

**Documento del
Banco Mundial**

Informe No.: 32690

INFORME DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL PROYECTO

MÉXICO

**PROGRAMA AMBIENTAL DE LA FRONTERA NORTE
(Préstamo No. 3750)**

**PRÉSTAMO DE AJUSTE ESTRUCTURAL AMBIENTAL
(Préstamo No. 7136)**

11 de julio de 2005

*Grupo de Evaluación Sectorial y Temática
Departamento de Evaluación de Operaciones*

Equivalentes monetarios (promedios anuales)

Unidad Monetaria = Peso mexicano (MXN)

1994	US\$1.00	MXN3.376	2000	US\$1.00	MXN9.465
1995	US\$1.00	MXN6.276	2001	US\$1.00	MXN9.346
1996	US\$1.00	MXN7.604	2002	US\$1.00	MXN9.682
1997	US\$1.00	MXN7.925	2003	US\$1.00	MXN10.805
1998	US\$1.00	MXN9.514	2004	US\$1.00	MXN11.309
1999	US\$1.00	MXN9.556			

Abreviaturas y siglas

AT	Asistencia técnica
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CNA	Comisión Nacional de Agua
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
EAP	Estrategia de Asistencia al País
GDM	Gobierno de México
GTI	Grupo de Trabajo Intersectorial
IERP	Informe de Evaluación de Resultados del Proyecto
INE	Instituto Nacional de Ecología
ITP	Informe de Terminación del Proyecto
MyE	Monitoreo y Evaluación
MV	Megavatio
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OED	Departamento de Evaluación de Operaciones
PAEPA	Préstamo Programático de Ajuste Estructural Ambiental
PAFN	Programa Ambiental de la Frontera Norte
PAM	Programa Ambiental de México
PAS	Préstamo de Ajuste Sectorial
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PNH	Programa Nacional Hidráulico
PNMARN	Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales
PPDS	Programa para Promover el Desarrollo Sustentable
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SGA	Sistemas de Gestión Ambiental
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Ejercicio económico

Gobierno: 1 de enero a 31 de diciembre

Director General Interino, Evaluación de Operaciones
Director Interino, Departamento de Evaluación de Operaciones
Gerente, OEDSG
Gerente de Tarea

Sr. Ajay Chhibber
Sr. R. Kyle Peters
Sr. Alain Barbu
Sr. Fernando Manibog

Misión de OED: Mejorar la eficacia del desarrollo mediante la excelencia y la independencia en la evaluación.
Acerca de este informe

El Departamento de Evaluación de Operaciones (OED, por sus siglas en inglés) evalúa los programas y las actividades del Banco Mundial con dos finalidades: primero, para asegurar la integridad del proceso de autoevaluación del Banco y para comprobar que el trabajo del Banco está produciendo los resultados esperados y, segundo, para asistir en la elaboración de mejores directivas, políticas y procedimientos mediante la difusión de las lecciones aprendidas con la experiencia. Como parte de este trabajo, OED anualmente evalúa cerca del 25 por ciento de las operaciones crediticias del Banco. Al seleccionar las operaciones a evaluar, se da preferencia a aquellos proyectos que son innovadores, grandes o complejos; a aquellos que son pertinentes a estudios o evaluaciones de país que se realizarán próximamente; aquellos sobre los cuales los Directores Ejecutivos o la gerencia del Banco han solicitado evaluaciones; y aquellos que es probable que generen lecciones importantes. Los proyectos, los temas y los enfoques analíticos seleccionados para ser evaluados sirven de apoyo para estudios de evaluación más amplios.

Un Informe de Evaluación de Resultados del Proyecto (IERP) se basa en el examen del Informe de Terminación del Proyecto – ITP (una autoevaluación realizada por el departamento responsable del Banco) y el trabajo sobre el terreno conducido por OED. Para preparar los IERP, el personal de OED examina los archivos y otros documentos del proyecto, entrevista al personal operativo y, en la mayoría de los casos, visita el país prestatario para sostener discusiones en el terreno con el personal del proyecto y los beneficiarios. De ese modo el IERP procura validar y aumentar la información provista en el ITP, así como examinar temas de interés especial para los estudios más amplios de OED.

Cada IERP se somete a un proceso de revisión por funcionarios de igual nivel y a la aprobación de la gerencia de OED. Una vez aprobado internamente, el IERP es examinado por el departamento responsable del Banco y enmendado como sea necesario. Luego el IERP perfeccionado se le envía al prestatario para su examen; las observaciones de los prestatarios se adjuntan al documento que se le envía al Directorio Ejecutivo del Banco. Una vez el informe de evaluación se ha remitido al Directorio, se pone a la disposición del público.

El sistema de clasificación de OED

Los métodos de evaluación probados con el paso del tiempo que utiliza OED son apropiados para la amplia gama del trabajo del Banco Mundial. Los métodos ofrecen tanto precisión como un nivel necesario de flexibilidad para adaptarse al instrumento de crédito, al diseño de los proyectos, o al enfoque sectorial. Todos los evaluadores de OED aplican el mismo método básico para llegar a sus clasificaciones de los proyectos. A continuación se presenta la definición y la escala de clasificación utilizada para cada criterio de evaluación (para mayor información visite el sitio de la Web de OED en: <http://worldbank.org/oed/eta-mainpage.html>).

Relevancia de los objetivos: El grado en que los objetivos del proyecto son compatibles con las prioridades de desarrollo actuales del país, y con las estrategias de asistencia sectorial y las metas institucionales del Banco (expresadas en Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza, Estrategias de Asistencia al País, Documentos de Estrategias Sectoriales, Políticas Operacionales). *Clasificaciones posibles:* Alto, sustancial, moderado, insignificante.

Eficacia: El grado en que se lograron los objetivos del proyecto, o que se esperan lograr, teniendo en cuenta su importancia relativa. *Clasificaciones posibles:* Alto, sustancial, moderado, insignificante.

Eficiencia: El grado en que el proyecto logró, o se espera que logre, un retorno mayor que el costo de oportunidad del capital y beneficios a menor costo en comparación con las opciones. *Clasificaciones posibles:* Alto, sustancial, moderado, insignificante. Esta clasificación no se aplica en general a las operaciones de ajuste.

Sustentabilidad: La elasticidad al riesgo de los flujos de los beneficios netos con el transcurso del tiempo. *Clasificaciones posibles:* Sumamente probable, probable, improbable, sumamente improbable, no evaluable.

Impacto del desarrollo institucional: El grado en que un proyecto mejora la capacidad de un país o región de hacer un uso más eficaz, equitativo y sustentable de sus recursos humanos, financieros y naturales a través de: (a) mejor definición, estabilidad, transparencia, exigibilidad y la previsibilidad de los arreglos institucionales y/o (b) mejor alineación de la misión y la capacidad de una organización con su mandato, el cual deriva de estos arreglos institucionales. El impacto del desarrollo institucional incluye tanto los efectos concebidos como los no intencionales de un proyecto. *Clasificaciones posibles:* Alto, sustancial, moderado, insignificante.

Resultado: El grado en que los objetivos principales pertinentes del proyecto se lograron, o se esperan lograrse, eficientemente. *Clasificaciones posibles:* Sumamente satisfactorio, satisfactorio, moderadamente satisfactorio, moderadamente insatisfactorio, insatisfactorio, sumamente insatisfactorio.

Desempeño del Banco: El grado en que los servicios prestados por el Banco aseguraron la calidad al inicio y apoyaron la ejecución del proyecto mediante la supervisión apropiada (lo que incluye asegurar que existen arreglos adecuados para la transición hacia la operación regular del proyecto). *Clasificaciones posibles:* Sumamente satisfactorio, satisfactorio, insatisfactorio, sumamente insatisfactorio.

Desempeño del prestatario: El grado en que el prestatario asumió la responsabilidad de velar por la calidad de los preparativos y la ejecución, y cumplió con las disposiciones y los convenios, hacia el logro de los objetivos de desarrollo y sustentabilidad. *Clasificaciones posibles:* Sumamente satisfactorio, satisfactorio, insatisfactorio, sumamente insatisfactorio.

Índice

Clasificaciones principales	v
Personal responsable clave.....	v
Prefacio	vii
Resumen.....	ix
1. Antecedentes.....	1
<i>El medio ambiente en México.....</i>	<i>1</i>
Temas ambientales.....	1
Estrategias, marco legal e instituciones	1
<i>La participación del banco</i>	<i>3</i>
El enfoque integral del Programa Ambiental de México: ¿Demasiado en poco tiempo?	3
El Programa Ambiental de la Frontera Norte: Algunos éxitos, pero quedan serios problemas de contaminación sin resolver	4
El Préstamo de Ajuste Estructural Ambiental: Pasar de poner el énfasis en las actividades de los proyectos hacia metas globales de política.....	5
2. Programa Ambiental de la Frontera Norte.....	5
<i>Temas de ejecución.....</i>	<i>6</i>
<i>Resultados.....</i>	<i>6</i>
<i>Resultado.....</i>	<i>9</i>
Relevancia.....	10
Eficacia	11
Eficiencia	11
<i>Impacto del desarrollo institucional.....</i>	<i>11</i>
<i>Sustentabilidad.....</i>	<i>12</i>
<i>Desempeño del banco</i>	<i>13</i>
<i>Desempeño del prestatario</i>	<i>13</i>
3. Préstamo de Ajuste Estructural Ambiental I.....	14
<i>Temas de diseño y ejecución.....</i>	<i>14</i>
<i>Resultados.....</i>	<i>17</i>
Intersectorial	17
Sector hídrico	17
Sector de energía.....	18

Este informe fue preparado por Fernando Manibog, quien evaluó el proyecto en enero de 2005 y Ashwin Bhouraskar. El informe fue editado por William Hurlbut, y Helen Phillip suministró apoyo administrativo.

Sector turismo	20
Forestal	20
<i>Resultado</i>	21
Relevancia.....	22
Eficacia	23
Eficiencia	23
<i>Impacto del desarrollo institucional</i>	23
<i>Sustentabilidad</i>	24
<i>Desempeño del Banco</i>	24
<i>Desempeño del prestatario</i>	25
<i>Conclusiones y enseñanzas extraídas</i>	25
Anexo A. Hoja de datos básicos	27
Anexo B. Lecciones específicas del Proyecto	31
Anexo C. Logros clave del PAFN	33
Anexo D. PAEPA I: Condiciones de los tramos del préstamo y exenciones	35
Anexo E. Observaciones del prestatario	39

Clasificaciones principales

	<i>ITP *</i>	<i>Examen del ITP*</i>	<i>IERP</i>
Programa Ambiental de la Frontera Norte (Préstamo No. 3750)			
Resultado	Insatisfactorio	Insatisfactorio	Moderadamente insatisfactorio
Sustentabilidad	Probable	No evaluable	Probable
Impacto del desarrollo institucional	Alto	Alto	Alto
Desempeño del Banco	Insatisfactorio	Insatisfactorio	Insatisfactorio
Desempeño del prestatario	Satisfactorio	Insatisfactorio	Insatisfactorio
Préstamo de Ajuste Estructural Ambiental (Préstamo No. 7136)			
Resultado	Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio
Sustentabilidad	Probable	Probable	Probable
Impacto del desarrollo institucional	Sustancial	Moderado	Alto
Desempeño del Banco	Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio
Desempeño del prestatario	Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio

* El informe de Terminación del Proyecto (ITP) es una autoevaluación de la división operacional responsable del Banco. El Examen del ITP es un producto intermedio de OED que procura comprobar independientemente los resultados del ITP.

Personal responsable clave

<i>Proyecto</i>	<i>Gerente de la Tarea/Líder</i>	<i>Jefe de División/ Director Sectorial</i>	<i>Director de País</i>
Programa Ambiental de la Frontera Norte (Préstamo No. 3750)			
Evaluación Inicial	Chuong Phung	David de Ferranti	Edilberto Segura
Finalización	Renán Alberto Poveda	John Redwood	Isabel M. Guerrero
Préstamo de Ajuste Estructural Ambiental (Préstamo No. 7136)			
Evaluación Inicial	Kulsum Ahmed	John Redwood	Olivier Lafourcade
Finalización	Ernesto Sánchez-Triana	John Redwood	Isabel M. Guerrero

Prefacio

Este es un Informe de Evaluación de Resultados del Proyecto (IERP) preparado por el Departamento de Evaluación de Operaciones (OED) sobre dos proyectos ambientales en México: el Programa Ambiental de la Frontera Norte (PAFN, Préstamo No. 3750) y el Primer Préstamo Programático de Ajuste Estructural Ambiental (PAEPA I, Préstamo 7136).

El Banco aprobó el financiamiento del PAFN en junio de 1994 mediante un préstamo equivalente a US\$ 368 millones y el proyecto se cerró el 29 de septiembre de 2003, luego de una extensión de 2 años y la cancelación del equivalente a US\$ 332,9 millones. El PAEPA I fue aprobado en agosto de 2002 para un préstamo del Banco equivalente a US\$ 202 millones. El proyecto se cerró después de una extensión de 2 meses el 31 de diciembre de 2003, plenamente desembolsado.

El PAFN fue seleccionado para una evaluación de OED porque representaba una operación singular con el objetivo manifiesto de asistir a México a mejorar el desempeño ambiental de los estados fronterizos dentro del contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Se seleccionó al PAEPA I para ser evaluado porque es el primer préstamo programático del Banco Mundial dedicado al medio ambiente y del cual se pueden extraer lecciones para el diseño de operaciones similares en otros países y regiones. El primer proyecto ambiental del Banco en México fue el Programa Ambiental (Préstamo No. 3461-ME y Donación GET 28604). Ese proyecto fue evaluado por OED en 1999 y los resultados del IERP (Informe No. 20424, con fecha del 28 de abril de 2000) se mencionan con frecuencia en este IERP para presentar una perspectiva más estratégica para la evaluación de la asistencia del Banco al fortalecimiento de las instituciones y la gestión ambiental en México.

