



EXAMEN ANUAL DE LA EFICACIA EN TÉRMINOS DE
DESARROLLO 2009

Hacia el logro de un desarrollo sostenible

—Resumen de la evaluación—



©2009 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433
Teléfono: 202-473-1000
Sitio web: www.worldbank.org
Correo electrónico: feedback@worldbank.org

Reservados todos los derechos.

1 2 3 4 5 12 11 10 09

El presente volumen, con excepción de la “Respuesta de la administración” y el “Resumen del Presidente”, es obra del personal del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial ni de los gobiernos a los que representan. Este volumen no respalda ninguna conclusión general más allá del ámbito de la evaluación, incluidas las posibles conclusiones acerca del desempeño general pasado, actual o previsto del Grupo del Banco Mundial.

El Grupo del Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Grupo del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Derechos y autorizaciones

El material contenido en esta publicación está registrado como propiedad intelectual. Su reproducción o transmisión total o parcial sin la debida autorización puede constituir una violación de la ley vigente. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial alienta la difusión de sus publicaciones y, normalmente, autorizará su reproducción sin demora.

Los permisos para fotocopiar o reproducir cualquier parte de estos materiales pueden obtenerse enviando una solicitud con toda la información necesaria a Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, EE. UU.; teléfono: 978-750-8400; fax: 978-750-4470; sitio web: www.copyright.com.

Cualquier otra consulta sobre derechos y licencias, incluidos derechos subsidiarios, deberá dirigirse a la siguiente dirección: Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, EE. UU.; fax: 202-522-2422; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Portada: Paul Klee, “Ciudad de sueños”, 1921, 106 acuarela sobre papel montada en cartón, 47,5 x 31 cm; Die Sammlung Berggruen in den Staatlichen Museen zu Berlin; © Alinari/Art Resource, Nueva York. Imagen reproducida con autorización de Art Resource, Nueva York, y de Artists Rights Society, Nueva York. Parte I: Arco de un edificio en la India. Fotografía de Curt Carnemark, cortesía de World Bank Photo Library. Parte II: Bosque canadiense. Fotografía de Curt Carnemark, cortesía de World Bank Photo Library.

ISBN: 978-0-8213-8135-9
e-ISBN: 978-0-8213-8136-6
DOI: 10.1596/978-0-8213-8135-9

Se ha solicitado la catalogación de la edición en inglés a la Biblioteca del Congreso.

InfoShop del Banco Mundial
Correo electrónico: pic@worldbank.org
Teléfono: 202-458-5454
Fax: 202-522-1500

Grupo de Evaluación Independiente
Grupo de programas de comunicación,
aprendizaje y estrategia (IEGCS)
Correo electrónico: ieg@worldbank.org
Teléfono: 202-458-4497
Fax: 202-522-3125



Impreso en papel reciclado.

Prólogo

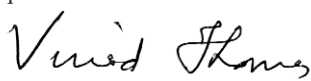
Mientras que la crisis financiera global acapara la atención del mundo, la degradación del medio ambiente sigue siendo uno de los principales desafíos de nuestro tiempo. Es cierto que los peligros asociados con el cambio climático han sido reconocidos recientemente, pero otros problemas ambientales, como la contaminación de la atmósfera y del agua, la erosión del suelo y la desertificación, la escasez de agua y la pérdida de diversidad biológica, siguen estando desatendidos. El Banco Mundial ocupa una posición única para prestar apoyo a las iniciativas de nivel nacional, regional y mundial tendientes a hacer frente a esos desafíos en una forma que promueva el crecimiento económico a largo plazo y la reducción de la pobreza.

El Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo correspondiente a este año pone de relieve la función que desempeña el Banco para ayudar a los países a afrontar esos desafíos ambientales. El apoyo del Banco Mundial a proyectos ambientales se ha recuperado desde 2002 gracias al apoyo de nuevas fuentes de financiación en condiciones concesionarias. Las preocupaciones relacionadas con el medio ambiente han ido recibiendo cada vez más atención en las estrategias de asistencia de los países. Un número creciente de proyectos regionales se ocupa del uso compartido de las masas de agua regionales, como la cuenca del Nilo, el Lago Victoria o el Mar Negro y el Mar de Aral. Nuevas relaciones de colaboración y nuevos mecanismos de nivel mundial permiten intensificar la intervención del Banco y su posible impacto en el cambio climático.

Tradicionalmente, los resultados de los proyectos relacionados con el medio ambiente han sido menos positivos que los obtenidos en promedio por el Banco en todos los ámbitos, aunque en los

últimos años se han observado mejoras. El apoyo directo de proyectos del Banco al medio ambiente ha contribuido a la elaboración de instrumentos de ordenación ambiental basados en el mercado. El Banco también ha hecho ciertos progresos en el ámbito de la conservación de la diversidad biológica, que plantea enormes desafíos y constituye al mismo tiempo una amenaza crítica, pero todavía queda mucho por hacer. Integrar estos y otros programas ambientales en las estrategias y programas para los países sigue siendo una necesidad crucial. Hay mucho más por hacer en materia de seguimiento y evaluación: tres cuartas partes de los proyectos relacionados con el medio ambiente —los que están gestionados por sectores distintos del ambiental— adolecen de una falta de información sistemática sobre los resultados para el medio ambiente.

Como es habitual, en el Examen anual también se pasa revista al desempeño del Banco en lo que respecta a los resultados obtenidos en los proyectos y programas en los países a los que se presta apoyo. Los datos de 2008 sobre la eficacia de los proyectos presentan una mejora en cuanto al logro de los objetivos en materia de desarrollo, y ello aporta pruebas adicionales alentadoras sobre las tendencias de largo plazo del desempeño del Banco. No obstante, el historial de seguimiento y presentación de informes sobre los resultados en materia de desarrollo continúa planteando desafíos para la institución. Las actividades que se están realizando para mejorar el programa de trabajo basado en los resultados son alentadores. Que continúen los progresos será decisivo para las deliberaciones internacionales sobre la reposición de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y para el acuerdo posterior a Kyoto que se alcance en la cumbre de Copenhague.


Vinod Thomas

Director General de Evaluación



Un hombre tamiza semillas en un campo junto al Río Rojo, en el norte de Viet Nam. Fotografía de Quy-Toan Do, cortesía de World Bank Photo Library.

Resumen

El Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo de este año se redacta en un contexto de crisis financiera mundial, reducción del crecimiento e iniciativas masivas de estímulo fiscal para revitalizar los mercados. La demanda de un mayor apoyo al desarrollo por parte del Banco Mundial ha aumentado, al mismo tiempo que la preocupación por la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos a fin de conseguir los objetivos de desarrollo que se proponen. El presente Examen anual se centra en el desempeño del Banco a la hora de obtener resultados de sus proyectos y programas para los países y, como es habitual, examina a fondo un tema relacionado con la eficacia para el desarrollo. El tema del presente Examen anual es el apoyo del Banco a la sostenibilidad ambiental, atendiendo a la solicitud del Directorio de una síntesis de las conclusiones de recientes informes del IEG sobre el medio ambiente.

En el informe se pone de relieve que el desempeño del Banco muestra una tendencia positiva moderadamente robusta a mediano plazo, mientras que el desempeño reciente ha continuado dicha tendencia. También se pone de manifiesto que ha habido resultados dispares en cuanto a aplicar medidas tendentes a fortalecer la orientación, la capacidad y la supervisión de los resultados del Banco en materia de desarrollo — es decir, el programa de trabajo basado en los resultados—. Las iniciativas institucionales orientadas a fortalecer el seguimiento y la evaluación (SyE) a nivel de los proyectos, a establecer un sistema de evaluación de los resultados para la Asociación Internacional de Fomento (AIF), y a aplicar estrategias de asistencia a los países basadas en los resultados se encuentran en distintas etapas de implantación y todavía no han demostrado tener un efecto claro en los resultados obtenidos.

El objeto especial de atención de este año — obtener resultados para el desarrollo sostenible— refleja el papel decisivo que una buena

ordenación ambiental tiene para el desarrollo y la grave amenaza de eliminar los logros en materia de crecimiento y reducción de la pobreza que supondría la inacción. El historial del Banco por lo que se refiere a la ejecución de la Estrategia Ambiental 2001 y la promoción del programa de trabajo basado en los resultados es bastante desigual. Las nuevas fuentes de financiación, incluidos los recursos para actividades a nivel mundial, han contribuido a facilitar crédito y prestar apoyo de manera que el medio ambiente pudiera recuperarse de los bajos niveles registrados en 2000 y los años siguientes; la labor analítica ha promovido enfoques innovadores y un aumento de la conciencia sobre el medio ambiente; y la eficacia de las actividades de apoyo directo a los proyectos ambientales ha mejorado y se han obtenido resultados tangibles. No obstante, la ejecución de la estrategia tendente a integrar la labor relativa al medio ambiente en todos los sectores ha sido deficiente y es necesario fortalecerla. La eficacia de los proyectos muestra una clara tendencia a la mejora.

