

2008

Examen anual de la
eficacia en términos de desarrollo
Desafíos mundiales comunes



Resumen

Resumen

Para el Banco Mundial y sus asociados, el desafío constante es producir resultados: ayudar a las personas a escapar de la pobreza y promover un desarrollo sostenible desde el punto de vista social y ambiental. El logro de tales resultados en cualquier país está estrechamente relacionado con los progresos que se hagan con respecto a los desafíos mundiales comunes. Por ejemplo, un sistema de comercio internacional justo y eficiente es un bien público mundial que permite a los países en vías de desarrollo comerciar más y crecer a un ritmo más acelerado. En cambio, la amenaza mundial cada vez mayor que plantea el cambio climático —por contraste, un “mal público”— pone en peligro especialmente a los pobres, que sufren las mayores consecuencias de desastres naturales más frecuentes y también de los peligros para la salud y la agricultura.

La versión de 2008 del Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo presenta un nuevo formato y ofrece pruebas de los esfuerzos del Banco en dos ámbitos importantes y relacionados entre sí. La Parte I, que es una sección estándar del nuevo formato, ayuda a hacer un seguimiento del desempeño del Banco, sobre todo con respecto a las tendencias de los efectos directos de los proyectos y los programas del Banco en los distintos países, la evolución de las actividades de seguimiento y evaluación, y la función de las evaluaciones con respecto a los resultados. En la Parte II se examina un tema especial de gran importancia para los resultados descritos en la primera parte: la labor del Banco en la promoción de los bienes públicos mundiales, como por ejemplo la protección del clima de la Tierra y la prevención de la propagación de enfermedades transmisibles peligrosas. Los bienes públicos mundiales suelen ser escasos, como todos los bienes públicos. Incentivar la acción a nivel local resulta más fácil cuando los beneficios también recaen en el plano local. Los esfuerzos por contener la propagación transfronteriza de las pandemias son más fáciles de

promover cuando los resultados benefician directamente a las poblaciones locales. En el informe se analiza esta situación. En cambio, crear una motivación para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero es más difícil debido a la impresión de que ello no reporta beneficios locales, sobre todo en el corto plazo. Esta situación, que también se examina en el informe, es una de las que plantea los mayores desafíos y respecto de la cual el papel del Banco podría abrir nuevos derroteros.

Los resultados en términos de desarrollo de las operaciones de financiamiento del Banco han mejorado en el mediano plazo, principalmente debido al aumento de la proporción de proyectos calificados como moderadamente satisfactorios en lo que respecta al logro de sus objetivos. Los resultados de los programas para los países en cuanto al logro de sus objetivos, que por lo general comprenden crecimiento, reducción de la pobreza y sostenibilidad ambiental, han recibido una calificación de moderadamente satisfactorios o superior en tres quintas partes de los casos, incluso en varios países de gran

tamaño en los que habita la mayoría de la población pobre del mundo. Sin embargo, son numerosos los programas, particularmente en países pobres, que han sido considerados moderadamente insatisfactorios o han recibido una calificación inferior. El enfoque general del Banco con respecto al seguimiento y la evaluación cuenta con muchos aspectos positivos, que incluyen los recientes avances en la actualización de sus políticas sobre financiamiento y estrategias a nivel de los países para hacer hincapié en las actividades de seguimiento y evaluación. Sin embargo, el exceso de optimismo en las autoevaluaciones del Banco con respecto al desempeño de los proyectos en curso y las deficiencias en cuanto al uso de los sistemas de seguimiento y evaluación son motivo de preocupación. La calidad del seguimiento y la evaluación de los proyectos son a menudo bastante bajas y, para que resulten eficaces como instrumentos de gestión, los marcos de resultados de las estrategias de asistencia a los países deben articularse de manera más clara y simple, con la inclusión de indicadores básicos.

