa. Por ende, hay una distinción entre la calificación de los efectos directos y los resultados generales en materia de desarrollo obtenidos en el país cliente. Además, la calificación de los efectos directos, que permite evaluar hasta qué punto el programa de asistencia alcanzó sus objetivos, no es un sinónimo de desempeño del Banco, lo cual no se califica en las EvAP. Como se establece claramente en el marco metodológico de esas evaluaciones, los efectos directos del programa de asistencia del Banco están determinados no sólo por el desempeño del mismo sino por el impacto conjunto de cuatro agentes: a) el cliente; b) el Banco; c) los socios y otros interesados, y d) las fuerzas exógenas (por ejemplo, los fenómenos de la naturaleza, las crisis económicas internacionales, et cétera). Esto ayuda a explicar el resultado aparentemente

La cronología de la EvAP es indispensable para su eficacia, pero hay cierta tensión entre el personal y los integrantes del Directorio del Banco sobre cuándo se cree que dicha evaluación es útil.

contradictorio en algunas evaluaciones de que el desempeño del Banco puede haber sido bueno, pero los efectos directos, insatisfactorios. Por ejemplo, en Bulgaria (1991–1997), Haití (1997–2000), Paraguay (1989–1999) y Rwanda (1990–1993), los efectos directos de

la estrategia de asistencia del Banco recibieron una calificación insatisfactoria, pero en las EvAP se señala que el Banco tuvo una buena actuación (véase el Recuadro 3.1).

El DEO hará cambios para ayudar a aclarar las calificaciones y hacerlas más transparentes y coherentes. El DEO se propone seguir calificando los efectos directos y la sostenibilidad. El enfoque metodológico revisado que se esboza en este análisis retrospectivo facilitará mucho la tarea de desagregar la calificación de los efectos directos. En el futuro, en las EvAP se desagregará la calificación de los resultados y se ofrecerán subcalificaciones separadas y distintas de los resultados logrados con respecto a cada objetivo principal. Estas subcalificaciones se agregarán luego para obtener una calificación resumida de los efectos directos, empleando grados de importancia implicados por la estrategia. También se proponen modificaciones de las calificaciones de sostenibilidad. El concepto puede reformularse como la “probabilidad de sostenibilidad”, con lo que se transformará en una calificación que permitirá determinar si los beneficios constantes del programa del país están sujetos a muchos o pocos riesgos. Puesto que el desarrollo institucional es ahora parte integral de los objetivos de la mayoría de las actividades del Banco, el DEO se propone eliminar la calificación separada del impacto en el desarrollo institucional y captarlo como parte de la calificación de los efectos directos. Por último, a medida que se adquiera experiencia con las EAP orientadas hacia los resultados y los informes finales correspondientes, que también contendrán calificaciones, el DEO examinará una vez más el sistema de calificación en las EvAP y hará otras modificaciones, según sea necesario. Si el Banco adopta un sistema de evaluación del desempeño en la EAP por medio de calificaciones en los informes finales correspondientes —similares a las calificaciones de cada proyecto—, el DEO puede eliminar las calificaciones de las evaluaciones y convertirlas más bien en un examen de las enseñanzas aprendidas.

Situaciones hipotéticas en ausencia de intervención

Las opiniones de los integrantes del CODE y del personal del Banco difieren en cuanto a la utilidad de las situaciones hipotéticas. Menos

de una tercera parte de los participantes en las entrevistas hechas a los integrantes del Directorio atribuyeron a las situaciones hipotéticas el logro de deliberaciones útiles en el Subcomité del CODE. Más de la mitad de los entrevistados del CODE criticaron las situaciones hipotéticas por considerar que éstas dan a menudo una idea demasiado prometedora o utópica de la función del Banco en el país, y se quejaron de que en las EvAP se tiende a exagerar la función del Banco y a indicar que si este último no hubiera participado, al país le habría ido mucho peor. Por contraste con los integrantes del CODE, el personal del Banco, en sus deliberaciones sobre las EvAP, entrevistas y memorandos, criticó esas evaluaciones por no incluir una situación hipotética eficaz que mostrara otra estrategia que habría podido seguir el Banco, o lo que hubiera sucedido sin la intervención de éste, o, en su defecto, por no tener en cuenta la función a menudo marginal del Banco en el desarrollo del país. No obstante, un examen de los memorandos del personal del Banco mostró que esas opiniones se expresaban solamente cuando una EvAP criticaba la asistencia del Banco. La cuestión hipotética no se señaló cuando la evaluación dejó constancia del buen desempeño del Banco.

El DEO reconoce la importancia de las situaciones hipotéticas para explicar lo que el Banco habría podido hacer de una manera diferente en situaciones particulares. El DEO reconoce la necesidad de una situación hipotética, pero conviene recalcar que esta tarea ha sido ardua en parte por las dificultades inherentes a la comprobación de la causalidad en situaciones del mundo real. Por eso, solamente 10 de las 25 EvAP examinadas (40%) tratan de discutir la situación hipotética y, por lo general, se concentran más en lo que el Banco podría haber hecho de una forma diferente que en lo que hubiera sucedido sin su intervención. Por ejemplo, en la EvAP de Rusia se señala que es difícil construir situaciones hipotéticas verosímiles en el caso de un programa tan complejo, en que la actuación del Banco fue, en gran parte, una respuesta a las expectativas de los accionistas. Más bien, en la EvAP se describe cómo abordó el Banco las dificultades y, con el beneficio de la percepción retrospectiva, se señalan casos en que habría sido más apropiado adaptar una postura diferente.

La función apropiada de un análisis de situación hipotética en la EvAP consiste en com-

parar los efectos directos efectivamente conseguidos con el análisis *ex ante* que figura en la estrategia de asistencia a los países formulada por el Banco. El enfoque metodológico de dicha evaluación juzga una EAP por lo que se esperaba que lograra. Por lo tanto, ya existe una situación hipotética contra la cual se puede determinar en la EvAP lo que realmente sucedió. Las EAP suelen proporcionar varios marcos hipotéticos, emparejados según un conjunto variable de instrumentos planeados del Banco. Así, el DEO tiene una situación hipotética lista, lo que evita las complejidades de tratar de adivinar lo que hubiera pasado sin el programa de asistencia. En otras palabras, la EAP propiamente dicha proporciona a menudo la situación hipotética. Se prevé que la calidad de esas situaciones hipotéticas mejorará mucho ahora que el Banco ha establecido directrices uniformes para formular EAP orientadas hacia los resultados. Una forma útil de conceptualizar la hipótesis consiste en comparar lo que se esperaba *ex ante* en las estrategias del país con lo realmente sucedido y determinar si las divergencias fueron razonables. Donde la EAP no proporciona una hipótesis plenamente definida, se pueden utilizar otras opciones menos atractivas, tales como comparar: i) el avance del país cliente en materia de desarrollo durante el período de ejecución de la EAP con el de los demás países; ii) el avance en materia de desarrollo en zonas o sectores geográficos específicos, que lógicamente deberían haber recibido un profundo impacto de las intervenciones realizadas como parte del programa, y iii) los efectos directos intermedios lógicamente afectados por las intervenciones del programa.

Cronología

La cronología de la EvAP es indispensable para su eficacia, pero hay cierta tensión entre el personal y los integrantes del Directorio del Banco sobre cuándo se cree que dicha evaluación es útil. Hubo acuerdo generalizado entre todos los usuarios de las EvAP en que la cronología de éstas era un factor esencial para su utilidad. Una EvAP terminada mucho tiempo antes o después de la ejecución de la EAP se considera de efecto limitado. Esto lo confirma el análisis del uso de las EvAP hecho por el DEO durante las deliberaciones del Directorio. De hecho, el impacto de una EvAP se reduce mucho si se realiza demasiado temprano o tarde en el proceso de examen de la EAP. Por ejem-

Una mayor interacción con los equipos a cargo de las operaciones en el país es un vehículo para mejorar la receptividad a las constataciones de la EvAP.

también citaron casos en que las EvAP se distribuyeron demasiado cerca de la fecha del examen de la estrategia por el Directorio para tener un efecto significativo. El personal de operaciones cree que la realización de EvAP no es suficientemente previsible para ser un instrumento útil para la formulación de estrategias. Aun el personal del Banco que recibió sus EvAP oportunamente se mostró escéptico con respecto a su futura utilidad por conocer algunos casos de otras EvAP entregadas en fecha demasiado avanzada del proceso para suministrar información para la EAP. Los entrevistados del CODE indicaron que preferían recibir la evaluación de uno a tres meses antes de las deliberaciones sobre la EAP. Por otra parte, el personal del Banco indicó que, con el fin de aportar información para la estrategia, por lo menos habría que tener una versión preliminar de la EvAP en la etapa de análisis inicial, que en varios casos sería más de seis meses antes de las deliberaciones del Directorio.

Una gran mayoría de las recientes EvAP parece haberse programado oportunamente para aportar información para la preparación de las estrategias pertinentes y las deliberaciones al respecto.

Un criterio importante en la decisión del DEO de realizar una evaluación en un país en particular es el ciclo de la EAP. Se tienen en cuenta otros factores —el equilibrio regional, la colaboración con otras instituciones financieras internacionales y los largos períodos de preparación necesarios para las evaluaciones en los principales países prestatarios del Banco—, pero el ciclo de la estrategia es el principal factor deter-

minante de la decisión de programar una EvAP. El análisis de la cronología de las 25 EvAP hechas por el DEO en los ejercicios de 2001–03 indica que, en conjunto, las evaluaciones se han hecho a tiempo, pero hay campo para mejorar. Ocho de las 25 EvAP terminaron en los tres meses anteriores al comienzo de las deliberaciones sobre la EAP; otras cuatro, entre cuatro y seis meses antes, y otras cuatro, el año anterior. En tres casos no se ha preparado todavía una estrategia subsiguiente y solamente en seis casos terminaron las EvAP más de un año antes de las deliberaciones sobre la estrategia. En esos casos, cambió el cronograma de la EAP. Además, a pesar de que el personal del Banco consideró que las EvAP no se habían presentado a tiempo para la preparación de la estrategia, todas las evaluaciones discutidas por el CODE antes de las deliberaciones del Directorio sobre la estrategia se mencionaron en dichas estrategias. De las 22 EvAP para las que se han celebrado deliberaciones sobre la EAP, las constataciones y recomendaciones de la EvAP se incorporaron explícitamente en 16 EAP, y las otras seis EAP incluyeron una casilla referente a la evaluación (tres) o mencionaron su existencia (tres).

