

Précis

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL INVIERNO DE 2003 NÚMERO 231

Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo: 2002 Progresos hacia el desarrollo: el desafío del milenio

La comunidad del desarrollo ha cerrado filas en torno a los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) en una forma sin precedentes. Estos ODM han impulsado la consecución de objetivos de desarrollo cuantificados y con plazos definidos que incluyen medidas del bienestar basadas en el ingreso y también en otras variables, por lo que constituyen un medio singular para avanzar en la lucha contra la pobreza. Por otro lado, también crean riesgos y desafíos, en particular el riesgo de que no se puedan alcanzar y el problema de adaptarlos a las condiciones imperantes en cada país. ¿Qué significan los ODM como puntos de referencia de la eficacia en términos de desarrollo? ¿Qué hace el Banco para que se alcancen los ODM? ¿Qué implica todo esto para la labor futura del Banco y de otros donantes?

Los ODM, punto de referencia de la eficacia en términos de desarrollo

Los ODM son un conjunto de ocho objetivos, 18 metas y 48 indicadores de resultado referentes a la reducción de la pobreza que incluyen medidas del bienestar basadas en el ingreso y en otras variables. Fueron aprobados por unanimidad por los 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas en la Declaración del Milenio del año 2000 y representan un acuerdo sin precedentes por parte de la comunidad del desarrollo acerca de los resultados básicos que se quieren conseguir.

Los temas y las cuestiones reflejadas en los ODM no representan una novedad para el Banco. El primer ODM, la reducción de la pobreza, ha sido el objetivo fundamental perseguido por el Banco desde 1990. La

concentración en la educación y la salud ha sido un postulado primordial del enfoque de las necesidades básicas aplicado por el Banco desde los primeros años setenta. Además, las cuestiones de género y la sostenibilidad ambiental han sido componentes importantes de la estrategia del Banco desde el decenio de 1990.

La novedad de los ODM reside en tres dimensiones principales. En primer lugar, al incluir objetivos cuantitativos y con plazos definidos, los ODM exigen que las actividades de desarrollo sean concretas y vayan acompañadas de mediciones sistemáticas. En segundo lugar, como definen los objetivos en términos de resultados, y no de insumos y productos, los ODM dirigen la atención hacia los determinantes multisectoriales de



esos resultados. En tercer lugar, la inclusión del objetivo 8, que trata de crear una alianza mundial en pro del desarrollo, permite poner de relieve el papel de los países desarrollados y *también* de los países en desarrollo. Estos elementos nuevos pueden exigir cambios e innovaciones en algunas prácticas y programas del Banco.

Los ODM son objetivos ambiciosos que ayudarán a movilizar energías y recursos nuevos para las actividades de desarrollo, con especial atención a los resultados. Al mismo tiempo, la adopción de los ODM crea riesgos y desafíos para el Banco Mundial y la comunidad del desarrollo en su conjunto. Dado que ya es evidente que, si se mantienen las tendencias actuales, muchos países y regiones no alcanzarán los ODM para 2015 (Gráficos 1 y 2), es necesario mitigar el riesgo de que se impongan la decepción y el escepticismo. Hay que resolver también otros problemas: cómo adaptar los ODM a las condiciones locales, cómo conseguir la contribución de sectores para los que no hay metas u ODM explícitos, cómo enfocar la atención en los resultados que se consiguen en los países o grupos de población pobres y no en los resultados medios, y cómo crear incentivos para el logro y seguimiento de los *resultados*.

¿Qué ha hecho el Banco para que se alcancen los ODM?

Aunque el Banco trabaja en colaboración con otros donantes y no puede *por sí solo* ser considerado responsable de la consecución de los ODM, es importante que el Banco considere en qué grado su asistencia efectivamente contribuye a que se hagan progresos en el camino hacia las metas convenidas.

Los programas del Banco, sean de alcance nacional, sectorial o mundial, son compatibles con los temas previstos en los ODM, y el Banco les ha prestado apoyo de manera continua. En lo que se refiere a los proyectos, el rendimiento de los proyectos financiados por el Banco sigue aumentando. De los proyectos terminados en el ejercicio de 2001, el 77% arrojó resultados satisfactorios, con lo cual se excedió por segundo año la meta del 75% prevista en el Pacto Estratégico, como se puede ver en el Gráfico 3. Es necesario mantener estos buenos resultados de los proyectos concretos. Al mismo tiempo, el Banco debe generalizar el *impacto* para ayudar a los clientes a conseguir mejoras de alcance nacional en el bienestar económico, el desarrollo humano, la sostenibilidad ambiental y otros resultados de desarrollo pertinentes. Con el refuerzo que ofrecen el apoyo internacional y una comprensión común de los objetivos, los ODM dan al Banco la posibilidad de concentrarse en la obtención de esos resultados.

