

Précis

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL VERANO DE 2002 NÚMERO 224

Mejoramiento de la gestión de los programas de donaciones

Durante 30 años, las donaciones como instrumento operacional del Banco Mundial han sido objeto de controversia. En la práctica, han demostrado su utilidad en aquellas circunstancias en que no es posible atender a una importante necesidad de desarrollo mediante financiamiento o mediante el apoyo de los asociados del Banco. Sin embargo, no siempre se han aplicado los criterios adecuados para su gestión.

Pese a su carácter polémico, las donaciones externas han demostrado ser un instrumento útil para lograr los objetivos de desarrollo del Banco. La creciente importancia del desarrollo social y de los recursos humanos y la mayor demanda de asistencia para el fortalecimiento de las capacidades han producido un cambio en el mandato del Banco, y exigen una variedad de instrumentos más amplia que la ofrecida por las operaciones de financiamiento exclusivamente. Las nuevas alianzas para el desarrollo creadas para hacer frente a los déficit de los bienes públicos mundiales requieren que el Banco ponga "sobre el tapete" dinero en forma de donaciones con el objeto de atraer fondos de otras fuentes.

Creación de un programa de donaciones

El Banco inició su participación en el otorgamiento de donaciones externas en 1972, a través de su colaboración con la Fundación Ford y la Fundación Rockefeller para el establecimiento de lo que sería el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR). Ambas fundaciones tenían interés en que el Banco llevara la iniciativa con respecto a esa actividad debido a su ventaja comparativa en cuanto a movilizar apoyo financiero y fomentar la

colaboración entre los donantes. Además de proporcionar fondos en forma de donaciones, el Banco convino en albergar a la secretaria del CGIAR y sufragar la totalidad de los gastos de ésta. Mirando hacia atrás, resulta evidente que el Banco desempeñó satisfactoriamente sus múltiples responsabilidades. No obstante, al adoptar la decisión sobre el CGIAR no se observaron las normas habituales sobre otorgamiento de donaciones y se sentó un precedente que hizo difícil la aplicación posterior de una disciplina estricta con respecto a la observancia de dichas normas.

El financiamiento para programas de donaciones aumentó de US\$40 millones aproximadamente en 1985 a US\$122 millones en 1998, cuando se iniciaron las actividades del Fondo de Donaciones para el Desarrollo. El Fondo fue creado para agrupar todos los programas de donaciones del Banco, con excepción de los programas de donaciones de emergencia y las donaciones destinadas específicamente a determinados países.

El Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), en un examen de los programas de donaciones del Banco realizado en 1998, evaluó los procedimientos



establecidos, y se concentró en determinar si el proceso de gestión de los programas de donaciones del Banco contribuía eficazmente a lograr los objetivos de desarrollo de éste.

Conclusiones

En su examen de 1998 el DEO logró evaluar la importancia, eficacia y eficiencia de los programas de donaciones del Banco que representaban alrededor del 80% del presupuesto para donaciones del ejercicio de 1997, si bien los sistemas de seguimiento y evaluación de los distintos programas presentaban grandes diferencias, había disparidades en la preparación y difusión de los informes de evaluación, y no existía un régimen de evaluación sistemática del programa de donaciones en su conjunto. En general, las donaciones produjeron resultados positivos en términos de desarrollo, especialmente en las esferas de la salud y las investigaciones agrícolas. Por ejemplo:

- El programa de lucha contra la ceguera de los ríos, iniciado en 1974, eliminó en gran parte esa enfermedad en 11 países de África occidental. Brindó protección a 40 millones de personas y curación a 1,8 millones. La eliminación de la enfermedad permitió acceder nuevamente a 25 millones de hectáreas de tierra fértil para el cultivo de alimentos.
- El CGIAR ayudó a mejorar la producción de alimentos y los ingresos de los pequeños agricultores, lo que redundó en beneficios para los consumidores.

Sin embargo, aunque se informó de que muchos programas de donaciones habían reportado beneficios, la insuficiencia de los datos y el carácter anecdótico de los informes impidieron extraer conclusiones definitivas sobre su eficacia en términos de desarrollo.