La evaluación del PAFN se basa en el Informe de Terminación del Proyecto (ITP, Informe No. 29569) publicado el 29 de junio de 2004, la revisión de los documentos del proyecto y entrevistas al personal involucrado del Banco. La evaluación del PAEPA I se basa en el ITP Simplificado (Informe No. 29259) publicado el 23 de junio de 2004, así como en la revisión de los documentos del préstamo, entrevistas al personal del Banco involucrado en el proyecto y publicaciones externas, en particular los informes de 1998 y de 2003 sobre la Situación Ambiental de México preparados por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Una misión de OED visitó México en enero de 2005 para examinar la efectividad de la ayuda del Banco en estos dos proyectos con el Gobierno, los organismos de ejecución de los proyectos tanto a nivel nacional como estatal (con visitas a Chihuahua, Coahuila y Nuevo León), instituciones ambientales no gubernamentales, entidades privadas y otros interesados directos. Agradecemos su cooperación en conceder las entrevistas y en el suministro de datos. También se agradece muy especialmente la invaluable asistencia brindada por la Dirección General Adjunta de Financiamiento Estratégico de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) durante la misión.

De acuerdo a los procedimientos normales de OED, se envió el borrador del IERP al prestatario para sus observaciones, las cuales se han incorporado en este informe final y aparecen en el Anexo E.



Resumen

El Programa Ambiental de la Frontera Norte (PAFN) y el Préstamo de Ajuste Estructural Ambiental (PAEPA I) representan el segundo y tercer proyectos, respectivamente, que el Banco ha apoyado en México para el mejoramiento ambiental y el fortalecimiento de las instituciones y la gestión ambientales. El primer proyecto fue el Programa Ambiental de México (PAM), para el cual OED preparó un Informe de Evaluación de Resultados del Proyecto (IERP) en abril de 2000.

Los objetivos originales del PAFN, aprobado en 1994, eran mejorar las condiciones ambientales en la zona fronteriza del norte de México asistiendo al Gobierno de México (GDM) y a los estados y municipios de la región fronteriza a: (a) fortalecer su planificación y gestión ambiental y capacidades de cumplimiento; y (b) llevar a cabo las inversiones prioritarias y los planes de acción para preservar el medio ambiente, revertir la degradación anterior del medio ambiente y reducir los riesgos para la salud de la contaminación ambiental. Debido a la crisis financiera de 1995, el GDM canceló los componentes de inversión y por lo tanto el grueso del préstamo. En 1998 se revisaron los objetivos y se enmendaron los documentos legales para centrar la atención esencialmente en el fortalecimiento de las instituciones a nivel federal, estatal y municipal del gobierno.

El **resultado** del proyecto se clasifica globalmente como **moderadamente insatisfactorio** (la clasificación inferior del ITP fue de **insatisfactorio**). El PAFN progresó de manera insatisfactoria en alcanzar sus objetivos en el período anterior a 1998 cuando la mayor parte de la porción no cancelada del préstamo fue desembolsada, no obstante logró sus objetivos reestructurados una vez reducido el proyecto, de ahí la clasificación más alta del IERP. A través de la capacitación, la asistencia técnica y otros insumos, el PAFN desarrolló las capacidades de los organismos y las instituciones estatales y locales federales a lo largo de la frontera en materia de gestión ambiental y promovió el cumplimiento de la legislación ambiental. También se lograron avances significativos en la protección de la diversidad biológica. La **sustentabilidad** del proyecto reestructurado se clasifica como **probable**, dado que el GDM ha ampliado el tamaño de los organismos nacionales, y algunas instituciones estatales y municipales ahora reciben financiamiento de sus respectivos presupuestos estatales. El **impacto del desarrollo institucional** del PAFN se clasifica como **alto**, dado que los organismos ambientales, que apenas existían al nivel municipal antes del proyecto, ahora pueden cumplir con sus responsabilidades con un buen nivel. El **desempeño del Banco** se clasifica como **insatisfactorio** debido al diseño demasiado ambicioso del proyecto original y el efecto adverso que tuvo sobre los interesados directos del país los varios cambios del Líder del Equipo durante la supervisión. El **desempeño del prestatario** se clasifica como **insatisfactorio** debido al bajo nivel de desembolso derivado de la situación económica y presupuestal que prevaleció, así como las significativas reestructuraciones institucionales que demoraron el proyecto.

El Préstamo de Ajuste Estructural Ambiental (PAEPA I), aprobado en el EE2002 y completado en el EE2004, es el primero en una serie de tres préstamos programáticos de ajuste estructural. Los objetivos principales del PAEPA I fueron apoyar los esfuerzos del Gobierno para (i) incorporar las inquietudes ambientales en el programa de desarrollo de los sectores clave y (ii) mejorar la eficiencia y la efectividad de los procesos locales de gestión ambiental en México.

El **resultado** del PAEPA I se clasifica como **satisfactorio**, dado que logró plenamente su objetivo de integrar las inquietudes ambientales en los sectores de energía, agua, turismo, y bosques, así como entre estos organismos y la Secretaría del Medio Ambiente (SEMARNAT); el proyecto también facilitó una mayor efectividad de las políticas y eficiencia en las prácticas dentro de cada uno de los sectores. El **impacto del desarrollo institucional** del proyecto se clasifica como **alto**, dado que el proyecto creó un foro para la consulta, la participación de interesados directos y la coordinación intersectorial que en efecto no existía antes del proyecto. La **sustentabilidad** del PAEPA se clasifica como **probable**, ya que los

mecanismos institucionales establecidos se han integrado en los organismos sectoriales y se están ampliando; es más, las actividades del proyecto se basan en la nueva legislación ambiental. El *desempeño del Banco* se clasifica como *satisfactorio* debido a la gran calidad de la preparación del proyecto y la supervisión extensa por un equipo multidisciplinario de nivel superior. El *desempeño del prestatario* se clasifica como *satisfactorio*, dado que el Gobierno y los cuatro sectores enfocados mostraron compromiso con la cooperación interinstitucional a pesar de la necesidad de recortar sus otros programas para ejecutar las actividades del PAEPA I (el préstamo no fue adicional a los presupuestos de los organismos sectoriales).

Tanto el PAFN como el PAEPA I le ofrecen al Banco algunas lecciones importantes para su asistencia futura en el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones ambientales y según vaya probando nuevos instrumentos de operaciones crediticias (como Préstamos de Apoyo a las Reformas de Políticas de Desarrollo) para alcanzar esta meta. Estas lecciones, que también tienen en cuenta las lecciones del IERP anterior del PAM, son las siguientes:

- El aprovechar rápidamente las estrechas ventanas de oportunidad política para acelerar el procesamiento de parte del Banco de grandes operaciones de infraestructuras ambientales puede ser sumamente peligroso, ya que puede conducir, como pasó con el PAFN, a un diseño demasiado ambicioso, organismos de ejecución no preparados adecuadamente y calidad generalmente deficiente al inicio, especialmente cuando se permite que la conveniencia política rijan la preparación y el cronograma de la evaluación inicial.
- La concentración del apoyo de los proyectos a los organismos locales de maneras más directas les ayuda a asumir más responsabilidades y a contribuir de maneras más cuantificables a la sustentabilidad ambiental. Este apoyo debe ser más concreto y estar bajo su control. En contraste, los enfoques “de arriba hacia abajo” tienden a centrarse en el entorno favorable más amplio, pero pueden descuidar la falta de aptitudes y recursos al nivel local, lo que obstaculiza que los organismos estatales y locales asuman sus responsabilidades.
- Los factores desencadenantes no se deben presentar como resultados en los ITP Simplificados para cada operación provisional que comprende Préstamos Programáticos de Apoyo a las Reformas de Políticas de Desarrollo Ambiental. Estos factores desencadenantes de procesamiento se deben distinguir claramente de los resultados provisionales y de los resultados finales. Los resultados e impactos a la terminación de los Programas tienen que adaptarse a las mejoras cuantificables en las condiciones ambientales del entorno. De otro modo, el programa en su totalidad permanece “orientado al proceso”, es difícil medir sus beneficios y su valor agregado está demasiado mal definido como para conseguir un apoyo amplio.
- El compromiso previo del Gobierno y las políticas formales así como un plan cronológico son prerequisites cruciales para la implementación exitosa de los Préstamos de Apoyo a las Reformas de Políticas de Desarrollo Ambiental. Los resultados deseados de las políticas y las limitaciones prácticas deben estar claros para mejorar el diálogo y promover las sinergias. Cuando estas condiciones están presentes, el Banco puede jugar un papel efectivo en forjar la coordinación intersectorial y los mecanismos de consulta, definiendo acciones conjuntamente, monitoreando los cronogramas de entrega y proveyendo asistencia analítica y asesora para entregar el propio programa ambiental del Gobierno.

Ajay Chhibber
Director General Interino
Evaluación de Operaciones

1. Antecedentes

EL MEDIO AMBIENTE EN MÉXICO

Temas ambientales

1. Cuando México empezó a abordar sus problemas ambientales en los años ochenta, el medio ambiente estaba sufriendo considerablemente debido a la contaminación del aire y el agua, la escasez de agua, la precaria eliminación de residuos peligrosos, la erosión de suelos y la pérdida de diversidad biológica. La industrialización avanzó con poca atención a sus costos ambientales, y en las zonas rurales, se apoyaron políticas agrarias y subsidios que causaron un uso excesivo de recursos naturales y una mayor migración rural-urbana. El problema de México es que su degradación ambiental es el resultado directo de los conductores principales de su crecimiento. El sector de energía, por ejemplo, ha sido una fuente principal de ingresos nacionales, no obstante genera considerable contaminación, afectando negativamente la calidad del aire y del agua y la salud pública. Estas repercusiones sin duda alguna aumentarán mientras México siga creciendo. El turismo también ha sido una fuente importante de crecimiento económico, pero ahora está amenazando la diversidad biológica marina del país. La alta tasa de deforestación, debida a la débil gestión sectorial de lo forestal, está causando no sólo la pérdida significativa de diversidad biológica, sino que también efectos adversos sobre los grupos más pobres del país. De igual manera, existen problemas en el sector hídrico, los cuales han dado lugar a insuficiente cantidad y calidad de agua para un segmento grande de la población.

2. La región fronteriza del norte, en particular, ha tenido problemas ambientales graves debido a su rápida industrialización y crecimiento de la población. Los impactos ambientales adversos del comercio e inversión internacional a lo largo de la frontera del norte han aumentado.¹ Hoy, la degradación del medio ambiente ha empeorado a un nivel que amenaza el crecimiento económico futuro y el bienestar social de México. Si bien la capacidad pública de gestión ambiental ha mejorado para abordar los diversos problemas, el Gobierno aún enfrenta serios retos, en particular en el área de inversiones en infraestructura ambiental, eliminación de subsidios que promueven un uso irracional de los recursos, y aplicación de instrumentos innovadores, basados en el mercado para la gestión ambiental que vayan más allá de los mecanismos tradicionales de comando y control.

Estrategias, marco legal e instituciones

3. Sobre la base de una fundación sólida de legislación ambiental, a fines de los años ochenta el Gobierno mexicano comenzó a adoptar diversas medidas para fortalecer su capacidad en gestión y conducción ambiental, poniendo mayor atención a las cuestiones ambientales. Con una estrategia que esencialmente consolidaba sus instituciones

¹ Informe de la OCDE sobre el Estado del Medio Ambiente en México, 2003.

ambientales para definir mejor las responsabilidades de cada nivel de gobierno y para abordar más eficazmente las diversas cuestiones, en 1985 el gobierno creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). La SEDUE iba a ser responsable de atender la mayoría de las cuestiones ambientales bajo el dominio federal, el monitoreo y el control de la calidad del aire y del agua, los residuos peligrosos y la gestión de áreas protegidas.

4. Sin embargo, no existían normas específicas de gestión, de manera que en 1988 el gobierno aprobó la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, (LGEEPA) el principal marco legal relativo al medio ambiente del país. Un elemento clave de la estrategia del Gobierno y la meta detrás de la nueva legislación fue crear un marco para el desarrollo sustentable mediante la cooperación intersectorial, mayor participación social, y normas ambientales nuevas y más estrictas. No obstante, a pesar del progreso logrado en el desarrollo de un marco normativo, aún quedaban numerosas brechas y debilidades. La SEDUE enfrentaba graves limitaciones para llevar a cabo sus funciones debido a normas técnicas y criterios insuficientes para el cumplimiento y las evaluaciones ambientales, así como dotaciones de personal e infraestructura inadecuadas. Esto le impidió hacer cumplir plenamente las normas de contaminación y realizar todas las evaluaciones de impacto ambiental necesarias a un alto nivel de calidad.

5. La visión del Gobierno de la gestión ambiental y el cumplimiento también le dio una importancia significativa a la descentralización. La ley de 1988 de hecho definió las funciones respectivas de los gobiernos a nivel federal, estatal y local en la protección del medio ambiente y dio mayor responsabilidad a los estados y municipios. Para principios de los años noventa, la mayoría de los estados ya habían promulgado sus propias leyes ambientales. Sin embargo, aún quedaba mucho trabajo por hacer para que la SEDUE descentralizara muchas de sus funciones y para que los estados establecieran sus propias normas y sistemas de monitoreo.