La eficacia de los proyectos muestra una clara tendencia a la mejora

Los datos sobre la eficacia de los proyectos del Banco Mundial en 2008 muestran mejoras en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo, lo cual alivia las inquietudes relativas a la posibilidad de que las deficiencias observadas en el desempeño en 2007 pudieran indicar una nueva tendencia negativa. En 2007 la disminución fue modesta y la eficacia en el desempeño se recuperó en 2008.

El desempeño del Banco se puntúa en una escala de 1 a 6, de muy satisfactorio a muy insatisfactorio (véase en el recuadro 2.1 del capítulo 2 una explicación de las calificaciones aplicadas por el IEG). El porcentaje de proyectos satisfactorios (es decir, los que obtienen las tres calificaciones superiores) aumentó en 2008, con lo que continuó la tendencia ascendente de los últimos 15 años. El desempeño medio, en el que se tiene en cuenta el conjunto de la escala de seis puntos, presenta también progresos importantes, aunque el valor obtenido representa menos de la mitad de la medida correspondiente al porcentaje de resultados satisfactorios. En esta medida se tiende a conceder un mayor peso a los cambios marginales, es decir, a los que superan ligeramente el umbral para entrar en la categoría de moderadamente satisfactorios en la escala de seis puntos. Los cambios que ha experimentado con el tiempo la cartera del Banco, que favorecen a las regiones y sectores que han obtenido mejores resultados, también explican una pequeña parte de la mejora en el desempeño.

El análisis de las fechas en que se produjeron los principales cambios en el nivel de eficacia de los proyectos sugiere que buena parte de esos cambios pueden explicarse por una combinación de mejores políticas sectoriales del Banco y de un mejoramiento de las circunstancias nacionales que estaba más allá del control del Banco, más que por reformas administrativas internas aplicadas en el Banco, aunque éstas pueden haber facilitado mejoras que ya se habían iniciado.

La evaluación de los resultados de las actividades de análisis y asesoramiento presenta dificultades

intrínsecas. El IEG no califica regularmente las actividades de análisis y asesoramiento del Banco, aunque éstas se encuentran en la base de los proyectos y representan alrededor de un tercio de los gastos en servicios para los países. Con todo, una evaluación reciente del Grupo de Evaluación Independiente (IEG) (IEG 2008e) indica que alrededor de dos tercios de las actividades de análisis y asesoramiento son, como mínimo, moderadamente satisfactorias, mientras que un tercio de ellas son menos satisfactorias. Los patrones de desempeño sugieren que los efectos y los resultados que obtienen los países dependen de la calidad técnica, de recomendaciones concretas y específicas para los países, de la identificación nacional con las conclusiones y de un seguimiento sostenido una vez concluida la tarea. El IEG se propone aplicar un procedimiento piloto para la evaluación sistemática de las actividades de análisis y asesoramiento.

El historial de medidas adoptadas por la administración (MAR) correspondiente a 2009, que hace un seguimiento de la adopción por el Banco de las recomendaciones recientes del IEG, indica que en el Banco han disminuido los niveles de adopción. El IEG está estudiando formas de mejorar el MAR a fin de crear un producto más eficaz para hacer un seguimiento de la adopción de las recomendaciones y determinar los motivos de la tendencia descendente.

Es necesario seguir apoyando firmemente el fortalecimiento de los indicadores de la eficacia

Como respuesta a las iniciativas internacionales de medición y gestión de los resultados del desarrollo, el Banco Mundial ha puesto en marcha importantes actividades para mejorar la información sobre la eficacia de los proyectos que reciben apoyo del Banco. Éste ha procedido a fortalecer la labor de SyE, a introducir un sistema de evaluación de los resultados para la AIF, y a ampliar una rigurosa evaluación de las intervenciones de los proyectos. Estas actividades están empezando a influir en las prioridades y las prácticas institucionales. Sin embargo, en muchos proyectos no se dispone de información suficientemente rigurosa o completa para

ofrecer a los interesados una imagen de lo que ha cambiado realmente como consecuencia del proyecto.

La labor de SyE de un proyecto aporta elementos para generar información de buena calidad sobre las consecuencias para el desarrollo, y en los últimos años ha recibido una atención creciente por parte del Banco. El IEG comenzó a evaluar las actividades de SyE en 2006, y la calidad de este aspecto en los proyectos que se examinaron en los dos últimos años ha sido calificada de modesta o insignificante en tres quintas partes de los casos. Esos exámenes ponen de manifiesto varias deficiencias: los indicadores son demasiado numerosos y a menudo miden productos y no resultados; raramente se recopilan datos de referencia; en pocos proyectos se recopilan los datos que se necesitarían para evaluar el impacto; y la información recibida de los clientes pone de manifiesto una renuencia a adoptar prácticas de SyE de los proyectos y una considerable fragmentación de las actividades de SyE. Esas calificaciones sólo pueden asignarse a los proyectos una vez que éstos han concluido, y por consiguiente constituyen indicadores desfasados. Proporcionan un punto de referencia para hacer un seguimiento de las tendencias futuras y determinar si las iniciativas en curso para mejorar la labor de SyE son eficaces. Sin embargo, las bajas calificaciones que obtienen las actividades de SyE apuntan a que sigue siendo necesario reevaluar los incentivos y la utilización del SyE y los recursos que se le destinan en los proyectos que reciben apoyo del Banco, con miras a que esa actividad sea más sencilla, aplicable y pertinente para la adopción de decisiones.

Las deficiencias en el diseño y la ejecución de las actividades de SyE pueden contribuir a los problemas que se encuentran en la supervisión de los proyectos y la presentación de informes al respecto. Todos los años hay en un promedio del 12% de proyectos una falta de correspondencia entre las autoevaluaciones del Banco y las calificaciones de la eficacia de los proyectos realizadas por el IEG. En esos proyectos, la supervisión interna de la eficacia del proyecto durante su período de ejecución con frecuencia parece ser

excesivamente optimista y a veces no se exponen con la franqueza necesaria los riesgos para los objetivos de desarrollo. Las demoras en la presentación de informes correctos dan lugar a evaluaciones finales de supervisión que llegan demasiado tarde para que puedan adoptarse medidas correctivas.

Una consecuencia de las negociaciones de la AIF desde 2003 ha sido la elaboración de un sistema de evaluación de los resultados en materia de desarrollo que permite una labor de medición y agregación de datos pertinente para los interesados y para los donantes. Se trata de una iniciativa encomiable que permite hacer un seguimiento de los resultados de manera coordinada e informar al respecto. Una breve evaluación anticipada del examen de mediados de período de la AIF realizada en noviembre de 2009 sobre la base de datos documentales, entrevistas con funcionarios y una encuesta entre los donantes de la AIF sugiere que la iniciativa ha hecho progresos, aunque sigue habiendo importantes desafíos para su plena aplicación.

La evaluación del impacto está adquiriendo una influencia mucho mayor en el Banco como instrumento prometedor para ofrecer estimaciones de la eficacia y el impacto de los proyectos. En el Banco están en marcha más de 250 evaluaciones del impacto, muchas de ellas en la Red sobre desarrollo humano. Un examen de proyectos recientemente concluidos en los sectores de la agricultura, el medio ambiente y el agua indica que en pocos de ellos se recopiló siquiera el mínimo de información para evaluar los resultados, y los proyectos con datos de referencia que permiten un análisis se concentran en las regiones de Asia Oriental y Europa y Asia Central. Así pues, la información necesaria para un análisis cuantitativo básico sigue siendo rara. Durante el año próximo el IEG iniciará un análisis para comprender mejor la calidad, la pertinencia y los costos de las actuales evaluaciones del impacto que se realizan en el Banco.

Por último, el análisis económico de costos-beneficios es el método tradicional que el Banco ha venido aplicando desde hace tiempo para

organizar la información sobre los beneficios y los costos de un proyecto de manera pertinente para la adopción de decisiones. La utilización del análisis de costos-beneficios en el Banco alcanzó su nivel máximo a comienzos del decenio de 1970, pero ahora sólo se aplica a aproximadamente una cuarta parte de los proyectos. Esto indica que actualmente los criterios de costos-beneficios se utilizan mucho menos como base para las decisiones relativas al financiamiento de proyectos. Parte de este cambio, pero no todo, puede atribuirse al carácter variable de la asistencia para el desarrollo. Una evaluación de la utilización de instrumentos de costos-beneficios en los proyectos relacionados con el medio ambiente confirma en gran medida esta conclusión. Esta cuestión se examinará con mayor detalle en un informe especial del IEG en el ejercicio de 2010.

