

Capítulo 5

Eficacia en términos de desarrollo

Para el Banco Mundial, lo más importante es, en definitiva, su eficacia para impulsar el proceso de desarrollo. El Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), de carácter independiente, estudia los resultados de las actividades de desarrollo emprendidas por el Banco; analiza la eficacia de los proyectos, programas y procedimientos de la institución; extrae enseñanzas de su experiencia en las operaciones, y asesora al Directorio Ejecutivo basándose en las evaluaciones al nivel de los proyectos, países y sectores. El DEO también orienta el desarrollo de la capacidad de evaluación de los países que utilizan los servicios del Banco. Todos los años, la información reunida en estas evaluaciones se compila en un informe resumido sobre la eficacia del Banco en términos de desarrollo.

En el *Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo* correspondiente al ejercicio de 2001 se confirma que el resultado de las actividades de desarrollo del Banco ha mejorado notablemente en los últimos cinco ejercicios, como se observa con claridad en los proyectos. En particular, ha mejorado la calidad de la labor de la AIF en los países más pobres, aunque es preciso seguir avanzando.

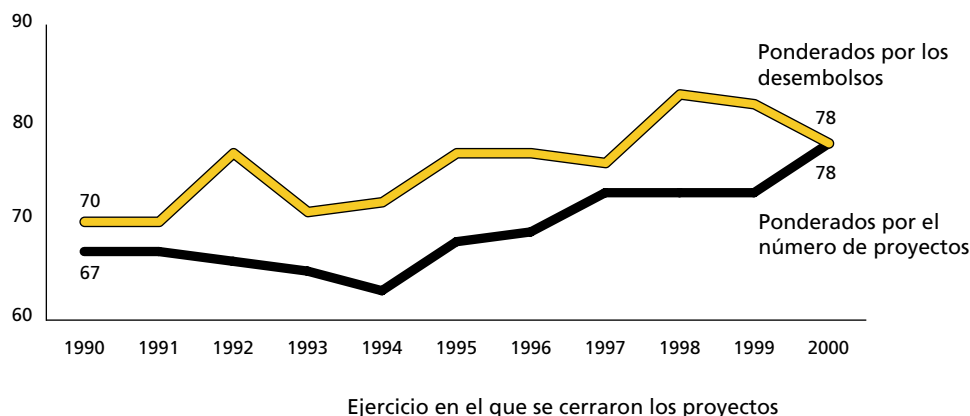
MEJORAN LOS RESULTADOS DE LOS PROYECTOS

Los resultados de los proyectos respaldados por el Banco han mejorado considerablemente y han inci-

dido de manera más favorable en el desarrollo, como se señala en el mencionado examen. Los datos preliminares indican un aumento de la proporción de proyectos terminados con resultados satisfactorios, que pasó del 73% en el ejercicio de 1999 al 78% en el ejercicio de 2000, ponderados por el número de proyectos (Gráfico 5.1). Además, el 43% de los proyectos tuvo un importante efecto en el desarrollo institucional, en comparación con el 31% en 1990–94, y la proporción de proyectos con beneficios sostenibles a largo plazo alcanzó el 57%, frente al 48% registrado apenas dos ejercicios atrás.

La calidad del financiamiento para fines de ajuste mejoró en forma pronunciada y sostenida a lo largo del decenio de 1990, medida, entre otros parámetros, por las calificaciones del DEO en materia de resultados, sostenibilidad e impacto en el desarrollo institucional (Gráfico 5.2); con el tiempo, también ha aumentado sensiblemente la focalización de dicho financiamiento en la pobreza y los problemas sociales. En un análisis retrospectivo realizado en el ejercicio de 2001 también se llegó a la conclusión de que el financiamiento para fines de ajuste se ha convertido en un importante instrumento de desarrollo, que ha ido evolucionando a la par de los amplios programas de reformas emprendidos por distintos países, para centrarse cada vez más en cuestiones estructurales, sociales e institucionales a largo plazo. Se están llevando a cabo, asimismo, otros estudios sobre las