El Banco ha prestado cada vez más atención a los bienes públicos mundiales, que influyen cada vez más en los resultados en términos de desarrollo. La institución ha ayudado a promover los bienes públicos mundiales a través de las actividades en los países, y su modelo basado en los países ha funcionado bien cuando se conjugan los intereses nacionales y mundiales, a menudo con un marco de acción convenido a nivel internacional, y cuando se cuenta con financiamiento a título de donación para respaldar inversiones en los países. El Banco también ha sido un enérgico promotor de cambios en los sistemas mundiales, como por ejemplo la reforma del comercio internacional, ámbito en el que tiene experiencia y está dispuesto a participar en el debate público. Sin embargo, los mayores desafíos se plantean cuando los beneficios locales, nacionales y mundiales —ya sean reales o percibidos, inmediatos o para la próxima generación— difieren considerablemente. Por ejemplo, las inversiones que se necesitan para proteger el clima y el patrimonio ambiental del planeta varían considerablemente en el ámbito local,

nacional y mundial, y lo mismo ocurre con los costos y beneficios de esas acciones. Para salvar de manera más efectiva la brecha entre las necesidades de alcance mundial y los temas que interesan a los países, el Banco debería contemplar la posibilidad de establecer presupuestos especiales y ofrecer mejores incentivos para que los equipos a cargo de las operaciones del Banco en los países se dediquen a los bienes públicos mundiales; utilizar sus redes de conocimientos mundiales de manera más eficaz; crear nuevos instrumentos financieros y obtener recursos adicionales, entre ellos fondos a título de donación, para respaldar las inversiones a nivel de los países, y utilizar de manera más enérgica su posición para dar mayor voz a los países en desarrollo en la gestión de los programas mundiales.

Parte I: Seguimiento del desempeño del Banco

Los resultados en términos de desarrollo de las operaciones de financiamiento del Banco han mejorado en el mediano plazo. En los tres últimos ejercicios hasta fines del ejercicio de 2007, las evaluaciones del IEG confirman que el 80% de los proyectos recibieron una calificación de moderadamente satisfactorios o superior con respecto al logro de sus objetivos de desarrollo. Con esto se cumple la meta de desempeño del propio Banco, lo que constituye una mejora importante en comparación con los resultados obtenidos a comienzos del decenio. Un proyecto sobre agua financiado por el Banco en Camboya, que permitió abastecer de agua potable a 750.000 habitantes de Phnom Penh, ejemplifica estos resultados en términos de desarrollo.

Los resultados de los proyectos mejoraron en la mayoría de los sectores, pero en el caso de los proyectos de salud y buen gobierno del sector público las calificaciones medias disminuyeron en el período de los ejercicios de 2003-07 en comparación con el de 1998-2002. Con respecto al desempeño de los proyectos en las distintas regiones del Banco, las mayores mejoras correspondieron a África, donde tres cuartas partes de los proyectos ponderados en función de los desembolsos en el período de los ejercicios

comprendidos entre 2003-07 recibieron una calificación de moderadamente satisfactorios o superior con respecto al logro de sus objetivos de desarrollo, en comparación con el 60% en el período de los ejercicios comprendidos entre 1998-2002. Los proyectos del Banco en África tienen la difícil tarea de seguir mejorando y acercarse al desempeño de los proyectos en otras regiones del Banco.

La administración del Banco debería evitar el exceso de optimismo en la evaluación del desempeño de los proyectos en curso a fin de mejorar la gestión en tiempo real basada en los resultados. Esto se refleja en el aumento considerable durante el ejercicio de 2007 de la diferencia entre las autoevaluaciones del Banco del desempeño de los proyectos y las calificaciones finales del IEG relativas a los resultados en términos de desarrollo (diferencia que a veces se denomina “discrepancia”). En el ejercicio de 2007 más de dos tercios de los proyectos que recibieron una calificación de moderadamente insatisfactorios o inferior por parte del IEG habían recibido del Banco una calificación de moderadamente satisfactorios o superior justo antes del cierre. Esta notable discrepancia —casi dos veces mayor que en los ejercicios de 2005 y 2006— significa que es menos probable que la administración identifique los proyectos problemáticos y aplique medidas correctivas en forma oportuna.

Esta atención por parte de la administración es importante debido a que la proporción de proyectos con resultados moderadamente satisfactorios o superiores ha disminuido de casi el 83% en el ejercicio de 2006 al 76% en el ejercicio de 2007. Los datos correspondientes a un solo año no son por sí mismos un motivo de alarma, pero hay que prestar atención para velar por que ello no sean un presagio de un deterioro persistente. Las causas fundamentales de los resultados deficientes de muchos proyectos que salieron de la cartera en el ejercicio de 2007 fueron un diseño excesivamente complejo de los proyectos y supuestos exageradamente ambiciosos con respecto a la capacidad de ejecución y al sentido de identificación con los proyectos desde el punto de vista político.