Juntos hemos fijado el año 2015 como plazo para verificar los resultados obtenidos. Ahora, juntos, debemos ir más allá de las palabras y fijar plazos para las medidas concretas. ... ¿Qué debe hacer el Banco? Concentrarnos en hacer realidad nuestras promesas para poder avanzar hacia la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio... Debemos medir nuestros resultados con mayor rigor y asumir, junto con otros, la responsabilidad que nos corresponda en el logro de las metas más amplias de los países y los objetivos de desarrollo del milenio.

James D. Wolfensohn, Discurso pronunciado con ocasión de las Reuniones Anuales, Banco Mundial, 2002

Programas por países. Durante los últimos años, los programas del Banco de asistencia a los países han prestado atención creciente a la reducción de la pobreza, pero sus objetivos por lo común indican cuál debe ser la *dirección* del cambio en lugar de indicar *metas* definidas. El Banco debe enunciar los objetivos y las metas de los programas por países con mayor precisión, basándose en metas nacionales establecidas por los países teniendo en cuenta los ODM mundiales y usando los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza cuando corresponda. Una mejor labor de análisis, que incluya un estudio riguroso de la pobreza y la formulación de estrategias orientadas a los resultados, también contribuiría a mejorar la calidad de los programas del Banco en los países.

Programas sectoriales. Los programas sectoriales cada vez tienen más en cuenta los vínculos con la pobreza, lo que representa un cambio respecto de los programas anteriores.

Las estrategias sectoriales del Banco son compatibles con los ODM y han conseguido tenerlos presentes junto con otros objetivos sectoriales en un marco de desarrollo más amplio. De todos modos, las estrategias sectoriales del Banco pueden apoyar en forma más eficaz a los programas del Banco en los países de dos maneras. Pueden ofrecer orientaciones para 1) determinar cómo se debe asignar prioridad a los distintos sectores, subsectores, regiones y grupos de población en

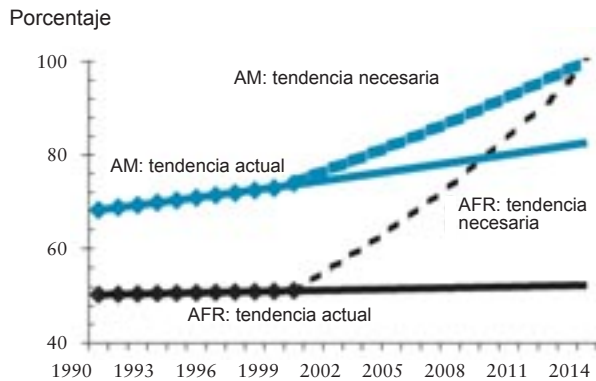
diferentes entornos nacionales, y 2) aprovechar la complementariedad entre sectores para definir y aplicar con eficacia estrategias orientadas hacia los resultados.

Algunas iniciativas especiales de financiamiento relacionadas con los ODM, por ejemplo, La Iniciativa de Vía Rápida de Educación para Todos o el Programa multisectorial contra el SIDA para África, pueden exigir una asignación o reasignación de los recursos para préstamos. Esas asignaciones deberán tener en cuenta en qué medida es probable que cada país use los fondos con eficacia, además de la distancia que lo separa de los ODM. Habrá que hacer una evaluación sistemática de las consecuencias que esas iniciativas pueden tener para la distribución geográfica y sectorial de los recursos, y considerar detenidamente posibles medidas compensatorias. Por último, para alcanzar y sostener los resultados que entrañan los ODM se necesitará un significativo financiamiento recurrente adicional, para lo cual habrá que prever las oportunas asignaciones.

