

Précis

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL INVIERNO DE 2004 NÚMERO 235

Informe anual sobre evaluación de operaciones de 2003: un renovado énfasis en los resultados

La comunidad del desarrollo soporta presiones internacionales cada vez mayores para demostrar el valor agregado de su labor e intensificar la orientación hacia los resultados en la gestión de la ayuda. En el documento *2003 Annual Report on Operations Evaluation* (Informe anual sobre evaluación de operaciones de 2003) se reconoce el mayor énfasis que ha puesto el Banco en la obtención de resultados y la eficacia de sus actividades en pos del desarrollo, así como las medidas que ha adoptado para promover la orientación hacia los resultados en los países clientes. Además, se examinan los marcos de seguimiento y evaluación que aplica el Banco, se evalúa su eficacia, y se señalan las esferas donde pueden incorporarse mejoras.

Antecedentes

A través de este informe anual, el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) cumple su mandato de evaluar la situación, la eficacia y los avances realizados para mejorar el seguimiento y la evaluación de la eficacia en términos de desarrollo de las actividades del Banco Mundial. En el informe anual del año pasado se examinó la evolución de los controles y las actividades de seguimiento y evaluación del Banco durante los últimos 10 años. En dicho informe se destacaba el progreso realizado desde 1992 para lograr una mayor rendición de cuentas por parte del personal, poner énfasis en la ejecución de los proyectos de la cartera e intensificar la supervisión de la eficacia en términos de

desarrollo llevada a cabo por la administración y el Directorio Ejecutivo. En el informe de 2003 se reconoce el mayor énfasis que el Banco puso el año pasado en la obtención de resultados y la eficacia de sus actividades en pos del desarrollo, así como las medidas que ha adoptado para promover la orientación hacia los resultados en los países clientes. Además, se examinan los marcos de seguimiento y evaluación que aplica el Banco, se evalúa su eficacia, y se señalan las esferas donde pueden incorporarse mejoras y aquellas que requieren más atención por parte de la administración. Este enfoque responde al pedido efectuado por el Directorio Ejecutivo en julio de 2002 de que el informe anual versara específicamente sobre las esferas



donde es más necesario lograr avances y en los aspectos del seguimiento y la evaluación que han quedado rezagados, como el sistema de calificación institucional, las asociaciones y el seguimiento de los fondos fiduciarios. La administración ha reconocido que existen algunas deficiencias o carencias.

Un renovado énfasis en los resultados

Recientemente, varios acontecimientos han incrementado las presiones para que los países, el Banco y los organismos donantes demuestren los resultados de la asistencia para el desarrollo. El Marco Integral de Desarrollo, la Iniciativa para los países pobres muy endeudados, el Acuerdo sobre la decimotercera reposición de los recursos de la AIF y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza constituyen iniciativas destinadas a asociar de manera más directa los flujos de asistencia para el desarrollo con resultados demostrables.

El mayor énfasis en los resultados fue también uno de los principales elementos que impulsaron el consenso en materia de desarrollo alcanzado en la Conferencia sobre la

Financiación para el Desarrollo que se llevó a cabo en 2002 en Monterrey. Desde entonces, los organismos de desarrollo, incluido el Banco Mundial, han redoblado sus esfuerzos para demostrar y divulgar los resultados obtenidos.

Dentro del Banco, el Foro Estratégico de 2002 (posteriormente rebautizado como Foro sobre Implementación, evento anual durante el cual la administración tiene la oportunidad de evaluar los progresos alcanzados y tomar decisiones sobre las medidas futuras, seguido de actividades para verificar la puesta en práctica de dichas medidas) dio un nuevo impulso a la necesidad de cuantificar y demostrar los resultados. En septiembre de 2002 se puso en marcha la iniciativa denominada *Mejoras en la medición, seguimiento y gestión para el logro de resultados en términos de desarrollo* (o *Gestión orientada al logro de resultados*), que procura establecer un marco para intensificar la orientación hacia los resultados en el Banco y en los países clientes. En diciembre de 2002 se sometió a consideración del Comité sobre la Eficacia en Términos de Desarrollo del Directorio Ejecutivo del Banco un plan para la aplicación de dicha iniciativa.

