



2000 ANNUAL REVIEW OF DEVELOPMENT EFFECTIVENESS



2000 ANNUAL REVIEW OF DEVELOPMENT EFFECTIVENESS

From Strategy to Results

Timothy Johnston
with
William Battaile

Copyright © 2001
The International Bank for Reconstruction
and Development/THE WORLD BANK
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, U.S.A.

All rights reserved
Manufactured in The United States of America
First edition March 2001

The opinions expressed in this report do not necessarily represent the views of the World Bank or its member governments. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this publication and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of their use. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this volume do not imply on the part of the World Bank Group any judgment on the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

The material in this publication is copyrighted. The World Bank encourages dissemination of its work and will normally grant permission promptly. Permission to photocopy items for internal or personal use, for the internal or personal use of specific clients, or for educational classroom use is granted by the World Bank, provided that the appropriate fee is paid directly to the Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, U.S.A., telephone 978-750-8400, fax 978-750-4470. Please contact the Copyright Clearance Center before photocopying items. For permission to reprint individual articles or chapters, please fax your request with complete information to the Republication Department, Copyright Clearance Center, fax 978-750-4470.

All other queries on rights and licenses should be addressed to the Office of the Publisher, World Bank, at the address above, or faxed to 202-522-2422.

Cover photo: Pakistan school (Aga Khan Foundation). Photo by Curt Carnemark.

ISSN 1019-4363
ISBN 0-8213-4929-5



Printed on Recycled Paper

OPERATIONS EVALUATION DEPARTMENT

ENHANCING DEVELOPMENT EFFECTIVENESS THROUGH EXCELLENCE AND INDEPENDENCE IN EVALUATION

The Operations Evaluation Department (OED) is an independent unit within the World Bank; it reports directly to the Bank's Board of Executive Directors. OED assesses what works, and what does not; how a borrower plans to run and maintain a project; and the lasting contribution of the Bank to a country's overall development. The goals of evaluation are to learn from experience, to provide an objective basis for assessing the results of the Bank's work, and to provide accountability in the achievement of its objectives. It also improves Bank work by identifying and disseminating the lessons learned from experience and by framing recommendations drawn from evaluation findings.

OED PUBLICATIONS

Study Series

1999 Annual Review of Development Effectiveness
Agricultural Extension: The Kenya Experience
Agricultural Extension and Research: Achievements and Problems in National Systems
Bangladesh: Progress Through Partnership
Developing Towns and Cities: Lessons from Brazil and the Philippines
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
India: The Dairy Revolution
Investing in Health: Development Effectiveness in the Health, Nutrition, and Population Sector
Mainstreaming Gender in World Bank Lending: An Update
Nongovernmental Organizations in World Bank-Supported Projects: A Review
Paddy Irrigation and Water Management in Southeast Asia
Poland Country Assistance Review: Partnership in a Transition Economy
Poverty Reduction in the 1990s: An Evaluation of Strategy and Performance
Reforming Agriculture: The World Bank Goes to Market
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

Evaluation Country Case Series

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 for 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

Proceedings

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

Multilingual Editions

Assessing Development Effectiveness: Evaluation in the World Bank and the International Finance Corporation
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
Philippines: From Crisis to Opportunity
Filipinas: Crisis y oportunidades
Rebuilding the Mozambique Economy: Assessment of a Development Partnership
Reconstruir a Economia de Moçambique

www.worldbank.org/html/oed



ACKNOWLEDGMENTS

This report was prepared by a team led by Timothy Johnston. William Battaile was responsible for Chapter 2 on project performance trends. Other team members included Mita Marra, Carlos Reyes, Kimberly Smith, and S. Ramachandran. The team received excellent support from Annisa Cline-Thomas, Parveen Moses, and Julia Ooro. The report benefited from extensive contributions from OED staff, and drew on a wide range of recent OED country, sector, and thematic evaluations. Background papers and supplemental analyses were provided by Manuel Hinds, Luis Landau, Federico Mini, and Kevin Morrison.

The comments and guidance from peer reviewers are gratefully acknowledged, including Aysegul Akin-Karasapan, Robert Buckley, Stephen Commins, Ishac Diwan, David Dollar, Catherine Gwin, John Heilbrunn, Wendy Jarvie, Ashoka Mody, Linda Morra, Manuel Penalver-

Quesada, Enrique Rueda-Sabater, Susan Stout, Gene Tidrick, Joseph Wambia, and Irene S. Xenakis.

The Review was initiated under the guidance of Wendy Jarvie, former manager, OEDCM, and completed under Victoria Elliott, the current manager. Elizabeth Campbell-Pagé, Caroline McEuen, William Hurlbut, and Bruce Ross-Larson provided editorial support.

The study was published in the Partnerships and Knowledge Group (OEDPK) by the Outreach and Dissemination Unit. The task team includes Elizabeth Campbell-Pagé (task team leader), Caroline McEuen (editor), and Juicy Qureishi-Huq (administrative assistant).

Director-General, Operations Evaluation: *Robert Picciotto*
Director, Operations Evaluation Department: *Gregory Ingram*
Manager, Corporate Evaluation and Methods: *Victoria Elliott*
Task Manager: *Timothy Johnston*

FOREWORD

The World Bank is uniquely placed to provide finance, knowledge, connectivity, and capacity building services to its developing member countries. As the premier multilateral financial institution, it is mandated to help its developing country members hook into the global economy. As a global development agency, its mission is to reduce poverty through socially and environmentally sustainable growth. This twin mandate must be implemented in a demanding operating environment characterized by financial instability, rapid technological change, and growing environmental fragility.