6. Para adoptar un enfoque más proactivo para la protección del medio ambiente y el desarrollo sustentable, México siguió experimentando con el cambio de la estructura de sus instituciones ambientales. En 1992, el gobierno reorganizó fundamentalmente sus organismos ambientales. El grueso de las responsabilidades de la SEDUE se dividieron entre dos instituciones nuevas, el Instituto Nacional de Ecología (INE), a cargo de la formulación de políticas sobre los reglamentos ambientales y las evaluaciones de impacto y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), un nuevo organismo para el cumplimiento reglamentario. Los organismos formaban parte de una nueva Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Reconociendo la necesidad de una mayor coordinación, en 1995 el Gobierno revisó nuevamente la estructura institucional y fusionó los programas y políticas de los diferentes organismos —incluido el INE, PROFEPA y la Comisión Nacional de Agua (CNA)— y diversas funciones adicionales, bajo una única Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

7. La entrada del país al TLCAN y la OCDE a comienzos de los años noventa también ayudó a que el Gobierno adoptara un programa de desarrollo sustentable dado que México tenía que cumplir con los nuevos y mayores compromisos en materia de normas ambientales y mecanismos de cumplimiento, y le dio mayor valor a las

oportunidades económicas que el turismo y las inversiones extranjeras ofrecían. Esto se mantuvo mediante la entrada posterior de México al Protocolo de Kyoto.

8. La legislación ambiental siguió progresando a fines de los años noventa, y en 1996 se fortaleció la LGEEPA con modificaciones para cubrir el control integral de la contaminación del aire, el agua y los residuos, y para introducir una única licencia ambiental para las industrias y el uso de recursos naturales. En 2001, la participación pública y el acceso público a la información ambiental surgieron como metas importantes en la estrategia ambiental del Gobierno, cuando se aprobaron las enmiendas a las mismas. Para ese entonces, ya todos los estados también habían desarrollado su propia legislación ambiental.

9. Frente a los crecientes problemas ambientales del país y la amenaza que representaban al futuro crecimiento y bienestar social, el Gobierno formuló un programa para la integración ambiental y el mejoramiento de la gestión ambiental y lo incorporó al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND), cuyas metas principales son mejorar el crecimiento y la competitividad. El PND se basa en una concepción del ambiente de una nueva manera como una cuestión transversal –o transversalidad– en contraposición con una que es específica a un sector o que está vinculada sólo a la política social. Reconoce las conexiones entre el ambiente y el crecimiento económico que le permitirían a México utilizar su patrimonio de recursos naturales como una ventaja comparativa. Además de las metas ambientales anteriores, el programa requiere la cooperación intersecretarial para la gestión ambiental integrada y el crecimiento, incentivos, la valoración de los recursos y la participación social. Esto colocó los cimientos para la participación del Banco en el Préstamo Programático de Ajuste Estructural Ambiental.

LA PARTICIPACIÓN DEL BANCO

10. Los siguientes párrafos describen la evolución del apoyo del Banco al fortalecimiento del desempeño y la gestión ambiental en México. Durante un período de casi 15 años, se han dado cambios importantes en la estrategia del medio ambiente del GDM y el enfoque crediticio del Banco, así como una reestructuración y el fortalecimiento de las instituciones ambientales de México.

El enfoque integral del Programa Ambiental de México: ¿Demasiado en poco tiempo?

11. A principios de los años noventa el Banco amplió significativamente su apoyo para la adquisición de bienes y el fortalecimiento de la capacidad institucional para la gestión ambiental. La asistencia ambiental del Banco estaba diseñada para mejorar el uso y la productividad de los recursos y asegurar la evaluación de los costos sociales y ambientales de las inversiones potenciales. En 1992, el Banco aprobó el Programa Ambiental de México (PAM). El OED realizó una evaluación en el terreno del proyecto en 2000. Los objetivos del PAM fueron apoyar la capacidad del gobierno de llevar a cabo las funciones gerenciales clave y de protección del medio ambiente a corto plazo y de fortalecer el marco institucional y de política para que estas funciones se llevaran a cabo de manera más eficaz y descentralizada en el futuro. A través de sus actividades, el

proyecto se concentró en la contaminación del aire, agua y saneamiento, residuos sólidos, el aprovechamiento de recursos naturales, la protección de la diversidad biológica, la protección de la capa de ozono y otras áreas afines.

12. Sin embargo, con la reestructuración de las instituciones ambientales en mayo de 1992 (un mes después que el PAM comenzara su ejecución), fue necesario reorientar las actividades del PAM a los organismos recién creados. Esto llevó a una reducción de los objetivos del proyecto, y la enmienda del Convenio de Préstamo en 1993.

13. A pesar de la reestructuración institucional y la crisis financiera que sufrió México en 1994, el PAM contribuyó de maneras importantes aunque estos logros no llegaron a alcanzar las metas ya reducidas del proyecto. El impacto del fortalecimiento institucional del proyecto fue moderado ya que no se alcanzaron objetivos importantes tales como el control de la contaminación del agua y se retrasó la descentralización. En lugar de usar los recursos del proyecto para abordar problemas ambientales de envergadura, el IERP del proyecto preparado por OED señaló que estos recursos se gastaron principalmente en sueldos y costos operacionales del INE y PROFEPA. El débil desempeño se debió a un diseño de proyecto poco realista e ineficiente que abarcaba una gran gama de componentes no relacionados y que intentaba abordar demasiadas cuestiones sin ninguna cohesión. Como señaló el IERP (ver las lecciones principales en el Anexo B), las fallas del PAM ilustraron la necesidad—expresada en la Estrategia de Asistencia al País para México emitida por el Banco en 1999—de que las operaciones crediticias del Banco en México se enfocaran en alcanzar las metas de los proyectos en vez de en llevar a cabo las actividades de los mismos.

El Programa Ambiental de la Frontera Norte: Algunos éxitos, pero quedan serios problemas de contaminación sin resolver

14. Dado el retraso en las actividades de descentralización bajo el PAM, el Banco aprobó el Programa Ambiental de la Frontera Norte (PAFN) en 1994 para ayudar a abordar los problemas ambientales que eran particularmente agudos en la región fronteriza del norte y para desarrollar la capacidad de protección ambiental a nivel estatal. Entre 1988 y 1994 un gran número de entidades mexicanas habían elaborado legislación en apoyo a las actividades de protección del medio ambiente, pero para 1994 ninguno de los estados fronterizos habían elaborado un marco legal integral. Los organismos estatales y locales eran débiles porque carecían de instrumentos legislativos, personal capacitado, equipo y recursos financieros. Al nivel federal, PROFEPA requería inversiones considerables y asistencia técnica para hacer cumplir los reglamentos ya que el número de infracciones era mucho mayor en la zona fronteriza en comparación con el promedio del país. Como se indica en la sección de evaluación, el PAFN solucionó estas debilidades institucionales considerablemente al proveer a PROFEPA y a los organismos locales con los recursos necesarios.

15. La mayor atención de parte de México a la protección del medio ambiente en los años noventa resultó en un progreso notable en ciertas áreas, tales como en la conservación de diversidad biológica y en el control de contaminación del aire. No obstante, la magnitud de los problemas seguía siendo demasiado grande al comienzo de la década actual. La exposición a la contaminación del aire seguía siendo una amenaza

grave para la salud pública. Las necesidades de abastecimiento de agua, servicio de saneamiento y tratamiento de aguas residuales no se habían encarado en las zonas rurales. El uso del agua seguía siendo no sustentable a nivel nacional. El manejo adecuado de residuos peligrosos aún está pendiente de desarrollarse. La diversidad biológica todavía se ve seriamente amenazada (en un país que ocupa el cuarto lugar a nivel mundial en megadiversidad). De hecho, se calcula que la persistente degradación del medio ambiente ha conducido a la pérdida de bienestar social y de oportunidades de crecimiento económico de cerca del 10 por ciento del PIB y amenaza a reducir aún más el bienestar social y aumentar la pobreza si no se encara.² Adicionalmente a estos problemas ambientales estaban los subsidios y la falta de valoración de los recursos que promovían su uso no sustentable.

El Préstamo de Ajuste Estructural Ambiental: Pasar de poner el énfasis en las actividades de los proyectos hacia metas globales de política

16. En 2002, el Banco aprobó el Préstamo Programático de Ajuste Estructural Ambiental (PAEPA) para asistir al Gobierno mexicano en su programa de integración ambiental y mejorar la gestión ambiental, en apoyo al PND más amplio. También procuró mejorar la eficiencia y la efectividad de los procesos de gestión ambiental para permitir un fuerte ritmo de crecimiento. El programa ambiental del PND ha seleccionado para su integración a cuatro sectores: turismo, energía, forestal y agua en vista de su importancia fundamental para el crecimiento económico y su potencial para limitar tanto el crecimiento como el desarrollo dado el nivel de degradación dentro de los mismos. En estos sectores, el Gobierno intenta encarar la falta de un marco normativo para descentralizar la gestión ambiental, el financiamiento inadecuado para desarrollar las capacidades y mejorar la gestión ambiental, la ausencia de participación pública y la falta de transparencia.

2. Programa Ambiental de la Frontera Norte

17. Los objetivos originales del PAFN eran mejorar las condiciones ambientales en la zona fronteriza del norte de México asistiendo al gobierno federal así como a los estados y municipios fronterizos en: (i) el fortalecimiento de su planificación ambiental, gestión y capacidades de cumplimiento; y (ii) en llevar a cabo las inversiones prioritarias y los planes de acción para preservar el ambiente, revertir la degradación ambiental pasada y reducir los riesgos para la salud de la contaminación ambiental. El proyecto constaba de 5 componentes: (a) fortalecimiento institucional; (b) residuos peligrosos; (c) biodiversidad y áreas naturales protegidas; (d) pavimentación de calles; y (e) líneas de crédito para inversiones de infraestructura. El monto del préstamo en la evaluación inicial sumaba el equivalente de US\$ 368 millones, pero después de varias cancelaciones, el monto real desembolsado fue de sólo US\$ 35,1 millones.

² Informe de la OCDE sobre el Estado del Medio Ambiente en México, 2003.

TEMAS DE EJECUCIÓN

18. El PAFN fue aprobado en junio de 1994. Meses antes de que entrara en vigor en junio de 1995, México experimentó una severa crisis financiera. Dado que el Banco ya estaba financiando proyectos con componentes similares al PAFN (por ejemplo, pavimentación, gestión de residuos sólidos, abastecimiento de agua y saneamiento), el Gobierno solicitó cancelaciones de estas actividades dentro del PAFN entre 1995 y 1996 que ascendían a US\$ 273,4 millones. El monto original del préstamo se redujo de US\$ 368,0 a US\$ 94,6 millones.

19. En 1998, los objetivos del proyecto se revisaron en una Enmienda al Convenio de Préstamo, para reflejar estos cambios y consolidar las numerosas cancelaciones.³ Los objetivos reestructurados, que reemplazaron a los originales, estaban orientados a mejorar las condiciones ambientales y sociales en los estados fronterizos mediante: (i) la ayuda al gobierno, así como a los estados fronterizos y sus municipios, a fortalecer sus capacidades de gestión ambiental, incluidas sus capacidades para hacer cumplir la legislación y los reglamentos ambientales; y (ii) ayudar a los estados fronterizos y sus municipios a fortalecer sus capacidades administrativas, financieras y de otro tipo gerencial en educación, salud y abastecimiento de agua y saneamiento. Se cancelaron las líneas de crédito para los componentes de residuos peligrosos, pavimentación de calles e inversiones en infraestructuras, y la concentración del proyecto se tornó al fortalecimiento institucional. Hubieron cancelaciones adicionales del préstamo en octubre de 1999, julio de 2000 y diciembre de 2001 debido a las limitaciones presupuestarias del Gobierno de México, totalizando US\$ 54,6 millones. Se hicieron otros dos cambios con respecto a los objetivos después de 1998. El componente de biodiversidad se canceló en 2001 derivado de la transferencia de la responsabilidad de las áreas naturales protegidas del INE a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y esta última decidió no participar en el PAFN⁴ y se canceló el objetivo de fortalecer la eficiencia administrativa, financiera y de gerencia de los estados y los municipios. La fecha de cierre del préstamo también se extendió por dos años hasta septiembre de 2003. Al cierre, el préstamo había desembolsado US\$ 35,1 millones o el 9,53 por ciento del monto original de la evaluación inicial.

RESULTADOS

20. El desempeño del PAFN antes de la revisión de los objetivos del proyecto en 1998 fue débil. Durante este período, se desembolsaron US\$ 29,3 millones. Sin embargo, en el período desde 1998 hasta el cierre, el proyecto tuvo éxito en alcanzar el primer objetivo reestructurado. En algunos casos, el proyecto sobrepasó sus metas para este objetivo. El conjunto original de objetivos del proyecto era demasiado ambicioso, con un gran número de actividades en varios sectores, muy parecido al Proyecto Ambiental de

³ Aunque las cancelaciones del préstamo ocurrieron entre 1995 y 1996, no fue hasta 1998 que se tomaron medidas para revisar los objetivos del proyecto.

⁴ El ITP se refiere a la decisión de CONANP en 2001 de no participar en la extensión del PAFN y cancelar el componente. Dado que el componente se canceló hacia el final del proyecto —2 años antes del cierre— muchas de las actividades ya se habían llevado a cabo con las asignaciones que se habían desembolsado y habían generado resultados bastante significativos.

México de 1992 del Banco. La reducción del proyecto permitió que éste se centrara en el fortalecimiento de las instituciones ambientales de México y en un área específica: la diversidad biológica y la conservación de especies en peligro de extinción.

21. El PAFN apoyó una variedad amplia de métodos y actividades específicas para alcanzar sus objetivos reestructurados. Estos incluían la capacitación del personal a los niveles federal, estatal y municipal del gobierno y del sector privado y las ONG; estudios especializados en diversas áreas; asistencia técnica para la preparación de planes y manuales; la creación de sistemas de recursos humanos; y el suministro de equipo e instalaciones.