Gráfico 5.1 Evolución de los resultados de los proyectos (porcentaje de proyectos con resultados satisfactorios)



Recuadro 5.1 Creación de asociaciones para la supervisión de proyectos

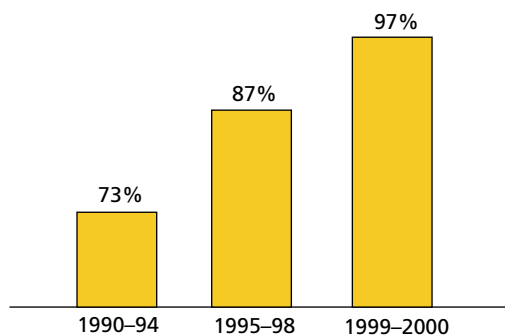
La creación de estrechas relaciones de colaboración con el objeto de supervisar proyectos ofrece enormes beneficios: más probabilidades de favorecer el desarrollo, mejores posibilidades de éxito para los proyectos complejos y la disminución del costo de supervisión para las entidades que financian los proyectos. La constitución de alianzas eficaces entre el cliente, los interesados y los donantes cobra cada vez más importancia. En el proyecto de rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales del Perú, por ejemplo, equipos de trabajo del Banco y el Banco Interamericano de Desarrollo (cofinanciador) se complementan para proporcionar conocimientos especializados y coordinan las visitas al terreno. Los equipos encargados de la supervisión también interactúan ampliamente con los gobiernos y las comunidades locales, que resultan cruciales para la ejecución satisfactoria del proyecto.

Aumentar la eficacia en términos de desarrollo mediante la creación de asociaciones supone un proceso de aprendizaje permanente cuyos factores fundamentales son la voluntad de escuchar, la determinación de objetivos comunes y de los medios para alcanzarlos, y el ajuste de los procedimientos de trabajo para favorecer la compatibilidad. Asimismo, en esta esfera hay una difícil tarea pendiente: lograr mayores progresos en la armonización de los procedimientos de los donantes.

cierre del ejercicio de 2001, sólo el 12% de los proyectos corría el riesgo de no alcanzar los objetivos de desarrollo, frente a más del doble de esa proporción en el ejercicio de 1996. La calidad de la preparación y supervisión de los proyectos también ha mejorado considerablemente, al igual que los estudios analíticos (económicos y sectoriales) del Banco. Asimismo, las mejoras registradas en el quinquenio han sido amplias, y han contribuido a ellas los intensos esfuerzos por llevar adelante consultas y establecer relaciones de colaboración (Recuadro 5.1).

El Banco ha realizado otros progresos en su afán por aumentar la eficacia de sus actividades para promover el desarrollo. El monto en dólares de los proyectos activos encaminados a fomentar la buena gestión del sector público y la reforma institucional —que afectan en gran medida la forma en que se utiliza la ayuda— se ha duplicado en los últimos cinco ejercicios; alrededor de la mitad de todos los préstamos para fines de ajuste ha incluido componentes relacionados con la transparencia fiscal y la lucha contra la corrupción. El Banco también ha intensificado notablemente la observancia de las medidas de salvaguardia y las políticas fiduciarias —que, aplicadas con pragmatismo, promueven la sostenibilidad de los proyectos—, así como la gestión financiera de éstos; para ello, casi ha cuadruplicado el número de especialistas en esta materia y presta gran atención a las evaluaciones de la capacidad de gestión financiera de los países. En otro ámbito crucial, aunque difícil, el Banco ha adoptado nuevas medidas para mejorar el seguimiento y la evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo, si bien se requerirán varios años de esfuerzo sostenido hasta que se puedan observar los frutos. Por último, la descentralización de los funcionarios del Banco en el terreno se considera beneficiosa. Con el aumento del número de oficinas fuera de la sede, de directores destacados en el país a su cargo y de operaciones preparadas y supervisadas por el personal en el terreno, la calidad ha mejorado según los principales indicadores; asimismo, la opinión de los clientes al respecto ha sido altamente satisfactoria.