El apoyo a la sostenibilidad ambiental crece, pero tiene que progresar mucho más

Hacer frente a la degradación del medio ambiente es uno de los desafíos centrales de nuestro tiempo. El Banco ocupa una posición única para prestar apoyo a las iniciativas de nivel nacional, regional y mundial tendentes a hacer frente a desafíos relacionados con el medio ambiente, como el cambio climático, la contaminación de la atmósfera y del agua y la deforestación y la pérdida de diversidad biológica, en una forma compatible con el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Lograr que el camino del crecimiento sea más verde no debe hacerse a expensas del crecimiento ni de la ayuda a los pobres. Por ejemplo, existen muchas oportunidades que no se han aprovechado para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero mediante incentivos a una mayor eficiencia. Además, dar a 2.000 millones de pobres acceso a un suministro eléctrico básico no añadiría mucho a las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en realidad menos del 0,4% de las emisiones actuales, incluso si se utilizaran medios que hacen un uso intensivo del carbón.

El presente Examen anual centra su atención en las actividades y el desempeño del Banco en lo tocante a ayudar a los países a hacer frente a esos

desafíos ambientales, a partir de las conclusiones de recientes evaluaciones del IEG y de análisis complementarios. Esas evaluaciones incluyen, entre otras, las siguientes: Sostenibilidad ambiental: Evaluación del apoyo ofrecido por el Grupo del Banco Mundial; El cambio climático y el Grupo del Banco Mundial, Fase I: Evaluación de reformas de la política de energía del Banco Mundial que benefician a todos; El potencial de desarrollo de los programas regionales: Evaluación del apoyo brindado por el Banco Mundial para operaciones transnacionales; y un examen en preparación de las actividades del Banco en materia de silvicultura.

La administración del Banco ha empezado a poner en marcha nuevas estrategias para el Grupo del Banco Mundial, incluidas las relativas al cambio climático, la energía y el medio ambiente. El presente Examen anual representa una reflexión sobre las conclusiones del conjunto de la reciente labor de evaluación del IEG en la esfera del medio ambiente, pero también va más allá de esas conclusiones, ya que ofrece una actualización de los datos relativos a la cartera y al desempeño durante el ejercicio de 2008 y complementa la documentación procedente de los productos de evaluación del IEG en los planos de los proyectos, nacional y mundial.

La estrategia del Banco en materia de medio ambiente que se puso en marcha en 2001 reforzó el cambio de planteamiento del Banco que se había iniciado a principios del decenio de 1990, cuando se pasó de aplicar el principio de no causar perjuicios a promover activamente objetivos ambientales. Ello generó un potencial para lograr una eficacia mucho mayor gracias a la integración de la atención al medio ambiente en toda la cartera de proyectos y las estrategias de asistencia a los países del Banco. Es demasiado temprano para evaluar los cambios organizacionales hechos en 2007 con el propósito de facilitar la integración y la consolidación del medio ambiente en la Red sobre el desarrollo sostenible. Los indicadores preliminares sugieren que la integración se ha reducido en algunos sectores, como la agricultura, la energía y el transporte, y que la colaboración transectorial ha sido particu-

larmente débil entre los sectores del abastecimiento de agua y la salud.

A partir de 2001, nuevas fuentes de financiación—entre ellas los fondos para reducir las emisiones de carbono, el aumento de los recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y nuevos fondos fiduciarios— han contribuido a una recuperación del apoyo del Banco al medio ambiente. Estos recursos también han hecho que la labor pasara de centrarse en las actividades tradicionales ya integradas, como la lucha contra la contaminación, a enfoques innovadores relacionados con el cambio climático. Actualmente el Banco está intensificando su función de apoyo para financiar soluciones a cuestiones complejas como la mitigación y la adaptación al cambio climático o las pérdidas de diversidad biológica, en que la institución puede hacer que se produzcan cambios decisivos.

A pesar de que tan sólo constituyen el 5% del total de los compromisos destinados al medio ambiente, los proyectos ambientales regionales (multinacionales) han sido una esfera de crecimiento prometedora. Los compromisos de ámbito regional destinados al medio ambiente representan hoy más del doble de la cifra registrada hace seis años; el mayor volumen de compromisos corresponde a África. La iniciativa regional piloto iniciada en la AIF-14 aportó financiación adicional en forma de donaciones de la AIF para ayudar a superar los incentivos que suponen un obstáculo para programas multinacionales más complejos.

La labor analítica también ha prestado apoyo a iniciativas clave en materia de medio ambiente en una gran variedad de campos. Ejemplos de ello son la labor sobre el mejoramiento de las políticas e instituciones para la gestión forestal sostenible y sobre el desarrollo de mercados del carbono y los conocimientos técnicos basados en los proyectos que han ayudado a la formulación de métodos internacionalmente aprobados para certificar las reducciones de las emisiones.

Se han registrado éxitos en algunos aspectos, pero existen importantes fuerzas internas y

externas que imponen limitaciones a la cartera del Banco en materia de medio ambiente. La escasa demanda nacional de préstamos proviene del carácter de bienes públicos que tienen muchas intervenciones ambientales. Cuando es posible captar beneficios a nivel local hay un mayor incentivo para actuar, como sucede en el caso de la lucha contra la contaminación en China. La competencia política y la corrupción en torno a las rentas que provienen de los recursos también pueden restringir la demanda. Las limitaciones de conocimientos y de capacidad, particularmente cuando el nivel de apoyo del Banco ha fluctuado con el tiempo, inhiben el crédito. Las deficiencias de conocimientos a nivel interno, la insuficiencia de conocimientos técnicos y prácticos para integrar las consideraciones ambientales en proyectos de reforma de las políticas de inversiones, y la escasa difusión de datos que demuestren la eficacia dentro del propio Banco suponen un obstáculo para la eficacia y restringen el crecimiento. Por último, los incentivos internos para el personal y la administración favorecen los grandes proyectos, como los relativos a infraestructuras o energía, lo cual supone una desventaja para los proyectos relacionados con el medio ambiente, que suelen ser de menor tamaño.

Se han alcanzado algunos resultados notables, pero la falta de supervisión pone en peligro la medición de los resultados

Al igual que ha sucedido con el conjunto de la cartera del Banco, los resultados globales de los proyectos relacionados con el medio ambiente han ido mejorando con el tiempo. Sin embargo, los proyectos gestionados por sectores distintos del ambiental, que comprenden la mayor parte del apoyo del Banco al medio ambiente, no suelen incluir información sistemática sobre los resultados para el medio ambiente.

El apoyo directo del Banco en forma de proyectos para el medio ambiente ha ayudado a elaborar instrumentos basados en el mercado para la ordenación ambiental y ha difundido enseñanzas sobre el diseño de esos sistemas en toda América Latina y las ha introducido en

África. El Banco también ha hecho ciertos progresos en el ámbito complejo de la conservación de la diversidad biológica, que está amenazada de forma crítica. El Banco ha sido la principal fuente mundial de apoyo para la diversidad biológica, con inclusión de la financiación mixta del Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Así se ha proporcionado apoyo para una notable expansión de las zonas protegidas, y también para el aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica fuera de esas zonas, pero es necesario prestar más atención a la eficacia y a la sostenibilidad de esas actividades.

Los resultados en materia de medio ambiente no se limitan a los proyectos. A nivel de los países, las preocupaciones ambientales han recibido una atención cada vez mayor en las estrategias de asistencia y las evaluaciones de los programas para los países, pero se ha observado que el desempeño era deficiente. En promedio, los componentes ambientales presentan un nivel de eficacia inferior al del conjunto de las estrategias para los países. El historial del Banco por lo que se refiere a aportar orientación en materia de medio ambiente ha sido desigual. Por ejemplo, el Banco ha ayudado a algunos países a reformar los precios de la energía prestando apoyo a la eliminación de subvenciones costosas al mismo tiempo que se protegía a la población pobre gracias a redes de seguridad social, pero no ha dedicado más que una atención moderada a las políticas nacionales tendentes a promover la eficiencia en el uso de la energía.

El volumen cada vez mayor de proyectos regionales ofrece la oportunidad de abordar los desafíos ambientales de carácter transnacional relacionados con la utilización de masas de agua compartidas, como la cuenca del Nilo, el Lago Victoria o el Mar Negro y el Mar de Aral. El Banco ha logrado fomentar la cooperación multinacional para establecer instituciones regionales dedicadas a hacer frente a los desafíos ambientales de alcance regional mediante la labor analítica, la elaboración de proyectos y la movilización de recursos, pero ha sido menos eficaz a la hora de ayudar a los países a resolver conflictos de larga data relacionados con los recursos.