22. El proyecto logró varios resultados significativos respecto a sus objetivos de asistir al gobierno y a los estados fronterizos y sus municipios en el fortalecimiento de sus capacidades de gestión ambiental, incluyendo sus capacidades para hacer cumplir la legislación y los reglamentos ambientales. En base a los recursos que el PAFN proveyó a PROFEPA y sobre la base de los resultados obtenidos bajo el PAM (ver el párrafo 13), se mejoró significativamente la autoridad del organismo a nivel federal y estatal como resultado de su mayor capacidad para llevar a cabo auditorías e inspecciones, y se estableció un sistema integrado de administración de la información que ayuda a monitorear el cumplimiento y a la toma de decisiones. Ahora la PROFEPA es reconocida tanto en México como en el exterior por su trabajo de gran calidad. El proyecto también les permitió a los estados y a los municipios asumir sus responsabilidades bajo el marco descentralizado de la ley ambiental mexicana y a ocuparse activamente de la planificación ambiental y socioeconómica. Se mejoraron también otras capacidades de gestión ambiental de los estados fronterizos así como el desarrollo de planes para la protección de la diversidad biológica y las especies en peligro de extinción en las áreas naturales protegidas de la región. Los logros principales del PAFN se presentan en detalle en el Anexo C. Como se mencionara antes, se canceló el componente correspondiente al segundo objetivo—fortalecimiento de la eficiencia administrativa, financiera y de gerencia de los estados y los municipios.

23. En lo que se refiere al objetivo de descentralizar la gestión ambiental y el cumplimiento de la legislación a los estados y los municipios, los resultados del PAFN fueron más significativos en comparación con los del PAM, mientras que el PAEPA I se centró más en la legislación y el cobro de los derechos que pagan los usuarios. El cuadro que sigue compara los resultados en materia de descentralización de los tres proyectos:

Proyecto	Objetivos de descentralización	Cobertura	Acciones específicas incluidas	Resultados
PAM Aprobado: 1992 Cerrado: 12/1997 (después de una extensión	- Ayudar al GDM a llevar a cabo la protección del medio ambiente y la gestión de recursos naturales (GRN) de una manera más eficaz y descentralizada. - Hacer que los estados	5 estados	- Provisión de equipo - Estudios - Después de 1994, mayor énfasis en la capacitación.	- Logro parcial de los objetivos: debido a la crisis económica, ninguna asignación del Gobierno para la descentralización de las actividades. En consecuencia, los estados no podían asumir las responsabilidades.

de 2 años)	lleven a cabo las funciones ambientales mientras el gobierno federal coordina y asegura la calidad.			- 5 Planes de Acción Ambiental Estatal y 5 convenios de coordinación entre el gobierno federal y los Estados.
PAFN Aprobado: 1994 Cerrado: 9/2003 (después de una extensión de 2 años)	- Fortalecer las capacidades institucionales de los estados y municipios. - Encarar las limitaciones que obstaculizan la eficiencia administrativa y la gestión financiera de los organismos locales (cancelado).	Énfasis en los estados fronterizos, pero otros estados también participaron.	- Provisión de equipo - Capacitación y estudios para la elaboración de reglamentos y normas.	- Fortalecimiento de los organismos estatales y municipales. - Mejor monitoreo y cumplimiento a estos niveles para cumplir con la legislación. - Capacidad de los estados y los municipios para llevar a cabo sus responsabilidades según la legislación mexicana. - Participación de los organismos a estos niveles en la planificación ambiental y socioeconómica.
PAEPA I Aprobado: 2002 Cerrado: 12/2003 (después de una extensión de 2 meses)	- Creación de un entorno favorable para la descentralización de la gestión ambiental mediante cambios en las leyes clave. - Preparación de estrategia de descentralización por etapas (incluyendo medios para asegurar la calidad). - Financiamiento para el aumento de la capacidad en los estados con planes para asumir nuevas funciones de gestión ambiental.	Nacional	- Legislación. - Mecanismos institucionales.	- Aumento de los derechos de agua recaudados a nivel municipal y mayores incentivos para la inversión en infraestructura hídrica. - Cambios legislativos a diversas leyes para permitir la descentralización. - Al menos 6 estados han empezado la descentralización de por lo menos una o más funciones de gestión ambiental, basadas en planes de descentralización aprobados por la Secretaría del Medio Ambiente.

24. La experiencia del PAFN demuestra que para los países con cierta legislación ambiental vigente, pero con instituciones ambientales y capacidades débiles, la provisión de apoyo básico, como equipo, infraestructura, capacitación y asistencia técnica puede tener impactos positivos significativos sobre la capacidad de las instituciones para la gestión ambiental y el cumplimiento.

25. El PAFN alcanzó la mayoría de sus metas y en algunas áreas, como las inspecciones de plantas, las excedió. No obstante, en algunos casos las metas no se alcanzaron: no se realizaron 20 estudios para el desarrollo institucional de estados y municipios así como 19 estudios para la conservación de la diversidad biológica. Determinar si se alcanzaron todas las numerosas metas sigue siendo un desafío debido a las diferencias entre el formato utilizado para presentar las metas del proyecto y el empleado para registrar los resultados. También se debe señalar que OED no pudo encontrar ninguna evidencia que apoyara la declaración en el ITP de que las *condiciones* ambientales y sociales han mejorado en los estados fronterizos.

26. A un nivel más amplio, el éxito del PAFN radica en que ayudó a aumentar la importancia del medio ambiente en los niveles federal, estatal y municipal y en concentrar las nuevas capacidades institucionales que estaba desarrollando en una zona geográfica específica del país. Aunque el proyecto inicialmente intentó abarcar demasiado, como se propuso en el contexto de las negociaciones del TLCAN, el apoyo político que recibió jugó un papel importante en sus resultados. Sobre la base de lo que el PAFN logró y las evaluaciones generales del proyecto por funcionarios ambientales mexicanos, el PAFN desempeñó un papel importante en el desarrollo de las capacidades de los organismos ambientales del prestatario. Sin embargo, la necesidad de trabajo significativo a lo largo de la frontera norte sigue pendiente. La evaluación de la OCDE en 2003 llegó a la conclusión de que las condiciones ambientales eran peores de lo que eran cinco años antes.

27. A pesar de los resultados positivos del proyecto, surge una cuestión relacionada con el gran número de estudios y actividades de capacitación que pretendían proveer el conocimiento o las aptitudes necesarias para la toma de medidas futuras. Lo que sigue estando poco claro, sin embargo, es el grado en que estos estudios se utilizaron y su repercusión directa sobre (i) el desempeño de los organismos ambientales y (ii) las mejoras en la gestión y cumplimiento ambientales en México. Como la evaluación de OED halló en el PAM, al cual el PAFN se asemejaba en su gran número de subcomponentes, muchos de los estudios realizados nunca se aplicaron o agregaron poco valor al desempeño de las instituciones.

RESULTADO

28. Sobre la base de su relevancia sustancial, eficacia moderada, y eficiencia moderada, el resultado del proyecto se clasifica como *moderadamente insatisfactorio*, lo que es una clasificación mayor que la clasificación de insatisfactoria del ITP y el Examen de OED del ITP. La clasificación del IERP se basa en una evaluación de los resultados del proyecto contra sus objetivos originales y los revisados, así como en las clasificaciones relativas a la relevancia, la eficacia y la eficiencia que se trata a continuación. Se ponderaron las clasificaciones del resultado por separado (contra los objetivos originales y los revisados del proyecto) según la proporción de los desembolsos reales del préstamo/crédito hechos en los períodos antes de y después de la aprobación de la revisión. La principal porción del préstamo de US\$ 35,1 millones –US\$ 29,24 millones (83 por ciento)– se desembolsó antes de 1998, cuando se revisaron los objetivos del proyecto. Los restantes US\$ 5,85 millones se desembolsaron después de la revisión. Aunque el resultado del proyecto durante el período pos-1998 merece una clasificación de Satisfactorio, el resultado del proyecto durante el período cuando el grueso del préstamo se desembolsó se clasifica como Moderadamente Insatisfactorio. Las clasificaciones de OED relativas a la relevancia, la eficacia y la eficiencia, y su clasificación general del proyecto se presenta y se analiza a continuación.

Resumen de las clasificaciones de los objetivos del PAFN

Objetivos del Proyecto	Relevancia	Eficacia	Eficiencia	Resultado
Originales				
Fortalecer las capacidades de planificación, gestión y cumplimiento ambientales de los organismos ambientales a nivel federal, de estados fronterizos y municipales.	Sustancial	Sustancial	Sustancial	Satisfactorio
Llevar a cabo las inversiones prioritarias y planes de acción para preservar el medio ambiente, revertir la degradación anterior y reducir los riesgos para la salud de la contaminación ambiental.	Moderada	Moderada	Insignificante	Insatisfactorio
<i>Clasificaciones de los objetivos originales</i>	<i>Sustancial</i>	<i>Moderada</i>	<i>Moderada</i>	<i>Moderadamente insatisfactorio</i>
Revisados				
Fortalecer las capacidades de gestión ambiental, incluyendo la legislación y el cumplimiento de reglamentos de los organismos ambientales a nivel federal, de estados fronterizos y municipales.	Sustancial	Sustancial	Sustancial	Satisfactorio
Fortalecer las capacidades administrativas, financieras y de gestión de los estados fronterizos y municipios.	Sustancial	Insignificante	Insignificante	Insatisfactorio
<i>Clasificaciones de los objetivos revisados</i>	<i>Sustancial</i>	<i>Moderado</i>	<i>Moderado</i>	<i>Moderadamente insatisfactorio</i>
Clasificaciones generales del Proyecto	Sustancial	Moderado	Moderado	Moderadamente insatisfactorio

Relevancia

29. La clasificación relativa a la relevancia de los objetivos del proyecto en general y durante cada período, antes y después de la revisión, es *sustancial*. En los períodos pre- y pos-1998, las metas del proyecto estuvieron en general de acuerdo con la Estrategia de Asistencia al País del Banco de mejorar el medio ambiente y con los esfuerzos a largo plazo del gobierno mexicano de mejorar la efectividad de sus instituciones ambientales. Sin embargo, la decisión del Gobierno de cancelar los componentes de inversiones y por lo tanto el grueso del préstamo, y de proseguir los objetivos de estos componentes a través de otros proyectos del Banco en curso⁵ indicó que el proyecto no coincidía totalmente con las prioridades del Gobierno relativas al medio ambiente de México. Esto también significó que para los municipios, para los cuales en gran parte estaban dirigidos los componentes de inversiones, el proyecto ya no tenía el mismo grado de relevancia de antes. Dado que en parte el PAFN se concibió hasta cierto grado significativo dentro de la atmósfera política alrededor de las negociaciones del TLCAN, el proyecto era demasiado ambicioso: se incluyó un gran número de actividades distribuidas a través de varios sectores a pesar de que las capacidades de los organismos y la coordinación

⁵ Segundo Proyecto de Abastecimiento de Agua y Saneamiento; Segundo Proyecto de Gestión de Residuos Sólidos; y el Proyecto de Transporte Urbano de Ciudades de Tamaño Mediano.

interinstitucional para la ejecución del proyecto eran muy débiles. El enfoque sectorial del proyecto también carecía de una justificación adecuada: los problemas ambientales no se priorizaron y el sector de energía, una fuente principal de contaminación, no estaba entre los sectores focalizados. Si bien los documentos del proyecto declaran que el PAFN fue pertinente para el cumplimiento de las “obligaciones de México bajo el TLCAN”, no existe ninguna obligación explícita en el TLCAN, excepto de que los países participantes no relajen sus normas ambientales para atraer mayores inversiones extranjeras. La reducción del proyecto, sin embargo, hizo que los nuevos objetivos estuviesen mejor focalizados y fuesen más pertinentes.

Eficacia

30. La eficacia del proyecto en alcanzar sus objetivos se clasifica como ***moderada*** en general. Durante el período antes de la revisión de los objetivos, la eficacia del proyecto también se clasifica como moderada. Si bien el proyecto estaba progresando satisfactoriamente para alcanzar el objetivo de fortalecer la gestión ambiental y las capacidades de cumplimiento del Gobierno y de los estados fronterizos y los municipios, no estaba tomando medidas en el segundo objetivo de llevar a cabo las inversiones prioritarias para la protección del medio ambiente, la reversión de la degradación pasada y la reducción de los riesgos para la salud de la contaminación ambiental. La clasificación para la eficacia en el período después de 1998 se clasifica como moderada. Como se trata en la sección “Resultados” anterior, el proyecto alcanzó el primer objetivo revisado sustancialmente (una versión algo modificada del primer objetivo original). La eficacia en alcanzar el segundo objetivo revisado, sin embargo, fue insignificante, dado que se adoptó la decisión de no continuarlo.

Eficiencia

31. La eficiencia del proyecto en su totalidad y durante los períodos antes y después de 1998 se clasifica como ***moderada***. En el período pre-1998, si bien el progreso de la ejecución del primer objetivo fue bueno, se tomaron pocas medidas sobre las inversiones durante el segundo período como para generar beneficios. Después de la revisión del proyecto, la historia fue igual: la eficiencia del proyecto en alcanzar el objetivo de fortalecer la gestión ambiental y las capacidades de cumplimiento fue sustancial, ya que las capacidades recién desarrolladas fueron de un alto nivel y se utilizaron según se iban desarrollando. En el caso del segundo objetivo revisado, sin embargo, la eficiencia fue deficiente ya que el objetivo se inició pero luego fue cancelado. La clasificación global de moderada del proyecto también está apoyada por el hecho de que las cancelaciones del préstamo se hicieron con retraso, lo que significó que el Gobierno continuó pagando comisiones de compromiso sobre el monto no desembolsado hasta que se hicieron las cancelaciones.