El DEO hará todo lo posible por realizar las EvAP oportunamente para apoyar los preparativos para la formulación de la estrategia y las deliberaciones correspondientes. El DEO seguirá su antigua política de presentar las EvAP a los integrantes del Directorio y al personal del Banco de tres a nueve meses antes de las deliberaciones previstas sobre la EAP, cuando sea factible. Un aporte de suma importancia que podrían hacer los usuarios de la EvAP sería aumentar la previsibilidad del programa de las próximas deliberaciones del Directorio sobre la EAP, puesto que algunas de las cuestiones relativas a la cronología citadas anteriormente fueron el resultado de largas demoras por causa de reprogramación de las deliberaciones sobre la estrategia. El CODE puede ayudar en este proceso con la terminación de la “hoja verde” de las deliberaciones sobre la EvAP para ponerla a disposición del Directorio antes de discutir la EAP correspondiente. En todo caso, ya sea que la EAP se presente a tiempo o no, el DEO cree que el CODE se beneficiaría de programar las deliberaciones de las EvAP básicas sin esperar a que se presente la EAP. El DEO trabajará también para ampliar la interacción

Hay una idea generalizada de que las EvAP dependen demasiado de entrevistas con el personal del Banco y los funcionarios públicos y de exámenes documentales, y asignan demasiado poca importancia a las opiniones de los beneficiarios dentro del país.

con los equipos a cargo de las operaciones en el país durante el proceso de preparación de la EvAP para asegurarse de discutir los resultados cambiantes de la evaluación con esos grupos durante las primeras etapas de preparación de la EAP (esto se discute en la próxima sección). Ello permitiría que el DEO atendiera las necesidades del personal de operaciones y de los integrantes del Directorio en lo que respecta al momento oportuno para la entrega de las evaluaciones.

Interacción con los equipos a cargo de las operaciones en el país

El personal del Banco expresó una clara preferencia por más interacción con el personal del DEO durante la preparación de la EvAP.

Los funcionarios del Banco, particularmente los directores a cargo de las operaciones del Banco en los países, que hicieron una evaluación favorable de las EvAP, recalcaron el valor y la importancia del proceso de evaluación. Los participantes que realizaron una evaluación favorable describieron la EvAP —y el valor de ésta para su trabajo— con más frecuencia en términos de un proceso de aprendizaje continuo y, en repetidas ocasiones, afirmaron que había una comunicación abierta y regular entre el equipo a cargo del país y el equipo encargado de la misión de evaluación. A la inversa, el personal del Banco que hizo un análisis desfavorable de la EvAP describió un mínimo grado de interacción del equipo a cargo de las operaciones en el país con el equipo a cargo de la misión de evaluación. Los entrevistados del CODE también señalaron que la evaluación debería considerarse no solamente como un documento autónomo, sino también como un instrumento para facilitar la interacción del personal del Banco con el DEO con el fin de mejorar la receptividad de las constataciones y recomendaciones de la EvAP por parte de la administración del Banco.

Una mayor interacción con los equipos a cargo de las operaciones en el país es un vehículo para mejorar la receptividad a las constataciones de la EvAP. El examen del proceso de evaluación realizado por el DEO reveló que demasiadas EvAP se prepararon con poca interacción con los equipos a cargo del país. En algunos casos, se pidió al director a cargo de las operaciones en el país que hiciera algún comentario sobre el documento descriptivo del enfoque, se

le solicitó una entrevista que fue realizada por el equipo a cargo de la evaluación y luego, algunos meses después, se le entregó una versión preliminar de la EvAP. Si bien siempre se hicieron entrevistas individuales a los miembros de los equipos a cargo de las operaciones en el país para cada EvAP, ha habido algunos casos de interacción sistemática con el equipo y el director a cargo de las operaciones en el país durante el curso de la evaluación. El DEO propone hacer participar al equipo a cargo del país en los exámenes de mediados del período de ejecución de futuras evaluaciones para recibir comentarios desde el comienzo sobre las constataciones y las recomendaciones que surjan. Este enfoque crearía un vehículo para asegurar a los equipos a cargo de las operaciones en el país que sus opiniones son valiosas y se tienen en cuenta; demostrar sensibilidad con respecto a la necesidad que tiene el equipo de entender y manejar el impacto potencial de una evaluación desfavorable para las operaciones en marcha, y aumentar la receptividad de esos equipos para evaluar constataciones.

Interacción con los beneficiarios

Hay una idea generalizada de que las EvAP dependen demasiado de entrevistas con el personal del Banco y los funcionarios públicos y de exámenes documentales, y asignan demasiado poca importancia a las opiniones de los beneficiarios dentro del país.

Muchos entrevistados del CODE expresaron preocupación por la excesiva dependencia con respecto a las investigaciones secundarias realizadas exclusivamente en la oficina de Washington en lugar de trabajar en forma directa con los funcionarios públicos y otros beneficiarios dentro del país. Si bien la mayoría de los entrevistados del CODE reconoció específicamente las dificultades inherentes a la participación de funcionarios públicos y de otros beneficiarios del país en el proceso de evaluación —presupuesto y recursos limitados del DEO, falta de capacidad institucional en el país y la posibilidad de confundir o romper las relaciones existentes del Banco—, la mayoría insistió en que el DEO debería seguir luchando por lograr una mayor participación de los países en las EvAP. El personal del Banco también opinó que los equipos a cargo del proyecto de evaluación dependían excesivamente de

recursos secundarios, no realizaban suficientes consultas con los beneficiarios del país, pasaban muy poco tiempo en este último y hacían la mayor parte del trabajo como estudio documental. Creían que no se consultaba debidamente a las personas importantes, que ocupaban altos cargos en el momento de formulación de política.

El examen del DEO no indica dependencia con respecto a las opiniones del personal del Banco y de los funcionarios públicos, pero la información disponible muestra que la mayoría de las EvAP son mucho más que estudios documentales. Un examen de esas EvAP que citaba a las personas entrevistadas por los equipos a cargo del proyecto de las mismas indica que la mayoría de ellas son o fueron funcionarios públicos, miembros del Grupo del Banco Mundial, u otros donantes (véase el Anexo D). Se celebraron menos consultas con el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, el sector académico nacional y otras partes interesadas de los clientes. Una explicación de ello radica en que los informes de evaluación de los resultados del proyecto constituyen un elemento básico de las EvAP y se preparan después de una amplia consulta con los beneficiarios del proyecto, con lo que se reduce la necesidad de que los equipos a cargo del proyecto de evaluación los consulten. La información disponible también muestra claramente que las EvAP no dependen únicamente de investigaciones secundarias y estudios documentales. Incorporan las opiniones de funcionarios públicos, tanto en ejercicio como antiguos, en el país, y no omiten el parecer de las autoridades normativas principales del pasado que participaron en las decisiones influyentes.

El DEO hará todo lo posible por asegurar que las EvAP reflejen más plenamente la opinión de la sociedad civil sobre los programas realizados por el Banco en los países. El DEO trabajará por hacer participar más a los beneficiarios dentro del país en el proceso de evaluación. Un enfoque que tuvo éxito en la EvAP de Brasil fue el uso de especialistas y miembros del sector académico del país como parte del equipo a cargo del proyecto de evaluación. Esta necesidad también podría abordarse por medio del uso más amplio de métodos cualitativos, como pequeños grupos de discusión y talleres informales con funcionarios públicos y otros intere-

sados. Sin embargo, a menudo esos métodos son costosos y, por ende, se emplearán de una manera acorde con el presupuesto del DEO.

Mejora de la presentación de las EvAP

Los entrevistados del CODE opinan que los cambios en el diseño de los documentos de las EvAP facilitarían más la lectura. Más de la mitad de los entrevistados del CODE declararon que tenían dificultad para leer y encontrar la información pertinente en las EvAP. En gran parte, éste es menos un problema de meticulosidad y volumen del informe que de organización. En general, se sugirió que se fortaleciera la sección sobre “Constataciones y recomendaciones”, que muy probablemente leerán la administración y el Directorio, y que se trasladará al comienzo del informe.

Los exámenes de las deliberaciones del Directorio revelan que se citan mucho más ciertas partes de la EvAP que otras. El examen hecho por el DEO sobre la referencia a temas particulares de la EvAP en las deliberaciones del Directorio indica una lectura muy selectiva de dichas evaluaciones (véase el Anexo D). En una tercera parte de las referencias se destaca la sección de “Recomendaciones” de la evaluación y en la mitad, el “Memorando a los Directores Ejecutivos y al Presidente” que figura en las evaluaciones, o a los asuntos señalados en las reuniones del CODE o del Subcomité. Solamente en algunos casos se hace referencia al texto principal. Esto subraya la importancia de incluir secciones sinópticas de la EvAP y de asegurar que las deliberaciones sobre la evaluación con el CODE y el Subcomité sean eficaces y se faciliten a todos los integrantes del Directorio para el debate sobre la EAP.

El DEO propone experimentar con el diseño de un documento para ofrecer mayor facilidad de lectura. Una posibilidad consiste en destacar más las constataciones y recomendaciones en la organización general y el diseño del documento. Puesto que la mayoría de los integrantes del Directorio lee sobre todo los resúmenes, las referencias ayudarían a los lectores a encontrar la información deseada (de lo contrario, supondrán equivocadamente que se ha omitido del documento), a animarlos a explorar las partes del documento que quizá no lean detalladamente y a conocer su contenido.

ANEXO A: METODOLOGÍA DE LAS EVAP

En este anexo se describen los elementos fundamentales de la metodología que utiliza el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) para evaluar la asistencia a los países²⁰.

En las evaluaciones de la asistencia a los países (EvAP) se califican los efectos directos de los programas de asistencia del Banco, no los progresos generales del cliente en su proceso de desarrollo. Un programa de asistencia se debe evaluar para determinar en qué medida ha logrado sus objetivos específicos, que por lo general suelen ser un subconjunto de los objetivos de desarrollo del cliente. Si un programa de asistencia es grande en relación con la iniciativa de desarrollo del cliente, los efectos directos de dicho programa serán similares a los progresos generales que realice el cliente en materia de desarrollo. Sin embargo, la mayoría de los programas de asistencia del Banco sólo suministran una fracción del total de recursos que los donantes, las partes interesadas y el propio gobierno destinan al desarrollo de un país cliente. En las EvAP, el DEO evalúa únicamente los efectos directos del programa del Banco, no los resultados generales del país en su proceso de desarrollo, aunque sin duda estos últimos son pertinentes para determinar los efectos directos del programa.

La experiencia obtenida con las EvAP confirma que los efectos directos de un programa pueden diferir considerablemente de los avances generales del país cliente en su proceso de desarrollo. En las EvAP se han identificado programas de asistencia que han producido:

- Efectos directos satisfactorios junto con un desarrollo aceptable del cliente
- Efectos directos insatisfactorios en clientes que han logrado un desarrollo general aceptable a pesar de las deficiencias del programa

- Efectos directos satisfactorios en clientes que no obtuvieron resultados generales satisfactorios durante el período de ejecución del programa.

Las evaluaciones de los efectos directos de los programas de asistencia y del desempeño del Banco no son lo mismo. El efecto directo insatisfactorio de un programa de asistencia no siempre significa que el desempeño del Banco también haya sido insatisfactorio, y viceversa. Esto se comprende mejor si se tiene en cuenta que la contribución del Banco es sólo uno de los elementos en juego. El efecto directo de un programa de asistencia se determina por el impacto conjunto de cuatro agentes: a) el cliente; b) el Banco; c) los asociados y otras partes interesadas, y d) factores exógenos (por ejemplo, fenómenos naturales, crisis económicas internacionales, etcétera). En determinadas circunstancias, la contribución negativa de uno de estos agentes puede bastar para anular las contribuciones positivas de los otros tres y producir un efecto directo insatisfactorio.

El DEO mide el desempeño del Banco principalmente basándose en las acciones que este último controla en forma directa. En las evaluaciones del desempeño del Banco normalmente se tienen en cuenta la pertinencia y aplicación de las estrategias; el diseño y la supervisión de las intervenciones crediticias del Banco; el alcance, la calidad y el seguimiento de los estudios de diagnóstico y otras actividades de asesoramiento y análisis (AAA); la coherencia del financiamiento proporcionado por el Banco con sus actividades no crediticias y sus políticas de salvaguardia, y las actividades que realiza el Banco en asociación con participantes.