A nivel global, las evaluaciones ofrecen pruebas de que los programas mundiales agregan valor a los programas en los países ofreciendo financiación en condiciones concesionarias para inversiones a nivel nacional que producen beneficios para el medio ambiente mundial y generando conocimientos acerca de prácticas óptimas de ordenación del medio ambiente. Las nuevas relaciones de colaboración y los nuevos mecanismos diseñados para promover la eficiencia energética, la adaptación al cambio climático, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por la deforestación y la degradación de la tierra —como los Fondos de inversión en el clima y el Fondo para reducir las emisiones de carbono mediante la protección de los bosques— intensifican la participación del Banco y su posible impacto en las cuestiones relativas al cambio climático.

Conclusiones

Las realizaciones de los proyectos constituyen un elemento clave para lograr resultados mediante el apoyo del Banco Mundial a los países. Esas realizaciones han mejorado de forma destacada en los últimos 15 años. En el conjunto del Banco se ha prestado en los últimos años una atención mucho mayor a los resultados, pero queda mucho por hacer para demostrar que se ha producido realmente un cambio en las realizaciones y los efectos mensurables. Puesto que el volumen de préstamos del Banco probablemente aumentará como respuesta a la actual crisis financiera, este programa de actividades adquiere un valor todavía más decisivo.

La sostenibilidad ambiental es uno de los principales terrenos en que se requiere una acción urgente para hacer realidad los resultados del desarrollo en los planos nacional, regional y mundial. El apoyo del Banco al medio ambiente se ha recuperado parcialmente desde que tocó su nivel más bajo en 2002, y hay signos alentadores de que los resultados de los proyectos, que durante mucho tiempo han estado por debajo de los niveles medios alcanzados por el Banco en su conjunto, ya están mejorando en los proyectos ambientales cuyos resultados son objeto de un seguimiento sistemático, que representan aproxi-

madamente la cuarta parte del total. Por lo que respecta a las tres cuartas partes restantes de los proyectos, en que las iniciativas ambientales están integradas en otros sectores (transporte, agua y saneamiento, etc.), no se ha hecho realidad la promesa de integración que surgió de la Estrategia Ambiental del Banco formulada en 2001.

En algunos ámbitos cada vez más importantes e innovadores, como el establecimiento de fondos para el carbono y la ampliación de las zonas de protección para prestar apoyo a la silvicultura sostenible y a la diversidad biológica, no se conoce suficientemente en qué casos el Banco está progresando y obteniendo realmente resultados. Los progresos dependerán de que haya una integración mucho mejor de las cuestiones de medio ambiente en las decisiones

del Banco en todos los sectores y de que se aborden las cuestiones de los conocimientos a nivel interno, los incentivos para el personal y las limitaciones en la demanda externa que representan un obstáculo para la eficacia del Banco.

Mirando hacia el futuro, las crisis ofrecen una rara oportunidad para efectuar transformaciones que son esenciales para alcanzar los ideales y hacer realidad el potencial del apoyo del Banco a la sostenibilidad ambiental. El desafío al que se enfrenta el Banco consiste en aumentar la atención que presta a aspectos fundamentales del medio ambiente y facilitar realizaciones más eficaces en materia de desarrollo aprovechando sus conocimientos, sus recursos financieros y su poder de convocatoria.



Arrozales en terrazas cerca de una aldea de la minoría Red Zao, a las afueras de Sapa, provincia de Lao Cai, en el norte de Viet Nam. Fotografía de Tran Thi Hoa, cortesía de World Bank Photo Library.

Comentarios de la administración

La administración acoge con satisfacción las conclusiones del Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo 2009 del Grupo de Evaluación Independiente (IEG). Es muy positivo que el Banco se someta a una evaluación independiente y utilice las conclusiones para mejorar su eficacia en términos de desarrollo gracias a lo aprendido de la experiencia, y también que el IEG sea considerado sistemáticamente una referencia para la evaluación independiente en el campo del desarrollo.

Por supuesto, existe el riesgo de que la eficacia del Banco determinada por el IEG en sus evaluaciones se saque del contexto de los desafíos inherentes a la asistencia para el desarrollo o se compare con la de otros organismos con funciones de evaluación menos rigurosas. El Examen anual difiere de la mayoría de trabajos del IEG en que se basa en una gran variedad de resultados de evaluación y proporciona un panorama general resumido. Por sus propias características, el Examen anual no formula recomendaciones específicas a la administración ni genera respuestas concretas de ésta a las cuestiones planteadas en el documento. No obstante, la administración considera importante aportar sus opiniones sobre las conclusiones del Examen anual y presentar un panorama general de un conjunto de medidas clave de gestión que son directamente pertinentes para esas conclusiones.

Organización de los comentarios. En la presente nota figuran en primer lugar los comentarios sobre las conclusiones y sugerencias relativas al desempeño general del Banco incluidas en la parte I del Examen anual. A continuación se responde a lo indicado por el IEG en la parte II sobre el tema especial del año en curso, a saber, el desarrollo sostenible. En la sección final de la nota se presenta una breve serie de conclusiones.

Seguimiento del desempeño del Banco

Se alienta a la administración a observar la recuperación del nivel de calidad de las operaciones que reciben apoyo del Banco comunicada por el IEG: el 81% de los proyectos que dejaron de formar parte de la cartera en el ejercicio de 2008 fueron calificados de satisfactorios (moderadamente satisfactorios, satisfactorios o muy satisfactorios) en lo relativo al cumplimiento de sus finalidades de desarrollo, lo que supera el objetivo del 80% fijado por la administración. La administración observa también que en el Examen anual se confirma la continuación de la tendencia positiva que sigue la calidad de las operaciones que reciben apoyo del Banco. El Examen anual se remonta a 1993 para examinar la evolución del desempeño del Banco; obviamente, el Banco de hoy es muy distinto del Banco de 1993. Actualmente la orientación hacia los resultados recibe mucha más importancia. Por ejemplo, la labor de seguimiento y evaluación (SyE) es un elemento clave para supervisar los proyectos con miras a lograr resultados, y el Examen anual se refiere a deficiencias en la actividad de SyE del Banco para los proyectos que dejaron de formar parte de la cartera en los ejercicios de 2007 y 2008, proyectos que en promedio entraron en la cartera a principios del presente decenio. La experiencia más reciente es distinta: el 59% de nuevos proyectos de la AIF que presentaron informes de supervi-

sión por primera vez en el ejercicio de 2009 contenían datos de referencia sobre todos los indicadores de los resultados para el desarrollo del proyecto, y el 85% contenían datos de referencia como mínimo sobre uno de esos indicadores. La administración espera que se produzca un cambio notable en las conclusiones del IEG sobre SyE cuando esas operaciones dejen de formar parte de la cartera en los próximos años. No obstante, es importante que el Banco se esfuerce más en adaptar su labor de manera que sea más ágil e innovadora para apoyar las necesidades de los países prestatarios, en particular dedicando más atención a la ejecución y adaptando rápidamente el apoyo para responder a nueva información o a cambios en las circunstancias y para mejorar el desempeño en las regiones y sectores donde se observan deficiencias.

Respuesta a problemas de larga data: las iniciativas de reforma orientada a los resultados emprendidas por el Banco

Para hacer frente a los desafíos planteados por los cambios que experimenta el Banco y abordar problemas de larga data, incluidos los que se han puesto de manifiesto en el Examen anual, la administración ha emprendido una amplia iniciativa de respuesta orientada a los resultados que abarca virtualmente todo el espectro del apoyo operacional del Banco, desde las estrategias de asistencia a los países a los préstamos para inversiones, las operaciones de política de desarrollo y las actividades de análisis y asesoramiento.

Estrategias de asistencia a los países. En el ejercicio de 2010 el Banco aplicará una serie de medidas a partir de un examen reciente de la experiencia obtenida con estrategias de asistencia a los países basadas en los resultados. Esas medidas incluyen orientación sobre la forma de calificar el desempeño del Banco en el marco de las anteriores estrategias y sobre la preparación de marcos de resultados para las nuevas estrategias. Se fortalecerá el proceso del informe sobre los progresos realizados en las estrategias de asistencia a los países, lo cual brindará en una etapa temprana la oportunidad de medir los progresos y determinar posibles necesidades de ajustes. Ya se han emitido orientaciones sobre la evaluación de la capacidad

estadística de los países, una cuestión que el IEG ha considerado importante para el programa de actividades basado en los resultados.