Mientras la comunidad del desarrollo y los países clientes procuran alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio y otras metas de desarrollo, la administración del Banco debe traducir esos objetivos en un conjunto de efectos directos, y proporcionar indicadores susceptibles de seguimiento, puntos de referencia para determinar los progresos realizados, y datos básicos adecuados para demostrar las mejoras en el desempeño y evaluar la eficacia de su labor.

Seguimiento y evaluación de las operaciones: La situación del Banco

Seguimiento

El Banco debe establecer los efectos directos que espera producir en todos los niveles de sus operaciones y elaborar indicadores susceptibles de seguimiento, datos básicos y puntos de referencia que permitan determinar los progresos realizados para producir dichos efectos. Aunque la administración cuenta con un sólido marco de seguimiento para las operaciones individuales de préstamos para proyectos de inversión, se debe poner más énfasis en establecer claramente los efectos directos previstos e indicadores susceptibles de seguimiento. En el proceso de formulación de proyectos y de estrategias de asistencia a los países, y en los documentos correspondientes, se debería establecer sistemáticamente cuáles son los objetivos para el Banco referentes a los efectos directos, vincular de manera explícita la intervención del Banco con los efectos directos previstos, y definir con claridad los indicadores del desempeño. Con las estrategias de asistencia a los países basadas en los resultados, que se están aplicando en forma experimental, se procura lograr que la asistencia del Banco a cada país esté más orientada a producir tales efectos directos. Es necesario asignar más importancia a los efectos directos en las operaciones de financiamiento para fines de ajuste y las operaciones no crediticias, las actividades de divulgación de conocimientos y

Seguimiento y evaluación: ¿qué significan estos términos?

El *seguimiento* comprende la verificación regular y constante de los insumos, productos, efectos directos e impactos de las actividades en pos del desarrollo en comparación con los resultados previstos. Se puede llevar a cabo en el ámbito de los proyectos y programas, y en los niveles sectorial, nacional o mundial. Para realizar el seguimiento es necesario establecer: 1) un conjunto de indicadores de los resultados junto con metas susceptibles de seguimiento, puntos de referencia para determinar los progresos realizados y datos básicos, así como directrices para la recopilación de datos, los análisis y la presentación de informes; 2) procedimientos de garantía de calidad, antes y durante la implementación, y 3) exámenes simultáneos del avance en la implementación. El propósito del seguimiento es proporcionar a la administración información que le permita tomar decisiones para mejorar la implementación.

La *evaluación* es la cuantificación sistemática y objetiva de la medida en que los programas operacionales y las actividades producen los resultados esperados. A diferencia del seguimiento, en la evaluación se intenta establecer la causalidad y la atribución. Sirve de base para la rendición de cuentas y el aprendizaje por parte del personal, la administración y los clientes. La información obtenida a través de las evaluaciones se utiliza para establecer nuevas orientaciones, políticas y procedimientos. En el Banco, la evaluación *ex post* (que se realiza al completarse la actividad o posteriormente) consta de tres elementos: los informes de terminación presentados por los jefes de la actividad, los exámenes internos o externos realizados por la administración (autoevaluación), y la evaluación independiente realizada para el Directorio Ejecutivo.

las estrategias sectoriales del Banco. Los procedimientos de garantía de calidad del Banco deberían ser más amplios a fin de permitir una mayor orientación hacia los efectos directos y evaluabilidad.

En los informes de situación se deberían utilizar los indicadores del desempeño establecidos durante la etapa de diseño de las operaciones para verificar y evaluar los progresos en la implementación comparándolos con los efectos directos especificados. El seguimiento de los avances en la implementación en contraste con los efectos directos previstos es deficiente en el caso de las donaciones y los programas mundiales, los fondos fiduciarios, las estrategias sectoriales y las iniciativas de divulgación de conocimientos. La administración ha puesto en marcha reformas para mejorar el seguimiento de los fondos fiduciarios y los programas mundiales, pero todavía es muy pronto para formular comentarios sobre su eficacia. Para mejorar el seguimiento del impacto en términos de desarrollo de las actividades financiadas por fondos fiduciarios, el Banco podría vincular el seguimiento y la presentación de informes sobre el uso y el desempeño de los fondos fiduciarios con la principal actividad en pos del desarrollo financiada por esos fondos. Se está elaborando un sistema para hacer el seguimiento de la aplicación de las estrategias sectoriales.