Lograr sólidos resultados en términos de desarrollo a nivel de los países no ha sido nada fácil. Durante los últimos 10 años, las evaluaciones de 81 programas del Banco en diferentes países —que incluyen proyectos, asesoría técnica y en materia de políticas, y otros tipos de asistencia— muestran que tres quintas partes de éstos recibieron una calificación de moderadamente satisfactorios o superior con respecto al logro de sus resultados en términos de desarrollo. Al observar los puntajes específicos en la escala de calificaciones del IEG, el Banco logró resultados satisfactorios en el 30% de los programas evaluados, entre los que se incluyen varios países importantes y de gran tamaño, como Brasil y China, que han progresado en la reducción de la pobreza. Otro 30% de los programas en los países fueron calificados como moderadamente satisfactorios. Pero el 40% restante, concentrado en países más pequeños o donde la pobreza es un problema generalizado, como Malawi, consiguió resultados moderadamente insatisfactorios o inferiores con respecto al logro de sus objetivos en términos de desarrollo. Muy pocos programas para los países producen resultados que constituyen prácticas óptimas. De hecho, de los 36 programas calificados en el ejercicio de 2002, ninguno ha producido resultados altamente satisfactorios. Al mismo tiempo, ningún programa ha sido calificado como altamente insatisfactorio.

¿Cuán eficaz es el Banco en la utilización y el aprendizaje de enseñanzas de sistemas de seguimiento y evaluación propicios, que son fundamentales para mejorar su eficacia en el largo plazo? El planteamiento general del Banco con respecto al seguimiento y la evaluación tiene muchos aspectos positivos. Además, en años recientes se ha avanzado considerablemente en la actualización de las políticas sobre financiamiento y las estrategias para los países a fin de poner énfasis en el seguimiento y la evaluación. La introducción de las estrategias de asistencia a los países basadas en la obtención de resultados ha sido un paso especialmente significativo. No obstante, todavía hay mucho margen para lograr mejoras en llevar todo esto a la práctica.

A nivel de los proyectos, desde el ejercicio de 2006 la calidad general de las actividades de seguimiento

y evaluación ha sido deficiente (se ha calificado como moderada o insignificante en dos tercios de los proyectos respecto de los cuales se dispone de datos). Algunos de los factores que han contribuido a la baja calificación de la calidad del seguimiento y evaluación fueron el diseño inadecuado de los marcos de resultados, la deficiente articulación de las cadenas de resultados que vinculan los productos con los efectos directos, y unos indicadores de desempeño sin puntos de referencia ni objetivos.

Contar con marcos de resultados efectivos a nivel de los países es fundamental para una gestión basada en la obtención de resultados. Si bien el personal está adquiriendo experiencia con los marcos de resultados, con suma frecuencia éstos se han formulado de manera inadecuada y, por lo tanto, el producto no ha sido de gran utilidad. En muchos casos, en los marcos se identifican demasiados efectos directos e indicadores de seguimiento y faltan puntos de referencia y objetivos. El empleo de marcos de resultados para gestionar el programa para un país y realizar su seguimiento, y como base para las evaluaciones de la asistencia a dicho país, es muy limitado debido a las deficiencias de diseño y a la falta de incentivos para llevar a cabo las actividades de seguimiento y evaluación. Aún así, hay ejemplos de algunas prácticas acertadas, como la “planilla de resultados de Moldova”, que vincula la gestión del programa para ese país con la asignación de recursos.

El Banco ha mejorado su enfoque con respecto a la gestión y el seguimiento de los programas y asociaciones de alcance mundial. El Banco ahora cuenta con sistemas más adecuados para hacer el seguimiento de su participación en programas y asociaciones de alcance mundial, lo cual promueve la selectividad y la calidad desde las etapas iniciales. Todos los programas que durante su vigencia reciben financiamiento del Fondo de Donaciones para el Desarrollo por montos no inferiores a 300.000 dólares también se someten a evaluaciones independientes a nivel de los programas. Sin embargo, un examen del IEG de un grupo de evaluaciones de esta naturaleza reveló que con frecuencia su calidad

se veía comprometida debido a la deficiencia de los sistemas de seguimiento y evaluación, en particular la falta de pruebas sistemáticas sobre el logro de los objetivos de los programas en lo que respecta a sus efectos directos. Por lo tanto, es difícil determinar si los programas mundiales examinados, que en conjunto representan un gasto anual de alrededor de 100 millones de dólares, tuvieron en definitiva un efecto importante sobre el terreno.

