

Précis

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL VERANO DE 1998

NÚMERO 165

¿Es eficaz el Banco Mundial? Los prestatarios opinan

MEDIANTE UNA ENCUESTA GALLUP SOBRE LAS opiniones de los países prestatarios y un estudio del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO)* se ha examinado el proceso de preparación y evaluación de los proyectos. En ambos informes se reseñan deficiencias que si bien no parecen exigir una reforma general de las normas actuales, sí aconsejarían una puesta a punto, en particular en lo que respecta a responder con mayor eficacia a las preocupaciones a nivel local.

Los puntos fuertes del proceso de evaluación de proyectos sobrepasan a sus deficiencias. En especial, su “eficacia” ha mejorado en forma constante desde los primeros años de la década de 1980, lo cual es particularmente digno de nota si se tiene en cuenta que el programa de actividades de desarrollo del Banco se ha hecho cada vez más exigente. La opinión general de los prestatarios es claramente positiva. La mayoría de los que respondieron a la encuesta estima que el desempeño del Banco es sólido, ha mejorado en los últimos cinco años y supera al de otros bancos multilaterales de desarrollo. En su mayor parte están satisfechos con las aptitudes profesionales y de comunicación del personal del Banco, así como con la capacidad de éste para aplicar prácticas óptimas mundiales, aumentar la eficiencia del proceso de adquisiciones, servir de agente catalizador para la obtención de cofinanciamiento y diseñar una reforma eficaz de la política sectorial.



Sin embargo, no todo es positivo. Los avances en cuanto a eficacia no han ido acompañados de mayor eficiencia. El costo unitario medio del proceso ha aumentado de forma constante en la década de 1990. Los resultados de la encuesta señalan que hay una brecha entre el Banco y otras partes interesadas fundamentales, en especial las organizaciones no gubernamentales (ONG), el sector privado y los beneficiarios. Si bien el desempeño del Banco Mundial es, en general, mejor que el de otros bancos multilaterales de desarrollo, va a la zaga de ellos en algunas esferas clave, a saber, la capacidad de centrarse en las necesidades de los prestatarios y reaccionar a ellas, y de hacerlo oportunamente. Otras evaluaciones del DEO han mencionado deficiencias en los procedimientos del Banco para llegar a conocer y evaluar las necesidades ambientales, institucionales y relacionadas con la pobreza.

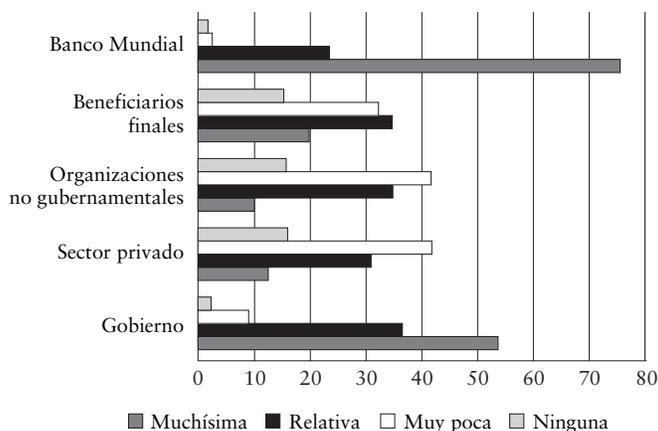
La encuesta de los prestatarios

La encuesta telefónica abarcó a 281 personas elegidas al azar de entre 750 que estaban familiarizadas con los proyectos del Banco, incluidas personas que trabajaban en ministerios de planificación y sectoriales, organismos de ejecución, empresas públicas y ONG locales. Los encuestados provenían de cuatro sectores (agricultura, infraestructura, asuntos sociales y finanzas) de 30 países que en conjunto representan la cobertura regional y el tamaño y nivel de ingreso de los países que conforman la cartera del Banco. Entre ellos se incluían prestatarios nuevos y otros de larga data.

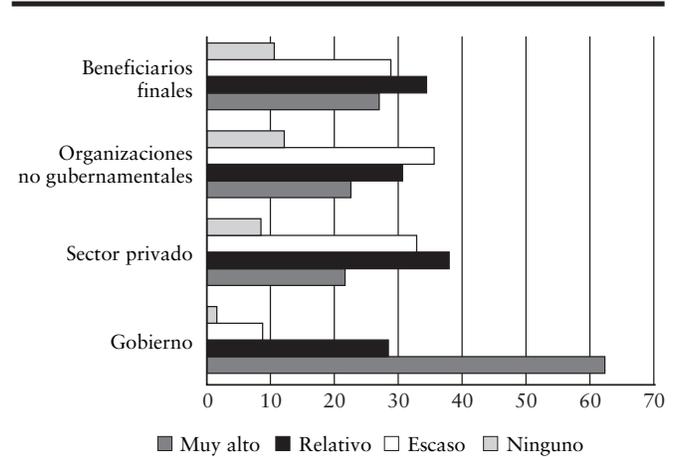
¿Cuán bien responde el Banco a las necesidades de los prestatarios?