The *Annual Review of Development Effectiveness 2000* builds on those of past years. The 1998 Review, released in a hostile environment of financial crisis, concluded that improvements in project performance are not enough—there must also be improvements at the higher plane of program and country performance.

The 1999 Review described the dilemmas and implementation challenges of implementing the Comprehensive Development Framework. It identified several promising practices for dealing with those challenges—all predicated on strong country commitments to poverty reduction and sustainable growth.

This year's Review finds that progress in 2000 was solid on a broad front, and that further progress is likely. Portfolio performance is likely to exceed the Strategic Compact target of 75 percent satisfactory outcomes. Sus-

PREFACIO

El Banco Mundial se encuentra en situación privilegiada para ofrecer financiamiento, conocimientos, posibilidades de conexión y servicios para el desarrollo de la capacidad de sus países miembros en desarrollo. En cuanto primera institución financiera multilateral, tiene como mandato ayudar a sus países miembros en desarrollo a integrarse en la economía mundial. En cuanto organismo mundial de desarrollo, su misión es reducir la pobreza mediante un crecimiento socialmente y ecológicamente sostenible. Ese doble mandato debe ponerse en práctica en una coyuntura caracterizada por la inestabilidad financiera, el rápido cambio tecnológico y una creciente fragilidad ambiental.

El *Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, 2000* está basado en las ediciones de años anteriores. En el Examen de 1998, publicado en el contexto hostil de la crisis financiera, se llegaba la conclusión de que las mejoras conseguidas en los resultados de los proyectos no son suficientes: hay que lograr también mejoras en el plan más elevado de los programas y países. En el *Examen* de 1999 se describían los dilemas y desafíos que presentaba la aplicación del Marco Integral de Desarrollo. Se identificaban varias prácticas prometedoras para superar esos desafíos, todas ellas basadas en el firme compromiso de los países con la reducción de la pobreza y el crecimiento sostenible.

AVANT-PROPOS

La Banque est dans une position idéale pour fournir des services de financement, d'information, de connectivité et de renforcement des capacités à ses pays membres en développement. En sa qualité d'institution financière multilatérale de premier plan, elle a pour mission d'aider les pays en développement à prendre pied dans l'économie mondiale. En sa qualité d'organisme de développement mondial, elle a pour mission de réduire la pauvreté par le biais d'une croissance socialement et écologiquement durable. Elle doit poursuivre ce double objectif dans un cadre opérationnel difficile, caractérisé par une situation financière instable, des progrès technologiques rapides et un environnement de plus en plus fragile.

L'Examen annuel de l'efficacité du développement 2000 s'inscrit dans le prolongement des examens antérieurs. L'Examen de 1998, publié alors que le monde était en proie à la crise financière, notait en conclusion qu'il ne suffirait pas d'améliorer les résultats des projets — il fallait viser plus haut, et améliorer les résultats des programmes et des pays. L'examen de 1999 décrivait les dilemmes et les problèmes posés par la mise en œuvre du Cadre de développement intégré. Il identifiait plusieurs méthodes prometteuses pour faire face à ces problèmes, qui nécessitaient toutes que les pays s'engagent fermement à réduire la pauvreté et à assurer une croissance durable.

ENGLISH

tainability and institutional development ratings have also improved. Given the increased complexity, riskiness, and demandingness of Bank operations, especially in low-income countries, this progress is commendable.

The Review examines four tensions the Bank currently faces. As it seeks to implement an increasingly crowded agenda, the Bank must learn to reconcile client and corporate priorities; to adapt global prescriptions to local conditions; to balance country performance and poverty incidence in allocating its resources; and to achieve efficiency and selectivity while seeking to implement a long-term, holistic vision of development. The Bank has also taken it upon itself to generate and disseminate development knowledge, engage its partners in global policy debates, and deal with global development challenges that cannot be tackled effectively at the country level.

The Review concludes that the Bank can further improve its development effectiveness by directly confronting the dilemmas it faces. First, Bank strategies should explicitly acknowledge differences between client and Bank priorities, and Bank instruments should be mobilized more strategically to build consensus at the country and global levels. Second, the Bank should concentrate on the effective implementation of its policies and strategies through judicious adaptation to diverse institutional, social, and political environments. Third, the Bank should clarify and strengthen its approach to poor-performing countries and to middle-income countries with access to capital markets.

ESPAÑOL

En el *Examen* de este año se comprueba que los progresos conseguidos en el año 2000 fueron sólidos en un amplio frente, y que es probable que se realicen nuevos avances. El desempeño de la cartera superará, probablemente, la meta del 75% de resultados satisfactorios establecida en el Pacto Estratégico. Han mejorado las calificaciones con respecto a la sostenibilidad y el desarrollo institucional. Este progreso es especialmente encomiable si se tienen en cuenta las mayores exigencias, riesgo y dificultad de las operaciones del Banco, sobre todo en los países en desarrollo.

En el *Examen* se analizan cuatro tensiones existentes actualmente en el Banco. A medida que intenta aplicar un programa cada vez más ambicioso, el Banco debe aprender a compaginar las prioridades de los clientes y de la institución, a adaptar las soluciones mundiales a las condiciones locales, a equilibrar el desempeño de los países y la incidencia en la pobreza al asignar sus recursos, y a garantizar la eficiencia y la selectividad al mismo tiempo que intenta alcanzar una visión a largo tiempo y global del desarrollo. El Banco ha asumido la tarea de generar y difundir los conocimientos relacionados con el desarrollo, implicar a sus socios en los debates sobre políticas de alcance mundial y hacer frente a los desafíos del desarrollo que no se pueden resolver de manera eficaz con intervenciones limitadas únicamente a los países.