Evaluación de los efectos directos de los programas de asistencia

Al calificar los efectos directos de un programa (es decir, el impacto esperado sobre el desarro-

llo), el DEO determina la pertinencia de los principales objetivos estratégicos y si éstos se alcanzaron sin ningún inconveniente. Los programas de asistencia generalmente exponen sus metas en forma de objetivos de mayor orden, como reducir la pobreza. En la estrategia de asistencia a un país (EAP) también se pueden establecer metas intermedias, como mejorar la focalización de los servicios sociales o promover el desarrollo rural integrado, y especificar cómo se prevé que su logro contribuya a alcanzar el objetivo de mayor orden. La tarea del DEO consiste, entonces, en confirmar si esos objetivos intermedios produjeron beneficios netos satisfactorios y si la cadena de resultados expuesta en la EAP era válida. Cuando en la EAP no se especifican plenamente las relaciones de causa y efecto, el evaluador es responsable de reconstruir esta cadena de causas y efectos a partir de los datos disponibles, y determinar la pertinencia, la eficacia y los efectos directos con respecto a los objetivos intermedios y de mayor orden.

Los evaluadores también determinan la medida en que el cliente se identifica con las prioridades internacionales de desarrollo, como los objetivos de desarrollo del milenio, las prioridades por las que el Banco aboga y las salvaguardias. Idealmente, en la EAP se debería haber identificado y resuelto cualquier diferencia sobre cómo tratar estas cuestiones, lo cual permitiría al evaluador centrarse en determinar si las soluciones de compromiso adoptadas fueron apropiadas. No obstante, en otros casos se puede comprobar que la estrategia encubrió ciertos conflictos o evitó tratar problemas clave que limitan el desarrollo del cliente. La consecuencia puede ser que el programa resulte menos pertinente, que el cliente no se identifique con el programa o que se produzcan efectos secundarios desfavorables, como el incumplimiento de medidas de salvaguardia; todas estas cuestiones deben tenerse en cuenta al evaluar los efectos directos del programa.

Para que la evaluación sea menos subjetiva, el DEO examina varios elementos que influyen en los efectos directos de los programas de asistencia. Para asegurar una mayor coherencia de los elementos en que se basa la evaluación, los programas de asistencia a los países se examinan teniendo en cuenta tres dimensiones:

Muy satisfactorio

El programa de asistencia logró, por lo menos, un progreso aceptable en alcanzar todos los objetivos pertinentes importantes, y uno o más de estos objetivos se logró aplicando prácticas óptimas en lo que respecta al impacto en el desarrollo. No se identificaron inconvenientes importantes.

Satisfactorio

El programa de asistencia logró un progreso aceptable en alcanzar todos los objetivos pertinentes importantes. No se identificaron logros que constituyeran prácticas óptimas, ni inconvenientes importantes.

Moderadamente satisfactorio

El programa de asistencia logró un progreso aceptable en alcanzar la mayor parte de los objetivos pertinentes importantes. No se identificaron inconvenientes importantes.

Moderadamente insatisfactorio

El programa de asistencia no logró progresos aceptables en alcanzar la mayor parte de los objetivos pertinentes importantes, o logró progresos aceptables en relación con todos ellos, pero: a) no tuvo debidamente en cuenta un problema clave y limitante del desarrollo, o b) produjo un inconveniente importante, como el incumplimiento de alguna medida de salvaguardia.

Insatisfactorio

El programa de asistencia no logró progresos aceptables en alcanzar la mayor parte de los objetivos pertinentes importantes y: a) no tuvo debidamente en cuenta un problema clave y limitante del desarrollo, o b) produjo un inconveniente importante, como el incumplimiento de alguna medida de salvaguardia.

Deficiente

El programa de asistencia no logró progresos aceptables en alcanzar ninguno de los objetivos pertinentes importantes. Tampoco tuvo debidamente en cuenta un problema clave y limitante del desarrollo, y produjo por lo menos un inconveniente importante, como el incumplimiento de alguna medida de salvaguardia.

- Una dimensión relativa a *productos y servicios*, que comprende un análisis “de abajo arriba” de los principales insumos del programa: préstamos, actividades de asesoramiento y análisis, y alianzas
- Una dimensión relativa al *impacto en el desarrollo*, que comprende un análisis “de arriba

- abajo” de los principales objetivos del programa para determinar su pertinencia, eficacia, efectos directos, sostenibilidad e impacto institucional.
- Una dimensión relativa a la *atribución*, en que el evaluador asigna la responsabilidad por los efectos directos del programa a las cuatro categorías de actores.

Escala de calificaciones

El DEO califica los **efectos directos** con arreglo a seis categorías, que van desde *muy satisfactorio* hasta *deficiente*.

Impacto en el desarrollo institucional

El **impacto en el desarrollo institucional** del programa de asistencia a un país puede calificarse como: *alto, significativo, moderado* o *insignificante*. Permite determinar la medida en que el programa ha mejorado la capacidad de un cliente para utilizar de forma más eficiente, equitativa y sostenible sus recursos humanos, financieros y naturales. Los siguientes son algunos ejemplos de los aspectos que se tienen en cuenta para determinar el impacto de un programa en el desarrollo institucional:

- Solidez de la gestión económica
- Estructura del sector público y, en particular, de la administración pública
- Solidez institucional del sector financiero
- Solidez de los sistemas jurídico, regulador y judicial
- Alcance de los sistemas de seguimiento y evaluación
- Eficacia de la coordinación de la ayuda
- Grado de responsabilidad financiera
- Fortalecimiento de la capacidad de las ONG
- Capital social y ambiental.

Sostenibilidad

La **sostenibilidad** puede calificarse como *muy probable, probable, improbable, muy improbable* o, si no se dispone de información suficiente, sin evaluar. La sostenibilidad mide la capacidad que tienen los beneficios en términos de desarrollo de un programa de asistencia para resistir los riesgos a través del tiempo, teniendo en cuenta ocho factores:

- Resistencia técnica
- Resistencia financiera (incluidas las políticas para recuperar costos)
- Resistencia económica
- Apoyo social (incluidas las condiciones sujetas a políticas de salvaguardia)
- Resistencia ambiental
- Identificación del gobierno y de otras partes interesadas clave con los programas
- Apoyo institucional (incluido un marco jurídico y regulador favorable, y la eficacia organizativa y de gestión)
- Resistencia a los acontecimientos exógenos, como crisis económicas internacionales o cambios en el entorno político y de seguridad.

ANEXO B: EVALUACIONES DE LA ASISTENCIA A LOS PAÍSES
REALIZADAS ENTRE LOS EJERCICIOS DE 1995 Y 2004

Ej. de 1995 (1)	Ej. de 1996 (2)	Ej. de 1997 (2)	Ej. de 1998 (10)	Ej. de 1999 ^a (12)	Ej. de 2000 (10)	Ej. de 2001 (8)	Ej. de 2002 (9)	Ej. de 2003 (8)	Ej. de 2004 (8)
Ghana	Argentina	Marruecos	Albania	Azerbaiyán	Argentina	Paraguay	Ribera Occidental y Gaza	Perú	Túnez
	Zambia	Polonia	Bangladesh	Camboya	Burkina Faso	Kazajstán	Lesotho	Zambia	Bhután
			Bolivia	Croacia	Camerún	Marruecos	Chile	Eritrea	China
			Côte d'Ivoire	Ecuador	Costa Rica	India	Viet Nam	Zimbabwe	Bosnia-Herzegovina
			Kenya	Etiopía	Egipto	Kenya	Haití	Lituania	Armenia
			Malawi	Indonesia	Ghana	República Kirguisa	Bulgaria	Brasil	Moldova
			Mozambique	Jamaica	Papua Nueva Guinea	México	Mongolia	República Dominicana	Croacia
			Filipinas	Maldivas	Tanzanía	El Salvador	Federación de Rusia	Jordania	Rwanda
			Tailandia	Nepal	Uganda		Guatemala		
			Togo	Sri Lanka	Uruguay				
				Ucrania					
				Yemen					

a. En el ejercicio de 1999 se preparó una nota sobre la asistencia a Honduras, que se convirtió en un documento de la serie "REACH" tras el huracán Mitch. El área sombreada en gris indica las 25 EvAP examinadas para preparar este estudio retrospectivo.

ANEXO C: RESUMEN DE LAS ENTREVISTAS CON MIEMBROS DEL DIRECTORIO Y DEL COMITÉ SOBRE LA EFICACIA EN TÉRMINOS DE DESARROLLO

Antecedentes y objetivos

Este anexo se basa en una investigación independiente que fue encargada para evaluar la calidad y eficacia de las evaluaciones de la asistencia a los países (EvAP) desde el punto de vista de los participantes en las discusiones del Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo (CODE) y el Subcomité del CODE. Los principales objetivos de la investigación fueron los siguientes:

- Conocer la opinión de los participantes acerca de cuáles son las audiencias y los objetivos más apropiados de las EvAP, así como su valor institucional, y la medida en que estos documentos cumplen los propósitos para los que han sido diseñados
- Detectar posibles obstáculos que impidan asegurar la calidad y eficacia general de las EvAP frente a las audiencias más importantes
- Determinar el papel de las EvAP en relación con los objetivos fundamentales (por ejemplo, extraer enseñanzas para el futuro, determinar el impacto en el desarrollo que tienen las EAP y rendir cuentas a la administración)
- Identificar de qué manera utilizan las EvAP los directores ejecutivos, sus ayudantes y asesores, prestando atención especial a las preferencias de los participantes respecto de las secciones específicas (memorando de remisión, sistema de calificaciones, situación hipotética en ausencia de intervención, recomendaciones, etcétera) y su importancia relativa en los documentos, así como a la evaluación que hacen de esos aspectos
- Evaluar las EvAP en relación con criterios específicos (solidez metodológica, minuciosidad, integridad, facilidad de uso, equidad y objetividad)
- Recomendar maneras específicas de mejorar la calidad y eficacia de los documentos (por ejemplo, plazos para la distribución, metodología,

estilo y organización de los documentos, comentarios de las partes interesadas dentro del país y difusión a estas últimas, etcétera).

Metodología

Para lograr estos objetivos, el consultor realizó entrevistas en profundidad con 30 integrantes del CODE, miembros del Directorio, ayudantes y asesores, tanto actuales como pasados. Dieciséis de las entrevistas para el estudio se realizaron en persona en la ciudad de Washington a fines de junio y principios de julio de 2003, y las otras 14, por teléfono entre junio y agosto de ese mismo año. Cada entrevista duró unos 45 minutos. A todos los participantes se les prometió que sus comentarios se mantendrían en reserva, y por correo electrónico se les enviaron anticipadamente algunas pautas para la entrevista.