Gestión de los programas de donaciones del Banco

La credibilidad de los programas de donaciones depende de que se exija la aplicación de criterios adecuados para la selección y ejecución de esos programas. Se han otorgado donaciones para una gran variedad de propósitos que guardan relación con la misión del Banco: hacer frente a situaciones de emergencia, aumentar la eficacia del Banco atendiendo a aquellas necesidades transnacionales respecto de las cuales el suministro de financiamiento es difícil o imposible, proporcionar capital simiente para atraer a otros proveedores de fondos, aumentar la comprensión y la conciencia de los problemas del desarrollo y discutir ideas de importancia estratégica para el Banco, respaldar proyectos innovadores y de alto riesgo para los que sería inapropiado proporcionar financiamiento, y promover la formación de asociaciones y consolidarlas. La dificultad de elegir

entre objetivos tan dispares es evidente. ¿Cuán apropiados son, entonces, los procedimientos utilizados por el Banco para adoptar esas decisiones tan difíciles, si se los compara con los utilizados por otras instituciones?

El DEO comparó el proceso de otorgamiento de donaciones del Banco con un conjunto de normas generalmente aceptadas para las instituciones que otorgan donaciones, y determinó que cumplía la mayoría de ellas. El Banco había establecido un conjunto de criterios racionales conforme a los cuales se determinaría si el otorgamiento de donaciones se justificaba o no. Los tres criterios más importantes —sobre la base de los cuales el DEO evaluó los programas de donaciones vigentes— son la subsidiariedad, una relación en condiciones de igualdad con el donatario, y una estrategia de retirada bien concebida. Aunque hace mucho que esos elementos vienen formando parte del proceso de aprobación de las donaciones del Banco, cuando se realizó el estudio no se habían aplicado en forma estricta, pese a que como resultado de la puesta en marcha del Fondo de Donaciones para el Desarrollo, la gestión se había hecho más rigurosa (véase el cuadro).

Subsidiariedad

El principal riesgo que encierran las donaciones es el riesgo moral: el dinero fácil tiene la tendencia a desplazar a los créditos. A menos que se destinen específicamente a un fin determinado, las donaciones pueden entrar en competencia con los propios programas de financiamiento del Banco. El principio de la subsidiariedad es un seguro contra esa eventualidad, razón por la cual el Banco debería proporcionar donaciones sólo en los casos en que una actividad satisface los objetivos del Banco pero los préstamos u otros instrumentos resultan inadecuados, y sin la participación del Banco, no se podría disponer de financiamiento de los asociados de éste. En el examen de 1998 se señaló que algunos programas no cumplían plenamente este criterio. El programa de pequeñas donaciones y el Fondo para el Desarrollo Institucional, por ejemplo, estaban financiando actividades que, de lo contrario, podrían ser candidatas idóneas para recibir préstamos del Servicio de financiamiento para preparación de proyectos, o préstamos para el aprendizaje y la innovación, en tanto que el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre competía hasta cierto punto con las operaciones de microfinanciamiento del Banco.

Relación en condiciones de igualdad

El establecimiento de una relación en condiciones de igualdad entre el Banco y el donatario tiene por objeto proteger contra la existencia real o presunta de conflictos de intereses. Desde el momento en que se pide al Banco que se haga cargo de una combinación de funciones fiduciarias, administrativas y de recaudación de fondos en el marco de un acuerdo de colaboración, se crea una relación de dependencia *de facto*, y los fondos disponibles para otros fines disminuyen. Un ejemplo notable (aunque de ningún modo único) de una relación con un grado insuficiente de independencia es el CGIAR.

Donaciones: Ejercicio de 1998

Criterio	Lo cumplen plenamente	No lo cumplen plenamente
Subsidiariedad	45	5
Condiciones de igualdad	42	8
Estrategia de retirada	29	21

Fuente: Datos del DEO.

Estrategia de salida

Se necesita una clara estrategia de salida para impedir que se cree una dependencia a largo plazo de las donaciones del Banco, lo que puede minar la independencia del donatario y obrar en contra de la perdurabilidad de los beneficios del programa. Para evitarlo, es necesario establecer requisitos relativos a una estrategia de salida y exigir su cumplimiento. Además, una salida oportuna del programa despeja el camino para nuevas prioridades y contribuye al logro de un amplio impacto en términos de desarrollo. No obstante, durante los cinco años inmediatamente anteriores al estudio de 1998, con la salida del programa sólo se liberaba anualmente alrededor del 2% de los fondos para donaciones. Aunque en el momento de realizarse el estudio de 1998 la duración media del apoyo mediante donaciones era de tres años, 17 programas —entre ellos, muchos de los más grandes— habían sido financiados mediante donaciones durante por lo menos siete años; de éstos, 12 habían recibido apoyo durante más de 10 años.

Hacia un nuevo concepto de los programas de donaciones

En el examen del DEO se describía un nuevo concepto del programa de donaciones que mejoraría la gestión del sistema y permitiría hacer frente a los nuevos retos y aprovechar las nuevas oportunidades.