Dos acontecimientos recientes pueden encerrar promesas para la política del Banco basada en los resultados, aunque todavía es muy pronto para saberlo. El primero es el uso de las evaluaciones de los impactos. La cantidad de estas evaluaciones respaldadas por el Banco se ha duplicado con creces hasta llegar a 158 en el ejercicio pasado. Estas evaluaciones no son una panacea, pero pueden hacer entender mejor las relaciones causales y los factores que contribuyen a los resultados de los proyectos, programas y políticas. Sin embargo, se concentran en unos pocos ámbitos (educación, salud y transferencias de efectivo condicionadas) y, para poder obtener mayores conocimientos a partir de ellas, deben gestionarse de manera más estratégica.

El segundo acontecimiento es un nuevo método para medir y presentar informes sobre los resultados en términos de desarrollo de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la principal fuente de financiamiento en condiciones concesionarias del Banco. El sistema de gestión basada en los resultados de la AIF, que se puso en marcha en la decimocuarta reposición de los recursos de la Asociación, con compromisos para mejorarlo en la decimoquinta reposición (AIF15), procura entre otras cosas detectar cambios en los indicadores, entre ellos los referentes al acceso al agua y a la salud infantil. Aún es muy pronto para determinar la eficacia del sistema, pero es un paso importante para el seguimiento y la evaluación a nivel institucional. Al mismo tiempo, se plantean algunos interrogantes difíciles con respecto a la manera en que podría evolucionar un marco de resultados más completo para todo el Banco. Sigue siendo difícil reunir los diversos indicadores de seguimiento y evaluación para formarse una

opinión sobre los resultados globales del Banco en términos de desarrollo.

Se pueden extraer dos enseñanzas generales para mejorar el seguimiento del desempeño del Banco. En primer lugar, se necesitan medidas prácticas (a) a nivel de los proyectos y de los programas de alcance mundial y regional para mejorar la calidad de los sistemas de seguimiento y evaluación, especialmente por medio de la disposición de información básica adecuada y la clarificación del vínculo entre los productos de los proyectos y los efectos directos previstos; (b) a nivel de los países, a fin de simplificar los marcos de resultados de manera que sean más útiles para orientar y evaluar los programas; (c) a nivel institucional, tanto en el Banco como en los países asociados, para gestionar un número creciente de evaluaciones de los impactos y sacar enseñanzas de ellas, por ejemplo, integrándolas mejor en los programas a nivel nacional y aprovechando las sinergias entre los países a fin de realizar y difundir los estudios. En segundo lugar, el Banco y el IEG deberían reforzar la base de conocimientos relativos a las evaluaciones en lo que concierne a los resultados institucionales. Los avances que se realicen en estos dos frentes aumentarán las posibilidades de producir un mayor impacto en términos de desarrollo en años venideros.

Parte II: Desafíos mundiales comunes

El desafío que plantean los bienes públicos mundiales

Hacer frente al cambio climático mundial y proporcionar otros bienes públicos mundiales de importancia son dos de los mayores desafíos de nuestra era. De hecho, ya es crónica la insuficiencia de muchos bienes públicos mundiales. ¿Por qué? Porque es difícil lograr la acción colectiva entre naciones para proporcionar un bien público —como por ejemplo mantener puro el aire—, especialmente cuando los costos recaen a nivel local y los beneficios se recogen principalmente a nivel nacional y mundial. No obstante, la relación entre los diferentes tipos de inversiones e intervenciones necesarias en diversos niveles para promover los bienes públicos mundiales es cada vez mayor.

El Grupo del Banco Mundial ha hecho hincapié en la necesidad de fomentar los bienes públicos mundiales como una de sus principales prioridades para el futuro. La provisión eficaz de bienes públicos mundiales tiene cada vez más influencia en los resultados en términos de desarrollo (considerados en la Parte I), especialmente en lo que respecta a las distintas dimensiones de la pobreza, inclusive la vulnerabilidad. De acuerdo con el marco estratégico del Banco relativo a su función con respecto a los bienes públicos mundiales, el Banco puede establecer una conexión entre los problemas mundiales y los programas nacionales e impulsar medidas colectivas internacionales. ¿Qué puede hacer el Banco para mejorar su eficacia en esta esfera?

¿Puede el modelo del Banco centrado en los países fomentar los bienes públicos mundiales?

Apoyarse en el modelo centrado en los países como plataforma para la labor del Banco relativa a los bienes públicos mundiales es un arma de doble filo.