Los participantes fueron seleccionados de una lista de personas que asisten o han asistido a reuniones del Subcomité del CODE, proporcionada por el DEO. Inicialmente, los criterios de selección exigían que los entrevistados fueran directores ejecutivos, ayudantes y asesores actuales y pasados que hubiesen asistido a por lo menos dos reuniones del Subcomité del CODE. Sin embargo, debido a la limitada disponibilidad de los miembros del Directorio y de su personal durante el período en que se realizó la investigación, dichos criterios se flexibilizaron para incluir a un pequeño número de participantes que habían asistido a una reunión del Subcomité del CODE. La decisión fue acertada, ya que durante las entrevistas se descubrió que el examen de las EvAP y los preparativos para las deliberaciones y presentaciones del Subcomité son, en la mayoría de los casos, un proceso de colaboración. Los directores ejecutivos y otros funcionarios que deben participar en las discusiones del CODE o exponer temas a menudo se apoyan en medida apre-

ciable en los resúmenes y pautas proporcionadas por ayudantes y asesores que no asisten a las reuniones. En consecuencia, en algunos casos los participantes que no habían asistido a muchas reuniones del Subcomité estaban más familiarizados con el contenido y el diseño de los documentos básicos que los directores ejecutivos y otros asistentes más frecuentes. En vista de lo anterior, la composición de la muestra constituye una representación equilibrada del personal profesional del Directorio que utiliza las EvAP para prepararse y participar en las discusiones del Subcomité del CODE. La muestra definitiva incluyó a 17 participantes que habían asistido a tres o más reuniones (la asistencia fluctúa entre tres y 12 reuniones); siete participantes que asistieron a dos reuniones cada uno, y seis participantes que asistieron a una reunión.

Constataciones

Evaluación general

La opinión general sobre las EvAP fue positiva.

La mayoría de los entrevistados (24 de 30) señaló que las EvAP cumplen una función esencial, ya que son evaluaciones integrales e independientes para el Directorio y la administración del Banco que no existen en ningún otro lugar. La mayoría describió las EvAP como una fuente de información indispensable, de gran calidad y profundidad en comparación con otros instrumentos, que presenta una evaluación minuciosa de las políticas y actividades del Banco. En muchos casos, las críticas a las EvAP estuvieron acompañadas de observaciones compasivas con respecto a las dificultades inherentes que supone proporcionar una herramienta de evaluación independiente al Banco, así como de expresiones de confianza en el compromiso del DEO de hacer una evaluación objetiva e independiente del desempeño del Banco.

Utilización de las EvAP

Los participantes indicaron que, desde el punto de vista del Directorio, la rendición de cuentas y la seguridad de que los programas del Banco se lleven a cabo de manera eficaz constituyen dos motivos de preocupación fundamentales, y que una opinión confiable e independiente como las EvAP es fundamental en este proceso. También se señaló la importante contribución al aprendizaje que repre-

sentan estas evaluaciones. Los participantes están conscientes de la tensión entre la función de rendición de cuentas y la de aprendizaje, y varios entrevistados subrayaron la importancia de encontrar un justo equilibrio entre ambas.

Los entrevistados informaron que las EvAP se usan habitualmente para:

- Prepararse para participar en las reuniones del Subcomité del CODE
- Prepararse para participar en las reuniones del Directorio, sobre todo la sección de conclusiones y recomendaciones de la EvAP
- Como documento de antecedentes para comprender y evaluar las nuevas estrategias de asistencia a los países
- Como documento de antecedentes sobre cuestiones sectoriales, temáticas o regionales específicas, para informarse de cómo se abordan ciertos asuntos en un país determinado, teniendo en cuenta sus circunstancias particulares.

Las EPA se utilizan en forma selectiva. Para la mayoría de los participantes, las EvAP no son documentos para leer íntegramente, sino recursos de los cuales se pueden tomar temas de interés específicos. Los participantes describieron los pasos que suelen seguir para examinar e identificar cuestiones fundamentales en una EvAP: i) leer el memorando de remisión/resumen; ii) mirar las recomendaciones; iii) mirar la respuesta de la administración, y iv) hojear el resto del documento para identificar temas de interés específicos.

Muchos participantes informaron que las EvAP tienen un impacto limitado en la formulación de la estrategia para un país. Si bien varios participantes (ocho de 30) informaron de primera mano acerca de la influencia positiva de las EvAP en el proceso de preparación de las EAP, la mayoría (17 de 30) expresó dudas de que las EvAP ejercieran alguna influencia importante en las decisiones de la administración o la formulación de las políticas. Mencionaron específicamente la frecuente falta de una ratificación formal de las EvAP por la administración superior del Banco. Indicaron que esta situación debilitaba el impacto de la EvAP al nivel de la administración y del país, y como resultado de ello, era más probable que el personal de operaciones desestimara las constataciones y las

recomendaciones formuladas en ella. Atribuían la actitud defensiva de la administración a un énfasis excesivo en la rendición de cuentas formal y en las cuestiones metodológicas. Todos los entrevistados manifestaron el deseo de encontrar un mecanismo por el cual las EvAP ejercieran más influencia.

No existe suficiente calidad sobre la manera en que se pueden y deberían utilizar las evaluaciones. La mayoría de los participantes (16 de 30) no tenía muy claro como podrían utilizar las EvAP en sus relaciones con la administración u otras audiencias posibles (por ejemplo, los beneficiarios del sector público, los equipos a cargo de las operaciones del Banco en el país). Opinaban que el DEO debería dar algunas orientaciones y señalaron que tal vez sería necesario contar con un mecanismo formal para integrar las recomendaciones formuladas en las EvAP en las estrategias de la asistencia a los países.

Se cree que la utilidad de las EvAP es limitada para los beneficiarios de los países. Entre los factores que se cree que limitan la utilidad de las EvAP para las autoridades de gobierno y otros beneficiarios clave cabe mencionar los siguientes:

- Falta de tiempo y capacidad institucional
- Resistencia, sobre todo por parte de los funcionarios de gobierno, a ser evaluados por agentes externos
- Subordinación excesiva a las prioridades y la jerga del Banco en el contenido de las EvAP
- Falta de coordinación/uniformidad en las constataciones (particularmente, los datos estadísticos) con la información proporcionada por otras instituciones bilaterales
- Cuestiones metodológicas, incluida la falta de datos y comentarios de los beneficiarios en la evaluación y falta de información actualizada que describa debidamente la situación imperante en el país.

Las EvAP pueden servir de herramienta para facilitar la relación entre el personal del Banco y los beneficiarios. Algunos participantes estimaban que las EvAP no son un recurso autónomo, sino más bien una herramienta para facilitar la interacción y el intercambio de impresiones entre el personal del Banco y los beneficiarios. El proceso de comunicar, interpretar y dar respuesta

a las preguntas e inquietudes que se plantean en una EvAP ofrece una excelente oportunidad para cultivar relaciones con los principales grupos de representantes en el país, y para identificar y abordar las necesidades específicas de este último (por ejemplo, capacidad institucional, coordinación de donantes, etcétera). Varios participantes dieron ejemplos positivos sobre el uso que hacen de las EvAP con los beneficiarios del país.

Atributos positivos de las EvAP

Análisis de alta calidad. La mayoría de los participantes (23 de 30) elogió la constante alta calidad de las evaluaciones, entendiéndose por calidad “un análisis significativo y de fondo” o “una excelente redacción y presentación general”. Los reparos más frecuentes que se mencionaron fueron las incoherencias en las constataciones o un estilo de presentación demasiado positivo y favorable al Banco. La mayoría advirtió que la calidad de las evaluaciones dependía de los consultores y del personal que las preparaban, y que notaban cierta variación en la calidad entre una EvAP y la siguiente.

Objetividad de las constataciones y las evaluaciones. La mayoría de los participantes (21 de 30) estimaba que las EvAP son objetivas, ofrecen una evaluación independiente y desapasionada del desempeño del Banco, y procuran ser justas en sus determinaciones y recomendaciones. Sin embargo, algunos manifestaron su preocupación de que el texto hubiera sido manipulado para que las constataciones no parecieran tan críticas hacia la administración.

Minuciosidad e integridad. En general, las EvAP se describieron como documentos minuciosos e integrales. No obstante, unos pocos participantes (cinco de 30) pensaban que a veces se pasaban por alto temas esenciales (economía política, desarrollo del sector privado, cuestiones culturales).

Aspectos que se deben mejorar

Estructura y presentación inadecuadas. Muchos miembros del CODE (16 de 30) señalaron que tenían dificultades para leer y encontrar información pertinente en las EvAP. Para la mayoría, éste es más bien un problema de organización que de extensión; en la medida en que la extensión del documento significara minuciosidad e integridad, ello se consideraba positivo. Se sugirió reforzar el capí-

tulo sobre constataciones y recomendaciones, y pasarlo más cerca del principio del informe, ya que es la sección que tiene mayores probabilidades de ser leída por la administración.

Enfoque excesivamente académico. La mayoría de los participantes (17 de 30) opinaba que las EvAP no deberían ser documentos de investigación académicamente creíbles y centrados en aspectos cuantitativos, con indicadores cuantificables del desempeño del Banco en el pasado, situaciones hipotéticas en ausencia de intervención, etcétera. En cambio, señalaron, las evaluaciones deberían tender a presentar un panorama general muy bien elaborado sobre la función del Banco en el proceso de desarrollo de un país a lo largo del tiempo, con un fuerte énfasis en las enseñanzas aprendidas y en recomendaciones que permitieran robustecer las estrategias del Banco en el futuro.

Atención excesiva a los procedimientos operacionales, relegando a segundo plano los progresos efectivos en el terreno. A muchos miembros del CODE les preocupaba que los documentos a veces se concentran demasiado en el desempeño del Banco en seguir ciertos procedimientos y alcanzar determinados objetivos, olvidando el impacto de la participación de este último en el país. Señalaron que una mayor concentración en “la situación en el terreno” y el seguimiento de los progresos efectivos fortalecerían a las EvAP.

Insuficiente participación directa. Muchos participantes expresaron su preocupación de que los autores de las EvAP se basan demasiado en investigaciones secundarias realizadas exclusivamente en las oficinas de la ciudad de Washington, en vez de una labor directa con los equipos a cargo de las operaciones en los países, funcionarios públicos y otros beneficiarios de los países. Muchos participantes reconocieron específicamente las dificultades inherentes a la participación de funcionarios de gobierno y otros beneficiarios nacionales en el proceso de evaluación. Entre las cuestiones fundamentales mencionadas se incluyen: limitaciones presupuestarias y de recursos en el DEO, falta de capacidad institucional en el país, posibilidad de confundir o interrumpir las relaciones establecidas con el Banco, y posibilidad de limitar la independencia y objetividad del DEO. A pesar de estos retos y dudas, la mayoría de los participantes insistió en que el DEO debería continuar tratando de incluir

una mayor participación del país en la EvAP. El mayor énfasis del Banco en estrategias centradas en los países (junto con las prioridades conexas como la coordinación de los donantes, el fortalecimiento de la capacidad y un mayor recurso a expertos locales) ha planteado ciertos problemas metodológicos que sólo se pueden resolver con una mayor participación de los beneficiarios de los países.

Marcos temporales muy amplios. Se formularon preguntas sobre el largo período (10 años o más) que abarcan las evaluaciones, especialmente con respecto a la rendición de cuentas tanto del Banco como del gobierno del país en cuestión. ¿Cómo puede una evaluación que abarque un período tan amplio hacer frente a la rotación de personal tanto en la administración del Banco como en el gobierno, a los cambios políticos y económicos imprevistos en el país receptor, y al cambio de las prioridades y objetivos estratégicos en el Banco?