Establecer una política general de operaciones

La primera recomendación era que se debía establecer una política operacional para las donaciones. La política conferiría más transparencia a los criterios para el otorgamiento de donaciones. Abarcaría todos los principales programas de donaciones externas, incluso las otorgadas en el marco del Fondo de Donaciones para el Desarrollo y las donaciones *ad hoc*, y formularía directrices específicas y detalladas respecto de la subsidiariedad, las relaciones en pie de igualdad con los beneficiarios de las donaciones, y las estrategias de salida. Como era evidente que seguía habiendo fallas en el cumplimiento de los criterios sobre donaciones, se exigiría además la observancia estricta de esos criterios.

Asignar una función a expertos externos

En el estudio se sugería que el Consejo del Fondo de Donaciones para el Desarrollo contratara los servicios de expertos en desarrollo internacionalmente reconocidos y de otras personalidades destacadas para que prestaran ayuda con respecto a la supervisión y el financiamiento. Como alternativa, se podrían constituir juntas consultivas de expertos externos para que ejercieran las mismas funciones de supervisión independiente del programa de donaciones del Banco. Hay varias razones de peso que aconsejan recurrir habitualmente a la colaboración de expertos externos, entre ellas, la objetividad de éstos y la posibilidad de contar con conocimientos técnicos sólidos y mundialmente estratégicos de los que tal vez no se disponga dentro del Banco.

Incorporar los programas de donaciones en las actividades

En el estudio se recomendaba también la incorporación de los programas ordinarios de donaciones en las actividades

de las oficinas regionales y las redes, según el caso, con el fin de que las donaciones se ajustaran rigurosamente a la estrategia de desarrollo del Banco. En esa forma se tendría la seguridad de que los programas de donaciones competirían con otros usos posibles de los fondos, lo que fomentaría la subsidiariedad. Se podría seguir atendiendo a las situaciones de emergencia y a otras oportunidades de otorgamiento de donaciones, mediante donaciones aprobadas por el Directorio, en la medida en que los ingresos del Banco lo permitieran.

En el contexto de la incorporación de los programas de donaciones en las actividades ordinarias del Banco, el DEO recomendó que el Consejo del Fondo de Donaciones para el Desarrollo asumiera una función diferente: formulación y aplicación de una política sobre donaciones; examen del cumplimiento; fomento de las asociaciones con otros donantes públicos y privados; promoción de medios innovadores de financiamiento, y realización de evaluaciones *ex post* de los resultados.

Se prevé que el énfasis en las asociaciones influya también en el otorgamiento de donaciones, tanto del lado de la demanda como del lado de la oferta, y se recomendaba que la administración velara por que en la política sobre asociaciones del Banco se tratara la vinculación entre las asociaciones y las donaciones. El Consejo debería ayudar a crear oportunidades de establecimiento de dotaciones con asociados del sector privado para aquellos programas que necesitan financiamiento a largo plazo. Esta medida es especialmente apropiada cuando una estrategia de salida no resulta práctica (como en el caso del CGIAR).

Mejorar el seguimiento, la evaluación y la presentación de informes

El estudio de 1998 determinó que se necesitaban mejores mecanismos relativos a la rendición de cuentas y la transparencia en el proceso de otorgamiento de donaciones. Aunque algunos programas de donaciones habían elaborado sólidos mecanismos de seguimiento y evaluación, la mayoría no lo había hecho. Los sistemas de preparación y divulgación de los informes de evaluación acusaban importantes deficiencias, y no existía un régimen de evaluación sistemática del programa de donaciones en su conjunto, lo que estaba en desacuerdo con la decisión del Banco de recurrir a la autoevaluación, la evaluación independiente y el aprendizaje a partir de la experiencia. Para solucionar esos problemas, el DEO recomendó:

- La realización de evaluaciones externas periódicas de todos los programas de donaciones;
- La presentación de un informe anual al Directorio en el que se hiciera hincapié en la observancia de los criterios relativos a las donaciones;
- La realización de exámenes periódicos por el Departamento de Auditoría Interna y el Grupo de Garantía de Calidad.