Gráfico 5.2 Calidad de las operaciones para fines de ajuste (porcentaje de operaciones con resultados satisfactorios)



Nota: Ponderadas por los desembolsos.

repercusiones sociales, la condicionalidad y el marco fiduciario.

En líneas generales, el incremento de la proporción de proyectos cerrados con resultados satisfactorios refleja la mejora ininterrumpida de la calidad de los proyectos en curso, de acuerdo con el informe del Grupo de Garantía de Calidad. Creado en 1996, este Grupo ha contribuido notablemente a mejorar la eficacia de las operaciones del Banco para impulsar el desarrollo, al proporcionar a los directivos y demás funcionarios información en tiempo real sobre la calidad y los riesgos de los proyectos.

Gracias al constante esfuerzo realizado, la situación actual de la cartera de proyectos activos del Banco es la mejor desde principios de los años ochenta. Al

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS EN LOS PAÍSES

Para determinar si las estrategias de asistencia a los países aplicadas por el Banco han producido resultados concretos, el DEO utiliza tres métodos de eva-

luación complementarios: reúne información sobre los resultados de las actividades crediticias y de otra índole; relaciona los recursos aportados a los programas de asistencia a los países con los resultados, efectos y repercusiones, y evalúa el desempeño del Banco comparándolo con sus propios indicadores de referencia y procedimientos en materia de políticas, y con el desempeño de otros participantes.

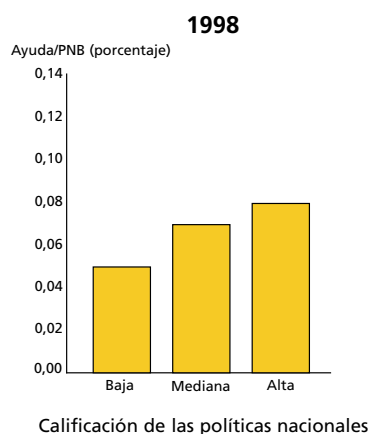
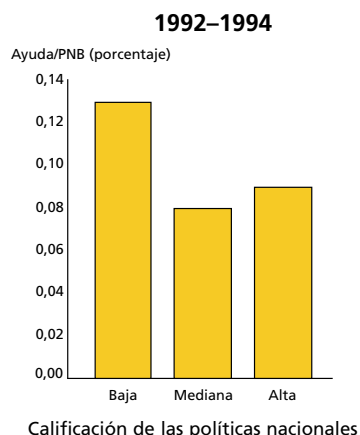
Este sistema le ha permitido al DEO identificar los principales factores determinantes de los resultados de los programas en los países: el compromiso de los prestatarios, y el grado de adaptación de las estrategias, programas, procedimientos y asociaciones del Banco a las condiciones de cada país. Estas conclusiones demuestran que los instrumentos para evaluar la identificación de los prestatarios con los programas, como los análisis de las partes interesadas, deberían utilizarse en mayor medida en la formulación de las estrategias de asistencia a los países, así como en el diseño y la ejecución de las reformas de políticas y los programas de desarrollo.

Según se desprende del análisis de los datos del DEO, la solidez de las políticas macroeconómicas y la buena calidad de las instituciones aumentan la eficacia de las inversiones para el desarrollo. Las investigaciones del Banco confirman que las políticas nacionales mejoraron durante el decenio de 1990, y que la ayuda bilateral y multilateral se destinó en mayor medida a los países cuyas políticas proporcionaban un marco adecuado para una asistencia eficaz para el desarrollo. En cambio, los países cuyas condiciones eran poco propicias recibieron menos ayuda (véase el Gráfico 5.3).