En el *Examen* se llega a la conclusión de que el Banco puede mejorar todavía más su eficacia en términos de desarrollo si afronta directamente los dilemas que se le

FRANÇAIS

Cette année, l'Examen fait état des solides progrès accomplis dans de nombreux domaines et prévoit la poursuite de cette évolution positive. La performance du portefeuille devrait être supérieure à l'objectif fixé dans le cadre du Pacte stratégique, soit l'obtention de résultats satisfaisants pour 75 % des projets. Les notes obtenues au plan de la durabilité et du développement institutionnel se sont également améliorées. On ne peut que s'en féliciter, étant donné la complexité, les risques et à la difficulté des opérations de la Banque, notamment dans les pays à faible revenu.

L'Examen passe en revue quatre domaines dans lesquels la Banque doit actuellement procéder à des arbitrages. Alors même qu'elle s'efforce de poursuivre un programme de plus en plus volumineux, l'institution doit apprendre à réconcilier les priorités de ses clients et ses priorités institutionnelles ; adapter aux conditions locales des remèdes formulés au plan mondial ; allouer ses ressources en fonction non seulement des résultats obtenus par les pays mais aussi de l'incidence la pauvreté ; et faire preuve d'efficacité et de sélectivité tout en s'efforçant de promouvoir une vision globale du développement à long terme. La Banque a également entrepris de générer et de diffuser des connaissances dans le domaine du développement, de participer avec ses partenaires à des débats d'orientation au plan mondial, et de relever les défis que pose le développement et qui ne peuvent être relevés de manière efficace au niveau national.

L'Examen conclut que la Banque pourrait encore accroître son im-

ENGLISH

The Bank will also have to adapt its organizational structure, business practices, and operational instruments to reduce the enormous stress the organization is suffering from—and which, unless it is remedied, could undermine its development effectiveness. First, Bank strategies, programs, budgeting processes, and staff incentives must be linked to the achievement of results, and budget processes reformed to align corporate strategies with resource allocations. Second, the Bank should give greater priority to knowledge creation, at both the country and global levels, and establish quality monitoring and tracking processes to strengthen the quality and coherence of its activities. Third, the Bank should continually assess its comparative advantage relative to international and country partners—and achieve responsible selectivity through businesslike partnerships.

ESPAÑOL

plantean. En primer lugar, las estrategias del Banco deberían reconocer de forma expresa las diferencias entre las prioridades de los clientes y las del Banco, y los instrumentos de éste deberían movilizarse de manera más estratégica para conseguir el consenso en los países y en todo el mundo. En segundo lugar, el Banco debería concentrarse en la aplicación eficaz de sus políticas y estrategias mediante la sabia aceptación a los diferentes entornos institucionales, sociales y políticos. En tercer lugar, el Banco debería aclarar y consolidar su posición con respecto a los países con resultados poco satisfactorios y a los países de ingreso mediano, que tienen acceso a los mercados de capital.

El Banco tendrá que adaptar también su estructura orgánica, prácticas e instrumentos operacionales con el fin de reducir la enorme presión a que se ve sometida la organización —y que, si no se pone remedio, podría echar por tierra su eficacia en términos de desarrollo. En primer lugar, las estrategias, programas, procesos presupuestarios e incentivos de personal del Banco deberían estar vinculados al logro de resultados, y los procesos presupuestarios deberían reformarse para que las estrategias institucionales vayan acompañadas de las correspondientes asignaciones de recursos. En segundo lugar, el Banco debería otorgar mayor prioridad a la creación de conocimientos, tanto en los países como en todo el mundo, y establecer procesos de seguimiento y supervisión de la calidad con el fin de elevar ésta y lograr una mayor coherencia de sus actividades. En tercer lugar, el Banco debería evaluar ininterrumpidamente

FRANÇAIS

pact sur le développement en s'attaquant directement aux dilemmes auxquels elle se trouve confrontée. Premièrement, ses stratégies devraient explicitement prendre en compte les différences qui existent entre ses priorités et celles de ses clients, et ses instruments devraient être mobilisés de manière plus stratégique pour forger des consensus au niveau national et mondial. Deuxièmement, la Banque devrait essentiellement viser à appliquer efficacement ses grands principes et stratégies en les adaptant de manière judicieuse aux différents cadres institutionnels, sociaux et politiques. Troisièmement, la Banque devrait préciser et renforcer la démarche qu'elle entend poursuivre dans le cas des pays obtenant de piètres résultats et des pays à revenu intermédiaire qui ont accès aux marchés financiers.

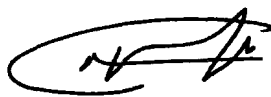
La Banque devra également adapter sa structure organique, ses procédures et ses instruments opérationnels pour réduire les pressions considérables auxquelles elle est assujettie et qui, si rien n'est fait, pourraient nuire à l'efficacité de son action en faveur du développement. Premièrement, les stratégies, les programmes, les processus budgétaires et les incitations données au personnel de la Banque doivent être fonction des résultats obtenus, et les processus budgétaires doivent être revus de manière à ce que les allocations de ressource reflètent mieux les stratégies institutionnelles. Deuxièmement, la Banque devrait accorder une plus grande priorité à la création de savoir, au niveau national comme au niveau mondial, et mettre en place des procédures de suivi et d'évaluation qualitative pour

ESPAÑOL

su ventaja comparativa con respecto a los asociados internacionales y nacionales, y lograr una selectividad responsable mediante asociaciones eficaces.