El modelo funciona bien cuando los asociados nacionales observan una convergencia entre beneficios internos y mundiales, y cuando el Banco ofrece un instrumento atractivo para ayudar a aplicar las medidas en los países. Por ejemplo, el éxito de la labor del Banco en países clientes para ayudar a eliminar gradualmente las sustancias que agotan la capa de ozono se debió en parte a la existencia del Protocolo de Montreal —un acuerdo de cumplimiento obligatorio que comprometió a los países signatarios a adoptar medidas globales consensuadas— y del Fondo Multilateral que proporcionó los recursos para las inversiones. Las donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) también se han integrado adecuadamente en los programas del Banco en los países; tal es el caso de China, donde una voluminosa cartera de proyectos del FMAM es reflejo de la creciente atención que se presta a las cuestiones ambientales. Y en Vietnam, el Banco ha logrado aplicar sus conocimientos multisectoriales especializados, en combinación con financiamiento en condiciones concesionarias, para ayudar a las autoridades a afrontar la amenaza de la gripe aviar, debido en parte a que en el país existía un gran interés en

evitar consecuencias económicas en el sector de los alimentos.

Sin embargo, el modelo centrado en los países se debilita, especialmente cuando los intereses mundiales y nacionales parecen apuntar en direcciones muy distintas y los instrumentos tradicionales del Banco, inclusive su financiamiento, no son bien recibidos entre los clientes. En estas condiciones resulta doblemente difícil lograr progresos en el ámbito de los bienes públicos mundiales. Para hacer frente al cambio climático es necesario realizar enormes ajustes en distintos comportamientos económicos, como por ejemplo reducir las emisiones y mejorar la eficiencia y el uso de la energía en todos los sectores de la economía. Para muchos países, los beneficios de tales medidas parecen algo muy distante, en tanto que el aumento de los costos se observa en el corto plazo. Con todo, hasta la fecha el Banco no ha podido conseguir que se establezca un programa de financiamiento en gran escala que resulte atractivo, ni invocar un marco internacional para promover medidas integrales frente al problema del cambio climático. Será importante ver la manera en que los fondos de inversión en el clima que se han venido estudiando recientemente contribuyen a mejorar esta situación.

El Banco procura promover los bienes públicos mundiales en sus estrategias institucionales de alto nivel y este tema ha sido señalado por el presidente como uno de los seis pilares estratégicos de la institución. No obstante, la atención disminuye a medida que se pasa de las estrategias institucionales a las estrategias sectoriales o regionales, y luego, a las estrategias nacionales. En los documentos del Banco titulados GPG Framework y Long-Term Strategic Exercise se abordó extensamente el tema de los bienes públicos mundiales pero se omitieron detalles específicos sobre cómo traducir las prioridades institucionales en medidas nacionales. El tratamiento de esta cuestión en las estrategias del nivel inmediatamente inferior —las redes y las direcciones regionales del Banco— varía considerablemente. Los bienes públicos mundiales reciben mayor atención en las estrategias sectoriales y regionales relativas al medio

ambiente que en aquellas relacionadas con la salud. Esto puede deberse al tipo de intervención requerida en el caso de los bienes públicos mundiales relacionados con el sector de la salud, como la lucha contra las enfermedades transmisibles, que demanda una firme atención nacional que puede no estar vinculada explícitamente con las medidas a nivel mundial.

Los sistemas para integrar los bienes públicos mundiales en las estrategias nacionales no están lo suficientemente desarrollados. El patrimonio ambiental se menciona con frecuencia en las estrategias nacionales (en parte porque los proyectos del FMAM se incorporan en los sistemas del Banco); en cambio, otros bienes públicos mundiales se destacan con menos asiduidad. No existen muestras de que con el tiempo haya aumentado el tratamiento de los bienes públicos mundiales en las estrategias nacionales del Banco, aunque algunos ejemplos muy recientes de prácticas recomendadas —como en el caso de Brasil— podrían preparar el terreno para una planificación estratégica más completa y coherente.

El Banco cuenta al menos con tres recursos para pasar de la estrategia a la acción en los países: asignación presupuestaria y de recursos de fondos fiduciarios, instrumentos financieros y programas mundiales. A continuación se expone cada uno de ellos.

ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Según las estimaciones, el gasto administrativo del Banco en bienes públicos mundiales fue de alrededor de 110 millones de dólares en el ejercicio de 2007, y prácticamente la mitad de esta cifra se financió con recursos de fuentes externas al presupuesto básico del Banco, tales como fondos fiduciarios. Esto constituye cerca del 4% del presupuesto general para operaciones, una de las asignaciones más pequeñas para las seis prioridades estratégicas del Banco. Estas estimaciones deberían tratarse con cautela porque pueden variar considerablemente, según las definiciones y las clasificaciones de datos utilizadas. En adelante, sería útil definir y llevar registro del gasto en bienes públicos mundiales como herramienta de gestión.