Evaluación

El marco para la autoevaluación por parte de la administración y para la evaluación independiente que realiza el DEO es más sólido a nivel de los proyectos. A nivel de los países, el marco para la evaluación independiente, que abarca las evaluaciones de la asistencia a los países del DEO, está bien establecido. La reciente incorporación de los informes finales sobre las estrategias de asistencia a los países responde a una recomendación efectuada hace tiempo por el DEO y llena lagunas en las autoevaluaciones a nivel de los países. No obstante, aún no se han solucionado otras deficiencias de las autoevaluaciones y las evaluaciones independientes. La autoevaluación de las estrategias sectoriales, las operaciones no crediticias, los fondos fiduciarios y las iniciativas de divulgación de conocimientos es deficiente. Se están preparando nuevas iniciativas para mejorar la autoevaluación de las donaciones y los programas mundiales, pero todavía es muy pronto para evaluar su eficacia. También es necesario mejorar la evaluación independiente de las estrategias sectoriales y los programas mundiales.

Desempeño en el plano institucional

La administración tiene previsto informar sobre el desempeño del Banco en el plano institucional transformando el *Examen anual de los resultados de la cartera* en un informe integral sobre los resultados de todas las actividades del Banco, incluidas las iniciativas a nivel institucional tales como los programas mundiales, el fortalecimiento de la capacidad y la divulgación de conocimientos. La administración también ha formulado un marco para la medición de los resultados de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) con el propósito

de informar a los donantes sobre los avances realizados para alcanzar importantes resultados en términos de desarrollo en los países que pueden recibir financiamiento de la AIF.

Funciones y responsabilidades

En el siguiente cuadro se señalan las funciones y los mandatos específicos que cumplen las distintas unidades del Banco en cuanto al seguimiento y la evaluación de sus resultados en términos de desarrollo. El DEO es la única unidad facultada para realizar evaluaciones independientes de la eficacia en términos de desarrollo de las operaciones del Banco.

Seguimiento y evaluación de la eficacia en términos de desarrollo de las operaciones del Banco

<i>Seguimiento y autoevaluación (presentación de informes a la administración)</i>	<i>Evaluación independiente (presentación de informes al Directorio Ejecutivo)</i>
Unidad de Garantía de Calidad y Cumplimiento ^a	DEO
Grupo de Garantía de Calidad	
Equipos responsables de la calidad y servicios administrativos de las oficinas regionales	
Coordinadores de redes y sectores; Red de políticas	

a. Asegura el cumplimiento de las salvaguardias respecto de los proyectos desde el comienzo y durante la supervisión.

Fortalecimiento y seguimiento de la capacidad de evaluación en los países clientes

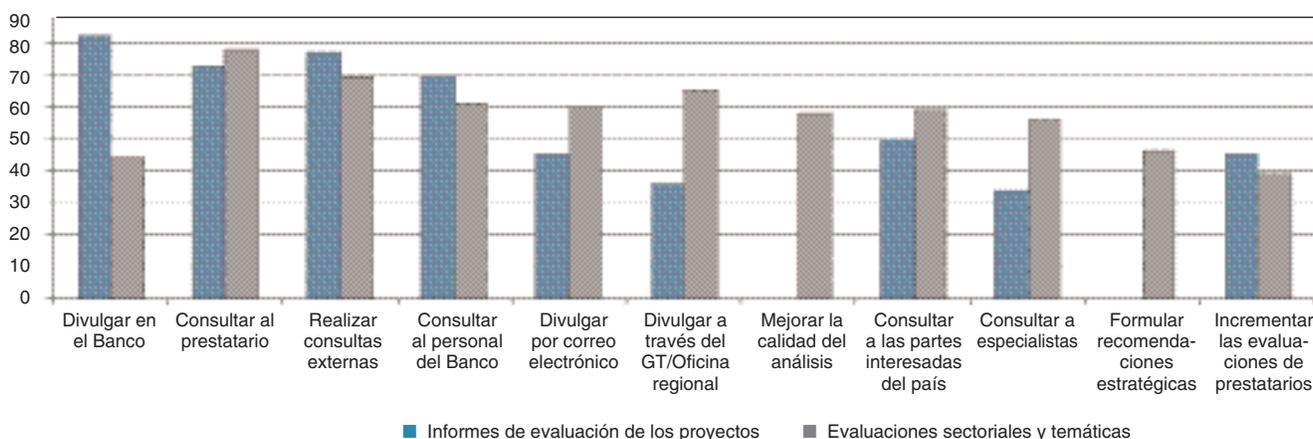
Las actividades de seguimiento y evaluación que realizan el Banco y el prestatario están estrechamente vinculadas: el Banco se basa en la información proporcionada por el país para evaluar los resultados de sus intervenciones a nivel del proyecto y del sector y con respecto al país. Sin embargo, las limitaciones de este último en materia de seguimiento y evaluación —que incluyen la falta de datos, sistemas y evaluadores idóneos— han motivado al Banco y a otros donantes a adoptar un método “de enclave” para estas actividades, con escaso énfasis en la creación de sistemas sostenibles y en el fortalecimiento de la capacidad en el país. Como resultado de esta práctica, los prestatarios deben soportar la carga de múltiples procedimientos de seguimiento y evaluación impuesta por los donantes. El Banco ha desarrollado actividades para ayudar a los prestatarios a intensificar la orientación hacia los resultados y fortalecer la capacidad de evaluación a fin de mejorar el desempeño de la administración pública. No obstante, ha realizado pocos progresos para incorporar el fortalecimiento de la capacidad de evaluación en sus operaciones.