IMPACTO DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL

32. La clasificación para el impacto del desarrollo institucional del proyecto es ***alto***. El PAFN contribuyó significativamente a la capacidad de los organismos ambientales a nivel federal, estatal y municipal de llevar a cabo la gestión ambiental y las actividades de

cumplimiento en los estados fronterizos y los de otras zonas del país. Debe observarse que las actividades que el proyecto emprendió o financió para el desarrollo institucional fueron básicas para permitir que los organismos realizaran sus actividades más esenciales, como auditorías, inspecciones, pruebas y administración de la información. A través de los estudios, el proyecto también generó el conocimiento primario que los organismos necesitaban para decisiones de gestión y de política en el futuro. Esto fue particularmente válido para las instituciones al nivel municipal, que eran incipientes o simplemente no existían. Pero dado el nivel relativamente bajo de la capacidad de todos los organismos ambientales antes del proyecto, la contribución del PAFN fue significativa. La capacitación, la asistencia técnica, el equipo y la infraestructura básica provista, y el conocimiento generado bajo el proyecto condujo a la creación de instituciones ambientales en todos los tres niveles de gobierno que pudieron llevar a cabo las actividades de las cuales son responsables de una manera más eficaz y eficiente.

SUSTENTABILIDAD

33. La sustentabilidad de los beneficios del PAFN se clasifica como *probable*. Se espera que los diversos beneficios generados por el proyecto continúen debido al reconocimiento público que los organismos ambientales han recibido por sus funciones, el fortalecimiento de capacidad logrado por el proyecto y el mayor conocimiento del público de los problemas ambientales en la región fronteriza. La PROFEPA y los organismos a nivel estatal y municipal ahora son reconocidos por las funciones importantes que desempeñan y la gran calidad de su trabajo. Desde el cierre del proyecto, estos organismos se han desempeñado bien y han recibido recursos que les han permitido ampliarse. Mientras que la PROFEPA antes dependía de la financiación del PAFN, su presupuesto ahora proviene totalmente de recursos fiscales. Además, algunas instituciones estatales y municipales a lo largo de la frontera ahora reciben financiamiento de sus presupuestos estatales respectivos y ya no dependen únicamente del financiamiento externo. El compromiso demostrado por el Gobierno a todos los niveles desde la terminación del proyecto de desarrollar estas instituciones es la razón por la cual se cambió la clasificación de Sustentabilidad del proyecto de “no evaluable” en el Examen del ITP a “probable”. Sin embargo, se debe tomar nota de una consecuencia de la mayor independencia de la PROFEPA y es que el presupuesto asignado a la PROFEPA ha sido insuficiente para la contratación de estudios y la adquisición de equipo nuevo.

34. El desarrollo de capacidades también ha sido un factor fuerte respecto a la sustentabilidad. La capacitación en gestión y reglamentación ambiental, que se dio en el PAFN a través de los organismos y las universidades y que ha sido llevada a cabo por estas universidades como parte integral de su programa de estudios después del proyecto, ha producido a un gran número de personal técnicamente capacitada en los organismos ambientales e individuos que en el futuro pueden asumir puestos en estos organismos y en instituciones no gubernamentales. Por último, la mayor comprensión pública, junto con la mejor capacidad de las ONG y otras instituciones servirán para mantener la presión sobre el Gobierno de seguir financiando los esfuerzos públicos para abordar los problemas ambientales en la región fronteriza y en los estados fuera de la misma.

DESEMPEÑO DEL BANCO

35. La clasificación del Desempeño del Banco es *insatisfactorio*. El diseño del proyecto era muy grande ya que buscaba alcanzar metas importantes en varios sectores que tenían serios impactos ambientales (esto fue el resultado de la aprobación del Banco de un enfoque multisectorial en una región—la frontera norte). Igual que el PAM que se había iniciado sólo tres años antes, el PAFN constaba de un gran número de subcomponentes relacionados muy superficialmente y cuya gestión habría sido difícil. El Banco también abordó las cuestiones de medidas preventivas inadecuadamente. Sólo se completaron unas cuantas Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) para los subproyectos; es más, se debió haber completado una EIA del proyecto en su totalidad antes de la evaluación inicial, pero no se hizo. La calidad al inicio fue por consiguiente insatisfactoria. El desempeño del Banco durante la supervisión fue satisfactorio, especialmente dado los retos planteados por la reestructuración del proyecto y los grandes cambios institucionales en los organismos ambientales. Sin embargo, los cambios de Gerente de Tareas (es decir, cinco líderes del equipo desde la preparación hasta el cierre del proyecto) y la falta de conocimiento de México de algunos líderes del equipo tuvieron un efecto adverso sobre las relaciones con los interesados directos del país.

DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

36. El desempeño del prestatario se clasifica como *insatisfactorio* en general. Durante el diseño del proyecto, el Gobierno dio un apoyo político significativo y trabajó estrechamente con el Banco en el proyecto debido en gran parte a su asociación con las negociaciones del TLCAN y porque se vio como un esfuerzo para mitigar el daño ambiental provocado por mayor comercio e inversión en la región. Es más, el desempeño de los organismos de ejecución—BANOBRA, SEDESOL, INE, PROFEPA y SEMARNAT—fue satisfactorio debido a su compromiso y al apoyo que sus respectivas gerencias suministraron para el logro de resultados de calidad.

37. No obstante, durante todo el proyecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) no desembolsó de forma oportuna las asignaciones a los organismos de ejecución o dio curso a las asignaciones presupuestarias anuales a las que había acordado. El personal de los organismos de ejecución colaboraron eficazmente con el Banco para tratar de superar este problema e implementar las actividades durante el resto del ejercicio económico, pero debido al desempeño débil de la SHCP y el retraso del Gobierno en firmar la Modificación al Convenio de Préstamo durante la última fase del proyecto, que también retuvo los desembolsos, la ejecución del proyecto fue casi insatisfactoria, la fecha de cierre del proyecto tuvo que ser extendido por dos años y se tuvo que cancelar un monto no desembolsado adicional de US\$ 4,9 millones al cierre del proyecto. Por último, en 2001, el Gobierno reorganizó la Secretaría del Medio Ambiente, transfiriendo la responsabilidad del fortalecimiento de los organismos ambientales estatales y municipales del INE a la Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial de la Secretaría. Si bien este cambio no fue tan grande como la reestructuración de 1992 que forzó una gran reorganización del PAM cuando recién comenzaba sus actividades, sí indicó un compromiso fuerte del Gobierno con el proyecto en lugar de que se decidiera no continuarlo, aunque la ejecución del componente del PAFN de fortalecimiento de estados y municipios estuviera demorada.

3. Préstamo de Ajuste Estructural Ambiental I

38. Los objetivos principales del Primer Préstamo de Ajuste Estructural Ambiental (PAEPA I) eran apoyar los esfuerzos del Gobierno de México (GDM) para (i) incorporar las inquietudes ambientales en el programa de desarrollo de los sectores clave, a saber, agua, energía, turismo y forestal, y (ii) mejorar la eficiencia y la efectividad de los procesos locales de gestión ambiental en México. El PAEPA I fue aprobado en 2002 mediante un préstamo equivalente a US\$ 202 millones y se cerró el 31 de diciembre de 2003. Fue el primero en una serie de tres préstamos de ajuste estructural programático ambiental a ser desembolsados durante un período de cinco años (el segundo préstamo bajo preparación se denomina como un Préstamo en Apoyo a reformas de Políticas de Desarrollo en conformidad con la Política Operacional 8.60 del Banco en Operaciones Crediticias de Políticas de Desarrollo [DPL] emitida en 2005). La meta del PAEPA en su totalidad es apoyar los esfuerzos del Gobierno, como se detalla en su Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PDN), para equilibrar el desarrollo socioeconómico con la protección y el mejoramiento del medio ambiente. El préstamo para el PAEPA I consistía de dos tramos, con el segundo condicionado a la capacidad del Gobierno de cumplir con ciertos factores desencadenantes. Las características más sobresalientes de la operación (condiciones de los tramos y exenciones) se presentan en el Anexo D.

TEMAS DE DISEÑO Y EJECUCIÓN

39. En la etapa de Examen del ITP de este proyecto, OED planteó varias cuestiones relacionadas con el contenido de la operación y la conveniencia del instrumento de PAE. Los resultados de la misión de evaluación ex post se tratan a continuación.

40. *¿Por qué una operación de ajuste programático y no otro instrumento de operación crediticia?* Se consideró un préstamo de inversión de gestión ambiental, pero los dos proyectos anteriores (PAM y PAFN) no fueron exitosos con este tipo de instrumento. Se consideraron también un único PAE ambiental, o un PAE más asistencia técnica (AT), pero no habría suficiente tiempo bajo un PAE para llevar a cabo la gama de acciones que comprende el Programa entero, que sigue el cronograma 2001-2006 del PND. Es más, los tiempos entre un PAE de rápido desembolso y uno de AT de más tiempo no encajaría, y el apalancamiento se disminuiría si el préstamo de AT continuara haciendo desembolsos cuando el PAE ya estuviese cerrado. No se seleccionó un Préstamo de Ajuste Sectorial ambiental (PAS) porque esto involucraría un convenio legal sólo con SEMARNAT, y por lo tanto no sería adecuado para integrar el medio ambiente en otros sectores. Un PAE programático vinculado a los hitos *ambientales* (i) del PND 2001-2006 y (ii) del Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 paralelo, fue considerado por el Banco como el vehículo de crédito más apropiado.

41. *¿Cuán adecuadamente abordaron el Programa y el primer préstamo las prioridades ambientales de México? ¿Debe revisarse el Programa?* Sobre la base de la información en los documentos del Banco y los informes de otras organizaciones multilaterales (como la OCDE) sobre el medio ambiente en México, el Programa PAEPA y su primer préstamo abordan sustancialmente las prioridades ambientales del país. Dos de las actividades más importantes que está apoyando el Programa son el tratamiento de

las aguas residuales municipales y el establecimiento de los derechos que pagan los usuarios de agua. Hay, sin embargo, algunas cuestiones fundamentales que el Programa no abarca, como la amenaza de la ampliación agrícola para la diversidad biológica y la contaminación del aire del sector de energía. También se debe tomar nota de que las cuestiones en los sectores de energía y forestal que caen bajo el PAEPA I no se encaran sino hasta la segunda o tercera operación. Sin embargo, estas características no merecen una revisión del Programa; es más, el centrarse en los sectores comprometidos es una lección importante que se debe aprender de los ejemplos del fracaso del PAM y del PAFN por ser demasiado ambiciosos, que intentaron abordar todas las cuestiones ambientales a través de casi todos los sectores.

42. *¿Por qué no se incluyeron las multas o los cargos por incumplimiento o contaminación al diseñar el paquete de medidas de política del PAEPA I?* El Programa hasta cierto punto sí incluye la exigencia de cumplimiento y las multas por usos no sustentables de recursos. Bajo la segunda y tercera operaciones del programa de PAEPA, se intensificará la identificación: (i) de los usuarios de agua que usan agua en exceso de sus derechos y (ii) a los que descargan agua contaminada a cuerpos receptores en exceso de sus límites permisibles y se continuará multando a los mismos. En el sector forestal, el PAEPA I procuró abordar la cuestión del bajo cumplimiento (lo que permite una fuerte explotación forestal ilegal) al separar las funciones de reglamentación de las de cumplimiento. Las acciones en el sector de energía, sin embargo, están conspicuamente ausentes, aunque la cuestión de los subsidios se está abordando en otro préstamo (ver el párrafo 45).

43. *¿Es la desvinculación de la certificación independiente de los estados (para llevar a cabo funciones de licencias ambientales) del proceso de descentralización una desviación importante del objetivo de desarrollo del proyecto?* Durante la liberación del segundo tramo del PAEPA I, el Gobierno pidió una exención de la condición relacionada con la certificación independiente de que se descentralizaran las funciones ambientales al nivel estatal. En base a las entrevistas realizadas por la misión de OED, esta exención parcial de una condición del segundo tramo no parecía ser una desviación material por dos razones principales. Primero, la condición anterior del tramo se basó en un enfoque de “supermercado” para funciones de licencias, mediante el cual los estados pueden seleccionar y elegir qué funciones de licencias desean asumir mediante la certificación. Sin embargo, esto da lugar a una situación anómala donde se dejan las funciones menos deseables al gobierno federal, y los estados se hacen cargo sólo de las funciones fáciles o populares. Por lo tanto, es importante preguntarse si estas licencias hacen sentido en primer lugar (solían haber 128, ahora se han recortado a 92), después de lo cual puede ser más práctico y menos costoso agrupar las licencias y transferirlas como un “paquete” en lugar de “venderlas” una por una. Segundo, también se deben probar diversos enfoques con incentivos diferentes, por ejemplo, “vía rápida” de algunas licencias (por ejemplo, el Trámite Ambiental Único); la promoción de programas de mejoramiento continuo además de o en lugar de la certificación ISO9001 e ISO14000; y Evaluaciones de Impacto Ambiental electrónicas, que obvia la necesidad de descentralizar esta función particular. En resumen, las razones provistas por el ITP Simplificado parecían válidas, y qué organismo obtiene la certificación para cual función particular se decidirá mejor después de terminar el examen y la simplificación de diversos enfoques para el otorgamiento de las licencias.

44. *¿Fue demasiado “delgado” el conjunto de medidas de política para el tamaño del préstamo?* Siendo el primero de su clase en ser financiado por el Banco, no hay ninguna otra operación contra la cual comparar el contenido de política del PAEPA. Como se analizó anteriormente, el PAEPA I procuró abordar muchas de las prioridades ambientales de México al apoyar al Gobierno en sus esfuerzos para incorporar el tema del ambiente en varios sectores importantes, que es un enfoque desafiante y novedoso para el país. De hecho, para los PAE programáticos, esta cuestión puede no ser del todo pertinente. Los requisitos previos importantes para estos préstamos son el desarrollo del programa de reforma de políticas de parte del prestatario acompañado del compromiso del Gobierno. En el caso del PAEPA, el gobierno mexicano precisó las metas de formulación de políticas ambientales e inició acciones para las mismas antes de la entrada del Banco. Que el propio PAEPA I hubiese propuesto y perseguido un nuevo conjunto de medidas de política habría sido poco realista, ya que el período del préstamo era demasiado corto para formular y legislar las reformas de las políticas. La apropiación del programa de parte del gobierno, por otro lado, puede no haber sido muy fuerte. Las evaluaciones de OED de préstamos de ajuste a menudo se refieren a la necesidad de un conjunto sólido de medidas de política y un sentido de propiedad de parte del Gobierno (idealmente manifestado mediante acciones significativas que ya se hayan tomado) como requisitos previos importantes para recibir el apoyo del Banco.