Una utilización excesiva de los fondos fiduciarios para financiar la labor relativa a los bienes públicos mundiales podría aumentar las dificultades para incorporar esa labor en las actividades tradicionales que el Banco financia con su propio presupuesto. Durante los últimos cinco años, el gasto destinado a los bienes públicos mundiales en conjunto ha aumentado rápidamente; el mayor incremento se ha registrado en la labor relacionada con el patrimonio ambiental.

INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO

El financiamiento en condiciones concesionarias es importante para impulsar muchos bienes públicos mundiales. En los últimos años, el Banco ha dedicado una cantidad considerable de financiamiento de la AIF para ayudar a los países con programas que claramente aborden dimensiones de los bienes públicos mundiales, como el VIH/SIDA y el patrimonio ambiental. Sin embargo, a menudo la capacidad de ejecución a nivel de los países es insuficiente y las prioridades nacionales prevalecen sobre ciertas consideraciones relativas a los bienes públicos mundiales. El personal informa que los asociados nacionales y los equipos del Banco a cargo de las operaciones en los países se muestran renuentes a permitir que las asignaciones de la AIF destinadas a la reducción de la pobreza se desvíen al fomento de los bienes públicos mundiales, cuyos beneficios pueden no llegar inmediatamente a las poblaciones más pobres. Una innovación reciente de la AIF es una asignación específica para proyectos regionales (de varios países). Si bien es muy pronto para determinar su eficacia, debería hacerse un seguimiento para extraer lecciones de la aplicación de este procedimiento en el caso de algunos bienes públicos mundiales; también habría que tener mucho cuidado para evitar la fragmentación del marco general de trabajo de la AIF.

Se han logrado progresos en los casos en que el Banco ha contado con un instrumento claro y viable para ayudar a sus países asociados a tomar medidas respecto de los bienes públicos mundiales, y el FMAM es un buen ejemplo de ello. En cambio, cuando el Banco no ha ofrecido un instrumento de financiamiento cuyos beneficios fueran

evidentes —y/o cuando no ha habido demanda de parte de los países asociados—, los avances han sido menos tangibles. Por ejemplo, las medidas destinadas a proteger y conservar importantes recursos forestales de todo el mundo han producido resultados muy diversos. En Indonesia, una evaluación del programa de asistencia del Banco a ese país en el período de 1999 a 2006 mostró que el programa abarcaba cuestiones relativas a los bosques con estudios analíticos a gran escala, pero escaso financiamiento. Durante ese período, la aceptación que logró el Banco fue muy limitada y la deforestación continuó a paso acelerado.

A menudo existe un desajuste entre las necesidades (y los recursos) de un país y los intereses mundiales en materia de bienes públicos mundiales. En los países de ingreso medio, la capacidad del Banco para influir (o persuadir) a fin de que se adopten medidas concretas respecto de ciertos bienes públicos mundiales es intrínsecamente limitada, aun cuando la provisión eficaz de estos bienes requiere una intensa participación de dichos países. Los límites del financiamiento en condiciones no concesionarias son claros, por ejemplo, en la labor del Banco sobre la gripe aviaria, en la cual sólo siete de los 50 proyectos aprobados están financiados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y hasta la fecha sólo se han desembolsado 12 millones de dólares de los 94 millones de dólares en préstamos del BIRF.

PROGRAMAS MUNDIALES

En la actualidad, el Banco participa como asociado en unos 160 programas y asociaciones mundiales, y aproximadamente el 90% del gasto total de estos programas y asociaciones (gasto que es supervisado por el Banco) está destinado a los bienes públicos mundiales. La mayor parte de este gasto se distribuye entre unas pocas iniciativas: el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, el FMAM y el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR). No obstante, la labor administrativa del Banco en los programas y asociaciones mundiales no está totalmente impulsada por las preocupaciones en torno a los bienes públicos mundiales,

ya que más de 100 de los programas se centran principalmente en bienes públicos nacionales, tales como el desarrollo urbano o la regulación de los mercados para la infraestructura.