FRANÇAIS

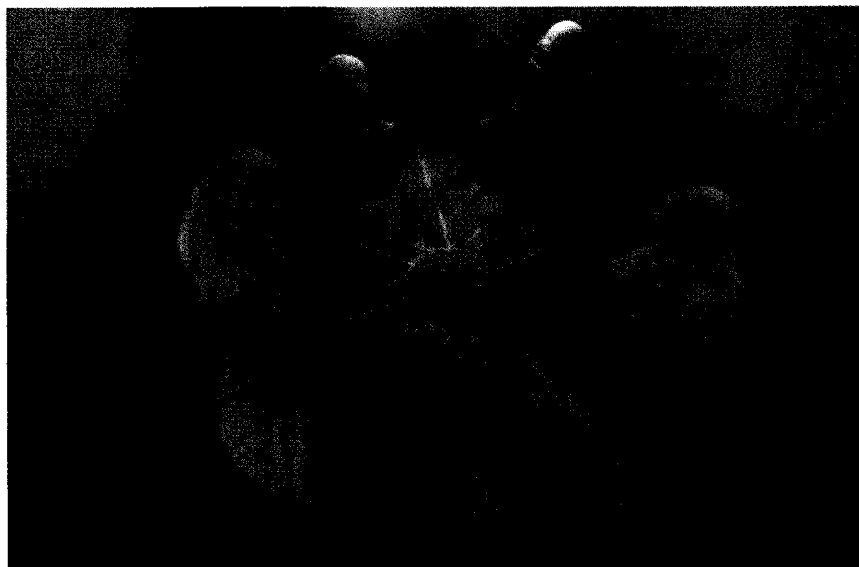
renforcer la qualité et la cohérence de ses activités. Troisièmement, la Banque devrait systématiquement évaluer l'avantage comparatif dont elle jouit par rapport à ses partenaires internationaux et nationaux, et se montrer judicieusement sélective en constituant des partenariats productifs.



Robert Picciotto
Director-General, Operations Evaluation

EXECUTIVE
SUMMARY

The World Bank's mandate has expanded and deepened over the past decade. Changes in the international economy and the development system have challenged the Bank to give more emphasis to institutional development, good governance, social development,



post-conflict reconstruction, debt relief, and global public goods. As a result, fresh development effectiveness challenges emerged.

To meet them, the institution launched a renewal process five years ago to build new competencies, update systems and processes, establish new management arrangements, and reorient its values and culture. In parallel, the Bank refocused its mission toward poverty reduction; redeployed budget resources toward portfolio management; strengthened its environmental, social, and fiduciary safeguard

RÉSUMEN

El mandato del Banco Mundial se ha ampliado y profundizado en el último decenio. Los cambios ocurridos en la economía internacional y en el sistema de desarrollo le han obligado a hacer mayor hincapié en el desarrollo institucional, el buen gob-

ierno, el desarrollo social, la reconstrucción después de los conflictos, el alivio de la deuda y los bienes públicos mundiales. En consecuencia, la eficacia en las actividades del desarrollo se ha visto expuesta a nuevos desafíos.

Para hacerles frente, la institución puso en marcha hace cinco años un proceso de renovación para conseguir nuevas competencias, actualizar los sistemas y procesos, establecer nuevos mecanismos de gestión y revisar sus valores y cultura. Paralelamente, el Banco reorientó su misión hacia la reducción de

RÉSUMÉ
ANALYTIQUE

La mission de la Banque mondiale s'est diversifiée en même temps qu'elle s'est approfondie au cours des dix dernières années. La transformation de l'économie internationale et du système de développement a amené la Banque à mettre davantage l'accent sur le développement institutionnel, la bonne gestion des affaires publiques, le développement social, la reconstruction des pays à l'issue d'un conflit, l'allègement de la dette et les biens publics mondiaux. De nouveaux défis doivent donc être relevés pour assurer l'efficacité du développement.

À cette fin, l'institution a lancé, il y a cinq ans, un processus de rénovation pour se doter de nouvelles compétences, renouveler les systèmes et les processus, mettre en place de nouvelles modalités de gestion et réorienter ses valeurs et sa culture. Dans le même temps, elle a recentré sa mission sur la réduction de la pauvreté ; réaffecté des ressources budgétaires aux activités de gestion du portefeuille ; renforcé le cadre des mesures de sauvegarde environnementales, sociales et fiduciaires ; et encouragé la poursuite d'un processus participatif dans le cadre de l'exécution des projets et de la formulation des grandes orientations.

Si ces transformations ont permis d'améliorer l'impact de l'aide de la Banque sur le développement, elles ont également accru la complexité des opérations de l'institution et le coût qu'elles représentent pour

ENGLISH

policy framework; and encouraged participation in project implementation and policy development.

While these enhancements have increased the development rewards of Bank assistance, they have also increased the complexity of Bank operations, raised the cost of doing business with the Bank, and generated stress on structures, processes, and people. The Bank faces trade-offs among diverse goals and must reconcile tensions, including those between corporate and client objectives, country performance and poverty prevalence, and global prescriptions and local adaptation.

This *Annual Review of Development Effectiveness* (ARDE 2000) draws on the findings of the Operations Evaluation Department's (OED) most recent evaluative work to help guide management of the above tensions. The report is structured around the three main objects of OED's evaluations: the Bank's completed projects, its country assistance programs, and its sector and thematic activities. Key cross-cutting messages are:

- Reforms and development programs are more likely to be sustained if there is consensus *within* the country and a shared vision *between* the Bank and the country. At the country level, the Bank needs to use its lending and non-lending tools more deliberately to foster consensus through increased local involvement and more widespread dissemination of analytic work, more systematic use of pilot projects to test new approaches, and greater use of advisory services and flexible lending instruments to nurture policy

ESPAÑOL

la pobreza; transfirió recursos presupuestarios hacia la gestión de la cartera; consolidó su marco de políticas ambientales, sociales y de salvaguardia fiduciaria y alentó la participación en la ejecución de los proyectos y la formulación de políticas.