El Banco es eficaz en la focalización de las necesidades de crecimiento económico y de gestión del sector público (47% y 39% de los encuestados, respectivamente,

Influencia de los interesados en el diseño final del proyecto



Grado de participación del personal del Banco en la tarea de promover la participación de los interesados



contestaron “mucho”), pero menos en las medidas para reducir la pobreza (un 27% dijo “mucho” y el 48%, “algo”) y en la gestión ambiental (33%, “mucho”, y 42%, “algo”).

La mayoría (72%) contestó que la eficacia del diseño de los proyectos ha mejorado, en especial en las opciones de reformas de políticas sectoriales y de preparación. Los encuestados fueron menos entusiastas acerca de la eficacia del diseño de los proyectos para adaptarse a cambios en proceso y centrarse en aspectos relativos a la capacidad institucional.

Existe a veces la percepción de que el Banco sobreestima las necesidades reales del prestatario. Más del 20% respondió que el Banco insistía “mucho” en condiciones de políticas y en servicios de expertos que los encuestados estiman innecesarios (en comparación con 10% respecto de los componentes físicos). Las opiniones negativas fueron más frecuentes entre los que pertenecían a ONG.

Capacidad para tener en cuenta las necesidades, espíritu de servicio y participación de los interesados

Los encuestados señalaron que el Banco había mejorado el proceso de preparación y evaluación de proyectos, en especial en cuanto a servir de agente catalizador del cofinanciamiento, acrecentar la transparencia de las adquisiciones y aplicar prácticas mundiales óptimas. Algunos expresaron una opinión negativa acerca de la eficacia del Banco para lograr consenso (25% dijo “nada” o “un poco”) y para utilizar plenamente los recursos locales (37%).

A menudo, los encuestados manifestaron preocupación por el excesivo control del Banco. Esta percepción queda reflejada en dos rubros de la investigación:

Utilidad de los mecanismos y entidades del Banco

El Banco obtuvo una buena calificación en cuanto a la utilidad de dos mecanismos: las condiciones de sus préstamos y los aportes de las misiones residentes (89% y 81%, respectivamente, dijeron “algo útil” y “muy útil”). Los encuestados del sector financiero y de los nuevos prestatarios encontraron particularmente útil la condicionalidad de los préstamos. Sin embargo, el Banco no fue bien calificado en lo referente al uso de consultores en sus misiones: más del 40% dijo que la proporción de éstos era excesiva. Nuevamente, en esto las opiniones menos favorables fueron las de los miembros de ONG y las más positivas las de los funcionarios de los ministerios.

¿Cuán bien se desempeña el Banco?

Los encuestados se manifestaron “satisfechos” o “muy satisfechos” con el trato personal y la pericia técnica del personal del Banco. Sin embargo, un porcentaje significativo (que oscila entre 18% y 22%) estaba “muy insatisfecho” o “insatisfecho” con tres aspectos, a saber, la continuidad del equipo, los conocimientos en materias institucionales y la familiaridad con el país.

Una gran mayoría de los encuestados afirmó que el Banco se ha desempeñado mejor que otros bancos multilaterales de desarrollo (54%) o tan bien como éstos (38%) y que, por ejemplo, su competencia técnica, procedimientos y servicios de asesoramiento en cuestiones de políticas eran superiores. La mayor parte estimó que el desempeño del Banco ha mejorado en los últimos cinco años (64%) o permanecido igual (26%). Entre los aspectos en los que ha habido mejora se citan la comprensión de la complejidad de los países y del sector privado, la capacidad para hacer uso de la participación local, la prestación de una mayor atención al medio ambiente y, en general, un proceso de evaluación de proyectos más eficiente. A pesar de los progresos señalados, los prestatarios siguen considerando los componentes como eslabones débiles del proceso.

El estudio del DEO

Para evaluar las seis dimensiones básicas de la evaluación de proyectos definidas en el Documento 2.20 del Manual de Operaciones —a saber, económica, técnica/ambiental, institucional, financiera, comercial y sociológica—, el estudio utiliza entrevistas al personal, grupos de representantes de los interesados y datos estadísticos fidedignos. El estudio se basa en el análisis de las conclusiones de la encuesta y las corrobora.

Eficacia

En el proceso de evaluación de los resultados, la medición primaria corresponde a la calidad desde un principio. Las clasificaciones del DEO de los proyectos

terminados y las clasificaciones globales de la compañía consultora noruega ECON de proyectos aprobados a partir de 1991 señalan que la calidad inicial en general ha mejorado constantemente desde mediados de la década de 1980. Sin embargo, el ritmo de ese progreso ha disminuido ligeramente, a medida que los requisitos de evaluación del Banco se han ampliado de forma gradual como reflejo de las exigencias crecientes del programa de actividades de desarrollo, que incluye el medio ambiente, las instituciones y los sectores sociales y, dentro de éstos, los reasentamientos involuntarios y las poblaciones indígenas. No obstante, es digno de nota el mejoramiento constante en la eficacia de la evaluación de los proyectos, es decir, el grado en que se han cumplido las normas en evolución.