Cronología inoportuna de algunas EvAP. La mayoría de los participantes (17 de 30) señaló que a veces reciben la EvAP demasiado tarde en el proceso de formulación de una estrategia para que tenga un impacto significativo. Los participantes comprendían las cuestiones logísticas que con frecuencia restringen la disponibilidad de las evaluaciones. Sin embargo, quisieran recibir las EvAP por lo menos dos a cuatro semanas antes de las reuniones del Subcomité del CODE, y uno a tres meses antes de la discusión de la EAP.

Incoherencias e imprecisiones en las calificaciones. La mayoría de los participantes considera que las calificaciones son, en general, un complemento confiable de la información proporcionada en la parte narrativa del informe de evaluación de la asistencia a un país. Algunos describieron las calificaciones como la parte de la EvAP que tiene las mayores posibilidades responsabilizar a la administración por sus acciones y de asegurar que ésta preste atención a las constataciones de la evaluación. Sin embargo, otros estimaban que se debería prestar menos atención a las calificaciones. Además, expresaron gran inquietud de que las incongruencias e imprecisiones del sistema de calificación mermaran su impacto. La mayoría de los participantes señaló que, para que las calificaciones fueran útiles, las escalas debían afinarse con más precisión o los valores relativos debían definirse más claramente.

ANEXO D: DISCUSIONES DEL DIRECTORIO SOBRE LAS EAP, Y DOCUMENTOS DE LAS EAP

Antecedentes y objetivos

Este examen fue diseñado como contribución al estudio retrospectivo de las EvAP. Su propósito es concentrarse específicamente en la utilización de las EvAP por el Directorio Ejecutivo del Banco. Se examinaron las transcripciones de las deliberaciones del Directorio, así como algunas EAP pertinentes y sus respectivos informes de situación, a fin de examinar el posible impacto de las EvAP en esas discusiones. También se analizaron las declaraciones escritas distribuidas por los miembros del Directorio antes de las discusiones. En la muestra se incluyeron 13 discusiones de estrategias de asistencia relativas a los 12 países cuyas recientes EvAP se encontraban disponibles en abril de 2003 (el caso de un país se discutió dos veces). Los países eran Bulgaria, Chile, El Salvador, Federación de Rusia, Guatemala, India, Kazajistán, México, Marruecos, Perú, República Kirguisa y Viet Nam.

Metodología

Como primer paso, en el examen se buscaron referencias explícitas a una EvAP en las contribuciones del presidente a la discusión de la estrategia de asistencia a un país determinado. La existencia de importantes referencias es la prueba más clara de que la EvAP ha sido leída y se ha utilizado para preparar la declaración de un presidente. Sin embargo, incluso en los casos en que un presidente no se hubiera referido explícitamente a la EvAP, es posible que la hubiera leído y se hubiera orientado por ella para elegir las cuestiones abordadas en la discusión de la EAP. Asimismo, el nivel de convergencia de las cuestiones entre la EvAP y la discusión de la EAP por el Directorio constituye por sí mismo información importante, pues la existencia de grandes discrepancias puede indicar que existen problemas subyacentes con el análisis y la determinación de

prioridades. Por lo tanto, fue necesario ir más allá de la tarea de contar y categorizar las referencias a la EvAP y considerar también las cuestiones planteadas durante la discusión, comparando el tema principal con las cuestiones presentadas en la EvAP. Todos los asuntos planteados por los presidentes se agruparon por frecuencia y contenido, y se compararon con la importancia que se les había otorgado en la EvAP.

Se corre cierto riesgo al darle demasiada importancia a la frecuencia con que un determinado asunto ha sido mencionado durante las discusiones del Directorio, ya que al parecer sus miembros adaptan y abrevian sus contribuciones a medida que avanza la discusión, con el fin de evitar repeticiones. En muchas transcripciones, las contribuciones de los últimos oradores fueron, en promedio, mucho más breves o, por lo menos, no contenían tantas cuestiones diferentes. Esto puede influir en el número de veces que el DEO y la EvAP se mencionan explícitamente. Sin embargo, los comentarios se concentran en ciertos temas, lo cual indica que hay cuestiones que revisten especial interés para los presidentes en el contexto del país o incluso a nivel general.

Como base para el proceso de examen, se preparó una hoja de trabajo para cada transcripción, en la que se enumeraban las recomendaciones de la EvAP y otros asuntos analizados en la evaluación correspondiente. En la lista se anotaron todas las cuestiones planteadas por un determinado presidente, las que luego fueron clasificadas por categorías, dependiendo del contenido de la observación y de si ésta incluía una referencia explícita a la EvAP. Si un presidente planteaba una cuestión que no se analizaba en detalle en la EvAP, se anotaba en una categoría separada y la observación se evaluaba ya sea como superficial o de fondo. Los comentarios

generales sobre la EvAP sin hacer referencia a una cuestión en particular constituían otra categoría. Además, las referencias explícitas a la EvAP se registraron en contexto, se clasificaron por contenido y se evaluaron para determinar si contenían orientaciones dirigidas al equipo a cargo de la EAP.

Constataciones

Evaluación general

Este examen indica que las EvAP influyen en las discusiones del Directorio relativas a las EAP y sus correspondientes informes de situación, pero que dicha influencia varía considerablemente de un país a otro. En general, al parecer la utilización de las EvAP por los miembros del Directorio es moderada, con importantes variaciones entre los grupos de representados y también entre las EvAP sometidas a consideración. Algunas reciben más atención que otras, y algunos presidentes parecen apoyarse más en la EvAP que otros. En general, se observó un buen nivel de convergencia entre las cuestiones planteadas en las EvAP y las discusiones subsiguientes de las EAP y sus correspondientes informes de situación, pero en muchos casos no se puede establecer un nexo explícito con las EvAP.

Utilización de las EvAP

En aproximadamente un tercio de las declaraciones escritas u orales de los presidentes se hacía referencia explícita por lo menos una vez a la EvAP correspondiente. En total, se registraron 85 referencias a las EvAP durante las 13

discusiones analizadas. Alrededor de la cuarta parte (21) eran referencias muy generales, en tanto que el 75% restante (64) se relacionaba con cuestiones específicas. Estas últimas representaban una fracción muy pequeña (6%) del total de cuestiones planteadas durante las discusiones del Directorio sobre esas EAP. Por otra parte, se observó una gran convergencia entre las cuestiones planteadas en las EvAP y las planteadas en la discusión del Directorio de la correspondiente EAP y sus respectivos informes de situación. Lo anterior es válido ya sea que se hicieran o no referencias explícitas a la EvAP; en consecuencia, no se puede establecer un nexo claro entre la convergencia de cuestiones planteadas y el uso de las EvAP por parte de los miembros del Directorio.

El nivel de convergencia entre las cuestiones planteadas en la EvAP y los temas mencionados por los presidentes durante las discusiones del Directorio es bastante alto.

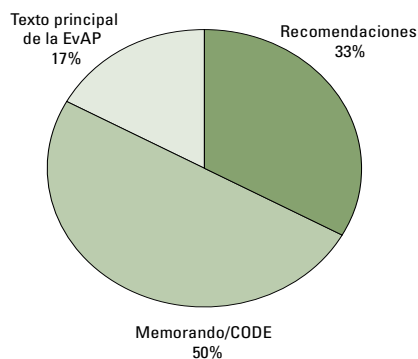
Por ejemplo, la discusión de una EAP por parte del Directorio se llevó a cabo casi un año después de haberse distribuido la correspondiente EvAP, y prácticamente nadie se refirió a ella durante la discusión. Aun así, los temas tratados en la EvAP y en la discusión de la EAP estaban, en general, bien compaginados, y las recomendaciones formuladas en la EvAP se repitieron en varios comentarios efectuados por los presidentes. Lo mismo sucedió en otra discusión, en la que se observó un nivel de convergencia especialmente alto entre las cuestiones planteadas en la EvAP, pero no se incluyó ninguna referencia explícita a esta última. Los datos disponibles indican que tal convergencia podría ser el resultado de la interacción y cooperación entre los equipos a cargo de la EvAP y los encargados de la EAP durante la preparación de esta última.

El mayor número de referencias corresponde a las secciones en las que se presenta información resumida.

Una mirada más detenida a las referencias a las EvAP sobre cuestiones específicas indica que éstas se leen en forma selectiva. Un tercio de las referencias apuntan a la sección sobre recomendaciones de la EvAP, y otro 50% corresponde a los resúmenes de la EvAP o a las cuestiones planteadas durante la reunión del CODE o del Subcomité del CODE. Solamente el 17% de las referencias proviene del texto principal (Gráfico 1). Esto subraya la importancia de las secciones de las EvAP que contienen información resumida y de ase-

Gráfico 1

Distribución de referencias conexas



gurar una discusión eficaz de la EvAP con el CODE o el Subcomité del CODE.

Algunas EvAP generan más discusión que otras. Una EvAP concita mayor atención cuando lo que se discute es una estrategia definitiva de asistencia a un país, no un informe de situación sobre la estrategia. Una EvAP recibe menos atención cuando el tiempo transcurrido entre su distribución y la discusión de la EAP por el Directorio se acerca a un año. En cierta medida, una EvAP con una calificación insatisfactoria de los efectos directos recibe más atención.

Algunos presidentes utilizan las EvAP con más frecuencia que otros. Diez de los 24 grupos de países representados en el Directorio se refirieron a las EvAP con cierta regularidad. La gran mayoría eran representantes de países individuales de la Parte I o representantes de grupos encabezados por un país de la Parte I. Otros grupos rara vez o nunca se refirieron a una EvAP.

Algunas cuestiones se plantean con mayor frecuencia que otras, ya sea que se subrayen o no en las EvAP sometidas a examen.

Entre estas cuestiones, la más frecuente es la coordinación de la ayuda. En la discusión no predominan, de ningún modo, los aspectos bilaterales de la coordinación de los donantes; se trata más bien de una discusión de fondo en la que se aborda la coordinación del programa del Banco con otros programas de donantes, la selectividad, la colaboración en los estudios económicos y sectoriales, la armonización de procedimientos, etcétera. Esto tiene implicaciones para las futuras EvAP, ya que en el pasado el tema de la coordinación de la ayuda se limitaba a una descripción de las actividades de otros donantes. Otros temas recurrentes en la discusión son la gestión del sector público, la pobreza en las zonas rurales, el desarrollo del sector privado, la condicionalidad y los factores que activan los mecanismos de financiamiento.

ANEXO E: RESUMEN DE LAS ENTREVISTAS CON PERSONAL DEL BANCO

Antecedentes y objetivos

Este anexo se basa en una investigación independiente que fue encargada para evaluar la calidad y eficacia de las EvAP desde el punto de vista del personal del Banco que participa en el proceso de preparación de esas evaluaciones. El estudio se concentró en las experiencias, percepciones y expectativas de los propios entrevistados, y no pretende presentar una evaluación objetiva de la calidad, presentación y entrega de las EvAP. La finalidad es identificar actitudes clave que reflejan la receptividad de los entrevistados (o ausencia de ésta) con respecto a las constataciones y recomendaciones incluidas en las EvAP.