Renovado interés en los programas de donaciones

Los programas de donaciones del Banco Mundial están siendo examinados —conjuntamente con la situación respecto de la aplicación de las recomendaciones formuladas por el DEO en 1998— como parte de la evaluación de los programas mundiales que realiza actualmente el DEO (<http://www.worldbank.org/oed/gppp/>). El Banco participa actualmente —como miembro fundador, financista, administrador o participante— en 70 programas mundiales. En el ejercicio de 2001, el Banco proporcionó donaciones por la suma de US\$120 millones con cargo al Fondo de Donaciones para el Desarrollo, y desembolsó otros US\$500 millones procedentes de fondos fiduciarios que administra, para esos programas. Más recientemente, se ha propuesto que la AIF financie las asignaciones a los países mediante donaciones y otorgue donaciones para fines regionales y mundiales del orden de entre el 15% y el 20% del monto teórico de la decimotercera reposición de recursos de la AIF. Es probable que se adapte el modelo del Fondo de Donaciones para el Desarrollo a los efectos de administrar el programa ampliado de donaciones, de modo que resulta oportuno reexaminar la labor realizada en relación con el estudio de 1998.

OED Précis recientes

- 223 Respaldo a la reforma del sector de salud en Europa oriental
- 222 Gestión del agua en Bolivia: Historia de tres ciudades
- 221 Puente sobre aguas revueltas: Estrategia del Banco Mundial
- 220 Los bienes culturales, en las políticas y en la práctica
- 219 Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, 2001: Selección de instrumentos
- 218 La AIF y sus asociados en la reducción de la pobreza
- 217 La actividad forestal comunitaria en Nepal
- 216 Promoción del desarrollo ecológicamente sostenible
- 215 Enseñanzas recogidas de proyectos de abastecimiento de agua en el sector rural
- 214 Uganda: Políticas, participación, gente
- 213 Desarrollo de la capacidad africana de seguimiento y evaluación
- 212 El modelo de educación para niños pobres aplicado en Chile
- 211 Fortalecimiento de los municipios tunecinos para fomentar el desarrollo urbano local
- 210 Conexión con la revolución de la información
- 209 La participación en la asistencia para el desarrollo
- 208 Mejoramiento de la eficacia de la asistencia a la India en términos de desarrollo
- 207 Adaptación de las instituciones de transporte a las necesidades de la transición en Rumania
- 206 La reforma del sector de energía de la India (1978-1999)
- 205 Progreso en las aldeas de Java
- 204 Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, 2000: De la estrategia a los resultados
- 203 En busca del equilibrio: Estrategia forestal del Banco Mundial
- 202 Reducción de la pobreza en el decenio de 1990: La estrategia del Banco Mundial
- 201 Ofensiva a favor de la asociación: La coordinación de la ayuda y el Banco Mundial
- 200 La evaluación de los aspectos relativos al género y el desarrollo en el Banco Mundial
- 199 La creación de un mejor sistema de transporte en Ghana
- 198 Extensión agrícola: La experiencia de Kenya
- 197 Hacia una estrategia de desarrollo integral
- 196 La evaluación y el desafío del desarrollo
- 195 Evaluaciones de la pobreza: Cómo conseguir una mayor repercusión
- 194 Involuntary Resettlement: The Large Dam Experience
- 193 Alianza por la educación en Jordania
- 192 La reforma del sector eléctrico de Bolivia
- 191 Bangladesh: Avances hacia una alianza: La formación de alianzas ha contribuido al progreso
- 190 El transporte en Indonesia
- 189 La atención de la salud en Brasil: El tratamiento de situaciones complejas



Director General, Evaluación de Operaciones: *Robert Picciotto*
 Director, Departamento de Evaluación de Operaciones: *Gregory K. Ingram*
 Jefa, Evaluaciones y Métodos Institucionales (1998): *Wendy Jarvie*
 Jefe de Proyecto: *Patrick G. Grasso*

► Este *Précis* se basa en la evaluación realizada en 1998 por Patrick G. Grasso, Oficial Principal, Gestión de los Conocimientos, Grupo de Asociaciones y Conocimientos, DEO.

► Los Directores Ejecutivos y el personal del Banco pueden obtener estos boletines en la Unidad de Documentos Internos y 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 (Tel.: 1-202/458-4497; eline@worldbank.org)

Précis

Jefe, Grupo de Asociaciones y Conocimientos: *Oswaldo Feinstein* •
 Editor Jefe: *Elizabeth Campbell-Pagé* • Redactora:
Caroline McEuen • Difusión: *Juicy Qureishi-Huq*

DECLINACIÓN DE RESPONSABILIDAD: OED *Précis* es obra de la Unidad de Extensión y Difusión, Grupo de Asociaciones y Conocimientos, Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este boletín son las del personal y los editores de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial, sus instituciones afiliadas o sus Directores Ejecutivos

Précis aussi disponible en français
Précis also available in English

<http://www.worldbank.org/oed>