El programa de reforma de los préstamos para inversiones. Varias de las cuestiones planteadas en el Examen anual están siendo abordadas por la administración mediante medidas de reforma de los préstamos para inversiones (Banco Mundial 2009). Concretamente, esas reformas tienen el objetivo de adaptar y diferenciar el modelo de préstamos para inversiones de manera que se ajuste mejor al tipo de apoyo que proporciona el Banco en sectores como la salud y la gestión del sector público, en que no existe un protocolo de operaciones ni una forma de calcular una tasa fidedigna del rendimiento económico previsto, sino que se necesita adoptar un diseño más flexible y prestar más atención al apoyo a los socios en el proceso de ejecución. El principio central de las reformas consiste en orientarse más concretamente hacia una serie de resultados claramente definidos que se espera lograr con el proyecto (con indicadores de seguimiento bien definidos), a lo que se suma la definición de los principales riesgos para el logro de esos objetivos y una reevaluación periódica de esos riesgos en el curso de la ejecución. Esos cambios, que harán que la atención de la administración y del personal se dirija más a la labor de ejecución, tienen como objetivo superar el problema del exceso de optimismo mencionado por el IEG.

Reestructuración de proyectos. El IEG se refiere al problema de una aparente renuencia a reestructurar proyectos que no están cumpliendo los objetivos en materia de desarrollo. Una parte decisiva de la reforma de los préstamos para inversiones es la reformulación de las confusas directrices para la reestructuración de proyectos, que el personal cita como factor importante de las demoras en las reestructuraciones. En los próximos meses se pedirá a los Directores Ejecutivos del Banco que aprueben un proceso de reestructuración simplificado.

Operaciones de políticas de desarrollo. El marco para las operaciones de políticas de desarrollo se

modernizó en el ejercicio de 2005. Hasta la fecha, los resultados de las autoevaluaciones y las evaluaciones independientes han sido robustos (como ha vuelto a confirmarse en el Examen anual). En autoevaluaciones recientes se han definido formas de seguir mejorando el desempeño. En el ejercicio de 2010, la administración impartirá al personal orientaciones más estrictas relativas al apoyo a los prestatarios en el diseño de objetivos de las políticas de desarrollo (incluso en el contexto de apoyo presupuestario conjunto con otros donantes) para las operaciones de políticas de desarrollo y para afianzar las buenas prácticas en materia de análisis de la pobreza y del impacto social.

Análisis de costos-beneficios y evaluación del impacto. El Examen anual se refiere a la menor utilización de los análisis de costos-beneficios y al potencial de la evaluación del impacto. La administración espera trabajar conjuntamente con el IEG en su próximo examen a fondo, en particular sobre el momento en que es más apropiado llevar a cabo un análisis de costos-beneficios y sobre la utilidad de éste, ya sea en relación con otros instrumentos de evaluación inicial, seguimiento y evaluación a lo largo de todo el espectro de los proyectos de inversión que reciben apoyo del Banco, o conjuntamente con dichos instrumentos. La administración coincide con el IEG en que la evaluación del impacto puede ser un instrumento valioso, y recientemente se ha ampliado su utilización en todos los sectores y regiones en las operaciones en que resulta el método más apropiado y económico, bajo la dirección del país que recibe los servicios del Banco. También en este caso la administración espera trabajar conjuntamente con el IEG en 2010 en su análisis de la evaluación del impacto.

Actividades de análisis y asesoramiento. La administración está emprendiendo reformas sobre su marco de resultados para las actividades de análisis y asesoramiento en el contexto de su labor sobre un nuevo programa de trabajo en materia de conocimientos. El enfoque consiste en examinar las actividades de análisis y asesoramiento desde un punto de vista más programá-

tico, y no considerar únicamente los productos individuales. La administración está colaborando activamente con el IEG sobre el nuevo marco de resultados para las actividades de análisis y asesoramiento, ya que un enfoque y un concepto comunes serán fundamentales para una autoevaluación y una evaluación independiente robustas. Estas reformas están previstas para un momento posterior del calendario del programa de reforma. (En general, la administración destacaría la importancia de aplicar esas reformas en un marco cronológico que tenga en cuenta las limitaciones presupuestarias y de personal.)

El progreso del programa de trabajo basado en los resultados. Para consolidar todas las iniciativas mencionadas, la administración está procurando establecer una “plataforma de seguimiento de los resultados” a fin de fortalecer la supervisión y la presentación de información sobre los resultados de las actividades a las que presta apoyo el Banco. Una medida fundamental es adoptar indicadores sectoriales básicos —unos pocos indicadores estándar para cada sector que sean comparables y puedan agregarse a nivel institucional, nacional o sectorial, y que facilitarán la presentación de información sobre los productos y realizaciones derivados de las actividades, especialmente en el marco del sistema de evaluación de resultados de la AIF. Los indicadores básicos para los sectores del transporte por carretera, el abastecimiento de agua, la educación y la salud se implantaron en julio, junto con un sistema mejorado para reunir y hacer un seguimiento de datos cuantitativos. También se están preparando indicadores básicos para otros sectores (zonas urbanas, medio ambiente, microempresas, pequeñas y medianas empresas, etc.). Estos indicadores (que consisten principalmente en indicadores de productos y resultados que permiten hacer un seguimiento a nivel de los proyectos), junto con los indicadores de nivel nacional o sectorial que pueden obtenerse de otras fuentes (por ejemplo, los indicadores de nivel 1), mejorarán nuestra capacidad para concentrarnos en los resultados. Además, la nueva plataforma sobre resultados brinda al personal y a los administradores instrumentos para efectuar un seguimiento de los resultados de la cartera de un país y para utilizar

de manera más estratégica y eficaz las evaluaciones del impacto cuando ello sea apropiado. También se están ampliando las descripciones que figuran en “La AIF en Acción” para hacer más hincapié en los informes temáticos y relativos a los países.

Capacidad nacional. La administración coincide con el IEG en la importancia de fomentar la capacidad de SyE en los países, tanto por ser un objetivo en sí mismo como porque nos permitirá comprender mejor nuestra propia eficacia en términos de desarrollo. Por ejemplo, en colaboración con otros donantes, el Banco está poniendo en marcha un nuevo Fondo de Estadísticas para los Resultados a fin de ayudar a los países más pobres a crear capacidad para aumentar la disponibilidad de estadísticas sobre desarrollo, empezando con las que se necesitan de manera más urgente para la aplicación de estrategias de reducción de la pobreza y desarrollo nacional. De manera más general, el fomento de la capacidad nacional siempre ha formado parte de las actividades del Banco, en particular a partir de Accra; por ejemplo, el interés que se dedica en todo el Banco a una mayor utilización de sistemas nacionales incluye también una mayor utilización y un mayor desarrollo de los sistemas de SyE de los países. (El IEG también interviene activamente en la cuestión mediante actividades de fomento de la capacidad de evaluación). Sin embargo, reconocemos que se trata de una actividad de largo plazo.

Regiones y sectores deficitarios

El IEG, al tiempo que encomia al Banco por el incremento de la calidad operacional, pone de manifiesto un historial de desempeño deficitario en determinadas regiones y sectores. Se está procurando abordar este problema. En particular, la administración ha fijado como prioridades la Oficina Regional de África y el sector de la salud.

El programa de mejoramiento de la calidad en la Oficina Regional de África

A fin de mejorar los resultados de las operaciones que apoya, la Oficina Regional de África ha adoptado las siguientes medidas:

- i. Reestructurar las carteras que presentan un desempeño más deficiente (VIH/SIDA, integración regional, Estados frágiles)
- ii. Proporcionar operaciones justo a tiempo y apoyo de SyE a los equipos en los países y a los equipos de tareas para mejorar los marcos de resultados y lograr un mejor cumplimiento de los requisitos de supervisión establecidos en la AIF-15
- iii. Impartir capacitación a los directores de los equipos de tareas para la formulación de operaciones y programas orientados a los resultados y sistemas de SyE basados en los resultados
- iv. Elaborar cadenas de resultados sectoriales para contribuir a mejorar la lógica causal subyacente al diseño de las operaciones
- v. Desarrollar el sistema de evaluación de resultados en África (ARMS), que está siendo implantado en el conjunto del Banco como sistema para hacer un seguimiento de los resultados para los créditos de la AIF. El sistema ARMS supone formular para los proyectos objetivos claros y realistas de desarrollo basados en los resultados, así como indicadores estándar cuantificables, lo cual permitirá armonizar y facilitar la presentación de información sobre los resultados.