Si bien estas mejoras han hecho posible que la asistencia del Banco contribuya en mayor medida al desarrollo, han aumentado también la complejidad de sus operaciones, elevado el costo de las operaciones con él y generado una mayor presión para las estructuras, procesos y personas. El Banco tiene que tomar soluciones de compromiso entre metas distintas y reconciliar las tensiones, en particular las existentes entre los objetivos de la institución y de los clientes, el desempeño de los países y la difusión de la pobreza, y las soluciones de alcance mundial y la adaptación local.

Este Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo está basado en las conclusiones de los estudios de evaluación más recientes del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), y su objetivo es ayudar a controlar esas tensiones. El informe está estructurado en torno a los tres objetivos principales de las evaluaciones del DEO: proyectos terminados del Banco, sus programas de asistencia a los países y sus actividades sectoriales y temáticas. Pueden extraerse varias enseñanzas interdisciplinarias:

- Los programas de reforma y de desarrollo tienen mayores probabilidades de recibir apoyo si hay un consenso *dentro* del país y una visión compartida *entre* el Banco y el país. En los países, el Banco debe utilizar sus instru-

FRANÇAIS

les pays, et créé des situations de tension au niveau des structures, des processus et des personnes. La Banque devra choisir entre divers objectifs, et procéder à des arbitrages entre ses objectifs et ceux de ses clients, la performance des pays et l'incidence la pauvreté, et enfin les mesures prescrites à l'échelle mondiale et leur adaptation aux conditions locales.

Cet Examen annuel de l'efficacité du développement (ARDE 2000) se base sur les conclusions des dernières évaluations du département de l'évaluation des opérations (OED) pour guider les arbitrages mentionnés plus hauts. Le rapport s'articule autour des trois grands éléments des évaluations de l'OED : les projets achevés par la Banque, ses programmes d'aide aux pays, et ses activités sectorielles et thématiques. Il aboutit à plusieurs conclusions importantes et générales :

- Les réformes et les programmes de développement ont plus de chance d'être durables lorsqu'ils font l'objet d'un consensus *dans* le pays et lorsque la Banque et le pays poursuivent les mêmes objectifs. Au niveau national, la Banque doit utiliser ses instruments de prêts et hors prêts de manière plus systématique pour forger un consensus en accroissant la participation locale et en diffusant plus largement les études réalisées ; elle doit plus souvent monter des projets pilotes pour tester de nouvelles approches, et recourir plus largement à des services de conseils et à des instruments de prêts flexibles pour promouvoir les processus de réorientation des politiques. Au niveau des stratégies sectorielles

ENGLISH

change processes. In sector and corporate strategies, the Bank should acknowledge areas of disagreement and identify priorities for knowledge creation, cross-country learning, and strategic use of its convening role.

- Development effectiveness depends critically on adapting institutional priorities and programs to individual countries' constraints and opportunities. Such adaptation requires an up-to-date knowledge base about country operating contexts and the enabling environment. Despite an increased focus on knowledge management, current resource allocation patterns do not give sufficient priority to economic and sector work.
- Countries with stronger policy frameworks receive more lending resources per capita. But for each individual country, especially those with poor policies and institutions, the Bank's effectiveness depends not solely on lending volume but also on the mix of instruments, the timing of policy-based loans, and the judicious use of partnerships.
- The Bank has initiated a wide range of productive partnerships, but will only realize their full potential by being more businesslike and selective about what they are intended to achieve, what risks they entail, and how they can yield operating economies for the Bank through sharper delineation of its comparative advantage.

Improved Project Results

Despite the challenging business environment, the Bank's long-standing efforts to improve project qual-

ESPAÑOL

mentos crediticios y no crediticios de manera más deliberada para fomentar el consenso mediante una mayor participación local y una difusión más amplia de sus estudios analíticos; un uso más sistemático de los

proyectos piloto para comprobar nuevos planteamientos, y una mayor utilización de los servicios de asesoramiento e instrumentos crediticios flexibles para fomentar los procesos de cambio en las políticas. En las estrategias sectoriales e institucionales, el Banco debería reconocer las áreas de desacuerdo e identificar prioridades para la creación de conocimientos, el aprendizaje interdisciplinario y el uso estratégico de su capacidad de convocatoria.

- La eficacia para el desarrollo depende fundamentalmente de la adaptación de las prioridades y programas institucionales a los obstáculos y oportunidades de cada país. Esta adaptación requiere una base actualizada de conocimientos sobre la situación real de los países y las circunstancias que podrían resultar más ventajosas. A pesar de una creciente atención a la gestión del conocimiento, las pautas actuales de asignación de los recursos no otorgan la suficiente prioridad a los estudios económicos y sectoriales.
- Los países con un marco normativo más sólido reciben mayor financiamiento per cápita. No obstante, en lo que se refiere a cada uno de los países, en particular los que presentan políticas e instituciones más deficientes, la eficacia del Banco depende no solamente del

FRANÇAIS

et institutionnelles, la Banque doit reconnaître les terrains de désaccord, identifier les priorités relatives à la création de savoir, au partage de l'expérience et à l'utilisation stratégique de son rôle mobilisateur.