Los principales objetivos de la investigación fueron los siguientes:

- Conocer la opinión de los participantes acerca de cuáles son las audiencias y los objetivos más apropiados de las EvAP, así como su valor institucional, y la medida en que estos documentos cumplen los propósitos para los que han sido diseñados.
- Detectar posibles obstáculos que impidan asegurar la calidad y eficacia general de las EvAP frente a las audiencias más importantes.
- Determinar el papel de las EvAP en relación con los objetivos fundamentales (por ejemplo, extraer enseñanzas para el futuro, determinar el impacto en el desarrollo que tienen las EAP y rendir cuentas)
- Identificar de qué manera utilizan las EvAP en su trabajo las distintas audiencias.
- Evaluar las EvAP en relación con criterios específicos (solidez metodológica, minuciosidad, integridad, facilidad de uso, equidad, objetividad, etcétera)
- Recomendar maneras específicas de mejorar la calidad y eficacia de los documentos (por ejem-

plo, plazos para la distribución, metodología, estilo y organización de los documentos, comentarios de las partes interesadas dentro del país y difusión a estos últimos, etcétera).

Metodología

Para lograr estos objetivos, el DEO encargó a un consultor independiente la realización de entrevistas en profundidad con directores a cargo de las operaciones del Banco en los países (DP) y vicepresidentes de las oficinas regionales (VPR), así como entrevistas con grupos de discusión integrados por miembros de los equipos a cargo de los países (economistas, gerentes, coordinadores). La investigación se realizó entre mediados de octubre y mediados de diciembre de 2003. Los participantes fueron seleccionados de una lista de funcionarios actuales o anteriores del Banco, proporcionada por el DEO. La muestra para el estudio comprendió cuatro VPR actuales y anteriores y un vicepresidente interino; otros cinco funcionarios de las vicepresidencias; 20 directores actuales o anteriores a cargo de las operaciones del Banco en los países, y otros 18 funcionarios de los equipos a cargo de los países, cinco de los cuales concedieron entrevistas en profundidad.

A todos los participantes se les prometió que sus comentarios se mantendrían en reserva, y por correo electrónico se les enviaron anticipadamente pautas para la entrevista. Cada entrevista duró unos 45 minutos.

Constataciones

Evaluación general

Con unas pocas excepciones, la administración del Banco en general tuvo opiniones negativas acerca de las EvAP. Solamente siete de los 20 DP entrevistados hicieron una evaluación positiva de las EvAP y la utilidad de sus constataciones y recomenda-

ciones. Dos DP que estaban familiarizados con más de una EvAP hicieron una evaluación positiva de una o más de ellas, y una evaluación negativa de las demás. Siete DP tenían una opinión negativa y las impresiones de los otros cuatro fueron variadas. Los VPR entrevistados tuvieron opiniones incluso menos positivas que los DP. Una de las constataciones principales de estas entrevistas y conversaciones con grupos de discusión fue que generalmente las EvAP recibían una evaluación positiva cuando se creía que producían un impacto directo en la preparación de una EAP o en algún otro estudio o actividad en curso, y viceversa.

Las opiniones de los DP no se dejaban guiar estrictamente por las calificaciones sobre los efectos directos recibidas por sus países. Si bien hubo unos pocos casos en que se observó una correlación directa entre las calificaciones de los efectos directos y la evaluación de la EvAP, el panorama general era diferente. Los siete DP que hicieron una evaluación positiva estuvieron relacionados con tres EvAP que obtuvieron calificaciones positivas sobre los efectos directos y cuatro que recibieron calificaciones negativas. Lo mismo sucedió en el caso de los DP que evaluaron las EvAP en forma negativa. Por otra parte, las opiniones de los VPR estuvieron determinadas principalmente por su experiencia con EvAP que recibieron calificaciones negativas. Fue difícil establecer una relación entre las calificaciones y las percepciones de los miembros de los equipos a cargo de los países en los grupos de discusión, excepto por el hecho de que muchas de las críticas y sugerencias estuvieron guiadas por las experiencias con EvAP que obtuvieron calificaciones negativas.

Utilización de las EvAP

Se consideraba que algunas EvAP tenían un impacto directo en la EAP o en el planteamiento del Banco con respecto al país. Algunos participantes declararon que la evaluación de la asistencia a su país tuvo un impacto directo en la estrategia y en el programa de financiamiento, y un impacto apreciable en la manera de pensar y realizar su trabajo. En un caso se declaró que “de hecho, después de aquello no otorgamos préstamos a X durante un largo tiempo”. Había más probabilidades de que los participantes que se identificaban como beneficiarios primarios de la EvAP hubieran interactuado directamente con el equipo a cargo de

la misión, destacado el impacto positivo de las evaluaciones (con la EAP y con posterioridad a ella), promovido una difusión más amplia de las constataciones a los beneficiarios y declarado que consultaban las EvAP de otros países para realizar su trabajo.

Sin embargo, muchas de las EvAP se consideraban de poco o ningún valor. Muchos entrevistados reconocieron lo poco que valoraban y utilizaban las EvAP de sus países. Una vez concluidos el proceso formal y la reunión del CODE, estas EvAP solían descartarse e ignorarse. Sus críticos decían que las EvAP eran documentos superficiales sin ninguna significación verdadera para la labor del personal del Banco; que no aportaban ningún conocimiento o enseñanzas que pudieran modificar la manera en que el Banco desarrollaba su labor; que no lograban comunicar la riqueza y complejidad de la situación de un país, y que no contenían nuevas ideas de las que el equipo a cargo de las operaciones en el país ya no tuviera conocimiento.

Atributos positivos de las EvAP

La valoración como instrumento de aprendizaje. Los participantes que evaluaron positivamente las EvAP se concentraron en el impacto de las constataciones sobre estrategias y operaciones futuras, incluso cuando describían evaluaciones críticas de la estrategia del Banco o del equipo a cargo de las operaciones en el país. En cuanto al proceso de aprendizaje, la opinión era que éste se derivaba, en mayor medida, del proceso informal y constante a través del cual se recopilaban, comunicaban y difundían las constataciones de las EvAP, antes que de estas últimas como documento independiente y autorizado.

Aspectos que se deben mejorar

Competencia y experiencia de los jefes de proyecto. Una mayoría abrumadora de los DP (16 de 20) y todos los VPR informaron que la competencia y experiencia del jefe de proyecto es un factor fundamental para determinar su confianza en una EvAP y la receptividad que puede tener a este documento. Los atributos más citados de un buen jefe de proyecto fueron los siguientes: experiencia operacional previa; sensibilidad frente a las presiones y complejidades de la toma de decisiones y la aplicación de las estrategias sobre el terreno; conocimiento de la región y de los sectores pertinentes, y ausencia de prejuicios.

Grado de interacción con el equipo a cargo de las operaciones en el país. Del grupo de DP entrevistados para el estudio, seis de los ocho que hicieron una evaluación positiva de una o más EvAP subrayaron el valor y la importancia del proceso a través del cual se generaba dicho documento. Los participantes que evaluaron positivamente las EvAP tenían más probabilidades de describir este documento, así como su valor para la labor que desarrolla Banco, en términos de un proceso de aprendizaje permanente, y en repetidas ocasiones manifestaron que las comunicaciones abiertas y periódicas entre el equipo a cargo del país y el equipo responsable de la EvAP resultaban en discusiones fructíferas respecto de las principales cuestiones que debían examinarse y de las personas y recursos adecuados a los que se debía recurrir durante la evaluación. En cambio, los participantes que evaluaron las EvAP en forma negativa declararon que existía muy poca interacción entre el equipo a cargo de las operaciones en el país y el equipo responsable de la EvAP.

Falta de sensibilidad en la toma de decisiones y los procesos operacionales. Participantes de todos los grupos (incluidos 12 DP, cuatro VPR y ambos grupos de discusión) informaron que con frecuencia en las EvAP no se presta suficiente atención al razonamiento en que se ha basado la formulación de las estrategias en el pasado ni al reconocimiento en debida forma del compromiso y profesionalismo de la administración y el personal de operaciones. La utilidad incluso de la EvAP más positiva a veces se ve disminuida por la incapacidad, durante la evaluación, de poner las decisiones en el contexto en el que fueron tomadas o de tener en cuenta la disposición de quienes desarrollaron y pusieron en práctica la EAP. “No puedo creer que nuestra resistencia a las constataciones y a las situaciones hipotéticas se deban simplemente a nuestra estrechez de mente y resistencia a la crítica y al cambio”, señaló uno de los entrevistados. “Lo que ocurre es que en el proceso no se reconoce suficientemente el profesionalismo de las personas”.

Cronología caprichosa de las EvAP. Independientemente de la evaluación que hicieron de las EvAP, los participantes de todos los grupos coincidieron en que, en la práctica, la cronología de las evaluaciones es demasiado caprichosa e impredecible para ser un instrumento útil para la formulación de estrategias a nivel institucional. Incluso los

participantes que describieron experiencias ideales respecto de la cronología de las EvAP señalaron que sabían de casos en que una evaluación se había distribuido cuando el proceso ya estaba demasiado avanzado para servir de fundamento para la EAP, observación que generó escepticismo acerca de la utilidad de la EvAP en su labor en el futuro. La mayoría de los participantes indicó que, para que pueda servir de fundamento a la EAP, la EvAP debería estar disponible en las primeras etapas del proceso de formulación de la estrategia. En muchos casos, las observaciones de los participantes respecto de la cronología y la distinta manera de entender la EvAP en el proceso y en el documento estaban estrechamente relacionadas con el equipo responsable de la EvAP.

Énfasis excesivo en la rendición de cuentas en contraposición al aprendizaje. Los participantes que hicieron una evaluación positiva de las EvAP rara vez emplearon la expresión “rendición de cuentas”. Sin embargo, aquellos cuya evaluación fue negativa se quejaron en repetidas ocasiones del énfasis excesivo de la EvAP en la rendición de cuentas. El problema que se mencionó con mayor frecuencia en relación con el énfasis en la rendición de cuentas que se pone actualmente en la CAE (y que resume la mayoría de las demás inquietudes señaladas) era que disminuía el valor y la utilidad —durante la formulación de la estrategia y a nivel del equipo a cargo de las operaciones en el país— de las enseñanzas y recomendaciones para el futuro que se supone que deben ofrecer las evaluaciones. Los participantes de todos los grupos manifestaron su preocupación de que el énfasis actual en la rendición de cuentas monopoliza el contenido, la metodología y la organización de las EvAP (y que las recomendaciones y constataciones más importantes quedan rezagadas al final del documento), y disminuye la receptividad de la administración y del personal a cargo de las operaciones en los países frente a las recomendaciones formuladas.

En el caso de los participantes que trabajan en países grandes y complejos en los que el Banco tiene grandes inversiones, así como en el de los VPR de esas regiones, la credibilidad de las EvAP como indicadores de la rendición de cuentas corre mayor peligro debido a la incapacidad de las evaluaciones de abordar el papel del Directorio y a las presiones externas de los países del Grupo de los Siete para orientar las estrate-

gias del Banco. Esta cuestión —y su impacto en la credibilidad de las EvAP para la administración y el equipo a cargo de las operaciones en el país— fue señalada directamente por ocho DP y tres VPR, y se debatió abiertamente en los dos grupos de discusión con directores a cargo de países.