MEJORAS EN LOS PAÍSES QUE PUEDEN RECIBIR FINANCIAMIENTO DE LA AIF

El desempeño de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) ha mejorado en los últimos años. El DEO llevó a cabo un examen de la ejecución de las actividades emprendidas durante los períodos correspondientes a la décima y la undécima reposición de los recursos de la AIF, así como durante el primer año de la duodécima reposición. Dichas actividades incluyeron: 1) una mayor atención a la pobreza en el apoyo prestado para impulsar el desarrollo de los países; 2) la ampliación del acceso a los servicios sociales, la promoción de un crecimiento de base amplia, el fomento de la buena gestión de los asuntos públicos, y la integración de las cuestiones relati-

Gráfico 5.3 Disminución de la ayuda a los países con desempeño desfavorable



vas al género y al medio ambiente en las actividades de desarrollo, y 3) el aumento de la eficacia mediante una mayor selectividad, rigurosidad y coordinación en la elaboración de las estrategias de asistencia a los países.

En el examen del DEO se llegó a la conclusión de que estas iniciativas fueron sumamente pertinentes y oportunas. Alentaron a la AIF a actuar al mismo ritmo que evolucionaba el consenso de la comunidad internacional dedicada al desarrollo, pero también representaron una extraordinaria exigencia tanto para la AIF como para sus prestatarios. En general, el DEO concluyó que la ejecución de estas operaciones por parte de la Asociación había sido satisfactoria, con ciertas salvedades. La AIF otorga ahora mayor preponderancia a la reducción de la pobreza en sus estudios analíticos, el diálogo sobre políticas y las operacio-

nes crediticias. En los países abocados a la reforma económica, ha contribuido a aumentar la estabilidad económica, reducir las distorsiones y mejorar el desarrollo de infraestructura. Sin embargo, lograr un crecimiento amplio, con creación de empleo, sigue siendo una tarea pendiente. Por otra parte, la AIF ha procedido con lentitud en la ejecución de las operaciones relacionadas con la buena gestión de gobierno, si bien su desempeño ha mejorado notablemente en los últimos cinco ejercicios. Como consecuencia de la falta de interés de muchos países, ha resultado difícil avanzar en la incorporación de los objetivos relacionados con la problemática del género, la protección del medio ambiente y el desarrollo del sector privado en las operaciones, lo cual ha llevado a la AIF a formular nuevas estrategias temáticas.

Los resultados de los proyectos de la AIF han mejorado firmemente durante el período evaluado (véase el Gráfico 5.4). Más del 70% de los proyectos terminados tuvo resultados satisfactorios. También han mejorado la sostenibilidad y el impacto en el desarrollo institucional. Asimismo, en las evaluaciones realizadas por el Grupo de Garantía de Calidad se han verificado importantes progresos en los resultados al nivel de los proyectos y en los indicadores de la calidad. En líneas generales, en el examen del DEO se llegó a la conclusión de que el efecto de los programas de la AIF en el desarrollo fue parcialmente satisfactorio, debido a la influencia de factores exógenos y al comportamiento de los prestatarios y los asociados, además del desempeño de la propia AIF. De cara al futuro, son importantes las iniciativas recientes destinadas a mejorar la coordinación y la armonización de las estrategias de reducción de la pobreza en los países que reciben financiamiento de la AIF.

LOS ESFUERZOS POR MEJORAR EL DESEMPEÑO SECTORIAL Y TEMÁTICO ESTÁN COMENZANDO A DAR FRUTO

El Banco ha dejado de centrarse en los proyectos para ocuparse, en el marco de una perspectiva más amplia, de las estrategias para los países, reorientación que ha estado acompañada de esfuerzos por mejorar el desempeño sectorial y temático, tanto en el plano nacional como mundial. Para ello, ha emprendido la difícil tarea de concentrarse en las estrategias y las políticas de los servicios de determi-