Programas mundiales. El convencimiento de que muchos problemas de desarrollo exigen la adopción de medidas colectivas de alcance mundial como complemento de los enfoques tradicionales centrados en países y proyectos ha

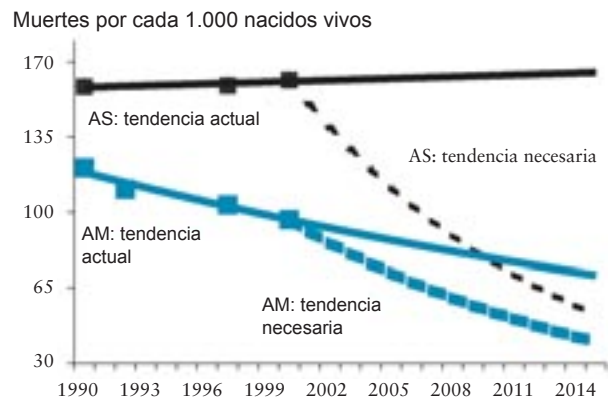
Las tendencias actuales tendrán que cambiar

Gráfico 1. Tasas de terminación de los estudios primarios en las regiones de Asia meridional (AM) y África (AFR) (ponderadas según la población)



Fuente: Los datos correspondientes al período 1990-2000 fueron proporcionados por la Red sobre desarrollo humano del Banco Mundial, Sector Educación. Las curvas de las tendencias necesarias se basan en una extrapolación exponencial.

Gráfico 2. Mortalidad entre menores de cinco años en Asia meridional (AM) y África al sur del Sahara (AS)



Fuente: Los datos de 1990 y 2000 se tomaron de *World Development Indicators* 2002. Las curvas de las tendencias necesarias se basan en una extrapolación exponencial.

llevado al Banco a aumentar su apoyo a los programas mundiales. Todos ellos contribuyen, en general, al ODM 8, “Promover una alianza mundial para el desarrollo”, y muchos de ellos promueven otros ODM. Son pocos los programas mundiales que prevén la participación en su dirección y administración de países en desarrollo, organizaciones de la sociedad civil o el sector comercial privado. También son pocos los que formulan políticas públicas mundiales que influyan sobre las políticas de los países desarrollados. Los programas mundiales que reciben apoyo del Banco no han ejercido hasta ahora mayor influencia en las políticas de los países desarrollados a través de medidas de promoción o por otros medios. Aunque los programas mundiales han sido medios eficaces de movilización de recursos, la proliferación de iniciativas mundiales ha superado la capacidad institucional del Banco para administrarlas y supervisarlas correctamente. Al considerar los programas mundiales en su conjunto, se observa que su supervisión y la evaluación de sus resultados y del efecto de sus actividades no son mejores que las de otros proyectos de desarrollo. Para mejorar los resultados es posible aprovechar las ventajas comparativas de distintos asociados y vincular en mayor medida los programas mundiales con iniciativas afines en los países y encuadrarlos en el marco de una estrategia mundial más amplia.

La labor futura

Mejorar la medición. Los ODM prevén resultados *cuantitativos* y *con plazos definidos*, lo que requiere mayor atención a una medición sistemática. El Banco ha puesto en marcha varias iniciativas para mejorar la supervisión, medición y gestión en función de los resultados. Esas iniciativas serán particularmente útiles si permiten formular metas y objetivos más claros y más concretos de alcance nacional, sectorial y mundial. También

hay que fortalecer notablemente la capacidad de los clientes y los incentivos para vigilar y evaluar los resultados en términos de desarrollo, y buscar indicadores intermedios para medir los avances sobre el terreno y supervisar los progresos de la asistencia del Banco. Esto último es particularmente importante porque los instrumentos a disposición del Banco tienen un marco cronológico inferior al plazo de 15 años fijado para la mayoría de los ODM. Pueden extraerse enseñanzas de los éxitos lo mismo que de los fracasos. El proceso de seguimiento se debe concebir de forma que dé información que ofrezca una base sólida y constante para adoptar decisiones bien fundadas y acumular experiencia.

Aplicar estrategias intersectoriales. Los ODM ponen de relieve los determinantes multisectoriales de los resultados. Los programas del Banco reconocen cada vez más esas interrelaciones; ahora deben dar un paso más y desarrollar y

Gráfico 3. Los resultados de los proyectos muestran una tendencia positiva



* Datos parciales

Fuente: Business Warehouse, Banco Mundial, 2002.

aplicar estrategias intersectoriales para ayudar a los clientes a conseguir los resultados deseados. El uso de estrategias multisectoriales no requiere necesariamente que los proyectos también sean multisectoriales. Para preparar estrategias multisectoriales hará falta una coordinación eficaz entre las dependencias de países y las dependencias sectoriales del Banco y entre éstas últimas con el fin de elaborar y aplicar estrategias intersectoriales por países basadas en resultados. Se necesita un mecanismo institucional más eficaz para promover la formulación y la ejecución de estrategias intersectoriales a fin de alcanzar resultados concretos en términos de desarrollo.