Falta de sensibilidad con respecto al perjuicio de las relaciones con los países. Más de la mitad de los participantes (ocho DP, tres VPR y varios participantes en los grupos de discusión) señalaron la necesidad de reparar los daños después de que se da a conocer públicamente una EvAP negativa. Para la mayoría, el daño a la reputación del equipo a cargo de las operaciones en el país y a las relaciones que éste mantiene (con el gobierno y otros beneficiarios, otros donantes y el público en general) se considera la repercusión clave de una evaluación negativa, mucho más importante que el impacto en la carrera o avance profesional de un individuo. Los participantes eran mucho más receptivos frente a constataciones negativas cuando el equipo responsable de la EvAP se daba cuenta de la necesidad de entender y controlar el impacto que podría producir una evaluación negativa en las operaciones en curso. En el mejor de los casos, a los participantes se les daba tiempo para asimilar y prepararse (mediante conversaciones informales con beneficiarios clave) para la distribución pública de una EvAP negativa.

Deficiencias del sistema de calificación. Los participantes también criticaron el sistema de calificación empleado en las EvAP. Las opiniones se dividieron entre quienes consideraban que las calificaciones debían ignorarse o que debía restárseles importancia y quienes exigían un planteamiento más riguroso. Las principales inquietudes expresadas fueron:

- Incoherencias entre las calificaciones y la parte narrativa de la EvAP
- Falta de claridad sobre el verdadero significado de las calificaciones
- Falta de coordinación con las medidas cuantitativas proporcionadas por otras organizaciones donantes
- Dificultades inherentes a la aplicación de criterios uniformes en distintos países

- Resistencia general al concepto de calificación del desempeño al nivel de los países
- Incapacidad de medir las diferencias en distintas fases del proceso de desarrollo (y frustración con la práctica del DEO de combinar y promediar calificaciones de distintos períodos)
- Dificultades en atribuir los efectos directos en los países al desempeño del Banco
- Desarrollo de una actitud defensiva indebida entre el personal del Banco.

Deficiencias en la metodología y el enfoque.

La mayoría de los participantes hizo comentarios sobre la falta de una metodología clara, uniforme, coherente y racional para las EvAP que pudiera aplicarse de manera eficaz en todas partes. Opinaron que su enfoque era demasiado amplio para ser útil. En lugar del actual alcance integral y multisectorial de las EvAP, varios entrevistados (ocho DP y dos VPR) sugirieron que las evaluaciones identificaran un número limitado de sectores específicos en los que pudieran producir el mayor impacto. También se observaban importantes deficiencias en las situaciones hipotéticas en ausencia de intervención, que se consideraban demasiado abstractas, con un énfasis excesivo en el papel del Banco en el desarrollo del país, y, en retrospectiva, demasiado utópicas y privilegiadas para ser útiles en la toma de decisiones en el futuro.

Deficiencias en la capacidad de investigación. Los participantes señalaron que durante la preparación de las EvAP se hacía un uso excesivo de recursos secundarios y consultas inadecuadas con beneficiarios del país e integrantes del equipo a cargo de las operaciones en el país. Se consideraba que el DEO sólo se hacía presente en el país esporádicamente y que la mayor parte de su labor se realizaba desde la ciudad de Washington. Muchas personas consideraban que eran dejadas de lado en todos los niveles (beneficiarios, otros donantes, equipo a cargo de las operaciones en el país, responsables de las políticas dentro del Banco), en particular quienes ocupaban puestos fundamentales en la época en que se formulaban las políticas.

ANEXO F: RESUMEN DE LOS MÉTODOS DE EVALUACIÓN DE PAÍSES EMPLEADOS POR OTROS ORGANISMOS

Se emprendió un estudio documental de todos los métodos de evaluación de países de conocimiento público que emplean las principales organizaciones donantes de carácter bilateral y multilateral. Se envió esta información, junto con un breve cuestionario, a los departamentos de evaluación de cada organización donante a fin de que confirmaran las comprobaciones de dicho estudio y proporcionaran la información faltante. Todas las unidades de evaluación respondieron con detalles el cuestionario. En el análisis no se incluyó al Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF), al Fondo Monetario Internacional (FMI) ni a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), puesto que estos organismos aún no habían realizado ninguna labor importante sobre evaluaciones de países. En el presente resumen se incluye la información disponible en septiembre de 2004.

El examen reveló que aproximadamente la mitad de las organizaciones cuentan con directrices formales para llevar a cabo evaluaciones de países y que los formatos empleados son similares a los del DEO. Por ejemplo, las evaluaciones incluyen capítulos sobre los antecedentes del país, la estrategia y la asistencia proporcionada al país, además de capítulos sobre enseñanzas aprendidas y constataciones, y luego recomendaciones. Al igual que en las EvAP, se incluye una sección sobre las contribuciones de otros donantes y factores exógenos. Las evaluaciones, al igual que las EvAP, también siguen los criterios del Comité de Asistencia para el Desarrollo, a saber, pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad. Además, algunos incluyen coherencia, impacto y desarrollo institucional.

Los donantes discrepan del DEO con respecto a las calificaciones, la atribución y el uso de situacio-

Cuadro F.1

Utilización de los principales instrumentos metodológicos

Organización	Calificaciones	Situación hipotética	Atribución	Número de países evaluados
Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO)	■	■	■	70
Organizaciones multilaterales				
Banco Africano de Desarrollo (BAfD)		■	■	6
Banco Asiático de Desarrollo (BAfD)	a			7
Banco Islámico de Desarrollo (BIsD)		■	■	16
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)				10
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)				7
Organizaciones bilaterales				
Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA)				7
Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID)			■	3
Unión Europea/Comunidad Europea (UE/CE)				23
Sociedad Suiza para el Desarrollo				9
Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (OSDI)				4

a. Está elaborando un sistema de calificación.

nes hipotéticas en ausencia de intervención. A diferencia del DEO, por lo general otros donantes no califican explícitamente los efectos directos de sus programas de asistencia (Cuadro F.1). Debido a las dificultades metodológicas relacionadas con la atribución, solamente tres organizaciones intentan atribuir formalmente los efectos directos de sus programas a una intervención a nivel nacional (el BAFD, el BID y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), que recién empieza a realizar evaluaciones de países). Sin embargo, la mayoría de las otras organizaciones intenta establecer una asociación creíble entre los insumos y los efectos directos e impactos observados. Solamente dos de las organizaciones examinadas —el BAFD y el BID— utilizan situaciones hipotéticas en sus evaluaciones. Los donantes opinaban que en las EvAP es difícil conceptualizar la atribución y las situaciones hipotéticas.

A los donantes les inquietaba más la ausencia de metas claras y definidas y la inexistencia o inadecuación de los indicadores de seguimiento en las estrategias para los países que el análisis de la atribución y las situaciones hipotéticas. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) está tratando de abordar esta cuestión mediante la adopción de un plan integrado de seguimiento y evaluación que se incorpora en el programa para cada país durante la etapa de preparación. Conforme a dicho plan, los programas del UNICEF se concentran en los resultados, el empleo de un modelo lógico para vincular los insumos con los resultados, y un sistema de seguimiento y evaluación para vigilar el desempeño. La Unión Europea también está elaborando un diagrama lógico para sus estrategias de asistencia a los países.

APÉNDICE 1: RESUMEN DE LA DISCUSIÓN DEL SUBCOMITÉ DEL CODE

El 28 de febrero de 2005, el Subcomité informal del CODE se reunió para analizar el documento titulado “Country Assistance Evaluation (CAE) Retrospective—OED Self-Evaluation”.

Comentarios del DEO. Los representantes del DEO señalaron que el informe de autoevaluación se basa en un examen de EvAP terminadas recientemente, extensas entrevistas con miembros del CODE y del Subcomité del CODE, sus asesores y personal de las oficinas regionales del Banco, así como en evaluaciones realizadas por evaluadores externos. En el estudio retrospectivo se abordan dos cuestiones principales: las enseñanzas aprendidas y maneras de mejorar las EvAP como instrumento. En el informe se concluye que una evaluación a nivel de países ofrece un panorama más completo que una simple agregación de resultados de proyectos. Al preparar las EAP, el Banco necesita entender mejor el contexto nacional y otorgar financiamiento para el desarrollo de políticas únicamente cuando el gobierno se identifica plenamente con los programas. En la retrospectiva también se concluyó que se podría reforzar el marco metodológico poniendo más énfasis en el impacto en el desarrollo y en los efectos directos logrados que en los instrumentos del Banco y las cuestiones relativas al cumplimiento de reglas y normas.

En la evaluación del DEO se concluyó que en el futuro las EvAP deben basarse más en los resultados, vinculando los instrumentos y los efectos directos conseguidos con los objetivos del Banco. En cuanto a las calificaciones de las EvAP y las relaciones con los equipos a cargo de las operaciones en los países y los beneficiarios en cada país, los representantes del DEO subrayaron que, de conformidad con el nuevo marco, ese departamento desagregará las calificaciones de los efectos directos por objetivo y hará un esfuerzo por realizar más consultas con los beneficiarios del país. Agregaron que si se llega a un acuerdo con la administración acerca de un sistema de calificaciones apropiado para los informes de terminación de las EAP, es probable que las calificaciones de las EvAP se eliminen gradualmente.

Principales conclusiones y próximos pasos.

Los miembros del Subcomité respaldaron ampliamente las conclusiones del estudio retrospectivo de las EvAP y sugirieron que se revisara el marco de estas últimas. Subrayaron el importante papel que cumple este instrumento para dar forma al próximo ciclo de estrategias para los países y para hacer más precisas las discusiones del Directorio relativas a las EAP. Al mismo tiempo, observaron que aún se pueden hacer mejoras, y destacaron la importancia de la identificación del país con los programas, la continua participación de los clientes y un mejor entendimiento de las condiciones específicas del país para elaborar informes creíbles de evaluación de la asistencia.

Entre las cuestiones específicas que planteó el Subcomité cabe mencionar las siguientes:

Enseñanzas aprendidas. Los miembros estuvieron de acuerdo en que las EvAP presentan un panorama más completo que las evaluaciones al nivel de los proyectos y subrayaron la importancia de que los países se identifiquen con los programas y de entender las complejidades de la economía política local.

A algunos les preocupaba que, según el informe, el Directorio —más que el personal del Banco— considerara que la EvAP es un instrumento útil. Los representantes del DEO respondieron que, si bien el diálogo es algo positivo, es frecuente que haya diferencias de opinión acerca de un proceso de evaluación. Agregaron que, a pesar de las diferencias, hay una creciente demanda de parte de las unidades a cargo de los países para que el DEO realice más evaluaciones al nivel de los países.

Algunos miembros estimaban que en las EvAP también se debería tener en cuenta la eficacia de la asistencia para el desarrollo proporcionada por otros donantes. Al mismo tiempo, reconocían las dificultades para evaluar y distinguir las distintas contribuciones en proyectos conjuntos. A un participante le interesaba saber qué enfoque (atribución o contribución) era más apropiado para la evalua-

ción del impacto. Los representantes del DEO estuvieron de acuerdo en que atribuir las contribuciones individuales no es tarea fácil, pero señalaron que se debería tratar de documentar la relación entre los efectos directos y las contribuciones de donantes individuales. De lo contrario, se podría cuestionar la justificación de la intervención de un donante individual. En el caso de iniciativas totalmente conjuntas, por ejemplo mediante fondos colectivos, la atribución sólo podría determinarse al nivel de la iniciativa conjunta.

Fortalecimiento de las EvAP. Los miembros apoyaron el marco revisado para las evaluaciones al nivel de los países y subrayaron la importancia fundamental de la cronología para entregar las EvAP: idealmente, seis a nueve meses antes de la presentación de la EAP. Observaron que era necesario asegurarse de que las EAP sean un reflejo de las EvAP anteriores y de que ambos documentos se basen en los resultados.