45. *¿Por qué no se abordó la cuestión de los subsidios al combustible, la energía, el agua y los sectores agropecuarios?* Parece que el PAEPA I y el Programa en su totalidad no han intentado abordar los subsidios en estos sectores por dos razones. Primero, otros proyectos del Banco en México, desde fines de los años ochenta hasta el presente, han tratado o están tratando de hacerlo. Dos proyectos, el Programa de Ajuste Sectorial Agropecuario I y II (1988), y el Programa de Modernización del Riego Integrado (2003) abordaron los subsidios del agua en el sector agropecuario. El primero apoyó al Gobierno en sus esfuerzos para reducir los subsidios del agua y otros insumos agrícolas y promover un sistema de derechos que pagan los usuarios de agua. En el segundo proyecto, sobre la base de un proceso que comenzó en 2001 de transferir la responsabilidad de la operación y el mantenimiento de la infraestructura de riego a las asociaciones de usuarios de agua, uno de los objetivos ha sido mejorar los sistemas de riego dentro de las fincas y la eficiencia en el uso del agua. Respecto al sector de combustibles y energía, el Proyecto de Transmisión y Distribución (1990) procuró reducir los subsidios del gobierno a la industria del petróleo y los subsidios cruzados a los consumidores para mejorar la eficiencia de los usuarios finales. La segunda razón es que a pesar de que siguen las cuestiones relacionadas a los subsidios, la primera operación y el Programa han intentado apoyar un programa que el Gobierno ha trazado como realizable en lugar de uno muy amplio que incluya todas las cuestiones ambientales del país.

46. *¿Se abordaron adecuadamente las políticas de protección ambiental del Banco?* Según el Documento del Programa del PAEPA (DP), el equipo consultó una cantidad considerable de trabajo analítico sobre el ambiente de México realizado por el Gobierno de México, el Banco y otras instituciones de desarrollo, incluida la OCDE, para examinar el estado actual de las políticas ambientales. Esto parece suficientemente adecuado para cumplir con las políticas de protección ambiental para operaciones crediticias de ajuste vigentes cuando se diseñaron el programa de PAEPA y la primera operación, es decir, si bien los “préstamos de ajuste fuera de los PAS no están sujetos a los requisitos de la OP

4.01 [Evaluación Ambiental”], el personal debe examinar las normas y los procedimientos ambientales del país, tener en cuenta cualquier hallazgo y recomendaciones pertinentes de tales exámenes, e identificar los enlaces entre las diversas reformas propuestas y el medio ambiente como buenas prácticas.⁶

RESULTADOS

47. Los objetivos del PAEPA I eran apoyar los esfuerzos del Gobierno para (i) incorporar las inquietudes ambientales en el programa de desarrollo de los sectores clave y (ii) mejorar la eficiencia y la efectividad de los procesos locales de gestión ambiental en México. Los resultados del PAEPA I frente a estos objetivos se tratan a continuación. El resultado general del PAEPA I se clasifica como *satisfactorio* basado en la evaluación de OED de su relevancia, eficacia y eficiencia (como se trata detalladamente bajo la sección “Resultado”).

Intersectorial

48. El resultado principal del PAEPA I es la integración intersectorial de las consideraciones ambientales a través de cuatro organismos sectoriales (energía, agua, turismo y forestal), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Esto se trata detalladamente en la sección “Impacto del Desarrollo Institucional” más abajo.

Sector hídrico

49. Se alcanzaron las metas principales para el sector hídrico, como sigue: (i) la asignación de los derechos que pagan los municipios para financiar las inversiones en la infraestructura de agua sobre una base de contribuciones de contrapartida, y (ii) modificaciones a la Ley Federal de Derechos en Materia de Agua para incorporar la cláusula de que se puede devolver a los municipios hasta el 100% de los cargos municipales de agua recaudados para que los inviertan en programas de infraestructura hidráulica. Bajo el PAEPA I, los ingresos de Los derechos de agua recaudados al nivel municipal aumentaron de un 24% por uso concesionario de agua por volumen a un 58% para la fecha de liberación del segundo tramo del préstamo. Estos ingresos fueron devueltos a los municipios para el financiamiento de sistemas de abastecimiento de agua y alcantarillado sobre una base de contribuciones de contrapartida. El pago de derechos de agua significa un cambio de conducta importante bajo el PAEPA I, ya que en el pasado los municipios generalmente ignoraban este requisito legal. La intención del

⁶ Las nuevas políticas operativas para las Operaciones Crediticias de Políticas de Desarrollo de 2004 tienen normas más estrictas para proteger el medio ambiente: “... respecto a las políticas del país con efectos considerables potenciales [sobre el ambiente], en el Documento del Programa el Banco evalúa los sistemas del prestatario para reducir tales efectos adversos y mejorar los efectos positivos, en base al análisis ambiental pertinente a nivel de país o sectorial. Si hay brechas significativas en el análisis o deficiencias en los sistemas del prestatario, el Banco describe en el Documento del Programa cómo tales brechas o deficiencias se abordarían antes o durante la puesta en marcha del programa, según proceda”.

PAEPA I era la de generar fondos y estimular las inversiones en infraestructuras municipales y no tanto la de conservar los recursos hídricos.

50. Antes de la aprobación de parte del Banco del PAEPA I, la Comisión Nacional de Agua (CNA) ya había diseñado e iniciado la puesta en marcha de un Programa Nacional Hidráulico 2001-2006 (PNH) que establecía metas a mediano plazo, indicaba los componentes constitutivos clave para alcanzar esas metas, fortalecía la coordinación y el logro del consenso entre los interesados directos y medía el progreso y el impacto de forma sistemática. En apoyo al programa del Gobierno, el PAEPA I comprendía al PNH en su matriz de objetivos, así como en el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

51. En cuanto a acciones específicas, el PAEPA I estableció un Grupo de Trabajo Intersectorial (GTI) para el sector de agua y apoyó las reformas legales para (i) aumentar los incentivos para la conservación del agua, y (ii) movilizar los recursos para las inversiones en la infraestructura municipal de agua mediante la racionalización y el aumento de la recaudación de los derechos de agua. Dos logros importantes del PAEPA en el sector hídrico incluyen los siguientes:

- Mediante decreto presidencial, se exoneraron las deudas previas con el gobierno federal de los municipios que acordaron (i) pagar derechos de agua en el futuro y (ii) comprometer sus “participaciones federales” futuras para hacer frente a estos derechos.
- Mediante la aprobación de una ley federal,⁷ se puede devolver a los municipios hasta el 100% de los derechos municipales de agua recaudados para las inversiones de abastecimiento de agua y saneamiento, a ser igualadas por un monto igual de fondos municipales.

52. Como resultado, a fines del tercer trimestre de 2003 los usuarios de agua en municipios de más de 2.500 habitantes y en el Distrito Federal pagaron derechos de agua correspondientes al 58% del uso de agua concesionada por volumen, comparado con el punto de comparación del 24% en 2002. Es más, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público devolvió más del 95% de los derechos de agua pagados a la CNA para uso de los municipios. La misión de OED examinó las últimas cifras de 2004 y pudo confirmar que la tasa de pagos permaneció estable y las transferencias son alrededor de las mismas del año anterior en un 92%.

Sector de energía

53. Se alcanzaron las metas principales para el sector de energía bajo el PAEPA I, lo cual incluyó principalmente la fijación de metas y la formación de redes. Las acciones específicas para ejecutar las políticas y las estrategias se encontraban en la etapa de planificación cuando se cerró el PAEPA I y se proseguirán bajo el segundo préstamo. Bajo el PAEPA I, el Gobierno diseñó un programa para integrar las consideraciones ambientales en el sector de energía con metas a mediano plazo y los componentes

⁷ Ley Federal de Derechos en Materia de Agua.

fundamentales necesarios. También se establecieron los mecanismos para la coordinación y el logro del consenso, en particular el GTI. También se diseñó y se pondrá en operación un sistema de monitoreo y evaluación (MyE) para medir el progreso de la ejecución y los impactos ambientales una vez se comience a implementar un programa específico de acciones al final de la segunda operación, como sigue:

- Desarrollo de una política de energía y medio ambiente
- Fortalecimiento de políticas para promover combustibles no contaminantes (por ejemplo, bajar el contenido de azufre en gasolinas regular y súper a 300 ppm y 50 ppm por peso, respectivamente)
- Asegurar las operaciones sustentables de las instalaciones de energía, y específicamente para reducir la contaminación de PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad (CFE)
- Promover el cumplimiento reglamentario de parte de los negocios de energía
- Aumentar la capacidad de generación de energía renovable a 1700 MW
- Promover la eficiencia de recursos energéticos para captar ahorros de energía del 2,5% en relación con el consumo total
- Promover proyectos de energía socialmente sustentables
- Mitigar los gases de efecto invernadero mediante proyectos de captura del carbono

54. En 2004 se adoptaron algunas medidas iniciales para lanzar el conjunto de acciones concretas indicadas arriba que con el tiempo podrían tener impactos ambientales cuantificables. Estos están relacionados más que nada con la energía renovable, como sigue:

- Preparación y discusiones en curso en el Congreso de una ley nacional para promover la energía renovable (incluyendo la geotérmica)
- Aprobación de disposiciones fiscales para la depreciación acelerada de los costos de inversión de infraestructura de energía renovable
- Preparación de un estudio para crear un Fondo Nacional de Promoción de la Energía Renovable, que (i) evaluará los incentivos para los productores independientes de energía y (ii) evaluar políticas alternativas para la fijación de precios y transmisión de energía
- Reducción de parte de PEMEX del contenido de azufre en la gasolina Súper en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y redacción de la legislación que comprometerá legalmente al Gobierno en los próximos años a reducir el contenido de azufre de toda la gasolina y diesel
- La puesta en marcha de sistemas de gestión ambiental (SGA) en PEMEX y la CFE, que es la empresa de servicio público que provee electricidad a un 90% de la población.

Se debe observar que durante la preparación del Segundo PAEPA, se revisaron los límites proyectados de contenido de azufre que se implementarán durante la segunda operación a 500 ppm y 300 ppm para la gasolina Magna (regular) y la gasolina Premium, respectivamente.

55. Algunos impactos cuantificables han comenzado a surgir de estas intervenciones. Los SGA han llevado a una reducción del 63% de gas natural quemado, cuya contribución a la generación de electricidad ha aumentado de un 22% a un 37% al sustituir el combustible de petróleo. Las reducciones en emisiones de SO₂ del subsector de generación de electricidad han sido del 15% y de forma más general del 18% de la combustión de fósiles combustibles. Por último, PEMEX ha reducido sus descargas de residuos a las corrientes de agua en un 51%, y tanto PEMEX como la CFE han reducido significativamente las descargas de los BPC.

56. Está poco claro si estas acciones serán completadas—y si alcanzan sus impactos ambientales cuantificables—al final del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 6 años para el período 2001-2006. El Banco y el Gobierno de México seguirán de cerca su progreso. La segunda operación crediticia del EE2006 puede facilitar un mayor progreso de la lista anterior, pero es poco probable ver su finalización. Aun si estas acciones son completadas durante el tercer préstamo, eso representaría un retraso en la ejecución de los planes de energía y ambiental del Gobierno durante el período del PND.

Sector turismo

57. Como en los sectores de agua y energía, el PAEPA I apoyó la definición de metas a mediano plazo y componentes constitutivos para alcanzarlos, fortaleció la coordinación interinstitucional y la consulta con interesados directos y desarrolló sistemas para medir los impactos. También como en los sectores de agua y energía, el sector turismo ya contaba con un Programa Nacional de Turismo 2001-2006 que precedió al PAEPA del EE2004 y que ponía el énfasis en la integración ambiental. También se formó un GTI para el sector turismo. Específicamente, el PAEPA apoyó lo siguiente:

- Reformas legales para disminuir la sobreexplotación, mejorar las operaciones y aumentar las inversiones en los recursos turísticos nacionales a través de cargos directos e indirectos.
- Aprobación por el Congreso de los derechos que pagan los usuarios para actividades marítimas, áreas protegidas y observación de ballenas y la asignación de los ingresos para la reinversión en el recurso turístico que generó los ingresos.

58. Estas reformas resultaron en un aumento de 200 veces en los ingresos previos de los parques marinos, y en la re-canalización de los derechos que pagan los usuarios para la gestión de las áreas marinas protegidas. El Gobierno hace pública la información acerca del monto de fondos recaudados para mantener la transparencia y mejorar la gestión ambiental. El Gobierno también ha ejecutado un conjunto de indicadores y puntos de referencia para medir el buen desempeño ambiental en las actividades del sector turismo.

Forestal

59. Se alcanzaron las metas para el sector forestal. Estas metas consistían en elaborar el nuevo marco legal del sector, y en crear la base para una valoración adecuada de los recursos, incluido el pago por servicios ambientales. El PAEPA I apoyó las prioridades

de mediano plazo del Programa Nacional Forestal 2001-2006 a través de reformas reglamentarias y de políticas, la creación de un sistema de planificación e información públicamente accesible, mayor empleo y generación de ingresos para los residentes forestales, conservación de la diversidad biológica a la vez que promueve la explotación sustentable de los recursos forestales, mejor definición de los derechos de propiedad y descentralización de la gestión forestal.