En el Examen anual se ofrece un indicador anticipado de los progresos. Se citan los datos del ejercicio de 2008, que ponen de manifiesto que un 77% de los proyectos de la Oficina Regional de África son satisfactorios (moderadamente satisfactorios, satisfactorios o muy insatisfactorios) por lo que respecta al cumplimiento de sus objetivos de desarrollo, lo cual representa un incremento notable en relación con el ejercicio de 2007.

El sector de la salud. La Red de Salud del Banco ha adoptado medidas para mejorar los resultados de las operaciones del sector de la salud de los países a las que presta apoyo. A partir de las conclusiones de una evaluación del IEG sobre el sector de la salud, formuló un plan de mejoramiento de la calidad de la cartera y lo puso en marcha en el ejercicio de 2009. Este plan es objeto de seguimiento periódico por la adminis-

tración superior a fin de asegurar que no se desvíe de sus objetivos.

El historial de medidas adoptadas por la administración (MAR)

Como se ha señalado, la administración valora la evaluación independiente y la toma muy en serio. Por este motivo, toma en serio las recomendaciones derivadas de las evaluaciones del IEG. Todos los proyectos de respuestas de la administración son objeto de debate por parte de los Directores Ejecutivos (normalmente en el Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo (CODE)). Esos documentos incluyen un MAR inicial donde se expone lo que se compromete a hacer la administración como consecuencia de las recomendaciones del IEG. Dada su importancia, esos compromisos, que a menudo tienen consecuencias financieras, deben ser examinados y autorizados por la administración superior. A continuación, la administración revisa esos compromisos a la luz de las deliberaciones en el CODE. La administración informa anualmente al IEG acerca de los progresos realizados respecto de sus compromisos. Mientras que este sistema es valioso y necesario como instrumento de rendición de cuentas, la administración coincide con el IEG en que ha llegado el momento de reevaluarlo.

Posibles mejoras en el MAR. El problema principal es que en su supervisión anual de los progresos, el IEG toma como punto de partida sus recomendaciones y no la parte de la matriz donde se exponen los compromisos de la administración, es decir, las medidas que la administración se comprometió a emprender y por las cuales debe rendir cuentas. A menudo este procedimiento da lugar a desacuerdos sobre la forma de calificar los progresos, en especial cuando la administración sólo se comprometió parcialmente con una recomendación o cuando, como en el caso de la evaluación por el IEG de los servicios de análisis y asesoramiento, la administración señaló que necesitaría aplicar muchas de las medidas en un momento ulterior del calendario global de actividades de reforma. Otra cuestión fundamental es la del número elevado de recomendaciones y subrecomenda-

ciones. El actual MAR contiene 63 recomendaciones distintas, cada una de las cuales incluye a menudo un número considerable de subrecomendaciones. (La administración se compromete a adoptar medidas como respuesta a las conclusiones de otras entidades distintas del IEG, como el Grupo de Inspección, el Departamento de Auditoría Interna y la Vicepresidencia de Integridad Institucional.) La administración desearía colaborar con el IEG en un sistema que reduzca el número de recomendaciones del IEG, les asigne un orden de prioridad y haga un seguimiento de los progresos relacionándolos directamente con los compromisos de la administración.

Hacia el logro del desarrollo sostenible

La administración acoge con satisfacción la atención prestada por el IEG a la cuestión del desarrollo sostenible. El Examen anual se basa en una gran variedad de conclusiones, incluidas dos evaluaciones recientes del IEG. Como ya señaló la administración en sus respuestas a esas evaluaciones, hay acuerdo en diversos ámbitos: el lugar central que ocupa la sostenibilidad ambiental en la labor del Banco, la importancia de la identificación nacional con los proyectos, la función decisiva del apoyo analítico a los países, y la necesidad de una firme colaboración intersectorial y entre todas las instituciones del Grupo del Banco Mundial sobre las cuestiones de la sostenibilidad ambiental. Al mismo tiempo, la administración expresó preocupación por algunos de los análisis y recomendaciones (IEG 2008c, 2009a). Sin embargo, es más importante destacar la forma en que la administración aprovecha las enseñanzas resumidas en el Examen anual.

Progresos realizados por el Banco en la integración de los aspectos ambientales. En el Examen anual se destaca que el mejoramiento del medio ambiente exige integrar la conciencia ambiental en las decisiones sobre las inversiones y las opciones tecnológicas en todos los sectores. La administración considera que el criterio que se aplica actualmente para determinar el desempeño del Banco con respecto a la integración de las cuestiones ambientales —en que se

establece una relación entre los proyectos con temas de medio ambiente y la estructura de las juntas sectoriales— un indicador que tal vez no fuera el mejor. La labor de base para la Estrategia Ambiental 2010 abordará la forma de mejorar los resultados de la integración de las cuestiones de medio ambiente y determinará también en qué medida, después de tan sólo dos años, la fusión de las dos redes del Banco en la Red sobre el desarrollo sostenible produce mejores resultados en materia de integración. La administración sigue fortaleciendo la capacidad del personal que se ocupa de las esferas de la silvicultura, la ordenación de los recursos naturales y la energía para brindar a los clientes asesoramiento integrado sobre la base del cambio climático prestando apoyo a módulos de formación sobre instrumentos y mecanismos relacionados con el cambio climático, como la adaptación basada en los ecosistemas y la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación.

La medición y el logro de resultados a nivel de los proyectos, a nivel nacional y a nivel mundial. El Examen anual destaca que en la nueva Estrategia Ambiental el Banco debería prestar más atención a una mejor supervisión y presentación de informes sobre los resultados de carácter ambiental a nivel de los proyectos y de los países. En el marco del sistema de evaluación de los resultados de la AIF-15, la administración está haciendo progresos en la creación de indicadores de los resultados para el medio ambiente relativos a cada subtema ambiental, todos los cuales se agregarán en los diferentes sectores. La presentación de información ambiental a nivel de los países se está elaborando en un formato de presentación de conjuntos de datos “verdes”. La administración está de acuerdo en la importancia de ampliar las relaciones de colaboración sobre el medio ambiente, especialmente para fortalecer la gestión ambiental abarcando a todos los interesados institucionales pertinentes, en particular a nivel de los países. Con este fin, la preparación de la Estrategia Ambiental 2010 entrañará amplias consultas con interesados externos, como los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y los socios en tareas de desarrollo. En las consultas se

procurará determinar los ámbitos clave en que el Grupo del Banco Mundial debería dedicarse a apoyar a sus clientes para que abordaran de manera más eficaz las prioridades relacionadas con el medio ambiente y avanzaran hacia una mayor sostenibilidad ambiental, y se contribuirá a configurar la formulación de un marco de resultados para medir los progresos en las esferas prioritarias. Además, la estrategia abordará la mejor forma en que el Grupo del Banco Mundial puede apoyar a los países que reciben sus servicios en sus intentos de fortalecer las instituciones ambientales y los mecanismos de gestión que son decisivos para el desarrollo sostenible.

Conclusiones

La administración entiende que someter al Banco a la disciplina de aprendizaje y rendición de cuentas de una evaluación independiente es un elemento positivo que lo distingue de muchas otras instituciones de desarrollo, en particular por el reconocimiento que se ha ganado el IEG como la mejor entre las entidades dedicadas a esta tarea. Confía en que los beneficios compensen los costos de tener que mantener este nivel de calidad elevado, con los consiguientes malentendidos que pueden producirse. Incluso en un informe equilibrado como el presente, se corre el riesgo de que los resultados positivos se pasen por alto en comparación con las conclusiones menos positivas. La administración acepta el mensaje global del Examen anual: la conclusión que indica en general un nivel de calidad alto y un mejoramiento de las operaciones que reciben apoyo del Banco, pero también el gran desafío que representa la necesidad de hacer un mejor trabajo, en particular a la hora de apoyar una cultura basada en los resultados en los países asociados y en el propio Banco, y de fortalecer el apoyo del Banco al desarrollo sostenible. Ésas son las prioridades que ha asumido la administración en su programa de trabajo para el ejercicio de 2010 y más adelante, particularmente en un conjunto de medidas que abordarán algunas cuestiones de larga data puestas de manifiesto en las autoevaluaciones y las evaluaciones independientes.

Comentarios del Presidente: Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo (CODE)

El 15 de julio de 2009, el Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo celebró una reunión para considerar el Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo 2009: Hacia el logro del desarrollo sostenible, elaborado por el Grupo de Evaluación Independiente (IEG), junto con el proyecto de comentarios de la administración. El presente informe al Directorio sigue la estructura del informe, a saber, parte I: Seguimiento del desempeño del Banco, y parte II: Apoyo del Banco a la sostenibilidad ambiental.