A pesar de la función directa que cumple el Banco como asociado en los programas mundiales, a veces han faltado vínculos sistemáticos con los programas nacionales. Por ejemplo, muchos de los programas contaron únicamente con una modesta participación de los países de ingreso medio. En general, a los directores de programas mundiales no se les ha pedido que demuestren cómo éstos han agregado valor a los programas nacionales y a las operaciones del Banco; además, a menudo estas personas carecen de los incentivos o el presupuesto administrativo para hacerlo.

La simple colocación de un programa mundial en el contexto de las actividades del Banco —existen 57 de esos programas— no garantiza una vinculación eficaz con los países. Por ejemplo, los vínculos eran escasos en el Programa de fortalecimiento de la capacidad en materia de población y salud reproductiva, a pesar de las sinergias que se podían establecer con las operaciones de inversión del Banco en varios países. En las evaluaciones del IEG también se ha observado que una mayor legitimidad de un programa mundial aparentemente da lugar a vínculos más firmes con las operaciones en el país.

En sus esfuerzos por proporcionar bienes públicos regionales y vincular los problemas y oportunidades regionales y nacionales, el Banco enfrenta desafíos similares a los que plantean los programas sobre bienes públicos mundiales. Los programas regionales han adquirido mayor importancia en los últimos años, pero su integración en los programas nacionales sigue siendo la excepción y no la regla; además, aún reciben una pequeña porción del financiamiento del Banco.

La labor del Banco con respecto a la promoción de los bienes públicos mundiales: Qué ha surtido efecto y qué no
Una adecuada tarea de promoción va más allá de fomentar medidas a nivel de los países. También

implica generar respuestas colectivas en el plano mundial y promover los intereses de desarrollo de los pobres en acuerdos y marcos de acción internacionales.

La promoción de mejoras en el contexto del comercio mundial es un claro ejemplo de intervención adecuada del Banco. Los principales ingredientes fueron un largo período de trabajo directo con los países asociados; la reunión de personas con capacidad intelectual y de investigación analítica de primera línea; la difusión dinámica y manifiesta de información y la voluntad de participar en debates públicos. Esta combinación dio excelentes resultados y la labor del Banco también ganó terreno en el contexto de las negociaciones “en directo” de la ronda de Doha para un nuevo acuerdo internacional sobre comercio.

La experiencia del Banco con la gripe aviar también demuestra su capacidad de promoción y su poder de convocatoria. Los aportes del Banco para adoptar medidas a nivel mundial se basaron en un sólido análisis económico, su poder de convocatoria, su reputación fiduciaria y su experiencia multisectorial. También ayudó el hecho de que las condiciones fueran propicias para la labor de promoción del Banco dadas las similitudes de los problemas a nivel mundial y nacional a medida que las necesidades de los países se manifestaban con sentido de urgencia.

La promoción del patrimonio ambiental ha demostrado ser un desafío más complejo. El Banco ha desempeñado una función positiva como promotor en situaciones muy prácticas, como la obtención de recursos para el FMAM, la puesta en marcha del Fondo prototipo para reducir las emisiones de carbono (y posteriores fondos de carbono) y el fomento de metodologías para aplicar el Mecanismo para un desarrollo limpio. Es menos claro el grado de participación del Banco como uno de los principales promotores influyentes en el ámbito del cambio climático, pero ahora existe una plataforma sobre la cual es posible sustentar la labor de fomento en el futuro, inclusive el nuevo marco estratégico del Banco sobre cambio climático.

La labor de promoción canalizada a través de los programas mundiales se ha convertido en un medio cada vez más importante de apoyo a los bienes públicos mundiales. Al dar una adecuada participación y representación a los países en desarrollo en esos programas mejora su capacidad de respuesta y su sostenibilidad a largo plazo. Aun así, los países en desarrollo no están lo suficientemente representados —en especial en la estructura de gobierno de numerosos programas mundiales— y queda la incertidumbre de si el Banco podría haber realizado un mayor esfuerzo en esta esfera. Es alentador que las estructuras de gobierno de varios programas, incluidos el FMAM y el CGIAR, hayan mejorado con el tiempo. En el caso de los nuevos programas mundiales de amplio alcance para abordar el cambio climático, es fundamental garantizar que su estructura de gobierno sea adecuada y equitativa a fin de lograr un equilibrio entre los intereses de las principales partes intervinientes.

Mejorar el respaldo del Banco en el ámbito de los bienes públicos mundiales: Enseñanzas derivadas de la experiencia

El modelo del Banco centrado en los países ha servido para promover los bienes públicos mundiales. El modelo ha funcionado bien cuando los intereses nacionales y mundiales han coincidido —a menudo, en un marco de acción consensuado de carácter internacional, como el Protocolo de Montreal— y cuando el financiamiento en forma de donaciones respalda inversiones a nivel nacional.