- L'efficacité du développement dépend dans une très large mesure de l'adaptation des priorités institutionnelles et des programmes compte tenu des obstacles et des possibilités qui existent dans chaque pays. Pour ce faire, il est important de disposer d'informations à jour sur le cadre des affaires et les conditions dans lesquelles se déroulent les activités. Bien qu'une importance accrue soit accordée à la gestion des connaissances, la structure actuelle des allocations de ressources n'accorde pas une priorité suffisante aux études économiques et sectorielles.
- Les pays dans lesquels l'action publique s'inscrit dans un cadre solide reçoivent un volume de prêts plus élevé par habitant. Toutefois, dans tous les pays, mais surtout dans ceux dont les institutions sont précaires et les politiques peu judicieuses, l'efficacité de l'action de la Banque dépend non seulement du volume des prêts mais aussi de l'ensemble des instruments utilisés, du moment où des prêts sont consentis à l'appui de réforme et du recours judiciaire à des partenariats.
- La Banque a entrepris de former un large éventail de partenariats productifs, mais ne pourra pleinement exploiter leur potentiel qu'en se montrant pragmatique et en déterminant soigneusement

ENGLISH

ity have borne fruit. Portfolio performance has improved over the past five years, and is likely to exceed the Strategic Compact target of 75 percent satisfactory in FY00. Sustainability and institutional development ratings have also improved. Project performance remains disappointing in Africa, but Quality Assurance Group (QAG) data from the current portfolio could signal a promising turnaround in response to portfolio improvement efforts.

These gains have been achieved even though projects are becoming increasingly complex and demanding, especially in low-income countries. More than four of every five recently evaluated projects were substantially demanding for the borrower. Since more than one in three projects show unsatisfactory borrower implementation, further progress will require parallel improvements in capacity building and adapting each project's design to borrower capacity.

Overall lending ratings improved to 75 percent satisfactory for the partial FY00 sample, after plateauing near 70 percent for several years. Performance of adjustment operations has improved steadily over the past five years. But findings from project audits and country evaluations suggest that the achievement of immediate policy objectives does not necessarily translate into long-term impact on incomes and poverty. Such impact requires government commitment and a sufficient consensus to sustain reform.

Outcomes can also be undermined by exogenous factors. As the Bank moves toward a results-based framework, the objectives of adjust-

ESPAÑOL

volumen de los préstamos sino también de la combinación de instrumentos, el marco cronológico de los préstamos orientados a la reforma de las políticas y la sabia utilización de las alianzas.

- El Banco ha iniciado una gran variedad de asociaciones productivas, pero sólo hará plenamente realidad su potencial si se muestra más profesional y selectivo al determinar los objetivos que se quieren conseguir, los riesgos que implican y la manera en que pueden conseguir ahorros en las operaciones del Banco mediante una delineación más nítida de su ventaja comparativa.

Mejora en los resultados de los proyectos

A pesar de las difíciles condiciones económicas, los prolongados esfuerzos del Banco por mejorar la calidad de los proyectos han dado fruto. El resultado de las operaciones de la cartera ha mejorado en los cinco últimos años y es probable que supere la meta del Pacto Estratégico de un 75% de proyectos satisfactorios en el ejercicio de 2000. Las calificaciones han mejorado también en lo que se refiere a la sostenibilidad y el desarrollo institucional. Los resultados de los proyectos continúan siendo decepcionantes en África, pero los datos del Grupo de garantía de calidad correspondientes a la cartera actual podrían revelar un giro prometedor en respuesta a las medidas de mejora de la cartera. Estos progresos se han conseguido a pesar de que los proyectos son cada vez más complejos y difíciles, sobre todo en los países de ingreso bajo. Más de cuatro de cada cinco proyectos recientemente evaluados

FRANÇAIS

les objectifs qu'ils doivent permettre d'atteindre, les risques qu'ils posent et la manière dont ils peuvent permettre à la Banque de réaliser des économies au niveau de ces opérations en lui permettant de définir plus précisément ces avantages comparatifs.

Amélioration des résultats des projets

Malgré l'environnement difficile dans lequel prennent place ses opérations, les efforts déployés de longue date par la Banque pour améliorer la qualité des projets portent leurs fruits. La performance du portefeuille s'est améliorée au cours des cinq dernières années et devrait être supérieure à l'objectif indiqué dans le Pacte stratégique, qui fixait à 75 % la proportion des projets pouvant être jugés satisfaisants durant l'exercice 00. Les notes attribuées au titre de la pérennité des projets et du développement institutionnel se sont également améliorées. Les projets ont continué de donner des résultats décevants en Afrique, mais les informations du Groupe de contrôle de la qualité (QAG) sur le portefeuille actuel semblent indiquer une reprise prometteuse par suite des efforts d'amélioration du portefeuille.

Ces progrès ont été accomplis alors même que les projets devenaient de plus en plus complexes et difficiles, en particulier dans les pays à faible revenu. Plus des quatre cinquièmes des projets qui viennent être évalués exigeaient beaucoup des emprunteurs. Comme plus d'un tiers des projets ont été jugés ne pas avoir été exécutés de manière satisfaisante par ces derniers, il faudra, pour pouvoir continuer de progresser, renforcer les capacités et

ENGLISH

ment programs should increasingly be framed in steps toward explicit development outcomes, with clear delineation of accountabilities among development actors.

Adapting to Country Contexts to Achieve Results

In recent years, the Bank has sought to shift its focus from individual projects to the “higher plane” of country programs. The outcomes of country programs, as evaluated in OED Country Assistance Evaluations (CAEs), frequently differ from the aggregate portfolio performance in the country. Nor are country program outcomes necessarily determined by per capita income. Instead, development effectiveness at the country level depends on the way in which strategy and instrument mix—including partnerships—are selected, and adapted to country conditions.