60. Un componente clave de este proceso es la valoración de los servicios ambientales, y la creación y el desarrollo de mercados para tales servicios (para lo cual se concluyó un estudio recientemente). Para estos fines, el Gobierno promulgó el 25 de febrero de 2003 la Ley General para el Desarrollo Forestal Sustentable, que fija las funciones y responsabilidades nacionales y subnacionales para la conservación, protección, producción, cosecha y gestión de los recursos forestales de México. Para asegurarse de que los cambios de las áreas boscosas produzcan resultados positivos, el Gobierno también actualizó los procedimientos legales y administrativos para cambiar el aprovechamiento de la tierra.

RESULTADO

61. Sobre la base de los resultados anteriores y la evaluación de la relevancia, la eficacia y la eficiencia, el resultado general del PAEPA I se considera como *satisfactorio*, tal como se muestra a continuación.

Resumen de las calificaciones para los objetivos del PAEPA I

Objetivos del Proyecto	Relevancia	Eficacia	Eficiencia	Resultado
Incorporar las inquietudes ambientales en el programa de desarrollo de sectores clave	Alta	Alta	No evaluada	Satisfactorio
Mejorar la eficiencia y efectividad de los procesos locales de gestión ambiental	Alta	Sustancial	No evaluada	Satisfactorio
Calificaciones del Proyecto	Alta	Alta	No evaluada	Satisfactorio

62. Es importante analizar lo que representa este resultado. Las evaluaciones de OED a menudo extraen lecciones acerca de la importancia del compromiso de los países como un factor clave de buen desempeño. En el caso del PAEPA I, que se desembolsó en el EE2003, la identificación del país con el programa precedió significativamente al préstamo dado que el Gobierno ya tenía un Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND). De acuerdo con el PND, la SEMARNAT también elaboró una política ambiental —el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 (PNMARN)— que pone el énfasis en la integración de los principios de sustentabilidad ambiental en las acciones de las Secretarías y otras instituciones en diversos sectores económicos. Un componente clave del PNMARN es el programa desarrollado por la SEMARNAT, conocido como Programa para Promover el Desarrollo Sustentable en el Gobierno Federal (PPDS), que tiene como objetivo mejorar la sustentabilidad ambiental de 16 Secretarías y organismos y está basado en metas específicas. El PNMARN fue ampliado en 2004 para incluir las Políticas Públicas de Programas Intersectoriales para el Desarrollo Sustentable, que incorporan las metas de sustentabilidad ambiental de 32 instituciones públicas.

63. Si bien es esencial tener al país en la función de liderazgo, ello presenta retos para la evaluación ya que es difícil atribuir los resultados directamente a las intervenciones del Banco. En efecto, muchas de las acciones del PAEPA I ya se habían iniciado en 2001 cuando el préstamo estaba en la etapa de diseño. Por ejemplo, en 2001 (un año antes del PAEPA I), la Secretaría de Energía (SENER) ya había emprendido un Programa Sectorial de Energía, que incluye objetivos para aumentar la eficiencia de los recursos energéticos, producir un porcentaje mayor de energía de los recursos renovables e implementar programas de gestión ambiental en los establecimientos para la extracción y el procesamiento de petróleo y gas, así como para la producción, transmisión y distribución de electricidad. Luego, en 2002, SEMARNAT y SENER elaboraron conjuntamente el Programa Ambiental para el Sector de Energía, que incluye metas de sustentabilidad ambiental para ser incorporadas en los compromisos del sector de energía con el PND 2001-2006. Aunque el Banco y el GDM determinaron conjuntamente cuáles sectores serían apoyados por el Programa, muchas de las políticas ambientales y acciones planificadas del sector de energía (descritas en la sección precedente sobre los Resultados) y las de otros sectores se conceptualizaron o iniciaron antes del PAEPA I.

64. Es importante, por consiguiente, que quede claro si el desempeño está evaluándose en términos de que el proyecto condujo a (i) resultados en el terreno, o (ii) a la creación de un “espacio de política” o foro para la coordinación y consulta de procesos diseñados para llevar a resultados concretos más adelante. Dada la metodología basada en objetivos de OED, una guía importante es el Documento del Programa PAEPA, que indica que el PAEPA, aun en su tercera operación, no apunta en sus resultados a reducciones cuantificables de la degradación del medio ambiente, sino al establecimiento de diferentes clases de procesos de interesados directos. En consecuencia, para esta evaluación, el marco de objetivos se adapta a los procesos, en lugar de a indicadores ambientales reales.

65. En futuros préstamos programáticos ambientales, sin embargo, los resultados finales a la finalización del programa se deben adecuar a las mejoras cuantificables en las zonas geográficas específicas. Es más, con el fin de evaluar el logro de los objetivos, es mejor si los disparadores de procesos se distinguen claramente de los resultados, tanto finales como provisionales. *En general, no se deben presentar los disparadores como resultados para cada operación intermedia en los ITP Simplificados de Préstamos de Apoyo a las Reformas de Políticas de Desarrollo.* (En el PAEPA I de México, en ciertos casos los indicadores del resultado final eran idénticos a los indicadores asociados con los disparadores.)

Relevancia

66. La relevancia del programa PAEPA y esta primera operación se considera como ***alta***. Este primer préstamo apoya directamente acciones que promueven la sustentabilidad ambiental, que es uno de los tres pilares de la Estrategia de Asistencia al País 2004-2007 (EAP) para México. Los préstamos también apoyan el programa gubernamental denominado Programa para Promover el Desarrollo Sustentable en el Gobierno Federal.

Eficacia

67. La eficacia del PAEPA I en alcanzar sus objetivos se califica como *alta*. La operación dio lugar directamente a la integración de las consideraciones ambientales a través de los organismos sectoriales, así como entre estos organismos y la SEMARNAT y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta coordinación, consulta y participación de interesados directos de alto nivel interinstitucional y las sinergias resultantes en las políticas ambientales y los planes de acción no existían efectivamente antes del proyecto. Pero ¿se pueden atribuir los resultados *sectoriales* individuales tratados anteriormente en la sección de Resultados al PAEPA I? Sólo indirectamente. Las estrategias ambientales de cada sector preexistían al PAEPA I y si bien la operación facilitó su ejecución y la coordinación intersectorial, muchas de las acciones específicas se habrían llevado a cabo en alguna forma sin el PAEPA.

Eficiencia

68. Ya que esta es una operación de ajuste sin componentes físicos, los cálculos de tasa de rendimiento que se requieren para los proyectos de inversión regulares no son aplicables y por lo tanto la eficiencia *no se ha calificado*. Sin embargo, se debe señalar que los costos de preparación y evaluación del PAEPA fueron elevados. Hubo dos misiones de preparación realizadas por nueve especialistas. La supervisión fue igualmente intensiva—se realizaron cinco durante el período de desembolso de un año. Dado que este es el primer préstamo programático de su clase, no hay ningún comparador disponible para la eficiencia operativa. Tales comparaciones deben ser posibles una vez que estén disponibles los ITP de operaciones similares.

IMPACTO DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL

69. El impacto del desarrollo institucional del proyecto se califica como *alta*. El PAEPA I dio lugar al establecimiento de mecanismos para la coordinación interinstitucional entre la SEMARNAT y los sectores de agua, energía, turismo y forestal. El PAEPA I creó un foro común donde las cuestiones transversales o las áreas de trabajo estrechamente relacionadas se pueden coordinar entre estos organismos, sin imponer necesariamente enfoques comunes. Para los cuatro sectores y la SHCP, el PAEPA I fijó objetivos específicos con fechas límite claras, varios de los cuales se vincularon a programas en curso y algunos que surgieron de nuevas discusiones. Mientras que antes cada organismo sectorial manejaba los problemas ambientales de manera aislada, el PAEPA I inició el proceso consultivo de identificar las brechas de política y elaborar soluciones integrales de desarrollo que involucran enfoques disciplinados a las negociaciones entre los organismos sectoriales pertinentes. El PAEPA I creó el foro que permitió el diálogo permanente entre los poderosos organismos sectoriales en el momento en que se estaban formulando las normas de política ambiental. Los instrumentos fiscales (por ejemplo, cargos y derechos de agua) fueron diseñados conjuntamente por el organismo sectorial y la SHCP. Estos procesos del PAEPA I ofrecen el beneficio adicional de promover la *transparencia y la rendición de cuentas* en la toma de decisiones ambientales a través de los sectores. El PAEPA I también obligó a

la SEMARNAT a actualizar radicalmente sus operaciones para que correspondan a los objetivos de *integración* ambiental del préstamo de ajuste.

SUSTENTABILIDAD

70. La sustentabilidad del PAEPA se califica como *probable*. Los mecanismos institucionales implantados están funcionando plenamente y se han integrado en cada uno de los procesos operativos, de personal y de presupuestación de los organismos sectoriales. Las acciones no fueron *ad hoc* sino que se basaron en la promulgación o enmienda de las leyes y los reglamentos requeridos, algunos de los cuales requerían aprobación en los niveles más altos del Gobierno. El traslado de los recursos a los municipios de los derechos pagados por los usuarios en los sectores de agua y forestal continúa y está apoyado por convenios entre los municipios participantes y el gobierno federal. Más ampliamente, los resultados del PAEPA I colocaron los cimientos para las acciones adicionales que se proseguirán con dos operaciones de crédito adicionales del Banco, bajo los auspicios del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 del Gobierno.

DESEMPEÑO DEL BANCO

71. El desempeño del Banco se califica como *satisfactorio*. El programa y el primer préstamo fueron preparados y supervisados (si bien con costos elevados) por un numeroso equipo multidisciplinario, que incluía a especialistas en gestión ambiental, ingeniería, legislación y economía; gestión de recursos hídricos; economía de la energía; gestión financiera; planificación y operaciones urbanas. El enfoque del Banco también reflejó el aprendizaje de proyectos anteriores. Como señaló el IERP del PAM, el Banco debe comprender que es muy probable que las instituciones sigan evolucionando, según los gobiernos vayan probando diferentes enfoques a la gestión ambiental, y que lo que determina la dirección y el ritmo del desarrollo institucional es en gran parte la cultura de gestión y la agenda política actual del país. Un estudio del Banco de 1999 sobre el tema, de hecho cuestiona la capacidad del enfoque proyecto-por-proyecto del Banco para lograr un cambio en tanto que el país aprende y adapta sus instituciones de gestión ambiental a largo plazo.⁸

72. El PAEPA I de México fue el primer préstamo programático de ajuste estructural ambiental, pero sería importante comparar sus costos con otros préstamos de esta clase (una vez completado) para determinar si los costos fueron excesivos. Un área donde el Banco podría haber tenido un mejor desempeño fue en su propia coordinación interna entre los sectores y las unidades que trabajaban en el área del medio ambiente. Las actividades de cartera y de proyectos en tramitación en el sector hídrico y bajo el financiamiento del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (en particular aquellas sobre energía renovable) no fueron vinculados eficazmente frente al programa del PAEPA. Una mayor coordinación estratégica y un mayor apalancamiento financiero podrían haber

⁸ Margulis S. y Vetlesseter T. (1999) *Environmental Capacity Building: A Review of the World Bank's Portfolio* (Aumento de la capacidad ambiental: Una revisión de la cartera del Banco Mundial). Documento del Departamento del Medio Ambiente No. 68.

resultado en un mayor impacto en el logro de la matriz de objetivos programáticos del PAEPA.

DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO

73. El desempeño del prestatario se califica como *satisfactorio*. Inicialmente hubo alguna resistencia al diálogo y la cooperación, en parte porque el PAEPA I (o cualquier préstamo extranjero) no daba lugar a un mayor financiamiento de los organismos sectoriales. Sin embargo, un indicio importante del compromiso del Gobierno es el interés pasado y continuo de los organismos sectoriales en participar en el programa completo del PAEPA,⁹ a pesar del hecho de que bajo las reglas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los fondos del préstamo no son adicionales a sus presupuestos y tienen que recortar otros programas para ejecutar las acciones del PAEPA. La recaudación de los cargos y derechos de agua es una cuestión política difícil, pero esta medida fue presentada por la SHCPS y aprobada por el Congreso. La asociación entre el Prestatario y el Banco fue evidente. El establecimiento del diálogo a través de los sectores, que no existía anteriormente, es difícil de realizar y requirió astucia política y un enfoque sistemático, los roles respectivos del Gobierno y del Banco.

CONCLUSIONES Y ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS

74. Para lograr una perspectiva estratégica que abarca casi 15 años de participación del Banco en el medio ambiente de México, las lecciones generales presentadas a continuación se basaron en el PAM, el PAFN y el PAEPA I tomados en conjunto. Las enseñanzas específicas del proyecto del PAM, tomadas del IERP del proyecto, se proporcionan en el anexo B. Las principales enseñanzas de esta evaluación son:

- Aprovechar rápidamente las escasas oportunidades políticas de acelerar el procesamiento por parte del Banco de las operaciones de infraestructura ambiental de gran escala puede ser sumamente peligroso, ya que puede conducir, como pasó con el PAFN, a un diseño demasiado ambicioso, a organismos de ejecución inadecuadamente preparados y a una calidad general deficiente al inicio, especialmente cuando se permite que la conveniencia política guíe el cronograma de preparación y evaluación.
- El dirigir el apoyo del proyecto a los organismos locales de maneras más directas les ayuda a asumir más responsabilidades y a contribuir de maneras más cuantificables a la sustentabilidad ambiental. Este apoyo debe ser concreto y estar bajo su control. Por contraste, los enfoques “de arriba hacia abajo” tienden a centrarse en el entorno favorable más amplio, pero pueden descuidar la falta de habilidades y recursos en los niveles locales, lo que obstaculiza a los organismos subnacionales para cumplir con sus responsabilidades.
- Los disparadores no deben presentarse como resultados en los ITP Simplificados para cada operación provisional que comprenda Préstamos programáticos en

⁹ Es decir, el PAEPA I y el segundo préstamo en preparación.