A algunos miembros les interesaba que en las EvAP se incluyeran las conclusiones de otros instrumentos, tales como las evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales y las encuestas sobre el clima para los negocios. Los representantes del DEO contestaron que si bien las primeras son una herramienta útil, no siempre se relacionan directamente con las calificaciones de las EvAP.

Los miembros subrayaron la importancia de asignar suficientes recursos para la preparación de la EvAP, incluida la participación de personal con conocimientos esenciales sobre las condiciones específicas del país. Un miembro señaló que la continua participación con el cliente a través del proceso de elaboración de la EvAP será un aporte significativo para fortalecer la capacidad a nivel local. Los representantes del DEO respondieron que el departamento recurre a grupos de expertos y a exámenes por los pares para mejorar la calidad de su labor, y que está explorando maneras de ampliar la participación tanto de los equipos a cargo de los países como de los clientes en las distintas etapas de la evaluación.

Riesgos. Una persona subrayó la importancia de analizar cuidadosamente los riesgos (incluido un examen en profundidad del verdadero historial y no de las intenciones declaradas) antes de emprender una EAP. Ello podría ayudar a mejorar la eficiencia en función de los costos y a reasignar re-

ursos en situaciones en que las condiciones del país no son propicias para preparar una EAP completa. Otro participante observó que algunas recomendaciones del informe podrían provocar una actitud de mayor aversión al riesgo por parte de los equipos a cargo del país, en tanto que en algunos casos, especialmente en situaciones de cambio radical, el Banco debería estar preparado para asumir riesgos con miras a lograr ciertos progresos. Los representantes del DEO respondieron que sería importante tomar medidas adecuadas de mitigación de riesgos para evitar que se acumulen deudas improductivas, cuya carga al final de cuentas recaería en los prestatarios, y que, en situaciones de cambio radical, el financiamiento del Banco se debería calibrar cuidadosamente conforme a los progresos en la implementación de las reformas.

Coordinación de los donantes. Algunos miembros estimaban que en el informe se deberían haber incluido las cuestiones relativas a la coordinación de los donantes, la armonización y la ventaja comparativa del Banco con respecto a otros donantes. Los representantes del DEO respondieron que el informe se concentra en la eficacia del Banco para ayudar a los propios países a asumir el liderazgo, no en la coordinación de los donantes, y que el DEO no evalúa la asistencia proporcionada por otros donantes. El DEO ha tratado el tema de la coordinación de los donantes en sus evaluaciones del proceso relacionado con la estrategia de reducción de la pobreza, el marco integral de desarrollo y una evaluación independiente de la coordinación de los donantes.

Muestra de países. Algunos miembros observaron que la muestra de EvAP incluía a pocos países pequeños o de ingreso bajo en dificultades y preguntaron si ello podría haber afectado la objetividad de las conclusiones finales. Los representantes del DEO respondieron que con frecuencia la elección de los sujetos para las EvAP se determina por las EAP de próxima presentación, lo que deja fuera a muchos Estados “frágiles” y Estados de ingreso bajo en dificultades que se incluyen en otros instrumentos, como las estrategias de apoyo durante la transición y las notas sobre la estrategia provisional para un país. Señalaron que el DEO continúa prestando suficiente atención a los pequeños Estados y también está preparando una evaluación sobre los países de ingreso bajo en dificultades.

NOTAS FINALES

1. Véase en el Anexo A una breve descripción del planteamiento metodológico de la EvAP del DEO (esta descripción puede encontrarse también en el sitio web del DEO: http://www.worldbank.org/oed/oed_cae_methodology.html).

2. Véase en el Anexo B una lista de las EvAP terminadas.

3. El DEO ha extraído enseñanzas de las EvAP en el pasado. En el *Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo* se recogen algunas enseñanzas de las EvAP más recientes terminadas en la fecha de redacción de dicho examen. En 2002 se analizaron las enseñanzas aprendidas en cuatro países africanos en un taller organizado por la Oficina Regional de África. Ese mismo año, el DEO preparó una nota sobre las enseñanzas aprendidas en relación con los países de ingreso bajo en dificultades (“Lessons for Low-Income Countries Under Stress”), para presentarla al Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo. En 2003, las enseñanzas de las evaluaciones realizadas en las economías en transición se sintetizaron en un estudio del DEO sobre esos países.

4. En muchos de estos países, la estabilización macroeconómica se vio obstaculizada por la falta de recaudación de ingresos, consecuencia de la debilidad del sistema de administración de impuestos y aduanas. Sufrió también la intermediación financiera porque se necesitó cierto tiempo para instaurar un sistema de pago eficiente, y los nuevos bancos privatizados carecían de capacidad para tomar decisiones sobre créditos comerciales. Los bancos centrales no tienen los medios para regular otros bancos. El desarrollo del sector privado se ve frenado porque el poder judicial muchas veces no puede aplicar medidas legislativas fundamentales para ese fin, en particular los derechos de propiedad privada, los derechos del acreedor, la legislación sobre situaciones de quiebra, las leyes antimonopolio, etcétera.

5. El Banco ha establecido varios nuevos instrumentos —préstamos programáticos para ajuste sectorial, préstamos adaptables para programas, y préstamos para aprendizaje e innovación— con el fin de respaldar las reformas que implican un largo proceso de aprendizaje y

que parecen responder bien a la situación de algunas economías.

6. Cabría citar como ejemplo el fortalecimiento de las secretarías estatales de educación, la puesta en marcha de sistemas de información y evaluación para la enseñanza primaria, y la instauración de normas operacionales mínimas en todas las escuelas de Brasil; el establecimiento de un marco jurídico reglamentario, los derechos de exploración y desarrollo, y los reglamentos ambientales en Perú; la introducción de un contrato de administración privada basado en el desempeño para el abastecimiento de agua en Jordania; el fortalecimiento de la Dirección General de Caminos en Guatemala; el aumento de la capacidad en el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Mongolia; la capacidad administrativa para adoptar las tarifas de los servicios públicos, conseguir la recaudación en efectivo y supervisar los resultados en Rusia, y el fortalecimiento del Ministerio de Agricultura en Zambia.

7. Las intervenciones del Banco en Brasil en los sectores de la salud, la educación y la infraestructura consiguieron resultados relativamente positivos, ya que el gobierno incluyó la educación, la salud y la infraestructura entre las prioridades de desarrollo. Por el contrario, en Marruecos el gobierno no había establecido todavía prioridades claras ni un programa para el sector de la educación. Dos proyectos de enseñanza, que se clausuraron en años recientes, tuvieron resultados poco satisfactorios y efectos institucionales insignificantes.

8. En el examen de la AIF realizado por el DEO y en el ARDE de 2003 se observó que la relación entre el desempeño normativo institucional de los países y los niveles de financiamiento se ha reforzado. Según un estudio retrospectivo sobre el financiamiento para fines de ajuste, en los últimos años la mayor parte —por no decir la totalidad— de dicho financiamiento se ha destinado a países con desempeño normativo superior a la media, y para sectores con un historial de progreso.

9. En Zambia, la retención de los desembolsos mientras no se hubieran cumplido las condiciones previas habría permitido situar antes en primer plano los proble-

mas relacionados con la gestión de gobierno, la reforma estructural y la cancelación de la deuda. En Zimbabwe, si el Banco hubiera optado en 1997–2000 por exigir la aplicación de las reformas en vez de una mera declaración de buenas intenciones, se habría enviado un mensaje claro a los dirigentes del país. En Rusia, si bien la adopción por el Banco de medidas de financiamiento en apoyo de la reforma de políticas en 1996–97 tenía como objetivo la reforma sistémica, el mensaje enviado a las autoridades rusas era que las consideraciones geopolíticas mantenían abierta la posibilidad de financiamiento de la comunidad internacional, independientemente de los errores y vacilaciones en la adopción del programa de reformas.

10. Por ejemplo, en la estrategia del Banco de 1993 para el Paraguay se mostró demasiado optimismo acerca del potencial de reforma y la capacidad de ejecución del país, dado su escaso historial en esas áreas. En Zimbabwe, las estrategias sobrevaloraron la receptividad y predisposición del gobierno a emprender reformas de los servicios paraestatales y de la administración pública. En Haití, la estrategia de 1996 no reconoció adecuadamente los riesgos planteados para el logro de los objetivos como consecuencia de los problemas políticos y de gobierno no resueltos, que minaron los intentos de promover el desarrollo económico. En Lesotho, a pesar de lo ocurrido en las elecciones de 1993, el Banco se mostró demasiado optimista al suponer que la democratización y la estabilidad podrían conseguirse poco tiempo después de las elecciones de mayo de 1998. En consecuencia, la estrategia de asistencia del Banco no incluyó planes de emergencia para el caso de que fracasara el proceso de democratización, que es lo que ocurrió.

11. En Kenya, por ejemplo, el nombramiento de un equipo de cambio en julio de 1999 y el comienzo de las reformas del sistema de gestión económica y normativa, propuestas ya mucho antes, fueron recompensadas con un préstamo para fines de ajuste cuando se habían cumplido sólo parcialmente las condiciones para dicho apoyo

especificadas en la estrategia de 1998 para el país. En Zambia, el excesivo optimismo dio lugar a condiciones menos orientadas a los resultados o formuladas vagamente en el financiamiento para el ajuste. En Marruecos, el Banco ofreció un préstamo en apoyo de la reforma de las políticas en los últimos años noventa con el fin de recompensar la evolución del país hacia un sistema político más abierto y su compromiso con la reforma. El préstamo era demasiado vago para conseguir una repercusión notable en ninguna de las esferas críticas de la reforma identificadas en la estrategia para el país. Muchas de las acciones adoptadas antes de la presentación al Directorio fueron medidas iniciales, algunas veces en forma de estudios o planes, y muchas otras no consiguieron resultados concretos.

12. La evaluación del DEO sobre la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME) reveló que las proyecciones de crecimiento poco realistas habían dado lugar a problemas de deuda.

13. Véase “Best Practice in Country Program Evaluation” (OCDE, Comité de evaluación del CAD). Allí puede encontrarse un primer intento por uniformar las metodologías para los donantes.

14. Véase DEO, 2002, pág. 28.

15. No se han preparado documentos de estrategia para Lesotho, Zimbabwe ni Eritrea.

16. Véase un análisis completo de este examen en el Anexo D.

17. En el Anexo A se incluye una descripción completa de la actual metodología de las EvAP.

18. Véase el Anexo F.

19. En el Anexo A se incluye una descripción y una definición de las calificaciones de las EvAP.

20. La expresión “programa de asistencia” se refiere a los productos y servicios generados en apoyo del desarrollo económico de un país cliente durante un período determinado, y el término “cliente” se refiere al país que recibe los beneficios de ese programa.

REFERENCIAS

- OED. 2004a. *2003 Annual Review of Development Effectiveness: The Effectiveness of Bank Support for Policy Reform*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2004a. *Economies in Transition: An OED Evaluation of World Bank Assistance*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2003. *Debt Relief for the Poorest: An OED Review of the HIPC Initiative*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2002. *2002 Annual Report on Operations Evaluation*. Washington, D.C.
- . 1999. *1999 Annual Review of Development Effectiveness*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), Comité de evaluación del CAD. 2004. “Best Practice in Country Program Evaluation”. Paris.