Parte I: Seguimiento del desempeño del Banco

Resumen general

Las deliberaciones siguieron el proyecto de nota temática del Presidente sobre la eficacia en términos de desarrollo del apoyo del Banco; la aplicación del programa de trabajo basado en los resultados; y la situación del historial de medidas adoptadas por la administración (MAR). En primer lugar, sobre la eficacia en términos de desarrollo, el Comité tomó nota de la tendencia a un mejor desempeño del Banco. En los debates se plantearon ciertas cuestiones sobre el sistema de calificación y las metodologías del IEG. En segundo lugar, sobre el programa de trabajo basado en los resultados, el Comité destacó la necesidad de que el Banco contara con un modelo de evaluación simple y perfeccionado; incentivos apropiados para hacer un seguimiento de los resultados de desarrollo; un análisis de costo-beneficio, según fuera necesario, como base para adoptar decisiones sobre los proyectos; y recursos financieros y de personal apropiados. En tercer lugar, la necesidad de

mejorar el contexto y la estructura del MAR encontró apoyo entre muchos participantes, teniendo en cuenta la disminución del nivel de adopción de las recomendaciones del IEG. Para mejorar el seguimiento de las recomendaciones del IEG, se sugirió que el CODE desempeñara una función constructiva cuando surgieran diferencias de opinión entre el IEG y la administración acerca de recomendaciones concretas. Además, los miembros consideraban que el IEG y la administración deberían colaborar para encontrar formas de mejorar la estructura vigente del MAR. En general, el Comité consideró que el Examen anual, así como otros exámenes del IEG, proporcionaban una contribución valiosa a la función de supervisión del CODE.

Recomendaciones y medidas ulteriores

Para mejorar la aplicación del programa de trabajo basado en los resultados, el CODE recomienda lo siguiente:

- Fortalecer las actividades de evaluación a nivel de los proyectos, de los sectores y de los países.

- Mejorar la coordinación entre el IEG y la administración sobre el diseño de un enfoque eficaz para el Grupo del Banco Mundial.

Las medidas que habrá que adoptar son las siguientes:

- El Examen anual será considerado por el Directorio el 10 de septiembre de 2009.
- A su debido tiempo se programará una reunión del CODE sobre las metodologías del IEG.
 - El IEG presentará al CODE o al Subcomité del CODE en marzo de 2010 una evaluación sobre el análisis económico en los proyectos.
 - Para el año próximo, el CODE propuso consolidar las deliberaciones sobre el Examen anual del IEG con las relativas al Informe anual sobre el desempeño de la cartera preparado por el Grupo de garantía de calidad.

En la reunión se plantearon las siguientes cuestiones principales:

Resultados en materia de desarrollo. Los miembros encomiaron a la administración por la tendencia a la mejora del desempeño de los últimos años, pero señalaron que había Oficinas Regionales y sectores deficitarios, y que era posible mejorar. Se plantearon cuestiones sobre la idoneidad del sistema vigente de calificación, particularmente en el caso de proyectos difíciles o complejos, y de las metodologías del IEG. Se hicieron recomendaciones sobre un análisis más a fondo de la causalidad a fin de comprender el impacto de los proyectos del Banco, la evaluación sistemática de las actividades de análisis y asesoramiento, que podrían contribuir al programa de trabajo en materia de conocimientos, y la presentación integrada de información sobre los resultados en materia de desarrollo a nivel del Grupo del Banco Mundial. El IEG puso de relieve las dificultades que suponía tener que abarcar las tres instituciones —el Banco, la CFI y el MIGA— en un solo informe.

Programa de trabajo basado en los resultados. Los miembros tomaron nota de las disparidades observadas por el IEG en la aplicación del programa de trabajo basado en los resultados, al

tiempo que reconocían las dificultades que suponía reformar el sistema de seguimiento y evaluación (SyE). A este respecto se subrayó la importancia del análisis de costos-beneficios de los proyectos, que debería brindar información pertinente para la adopción de decisiones. Los miembros pusieron en duda la idoneidad de los recursos humanos y financieros y de los sistemas de incentivos para el personal y los clientes a la hora de fortalecer la labor de SyE de los resultados para el desarrollo. También se plantearon cuestiones sobre cómo medir la eficacia de la asistencia del Banco en relación con otros factores (como las circunstancias nacionales) a nivel de los proyectos en los países; cómo seleccionar y consolidar las actividades de SyE; y cómo fortalecer la rendición de cuentas al mismo tiempo que se evita un optimismo excesivo al informar sobre el desempeño de un proyecto durante su ejecución.

MAR. Los miembros manifestaron inquietudes acerca de la disminución del nivel de adopción de las recomendaciones del IEG. A este respecto, destacaron la necesidad de examinar la forma de mejorar el contenido y la estructura del MAR, evaluar su pertinencia y oportunidad, asignar prioridades a las recomendaciones y hacer un seguimiento de los progresos, aunque un participante advirtió que no se debería crear una burocracia innecesaria. Con este fin, recomendaron que el IEG y la administración colaboraran para mejorar la eficacia del MAR. Algunos miembros plantearon a este respecto cuestiones acerca de la función de supervisión del CODE, incluido el seguimiento del MAR.

Otras cuestiones. Se hicieron observaciones sobre la importancia de reconsiderar la función de la parte II del Examen anual, lo que incluía examinar evaluaciones similares emprendidas por otros organismos multilaterales y reconsiderar la selección de temas, o eliminarla por completo.

Parte II: Hacia el logro del desarrollo sostenible

Resumen general

Algunos miembros se preguntaron qué valor añadido aportaba un debate sobre el desarrollo

sostenible como parte II del Examen anual, teniendo en cuenta el amplio tratamiento que recibía esta cuestión en los exámenes del IEG y en los informes de la administración debatidos recientemente por el CODE y el Directorio. El IEG replicó que otra opción sería responder a una solicitud del Directorio de examinar los informes recientes del IEG sobre medio ambiente y sintetizar las conclusiones antes de que se elaborara la nueva estrategia ambiental de la administración. Los miembros se interrogaron acerca del auténtico significado de la expresión “integrar la labor sobre el medio ambiente” y de la aplicación de los instrumentos existentes. Algunos miembros advirtieron que no había que exagerar la tensión entre los programas nacionales y el medio ambiente, ya que este aspecto también presentaba importantes dimensiones nacionales y locales. Destacaron la importancia de generar conciencia y de influir en los instrumentos y políticas de nivel nacional y local. También se interrogaron acerca de las conclusiones del IEG sobre “deficiencias” en el sistema y la aplicación “no del todo suficiente” de la integración, y de la observación de la administración sobre la metodología aplicada para evaluar la integración de las cuestiones de medio ambiente; es decir, utilizar un indicador que tal vez no fuera el mejor, consistente en establecer una relación entre los proyectos con temas de medio ambiente y la estructura de las juntas sectoriales.

Recomendaciones y medidas ulteriores

El Comité invitó al IEG a celebrar una consulta preliminar sobre la cuestión temática de la parte II del Examen del año próximo a fin de obtener

un apoyo más amplio para la opción que se seleccionara.

En la parte II de la reunión se plantearon las cuestiones siguientes:

Sostenibilidad ambiental. Algunos miembros subrayaron la importancia de un enfoque impulsado por la demanda y de sistemas de medición adecuados. Plantearon cuestiones acerca de la forma de integrar los programas nacionales y los bienes públicos globales, así como las necesidades de corto plazo con los objetivos de más largo plazo; y sobre la forma de articular más eficazmente las políticas ambientales. Además, subrayaron el carácter transectorial del apoyo en materia de medio ambiente (por ejemplo con respecto al agua, la energía y la ordenación de la tierra).

Papel del Banco. Los miembros consideraron que el Banco debía adoptar un enfoque integrado, a partir del concepto y el diseño de los proyectos, para garantizar una aplicación más eficaz de los proyectos ambientales. A este respecto, se subrayó que las deficiencias en materia de capacitación de personal y de incentivos podrían inhibir el impacto de la labor del Banco en esta esfera.

Estructura orgánica. Unos pocos miembros manifestaron inquietudes acerca de la conclusión del IEG sobre la ausencia de temas ambientales en los proyectos relativos a la salud, lo cual parece indicar una comunicación y una colaboración insuficientes entre la Red sobre el desarrollo sostenible y la Red sobre desarrollo humano.