Autoevaluación en el DEO

Este año, el DEO realizó una encuesta entre una audiencia muy pertinente —los evaluados— para conocer su reacción ante dos de sus productos: los estudios sectoriales y temáticos y los informes de evaluación de los proyectos. Los resultados de la encuesta señalan que, en el caso de los estudios sectoriales y temáticos, el DEO debería aclarar y presentar mejor su

Recomendaciones del personal del Banco al DEO

Porcentaje de encuestados



Nota: GT = Grupo temático.

metodología, incluida la información y documentación probatoria. Además, debería determinar mejor quiénes son los destinatarios de las evaluaciones sectoriales y temáticas y de las evaluaciones de los proyectos entre el personal del Banco y difundirlas entre ellos, así como mejorar las consultas con los prestatarios.

El DEO ha puesto en práctica la mayoría de las recomendaciones formuladas en el Informe anual sobre evaluación de operaciones de 2002. No obstante, aún no se

han solucionado totalmente dos problemas. En primer lugar, la divulgación interna de los productos del DEO debe ser más eficaz, para lo cual hace falta establecer más claramente quiénes son sus destinatarios y promover una participación activa en los eventos regionales y sectoriales. En segundo lugar, antes de calificar los informes finales sobre las estrategias de asistencia a los países, el DEO debería contar con procedimientos más transparentes para debatir y entender las diferencias que pueda tener con la administración respecto de las calificaciones.

Respuesta de la administración

En términos generales, los portavoces de la administración estuvieron de acuerdo con las recomendaciones formuladas en el Informe anual sobre evaluación de operaciones, pero señalaron que aún quedan por resolver cuestiones relativas a la cronología y el orden de sucesión de las medidas, y a las soluciones de compromiso. Los siguientes comentarios de la administración responden a las mencionadas recomendaciones:

- La administración está colaborando con el DEO en la formulación de una política operacional que establece las funciones y responsabilidades en la autoevaluación y la evaluación independiente.
- Se ha asignado la más alta prioridad a intensificar la orientación hacia los resultados en las estrategias de asistencia a los países, y a preparar los correspondientes informes finales en forma eficaz. Ello es esencial para lograr que el apoyo en el marco del modelo operativo para los países sea más pertinente y eficaz, y para ayudar a los prestatarios a realizar una gestión orientada a la obtención de resultados; además, constituirá la columna vertebral del seguimiento institucional y los informes sobre los resultados.
- En el informe final sobre la estrategia de asistencia a un país se incluirá una síntesis de la autoevaluación de los servicios no crediticios, adoptando la perspectiva del país respecto de un programa completo y empleando la cadena de resultados establecida para cada estudio económico y sectorial. Las juntas sectoriales también establecerán directrices sobre las prácticas recomendadas para los planes de acción verificables que se incluirán en los estudios económicos y sectoriales de diagnóstico, medida que permitirá mejorar la evaluabilidad de dichos diagnósticos. Los exámenes de los estudios económicos y sectoriales realizados por el Grupo de Garantía de Calidad en el ámbito de cada tarea se complementarán con las evaluaciones de los programas de estudios económicos y sectoriales por países, las que hasta hace poco se realizaban con carácter experimental y ahora se incorporarán a las actividades habituales. Además, la administración está estudiando el formato de las síntesis de terminación de estudios económicos y sectoriales con miras a simplificarlas e intensificar su orientación hacia los resultados.
- Se requiere más tiempo para la plena aplicación de las medidas tendientes a intensificar el seguimiento y la evaluación de las actividades de los fondos fiduciarios. Se ha dado la más alta prioridad a los programas y asociaciones mundiales. El Consejo y la Secretaría de Programas y Asociaciones Mundiales, y de reciente creación, se están ocupando de estas cuestiones mediante la constante incorporación de mejoras en el diseño de los instrumentos de seguimiento y evaluación para estas actividades.