Recuadro 5.2 El DEO emplea métodos participatorios en sus evaluaciones

El proceso de consultas que lleva a cabo el DEO en relación con sus instrumentos de evaluación ha incluido el intercambio de formatos de diseño, la obtención de información sobre resultados y procedimientos, y la divulgación de las conclusiones a las partes interesadas mediante la organización de talleres. A continuación se reseñan las actividades más destacadas:

- Un taller conjunto realizado con el sector del Banco dedicado a la investigación, a saber, el Grupo de gestión de datos sobre el desarrollo, reunió a donantes, participantes nacionales, organizaciones no gubernamentales y asociados de los países prestatarios, para intercambiar opiniones sobre los criterios y el diseño de una evaluación del Marco Integral de Desarrollo.
- Al tiempo que se inició un examen de los bienes públicos mundiales, un taller de 50 participantes analizó cuestiones sobre financiamiento y evaluación en los campos del medio ambiente, la salud, el conocimiento y la estabilidad financiera.
- Como parte del examen del sector forestal se llevaron a cabo talleres en las etapas inicial, intermedia y final, a los que asistieron participantes tanto del Banco como ajenos a él.
- En las evaluaciones correspondientes a los exámenes sobre el medio ambiente y los fondos sociales hubo una amplia participación de las partes interesadas en las etapas inicial e intermedia.
- En el examen de las cuestiones relativas al género tomaron parte interesados de diversas regiones y numerosos asociados, entre ellos, donantes bilaterales, ONG, representantes de los países clientes del Banco, las Naciones Unidas y la Unión Europea.
- En la evaluación de la asistencia a la India intervinieron interesados de varios sectores, ministerios y organizaciones.
- Los talleres han formado parte de las estrategias del DEO para la divulgación del *Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo*, el estudio sobre coordinación de la ayuda y el examen del sector forestal, entre otros.

Gráfico 5.4 Evolución del desempeño de los proyectos de la AIF cerrados en los ejercicios correspondientes a la novena, décima y undécima reposiciones de sus recursos

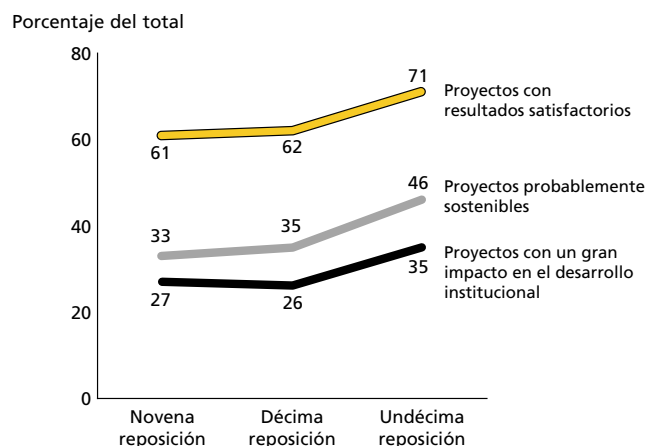
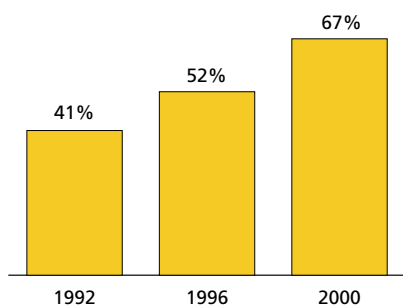


Gráfico 5.5 **Porcentaje de proyectos con participación de la comunidad**
(proporción del total de proyectos)



Nota: Basado en una muestra de 189 proyectos.

nados sectores y ha integrado las prioridades temáticas comunes a todos los sectores —como la pobreza, la participación y las cuestiones relativas al género— en toda la gama de actividades del Banco.