De cara al futuro, algunos de los mayores desafíos mundiales comunes se presentarán cuando los beneficios nacionales y mundiales sean significativamente dispares, en especial en lo que respecta a la protección del clima. Para abordar estos desafíos, el Banco —también en cooperación con la Corporación Financiera Internacional y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones— debe buscar la manera de salvar la brecha entre las necesidades mundiales y las preferencias nacionales. Como enseñanzas de este examen se recomiendan algunas medidas en cinco esferas que podrían ayudar al Banco a

mejorar su capacidad de fomentar los bienes públicos mundiales.

En primer lugar, el Banco puede crear mejores incentivos para proveer bienes públicos mundiales de manera eficaz en los países. Esto incluiría nuevos mecanismos destinados a establecer los presupuestos y reconocer el desempeño de los directivos y el personal. Con respecto a la preparación del presupuesto, una alternativa es reservar, a nivel institucional, cantidades considerables de fondos administrativos para asignarlos a los equipos a cargo de países —de modo transparente y, si fuera posible, competitivo— para su utilización en tareas de alta prioridad relacionadas con bienes públicos mundiales en los países. Este proceso debería realizarse con cuidado para garantizar que los equipos utilicen esos fondos como un adicional genuino, y no simplemente para desplazar a otras actividades. A fin de proporcionar mejores incentivos al personal, los superiores de todos los niveles deben considerar la inclusión de las tareas a nivel nacional y mundial sobre bienes públicos mundiales en los sistemas de gestión del desempeño.

En segundo lugar, el Banco puede considerar mecanismos de organización más claros para seleccionar mejor —y, de hecho, vincular— las respuestas obtenidas en los ámbitos nacional, regional y mundial. Es posible que algunas regiones prefieran contar con personal dedicado exclusivamente a trabajar en los programas regionales (y bienes públicos regionales), tal como se ha hecho en África, y expandir su esfera de acción para abarcar también los bienes públicos mundiales. No obstante, esta no es una solución universal y otras regiones pueden tener mecanismos diferentes que se adapten a sus circunstancias.

En tercer lugar, sería positivo aplicar un enfoque más eficaz para la transmisión de las capacidades y conocimientos mundiales del Banco a los equipos a cargo de las operaciones en los países que trabajan con los bienes públicos mundiales. Para ello, debería reexaminarse la forma en que el Banco puede aplicar mejor sus conocimientos, en

particular, los de sus especialistas que trabajan en la coordinación de las redes de la institución.

En cuarto lugar, el Banco y las partes interesadas podrían prestar más atención para garantizar que el punto de vista de los países en desarrollo se relacione eficazmente con las respuestas a nivel mundial.

El Banco podría aprovechar mejor su posición para conceder más participación a los países en desarrollo en la estructura de gobierno de los programas mundiales más importantes. Debería adoptar una actitud más dinámica en la promoción de los intereses en términos de desarrollo —y la función de los asociados de los países en desarrollo— en foros (y acuerdos) internacionales relativos a los bienes públicos mundiales. Esto requeriría que el Banco siguiera garantizando asistencia adicional para el desarrollo y promoviendo el diseño y uso de instrumentos de mercado para ayudar a los países en desarrollo a proveer bienes públicos mundiales. El Banco también podría estudiar nuevos métodos para estimular los intercambios de

conocimientos sur-sur y la creación y aplicación de nuevas tecnologías diseñadas con y para el sur, a fin de contribuir a bienes públicos mundiales como la producción y utilización de formas de energía que no afecten al clima.

Por último, es necesaria una justificación más sólida y precisa de los costos y beneficios de las medidas que se proponen

para la labor de fomento de los bienes públicos mundiales que realiza el Banco, a fin de asegurar que la misma sea sostenible desde el punto de vista financiero e institucional a lo largo del tiempo. En el caso de los programas mundiales, en particular, el Banco debe redoblar sus esfuerzos para ser más selectivo en sus intervenciones y más directo para retirarse de aquellos programas cuyos beneficios y eficacia en función de los costos son dudosos. Asimismo, debería insistir en la necesidad de aplicar —y utilizar— marcos de resultados adecuados, respaldados por sistemas de seguimiento y evaluación realistas y eficaces en función de los costos.