Recomendaciones

En el informe se formulan las siguientes recomendaciones a la administración:

- Emitir una Política Operacional/Norma de Procedimiento del Banco que establezca el mandato, el marco, las funciones y las responsabilidades para el seguimiento, la autoevaluación y la evaluación independiente.
- Incorporar una mayor orientación hacia los resultados en

las estrategias de asistencia a los países y un marco de autoevaluación para la asistencia del Banco a nivel del país.

- Fortalecer el seguimiento y la evaluación de los efectos directos en términos de desarrollo en el caso de las actividades financiadas por fondos fiduciarios.
- Intensificar la orientación hacia los resultados y mejorar la evaluación de las actividades no crediticias, a nivel tanto general como de cada tarea (individualmente o en grupos).

Perspectiva del Directorio Ejecutivo

Los integrantes del Comité sobre la Eficacia en Términos de Desarrollo señalaron que respaldaban en general las recomendaciones formuladas en el Informe anual sobre evaluación de operaciones, e hicieron hincapié en que:

- El marco de las actividades de seguimiento y evaluación del Banco debería abarcar todas sus operaciones, incluidas las estrategias sectoriales, el financiamiento para fines de ajuste y las actividades no crediticias. Además, instaron a la administración a emitir la nueva Política Operacional/Norma de Procedimiento del Banco sobre seguimiento y evaluación, y recomendaron que ésta debería reflejar los resultados del examen sobre la función de evaluación y el mandato del Director General, Evaluación de Operaciones, efectuado por el Comité.
- Debería garantizarse la evaluabilidad de todas las operaciones de inversión y para fines de ajuste en la etapa de diseño de las mismas.
- Integrantes del Comité expresaron inquietud acerca de si la respuesta de la administración para fortalecer la evaluación de los estudios económicos y sectoriales y las actividades no crediticias era adecuada.
- El Comité respaldó el plan a mediano plazo de la administración para transformar el *Examen anual de los resultados de la cartera* en un informe integral que refleje mejor la aplicación de la iniciativa sobre la gestión orientada al logro de resultados.
- El Comité pidió a la administración que continuara informando al Directorio sobre los avances en la ejecución del programa y el plan de acción sobre la gestión orientada al logro de resultados.
- Los integrantes del Comité instaron a la administración a fijar metas claras respecto de la naturaleza y el alcance de la capacidad de evaluación que se podría crear en países individuales o en grupos de países, y recomendó usar esa información como base para formular programas participativos y de colaboración que permitan atender las necesidades y demandas de los países.



Director General, Evaluación de Operaciones: *Gregory K. Ingram*
 Director, Departamento de Evaluación de Operaciones: *Ajay Chhibber*
 Gerente, Evaluaciones y Métodos Institucionales: *Victoria Elliott*
 Jefe de Proyecto: *Deepa Chakrapani*

► El presente *Précis* se basa en el informe titulado *2003 Annual Report on Operations Evaluation*

► El informe completo se puede consultar en:
<http://www.worldbank.org/oed/>

► Los Directores Ejecutivos y el personal del Banco pueden obtener los *Précis* en la Unidad de Documentos Internos y en los centros de servicios de información regionales, y el público en general en el InfoShop del Banco Mundial. También se pueden obtener gratuitamente solicitándolos al Centro de Consultas del DEO: eline@worldbank.org o llamando al 1-202/458-4497.

EXONERACIÓN DE RESPONSABILIDAD: Las opiniones expresadas en este boletín son las del personal y editores del Departamento de Evaluación de Operaciones y no deben atribuirse al Banco Mundial, sus instituciones afiliadas o sus Directores Ejecutivos.

Précis aussi disponible en français
Précis also available in English

Editora de la serie: *Caroline McEuen*
 @ <http://www.worldbank.org/oed>