The level of country consensus for reform is a critical determinant of the relevance and outcome of country strategies. Inadequate borrower commitment to the Bank's country program and to policy reforms was the major cause of poor implementation. CAEs find a pattern of over-optimism about borrower governments' receptivity to Bank advice, willingness to undertake difficult reforms, and capacity to implement recommended measures. In some cases the Bank has lent to support reforms—either through adjustment or investment lending—before sufficient consensus had emerged. Stakeholder analysis remains the exception rather than the rule.

The Bank should deploy lending and nonlending instruments more strategically in relation to country cir-

ESPAÑOL

representaban unas exigencias considerablemente mayores para el prestatario. Como en más de uno de cada tres proyectos se observa una aplicación poco satisfactoria por parte del prestatario, para conseguir nuevos progresos

se requerirán mejoras paralelas en el desarrollo de la capacidad y la adaptación de cada proyecto a la capacidad del prestatario.

Las clasificaciones satisfactorias de los proyectos de inversión alcanzaron un 75% en la muestra parcial del ejercicio de 2000, después de haberse estabilizado en cifras próximas al 70% durante varios años. Los resultados de las operaciones de ajuste han mejorado de forma constante en los cinco últimos años. Por otro lado, las comprobaciones relativas a las auditorías de proyectos y evaluaciones de los países revelan que el logro de los objetivos normativos inmediatos no se traduce necesariamente en consecuencias a largo plazo en los ingresos y la pobreza. Estas consecuencias requieren el compromiso gubernamental y un consenso suficiente en apoyo de la reforma. En algunos casos, los resultados se han deteriorado por factores exógenos. A medida que el Banco avanza hacia una estructura basada en los resultados, los objetivos de los programas de ajuste deberán concebirse cada vez más como avances graduales hacia resultados relacionados expresamente con el desarrollo, con una clara definición de las responsabilidades entre los responsables del desarrollo.

Adaptación al contexto de los países para conseguir resultados

En los últimos años, el Banco ha tratado de desviar su atención de los

FRANÇAIS

adapter la conception de chaque projet aux capacités des emprunteurs. Les notes des projets d'investissement se sont améliorées puisque 75 % des projets inclus dans l'échantillon partiel constitué pour l'exercice 00 ont été

jugés satisfaisants alors que ce pourcentage était resté de l'ordre de 70 % les années précédentes. Les résultats obtenus pour les opérations d'ajustement s'améliorent progressivement depuis cinq ans. Les conclusions des audits des projets et des évaluations sur le terrain semblent toutefois indiquer que la réalisation des objectifs d'action immédiats n'a pas nécessairement un impact à long terme sur les revenus et la pauvreté. Pour que cet impact se matérialise, il faut que les pouvoirs publics soient déterminés à poursuivre les réformes et que celles-ci fasse l'objet d'un consensus. Les résultats peuvent en outre souffrir de l'effet de facteurs exogènes. Maintenant que la Banque replace son action dans un cadre basé sur les résultats, les objectifs des programmes d'ajustement devraient, de plus en plus, être poursuivis par étapes pour aboutir à des résultats de développement explicites, et les responsabilités incombant aux différents agents du développement devraient être clairement définies.

Amélioration des résultats par l'adaptation des opérations aux conditions en vigueur dans les pays

Depuis quelques années, la Banque s'efforce de mettre moins l'accent sur la poursuite de projets indépendants pour privilégier la formulation de programmes par pays. Les résultats de ces programmes, tels qu'ils fig-

ENGLISH

cumstances. Adjustment lending can support countries seeking to improve macroeconomic or sectoral policies, but only when stakeholders are convinced of the need for reforms. Complementary support for economic and sector

work, capacity building, and sector investments are often necessary to maximize the impact of policy-based lending. Where consensus for reform is weak, pilot projects, dialogue, and economic and sector work can help build consensus—but local involvement and widespread dissemination of findings is essential.

Most CAEs rate the Bank's contribution to institutional development at the country level as modest. They confirm that institutional and risk analysis are typically the weakest part of diagnostic work, and that Bank projects and policy recommendations frequently are still too complex and demanding, particularly in countries with weak institutions and capacity.

Development assistance is generally more effective in countries with a stable macroeconomic framework and an effective public sector. On a per capita basis, IDA lends almost twice as much to countries that receive higher performance ratings on the Bank's Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) as it does to countries with relatively low ratings. A similar pattern holds for International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) lending, despite the lack of formal performance-based lending mechanisms. These linkages will be enhanced once the Bank begins to share its performance assessments with IDA borrower authorities, as is planned for FY01.

ESPAÑOL

proyectos individuales hacia el "plano superior" de los programas de alcance nacional. Los resultados de éstos, según las evaluaciones de asistencia a los países, difieren con frecuencia de los resultados agregados de la

cartera de un país, y no están necesariamente determinados por el ingreso per cápita. Más bien, la eficacia para el desarrollo en cada país depende de la forma en que se seleccionan las estrategias e instrumentos, incluidas las asociaciones, y se adaptan a las situaciones concretas.

El consenso de los países en relación con la reforma es un determinante decisivo de la pertinencia y resultados de las estrategias. La falta de compromiso de los prestatarios con el programa del Banco en un país y con las medidas de reforma fue la principal causa de una ejecución poco satisfactoria. En las evaluaciones de asistencia a los países se observa una tendencia de excesivo optimismo acerca de la apertura de los países al asesoramiento del Banco, su disposición a entablar reformas difíciles y su capacidad de aplicar las medidas recomendadas. En algunos casos, el Banco ha otorgado préstamos en apoyo de las reformas —mediante financiamiento para el ajuste o la inversión— antes de que se hubiera llegado a un consenso suficiente. El análisis de las partes interesadas continúa siendo la excepción, más que la norma.