Giovanni Majnoni, Presidente



Planta de algodón, Abu Asher, Sudán. Fotografía de Arne Hoel, cortesía de World Bank Photo Library

Índice del informe completo

Siglas

Agradecimientos

Prólogo

Resumen

Comentarios de la administración

Comentarios del Presidente: Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo (CODE)

1 Introducción

PARTE I: SEGUIMIENTO DEL DESEMPEÑO DEL BANCO

2 El desempeño del Banco Mundial en perspectiva

- Recuperación de la eficacia de los proyectos en 2008
- La eficacia a largo plazo presenta una clara tendencia positiva
- Las variaciones en la composición regional y sectorial explican en parte el aumento de la eficacia
- ¿Cuándo y por qué comenzó a mejorar la eficacia?
- Calificaciones de la eficacia de los programas en los países: una tendencia al alza sin precedentes
- Las actividades de análisis y asesoramiento del Banco son importantes, pero no se evalúan periódicamente
- Se ha reducido el nivel de adopción por el Banco de las recientes recomendaciones del IEG
- Conclusiones

3 Hacia la obtención de resultados mensurables y de mejores datos sobre la eficacia del desempeño

- Los progresos en la aplicación de reformas de la actividad de SyE en el conjunto del Banco son evidentes, pero ésta es una cuestión que sigue planteando desafíos
- El sistema de evaluación de los resultados en el conjunto del Banco: se realizan progresos, aunque las finalidades son inciertas
- Aumenta la utilización de la evaluación del impacto, pero no se realizan plenamente sus beneficios
- Información sobre los proyectos en tiempo real: sigue habiendo un exceso de optimismo
- Análisis económico de costo-beneficio: una cuestión en suspenso
- Conclusiones

PARTE II: HACIA EL LOGRO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE: ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DEL BANCO

4 Apoyo del Banco Mundial a la sostenibilidad ambiental

El enfoque del Banco en materia de medio ambiente ha ido evolucionando para responder a los cambios en las necesidades

El apoyo del Banco Mundial al medio ambiente se ha recuperado a partir de 2002

La integración de las preocupaciones ambientales en todos los sectores es más aparente que real

La labor analítica contribuye a catalizar instrumentos innovadores en materia de medio ambiente

Las limitaciones internas y externas determinan e inhiben la eficacia del Banco

Principales enseñanzas

5 El logro de resultados en materia de medio ambiente a nivel de los proyectos y a nivel global

Se observan éxitos en algunos aspectos de los resultados a nivel de los proyectos, pero la supervisión es deficiente

Los resultados a nivel de los países suponen algo más que ejecutar proyectos con éxito

Los proyectos regionales presentan un potencial de crecimiento para obtener beneficios para el medio ambiente a nivel regional

Los programas ambientales globales agregan valor a las actividades realizadas a nivel de los países

El análisis económico de los proyectos ambientales plantea dificultades

Principales enseñanzas

Apéndices

- A: Datos en que se basa el análisis de la eficacia de los proyectos en 2008
- B: Criterios para las evaluaciones del IEG
- C: Resumen del historial de medidas adoptadas por la administración en 2009
- D: La cartera de ordenación del medio ambiente y de los recursos naturales (ENRM) del Banco
- E: Eficacia de la cartera de ENRM del Banco
- F: Evaluación de la actuación en materia ambiental a nivel de los proyectos
- G: Evaluación de la actuación en materia ambiental a nivel de los países: análisis de recientes exámenes de informes finales sobre estrategias de asistencia a los países
- H: Evaluación de la eficacia de proyectos ambientales regionales
- I: Evaluación de la eficacia de programas ambientales globales
- J: Examen del sistema de evaluación de resultados en el marco de la AIF

Notas finales

Referencias

Recuadros

- 2.1 Calificaciones de los resultados aplicadas por el IEG
- 2.2 ¿Qué características tiene un proyecto satisfactorio o insatisfactorio?
- 2.3 ¿Cuál es la causa de los resultados considerablemente peores que se registran en los proyectos del sector de la salud y del sector público?

- 2.4 ¿Qué características tienen los programas moderadamente satisfactorios e insatisfactorios en los países?
- 3.1 Las evaluaciones recientes ponen de manifiesto problemas en las actividades de SyE
- 3.2 La paradoja de un rendimiento satisfactorio y una actividad de SyE insatisfactoria
- 3.3 Razones para la evaluación del impacto
- 3.4 Proyectos piloto genuinos: ¿por qué no se utilizan más a menudo?
- 4.1 La CFI y el MIGA también han fortalecido en años recientes la atención que prestan al medio ambiente
- 4.2 Enseñanzas del examen de mediados de período del marco de asignación de recursos del FMAM
- 4.3 Integración de los temas ambientales en los proyectos que reciben apoyo del Banco
- 4.4 Integración sustantiva: Mejoramiento de la calidad de vida gracias a un proyecto integrado de salud y medio ambiente en Eritrea
- 4.5 La asignación óptima de recursos ambientales se ve limitada por las realidades políticas a nivel de los países
- 4.6 La importancia del compromiso de los clientes y de la participación sostenida del Banco Mundial: el caso de China
- 5.1 El Proyecto de conservación de la biodiversidad por comunidades e indígenas en México (COINBIO)
- 5.2 Riesgos para la sostenibilidad de los resultados en materia de medio ambiente: el caso del sistema de arrecifes mesoamericano
- 5.3 ¿Qué características tiene un proyecto regional muy satisfactorio? El caso del proyecto piloto de enfoques integrados silvopastoriles para el manejo de ecosistemas en América Latina

Gráficos

- 2.1 Las calificaciones de los proyectos del Banco Mundial han mejorado desde 1993
- 2.2 Porcentaje de resultados calificados como satisfactorios por región y por sector, comparación entre los períodos 2006–2008 y 2003–2005
- 2.3 Mejoramiento de las calificaciones obtenidas por los proyectos del Banco Mundial desde 1993, medidas alternativas
- 2.4 Porcentaje de operaciones consideradas satisfactorias, por año de entrada y de salida de la cartera
- 2.5 Agricultura: Porcentaje de operaciones consideradas satisfactorias, por año de entrada y de salida de la cartera
- 2.6 Resultados desiguales a lo largo del tiempo en las calificaciones de los programas de los países
- 3.1 La actividad de SyE sólo recibió una calificación de alta o considerable en aproximadamente un tercio de los proyectos concluidos en 2007 y 2008
- 3.2 Cronología de las calificaciones clave de los proyectos
- 3.3 La mala información sólo suele revelarse al final de la ejecución
- 3.4 Porcentaje de proyectos con estimaciones de la tasa de rendimiento económico, por año de aprobación
- 4.1 Variaciones absolutas de las emisiones de CO₂ y de los ingresos, 1992–2004
- 4.2 El Grupo del Banco Mundial y el medio ambiente: resumen cronológico de las actividades

- 4.3 Compromisos del Banco respecto de operaciones de ordenación del medio ambiente y de los recursos naturales, ejercicios de 1990 a 2008
- 4.4 Operaciones de ordenación del medio ambiente y de los recursos naturales realizadas por el Banco, por fuentes de financiación, 1995–2001 y 2002–2008
- 4.5 Operaciones de ordenación del medio ambiente y de los recursos naturales realizadas por el Banco, por tema ambiental, 1995–2001 y 2002–2008
- 4.6 Operaciones mundiales y regionales de ordenación del medio ambiente y de los recursos naturales realizadas por el Banco, por región, 1995–2001 y 2001–2008
- 4.7 Compromisos relativos a la ordenación del medio ambiente y de los recursos naturales ejecutados por el Banco, por junta sectorial, 1995–2001 y 2002–2008
- 4.8 Servicios de análisis y asesoramiento relacionados con el medio ambiente, ejercicios 2002–2008
- 4.9 Compromisos relativos a la ordenación del medio ambiente y de los recursos naturales ejecutados por el Banco, por región, 2002–2008
- 5.1 Resultados globales de los proyectos relacionados con el medio ambiente en comparación con el promedio del conjunto del Banco, ejercicios de salida 1995–2008
- 5.2 Las calificaciones en materia de sostenibilidad que obtienen los proyectos de ordenación del medio ambiente y de los recursos naturales en el sector ambiental son equivalentes al promedio del conjunto del Banco

Cuadros

- 2.1 Variaciones anuales medias de las calificaciones entre 1993 y 2008
- 2.2 Los cambios en la composición de los proyectos representan una pequeña proporción del mejoramiento general
- 3.1 Progresos del Banco en la aplicación de las recomendaciones de la AIF-15
- 3.2 Resumen de los datos utilizados para evaluar los resultados de los proyectos, por región
- 3.3 Resumen de los tipos de evaluación
- 3.4 Las calificaciones bajas a mediados del período de un proyecto pronostican resultados peores
- 3.5 Casi la mitad de los proyectos acaban obteniendo una calificación inferior a la proyectada a mediados del período del proyecto
- 5.1 Relaciones entre la tasa de rendimiento económico/tasa de rendimiento financiero y los proyectos de ordenación del medio ambiente y de los recursos naturales, por subtema