Las conclusiones del *Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo* parecen indicar que los esfuerzos desplegados por el Banco en los últimos cinco ejercicios para mejorar la eficacia de las actividades de desarrollo han comenzado a dar fruto, si bien no de manera uniforme en todos los sectores. Del análisis de los resultados por sectores y temas realizado por el DEO se desprende que el éxito de las estrategias sectoriales depende de cuatro factores: un marco normativo claro; un plan de acción para mejorar los resultados; un programa específico de asistencia para el desarrollo en los planos nacional y mundial, y la definición de la función del Banco teniendo en cuenta las actividades de los asociados.

El análisis del DEO también confirma que, en sus operaciones, actualmente el Banco dedica mayor atención a la reducción de la pobreza. El considerable incremento de las actividades de evaluación de la pobreza y el aumento del financiamiento para los sectores sociales, la mayor descentralización de la gestión de la asistencia a los países y la creciente atención a las cuestiones relacionadas con el buen gobierno son factores que han contribuido a esta tendencia favorable. Con todo, es preciso continuar trabajando para incorporar estrategias de reducción de la pobreza de amplia base en los programas macroeconómicos y sectoriales, y mejorar las actividades de seguimiento y evaluación de la pobreza.

EL BANCO PROMUEVE LA PARTICIPACIÓN Y EL DESARROLLO INSTITUCIONAL

Desde mediados del decenio de 1990, la participación ha pasado a ser un elemento fundamental de las actividades de desarrollo del Banco Mundial. Éste ha ampliado la labor que realiza con los gobiernos regionales y locales de los países prestatarios, ha cultivado relaciones con nuevos asociados en la tarea del desarrollo y ha estrechado la colaboración con antiguos asociados, además de entablar el diálogo con la sociedad civil. La participación es la piedra angular de iniciativas tales como el Marco Integral de Desarrollo y, más recientemente, las estrategias de reducción de la pobreza; también el DEO aplica métodos participatorios en las evaluaciones (véase el Recuadro 5.2).

En los procesos participatorios se ha producido una gran variedad de interacciones, en numerosos frentes, entre el Banco y sus clientes y asociados, pero pocos objetivos revisten más importancia que el desarrollo institucional. Éste, por derecho propio, se ha transformado en uno de los aspectos a los que el Banco destina mayor volumen de recursos financieros: su proporción aumentó del 18% del total del financiamiento en 1996, al 30% en 2000.

La participación social ha cobrado especial importancia para los esfuerzos del Banco por crear instituciones duraderas. Desde 1992, la proporción de proyectos en los que toma parte la comunidad ha aumentado del 41% al 67% (véase el Gráfico 5.5). El DEO ha llegado a la conclusión de que esa participación ayuda a los beneficiarios a adaptar mejor los proyectos a sus necesidades; contribuye a que la gente se sienta a cargo de los proyectos y los considere con orgullo como propios; logra que en los proyectos se tengan más en cuenta ciertos temas, como la violencia en el hogar; permite aumentar la transparencia en la adopción de decisiones y en las contrataciones; fomenta la cooperación entre gente que tradicionalmente no trabaja junta, y da como fruto mejores resultados en términos de desarrollo.

CONSECUENCIAS PARA LA ADMINISTRACIÓN

Los resultados de los estudios del DEO entrañan tres consecuencias para la administración de la institución. En primer lugar, las estrategias, los programas y los procesos presupuestarios del Banco deben

vincularse estrechamente al logro de resultados coherentes con su misión y su ventaja comparativa. En segundo término, el Banco necesita hallar un equilibrio apropiado entre la gestión de los conocimientos y su creación, tanto en el plano nacional como en el internacional, y crear procedimientos de vigilancia y seguimiento para mejorar la calidad y la

coherencia de sus actividades relacionadas con el conocimiento. Por último, el Banco debe evaluar continuamente su ventaja comparativa, a fin de aumentar la eficacia de su labor para impulsar el proceso de desarrollo y de abstenerse de realizar aquellas actividades que otros asociados en esa tarea están en mejores condiciones de llevar a cabo.