El Banco debería desplegar sus instrumentos crediticios y no crediticios de manera más estratégica en relación con las circunstancias de los países. Los préstamos para el ajuste pueden ayudar a los países a tratar de mejorar las políticas macroeconómicas o sectoriales, pero úni-

FRANÇAIS

urent dans les évaluations de l'aide aux pays réalisées par l'OED diffèrent fréquemment des résultats obtenus pour l'ensemble du portefeuille d'un pays donné. Par ailleurs, les résultats du programme d'un pays ne sont pas néces-

sairement déterminés par le revenu par habitant. En fait, l'efficacité du développement au niveau national dépend de la manière dont la stratégie et les instruments utilisés — y compris les partenariats — sont choisis et adaptés aux conditions en vigueur.

La mesure dans laquelle un pays accepte la nécessité des réformes est un facteur déterminant de la pertinence et des résultats des stratégies formulées pour ce pays. Les piètres résultats observés au niveau de l'exécution des projets ont essentiellement tenu au manque de détermination manifesté par les parties prenantes à l'égard des programmes de la Banque et des réformes. Les évaluations de l'aide aux pays montrent que la Banque surestime la mesure dans laquelle les gouvernements emprunteurs acceptent ses conseils, leur détermination à entreprendre des réformes difficiles et leurs capacités à exécuter les mesures recommandées. Dans certains cas, la Banque a consenti des prêts à l'appui de réformes — sous forme de prêts d'ajustement ou de prêts d'investissement — avant que ces réformes n'aient fait l'objet d'un consensus. Ce n'est qu'à titre exceptionnel que des analyses sont consacrées aux parties prenantes.

La Banque devrait recourir de manière plus stratégique à ses instruments de prêt et hors prêt, en fonction des conditions en vigueur

ENGLISH

A special challenge is to find ways to reduce poverty in low-income countries with weak governance and policy frameworks. The Bank needs to strengthen and clarify its approach. It should focus on diagnosing the factors affecting weak performance and use its convening role to build consensus for reform. Adjustment lending should be avoided pending concrete actions that signal commitment to change. Depending on country circumstances, limited, targeted grants or lending operations to strengthen public sector accountability systems or to provide support to targeted and closely monitored poverty programs may be appropriate.

The Bank's process for allocating its administrative resources could be enhanced to foster development effectiveness. Given the large number of country departments and their dominant role in budget management, resource redeployment is hard to achieve. Country program budget allocations are relatively invariant with respect to country policy and project performance, and are not always fully aligned with the Country Assistance Strategy. The high share of fixed costs within a country program—especially where there are field offices—further limits flexibility.

Partnerships in support of country programs flourish when the Bank and client country have a well-specified and agreed policy framework “owned” by the borrowing country. Clearly specified policy frameworks facilitate the development of two critical elements of successful partnership: a clearly defined role for each partner, and a shared understanding of each partner's distinct accountability.

ESPAÑOL

camente cuando las partes interesadas estén convencidas de la necesidad de la reforma. En muchos casos, se requiere apoyo complementario para los estudios económicos y sectoriales, el desarrollo de la capacidad y las inversiones sectoriales con el fin de multiplicar los efectos del financiamiento para la reforma de las políticas. Cuando el consenso sobre la necesidad de la reforma es insuficiente, éste se puede reforzar mediante proyectos piloto, el diálogo y estudios económicos y sectoriales, pero en cualquier caso es fundamental la participación local y una difusión muy amplia de las conclusiones.

La mayor parte de las evaluaciones sobre la asistencia a los países otorgan calificaciones modestas a la aportación del Banco al desarrollo institucional de los países. Confirman que el análisis institucional y de riesgo suele constituir la parte más débil de la labor de diagnóstico, y que los proyectos y recomendaciones normativas del Banco suelen ser todavía demasiado complejos y exigentes, en particular en los países con poco desarrollo de las instituciones y de la capacidad.

La asistencia para el desarrollo suele ser más eficaz en países con un marco económico estable y un sector público eficaz. En cifras per cápita, la AIF presta casi dos veces más a los países que reciben calificaciones elevadas en la evaluación de las políticas e instituciones nacionales que los países con calificaciones relativamente bajas. Algo semejante se observa en los préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) a pesar de la falta de mecanismos formales de préstamos basados en el

FRANÇAIS

dans les pays. Les prêts d'ajustement peuvent aider les pays qui souhaitent améliorer leur politique macroéconomique ou sectorielle, mais seulement lorsque les parties prenantes sont convaincues de la nécessité des réformes en question. Il est souvent nécessaire de fournir un appui complémentaire pour réaliser des études économiques et sectorielles, renforcer leurs capacités et procéder à des investissements sectoriels de manière à maximiser l'impact des prêts à l'appui de réformes. Lorsque les réformes ne font pas l'objet d'un consensus, il peut être souhaitable de procéder à des opérations pilotes, d'engager le dialogue et de réaliser des études économiques et sectorielles, mais il est, dans tous les cas, essentiel d'obtenir la participation des populations locales et de diffuser largement les conclusions des efforts accomplis.

Selon la plupart des évaluations de l'aide aux pays, la contribution de la Banque au développement institutionnel semble réduite. Ces évaluations confirment le fait que l'analyse des institutions et des risques est généralement la partie la moins solide des études de diagnostic, et que les projets et les recommandations de la Banque sont fréquemment trop complexes et exigeants, en particulier dans les pays dont les institutions sont précaires et les capacités limitées.

L'aide au développement a généralement davantage d'impact dans les pays dont le cadre macroéconomique est stable et le secteur public efficace. L'IDA prête presque deux fois plus, par habitant, aux pays dont la performance est jugée satisfaisante dans le cadre des éval-