Evaluar y abordar las consecuencias de los ODM. A fin de alcanzar los resultados previstos en los ODM para 2015, y sostenerlos después, en varios países habrá que apartarse de las tendencias históricas. Ni los países ni los donantes pueden conformarse con “seguir como hasta ahora”. Si se adoptan objetivos de alcance mundial pero no se determina la prioridad que hay que dar a los objetivos concretos en circunstancias específicas o no se formulan objetivos alternativos más viables, se plantearán problemas tanto para los donantes como para los países en desarrollo. Otro riesgo es que los ODM den por resultado la adopción mecánica de indicadores específicos o la asignación de una importancia excesiva a los objetivos que se pueden supervisar con facilidad, en detrimento de las dimensiones cualitativas del desarrollo.

El primer paso para superar esos riesgos y desafíos consiste en evaluar sistemáticamente y entender las consecuencias de los ODM para las instituciones, los países, los sectores, los proyectos y el mundo en general. Luego, habrá que decidir cómo se determinan las prioridades, cómo se elige entre las distintas alternativas y cómo se superan las tensiones y se buscan soluciones de compromiso. Cuando ya han pasado más de dos años desde que el Banco dio su respaldo a los ODM, esos esfuerzos apenas están empezando en el Banco, sobre todo

Perspectiva de los Directores Ejecutivos

El Directorio Ejecutivo del Banco Mundial y el Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo aceptaron las principales conclusiones y recomendaciones del Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo de 2002. En sus deliberaciones se pusieron de relieve cuatro puntos principales. El primero fue que es necesario que el Banco evalúe sistemáticamente y considere las consecuencias que los ODM tienen para sus procedimientos, sus préstamos y sus recursos administrativos, más allá de las orientaciones generales que figuran en sus documentos estratégicos. En segundo lugar, se destacó la conveniencia de usar los ODM como pautas generales de desarrollo y conseguir que se ajusten a las condiciones locales, estén controlados por los países y contemplen las circunstancias propias de cada país. La tercera cuestión examinada fue la importancia de seguir estrategias de asistencia a los países más orientadas a los resultados, con plazos definidos e indicadores cuantitativos. Por último, se examinó la necesidad de que las estrategias sectoriales tuviesen más explícitamente en cuenta las complementariedades intersectoriales y las posibles soluciones de compromiso.

en lo concerniente a los sectores (redes). Para hacer frente al desafío de los ODM, deberá buscarse la continuidad en algunas esferas de la labor del Banco, hacerse más hincapié en otras y, quizá, abandonar algunas de sus prácticas y programas actuales. La naturaleza exacta de los cambios necesarios solamente se puede determinar haciendo un análisis sistemático de las consecuencias de los ODM para las instituciones, los países, los sectores y el mundo. La evaluación y consideración de esas consecuencias tiene que ser una prioridad para el Banco.

Précis recientes del DEO

- 230 La Iniciativa para los PPME: Situación y Perspectivas
- 229 El desarrollo de la capacidad de evaluación: una prioridad cada vez más importante
- 228 Fortalecimiento de la gestión de la biodiversidad basado en la participación
- 227 Iluminación de alta eficiencia en México
- 226 La próxima escalada: Una evaluación del programa Aga Khan de apoyo al sector rural
- 225 Asistencia a la Federación de Rusia durante la transición: Un desafío sin precedentes
- 224 Mejoramiento de la gestión de los programas de donaciones
- 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



Director General, Evaluación de Operaciones: *Gregory K. Ingram*
 Director Interino, Departamento de Evaluación de Operaciones: *Nils Fostvedt*
 Jefe, Evaluación y Métodos Institucionales: *Victoria Elliott*
 Jefe de Proyecto: *Soniya Carvalho*

► El presente *Précis* se basa en 2002 Annual Review of Development Effectiveness - Achieving Development Outcomes: The Millennium Challenge, de Soniya Carvalho

► El informe completo se puede consultar en:
<http://www.worldbank.org/oed/arde2002>

► 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: eline@worldbank.org o llamando al 1-202/458-4497.

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

Précis also available in English
Précis aussi disponible en français

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