Sin embargo, no todo es positivo. Los estudios del DEO y del Departamento de Políticas de Operaciones han señalado deficiencias persistentes en cuanto a análisis económico, evaluaciones de efectos ambientales y de la pobreza, y seguimiento y evaluación. El estudio del DEO indica que la evaluación de proyectos sigue siendo especialmente débil en lo referente a provocar la participación de los prestatarios y beneficiarios, determinar rigurosamente las capacidades institucionales (particularmente el compromiso de los países y los riesgos) y calcular el impacto de los proyectos en la pobreza. La encuesta corrobora esta apreciación.

Las conclusiones del estudio señalan que hay diferencias significativas en la calidad inicial entre los diversos sectores; hay puntos débiles en los de abastecimiento de agua, desarrollo urbano y, más recientemente, medio ambiente, y puntos fuertes en los de educación y salud pública. Igualmente, existen diferencias significativas entre las regiones, con una buena calidad uniforme en Asia oriental y el Pacífico, algún mejoramiento en África y Oriente Medio y norte de África, y un deterioro reciente en América Latina y Asia central.

Eficiencia

Los datos disponibles sobre mediciones clave de los insumos (o “eficiencia”) ofrecen un contraste en cuanto al desempeño del Banco: la tasa a la que han aumentado los gastos durante la década de 1990 ha superado al incremento más moderado en las calificaciones de la calidad desde un principio durante el mismo período. Dos dimensiones reflejan esta tendencia: en primer lugar, el costo medio total del financiamiento por proyecto (expresado en semanas/personal) aumentó en forma constante durante toda esa década (en especial si se incluye el correspondiente costo registrado de los consultores del Fondo Fiduciario), y en segundo término, el costo de abandonar un proyecto, ha aumentado considerablemente en años recientes, sobre todo en África. Tampoco ha

habido progreso en cuanto a la duración media total de la tramitación (desde el documento inicial sobre el proyecto hasta la aprobación del préstamo), que ha permanecido más o menos igual en los últimos ocho años.

Esta aparente tendencia al empeoramiento en la eficiencia del proceso de evaluación tuvo sus raíces, hasta hace poco, en la persistencia de algunas limitaciones críticas puestas de manifiesto en el estudio del DEO, a saber:

- instrumentos crediticios inflexibles (que hacían difícil e innecesariamente costoso recurrir a la experimentación y a proyectos piloto);
- procedimientos internos rígidos (en particular, la uniformidad de los requisitos en materia de documentación y los procedimientos de examen y autorización), y
- el carácter aislado del Banco, que hacía hincapié en la profundidad analítica, premiaba las intervenciones de mayor envergadura y visibilidad, desalentaba correr riesgos, diluía las responsabilidades y quitaba importancia a la necesidad de obtener información externa.

¿Cómo puede perfeccionarse el proceso?

El mayor reto que enfrenta el proceso de evaluación de proyectos del Banco es mantener la mejora sostenida en

la calidad desde un principio lograda en la última década al tiempo que se invierte el reciente deterioro por el lado de los costos.

La encuesta confirmó que el proceso debería estimular el que los gobiernos asumieran los proyectos como propios y participaran en ellos. Según numerosos análisis, la participación del prestatario es un indicador importante de la calidad inicial, y este aspecto es actualmente uno de los más flojos en la evaluación de los proyectos.

El Banco debería intensificar sus esfuerzos por lograr una mayor participación de los prestatarios y beneficiarios en la preparación y evaluación de los proyectos mediante la descentralización de las funciones de gestión a nivel de los países, la utilización de estrategias de asistencia a éstos más participativas y la capacitación en técnicas de participación y facilitación, así como haciendo más explícito el nuevo sistema de evaluación. Asimismo, debería proporcionar apoyo de supervisión a los prestatarios débiles, junto con enseñanza sobre prácticas óptimas y capacitación a la medida. Finalmente, a fin de estimular a los prestatarios a asumir los proyectos como propios, debería generalizarse el uso de mecanismos ordinarios de intercambio de información (tales como la encuesta realizada para el estudio) a los niveles institucionales y de unidades de países

Précis

**The Effectiveness of the Bank's Appraisal Process: An OED Study*, de Alain Barbu, Informe No. 17167, 13 de noviembre de 1997. Los miembros del Directorio Ejecutivo y el personal del Banco pueden obtener este informe en la Unidad de Documentos Internos y en los centros de servicios de información regionales. El público en general puede solicitarlo al InfoShop del Banco Mundial:

Tel.: 1-202/458-5454

Fax: 1-202/522-1500

Correo electrónico: pic@worldbank.org

Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la Directora, Elizabeth Campbell-Pagé, tel.: 1-202/473-5365, fax: 1-202/522-3125, correo electrónico: ecampbellpage@worldbank.org

Por favor, dirijan todos los pedidos y consultas sobre las publicaciones al DEO, tel.: 1-202/458-4497, fax: 1-202/522-3200, correo electrónico: OED_Help_Desk@worldbank.org

Esta y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD: OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones, Conocimiento y Asociaciones (OEDPK), del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial o a sus instituciones afiliadas.