Apoyo de Reformas de Políticas de Desarrollo Ambiental. Estos disparadores de procesamiento deben distinguirse claramente de los resultados provisionales y resultados finales. Los resultados y las repercusiones finales a la finalización de los programas tienen que adaptarse a las mejoras cuantificables en las condiciones ambientales. De otro modo, la totalidad del programa permanece “orientado a procesos”, sus beneficios son difíciles de medir y su valor agregado está demasiado mal definido como para conseguir un apoyo amplio.

- El compromiso previo del Gobierno y las políticas formales previas así como un plan cronológico, son prerrequisitos cruciales para la aplicación eficaz de los Préstamos de Apoyo a las Reformas de Políticas de Desarrollo Ambiental. Los resultados de política deseados y las limitaciones prácticas deben estar claros para mejorar el diálogo y promover las sinergias. Cuando estas condiciones están presentes, el Banco puede desempeñar una función eficaz mediante los Préstamos de Apoyo a las Reformas de Políticas de Desarrollo ambiental, forjando los mecanismos de coordinación intersectorial y de consulta, definiendo las acciones en conjunto, monitoreando los cronogramas de entrega y proporcionando asistencia analítica y de asesoría para entregar el *propio* programa ambiental del Gobierno.
-

Anexo A. Hoja de datos básicos

PROGRAMA AMBIENTAL DE LA FRONTERA NORTE (PRÉSTAMO NO. 3750)

Datos clave del Proyecto (montos en millones de US\$)

<i>Costo del proyecto por componente</i>	<i>Estimado evaluación inicial</i>	<i>Real</i>	<i>% de evaluación inicial</i>
Fortalecimiento institucional	172,00	34,67	20%
Eliminación de residuos peligrosos	15,00	0,82	5%
Biodiversidad y áreas naturales protegidas	15,00	2,96	6%
Pavimentación de calles	344,00	2,60	1%
Líneas de crédito de inversiones de infraestructura	216,00	20,80	10%
Costos totales del Proyecto	762,00	59,85	8%

Desembolsos reales totales acumulativos (montos en millones de US\$)

<i>Préstamo</i>	<i>EE94</i>	<i>EE95</i>	<i>EE96</i>	<i>EE97</i>	<i>EE98</i>	<i>EE99</i>	<i>EE00</i>	<i>EE01</i>	<i>EE02</i>	<i>EE03</i>	<i>EE04</i>
3750S			28,29	29,24	29,24	29,24					
3750A							1,55	1,61	3,47	4,27	5,85
Fecha final de desembolso	29 de septiembre de 2003										

Fechas del proyecto

	<i>Original</i>	<i>Real</i>
Evaluación inicial		16/05/1994
Aprobación de la Junta		09/06/1994
Efectividad	12/09/1994	21/06/1995
Examen de mitad de período	16/05/1997	16/06/1997
Fecha de cierre	30/09/2001	29/09/2003

Aportes del personal (semanas-funcionario)

<i>Etapas del ciclo del proyecto</i>	<i>No. de semanas-funcionario</i>	<i>Estimado real/último</i>	<i>US\$(000)</i>
Identificación/preparación	145,3		447,4
Evaluación inicial/negociaciones	35,4		118,2
Supervisión	194,3		484,0
ITP	9,0		30,5
Total	384,0		1.080,1

Datos de las misiones

	Fecha (mes/año)	No. de personas	Especializaciones representadas	Calificación del desempeño	
				Avance de la Implemen- tación	Avance del Desarrollo
Identificación/preparación (identificación)	Mayo de 1993	5	JEFE DE DIVISIÓN (1); ESPECIALISTA AMBIENTAL-AGUA (1); ESPECIALISTA AMB. (1); ECONOMISTA AMBIENTAL/ GERENTE DE TAREA (1); ASISTENTE DE INVESTIGACIÓN (1)		
	Julio de 1993 (preparación)	17	ESPECIALISTA AMBIENTAL (3); ESPEC. AMB.-CONTAMINACIÓN AIRE /TRANSPORTE (1); ESPECIALISTA URBANO (1). OTRO PERSONAL Y CONSULTORES (12) *		
	Septiembre de 1993 (pre- evaluación inicial)	10	GERENTE DE TAREA (1); ESPEC. RESIDUOS PELIGR. (1); ESPECIALISTA URBANO (1); ESPECIALISTA TRANSPORTE (1); ASESOR DE OPERACIONES (1); OTRO PERSONAL Y CONSULTORES (5)		
Evaluación inicial/negociación	Julio de 1994	25	GERENTE DE TAREA (1); ESPEC. AMBIENTAL-ÁREAS PROTEGIDAS (1); ECONOMISTA (1); ASISTENTE ADMIN. (1); OTRO PERSONAL Y CONSULTORES (21)		
Supervisión	Julio de 1994	3	GERENTE DE TAREA (1). ESPEC. RESIDUOS PELIGROSOS (1); ESPECIALISTA AMB. (1).	S	S
	Septiembre de 1994	4	GERENTE DE TAREA (1). ESPEC. RESIDUOS PELIGR. (1); ESPECIALISTA AMB. (1)	S	S
	Enero de 1995	2	GERENTE DE TAREA (1); ESPECIALISTA AMBIENTAL (1)	S	S
	Octubre de 1995	1	INGENIERO DE TRANSPORTE URBANO (1)	U	S
	Marzo de 1996	5	GERENTE DEL EQUIPO (1); ESPECIALISTA AMB. (1) ESPECIALISTA EN AGUA (1); ESPECIALISTA EN RESIDUOS SÓLIDOS (1); ESPECIALISTA INFRAESTRUCTURA/FIN. (1)	U	S
	Junio de 1996	2	ESPECIALISTA AMB. (2)	U	S
	Julio de 1997	4	ESPECIALISTA INFRAESTRUCTURA/FIN. (1); ESPECIALISTA ADQUISIC. (1); ESPECIALISTA DESARROLLO URBANO (1); GERENTE DE TAREA/ESPECIALISTA AMB. (1)	S	U
	Nov. 1997	1	GERENTE DE TAREA/ ESPECIALISTA AMB. (1)	S	U
	Julio de 1998	2	LÍDER DEL EQUIPO (1); ESPECIALISTA AMB. (1)	S	S
	Octubre de 1998	2	LÍDER DEL EQUIPO (1); ESPECIALISTA AMB. (1)	S	S
	Junio de 1999	4	GERENTE DE TAREA (1); ESPECIALISTA AMB. (2); ESPECIALISTA GESTIÓN DE RECURSOS (1)	S	S
	Noviembre de 1999	2	LÍDER DEL EQUIPO (1); ESPECIALISTA AMB. (1)	S	S
	Febrero de	1	ESPECIALISTA AMB. (1)	S	S

	<i>Fecha (mes/año)</i>	<i>No. de personas</i>	<i>Especializaciones representadas</i>	<i>Calificación del desempeño</i>	
	2000				
	Marzo de 2000	1	LÍDER DEL EQUIPO (1)	S	S
	Octubre de 2000	2	TTL - ESPECIALISTA AMB. (1). ESPECIALISTA AMB. (1)	S	S
	Febrero de 2001	2	TTL - ESPECIALISTA AMB. (1); ESPECIALISTA AMB. (1)	S	S
	Noviembre de 2001	4	ESPECIALISTA AMB. (1); ESPECIALISTA EN DESCENTRALIZACIÓN (1); ECONOMISTA (1); TTL - ESPECIALISTA AMB. (1)	S	S
	Marzo de 2002	3	TTL - ESPECIALISTA AMB. (1); ESPECIALISTA AMB. (1); LÍDER SECTORIAL (1)	S	S
	Noviembre de 2002	3	TTL-ESPECIALISTA AMB. (1); ESPECIALISTA AMB. (1); LÍDER SECTORIAL (1)	S	S
	Marzo de 2003	2	TTL-ESPECIALISTA AMB. (1); ESPECIALISTA AMB. (1)		
ITP	Julio de 2003	2	TTL-ESPECIALISTA AMB. (1), ESPECIALISTA AMB. (1)	S	U

* Las misiones preparatorias incluyeron misiones conjuntas con la supervisión del *Programa Ambiental de México (PAM)*.

PRÉSTAMO DE AJUSTE ESTRUCTURAL AMBIENTAL (PRÉSTAMO NO. 7136)

Datos clave del Proyecto (montos en millones de US\$)

	<i>Estimado en la evaluación inicial</i>	<i>Estimado real o actual</i>	<i>Real como % del estimado en la evaluación inicial</i>
Costos totales del proyecto	202	202	100
Monto del préstamo	202	202	100
Cofinanciamiento	0	0	
Cancelación	N/A	N/A	
Desempeño de las instituciones			

Desembolsos acumulativos estimados y reales

	<i>EE2003 Tramo 1</i>	<i>EE2003 Tramo 2</i>	<i>EExx</i>	<i>EExx</i>
Cálculo de la evaluación inicial (US\$M)	101	101		
Real (US\$M)	101	101		
Real como % de la evaluación inicial	100	100		
Fecha del desembolso final:	Diciembre de 2003			

Fechas del proyecto

	<i>Original</i>	<i>Real</i>
Primer Memorando Oficial		
Negociaciones	25/06/2002	26/06/2002
Aprobación de la Junta	25/07/2002	06/08/2002
Firma	28/09/2002	30/09/2002
Efectividad	17/12/2002	17/12/2002
Fecha de cierre	31/10/2003	31/12/2003

Nota: El formato Simplificado del ITP no proporciona datos sobre los aportes del personal y las fechas y composición de las misiones.

Anexo B. Lecciones específicas del Proyecto

LECCIONES DEL PROGRAMA AMBIENTAL DE MÉXICO 1992

- **El diseño del proyecto debe ser focalizado.** El PAM fue un caso extremo de intentar atender a demasiadas exigencias. Un diseño que tiene muchas prestaciones y muchas actividades detalladas es un buen indicio de un proyecto que carece de un grupo central de objetivos. Un alto nivel de complejidad invita a la micro gestión y obstaculiza la flexibilidad necesaria para admitir cambios durante el ciclo del proyecto.
- **Espere sorpresas, particularmente en el sector ambiental.** Los riesgos del proyecto se consideran habitualmente como incrementales dentro de unos cuantos puntos porcentuales alrededor de valores esperados. Pocos análisis hacen frente al riesgo de sorpresas importantes. Nadie culparía al PAM por no prever la crisis financiera de 1995 de México, pero es difícil comprender cómo pudo haber pasado por alto las señales y las direcciones de las reformas institucionales de 1992 y 1995 en el sector ambiental de México. El hecho es que los cambios en los acuerdos institucionales han sido la norma para las instituciones ambientales en todo el mundo durante los últimos 20 años, a medida que los gobiernos tratan diferentes enfoques para manejar esta área nueva del gobierno. El diseño de los proyectos de fortalecimiento institucional debe tener en cuenta las perspectivas de importantes cambios en el marco institucional.
- **Los cambios sustanciales en un sector se deben hacer junto con los ajustes a la política nacional.** El ITP del proyecto señala correctamente la dificultad de fomentar la descentralización de un organismo sectorial si ello no forma parte de una política general de descentralización gubernamental.
- **Pasar de financiar las actividades a financiar las metas.** La Estrategia de Asistencia al País de 1999 para México del Banco plantea la cuestión de que las operaciones crediticias del Banco al país deben pasar de las actividades a las metas. Los proyectos ambientales abarcan generalmente muchas actividades pequeñas que no se adecuan bien a los procedimientos tradicionales del Banco. Tales proyectos serían buenos candidatos para un Préstamo para Programas Adaptables (PPA) del Banco, mediante el cual se despejan con antelación porciones completas del proyecto y el énfasis se traslada a la revisión de los resultados, lejos del seguimiento del avance de innumerables actividades intermedias.
- **El personal del Banco y el personal de los organismos locales deben estar más al tanto del marco operativo de su contraparte.** Los conflictos y los malentendidos entre el país y los marcos legal y administrativo del Banco fueron una fuente usual de fricción y retraso en todo el ciclo del proyecto. Estas

dificultades a veces se exacerbaban por la alta rotación del personal del Banco asignado al proyecto. Los proyectos complejos deben reconocer el costo de estos problemas y buscar maneras de abordarlos. En este respecto, la recientemente ampliada oficina de país del Banco en México está bien preparada para ayudar a negociar estas situaciones en proyectos futuros.

Anexo C. Logros clave del PAFN

1. El proyecto mejoró la capacidad de la PROFEPA para hacer cumplir los reglamentos ambientales en la industria y el sector de recursos naturales, mediante el desarrollo de políticas y prácticas de auditoría y una ampliación de su capacidad para efectuar auditorías e inspecciones en mayor número y de mejor calidad. El número de inspecciones industriales, que se centraron en la calidad del aire y los residuos tóxicos, aumentó de 1.000 por año antes del PAFN a más de 12.000 por año durante gran parte del proyecto, totalizando más de 99.000 al cierre del PAFN. De éstas, más de 21.000 se realizaron en la región fronteriza. En años posteriores, las inspecciones fueron de calidad más alta, poniendo el énfasis en las cuestiones de cumplimiento crítico, lo que explica su disminución a aproximadamente 7.000 por año. Se pusieron en práctica planes de acción de seguimiento en un porcentaje grande de las inspecciones. En el área de los recursos naturales (bosques, fauna silvestre, marina, áreas protegidas y otros) se llevaron a cabo un total de 108.000 inspecciones.
2. El PAFN ayudó a establecer a la PROFEPA como una institución de cumplimiento ambiental eficaz, reconocida por su trabajo de gran calidad. Aunque las compañías privadas inicialmente resistieron las auditorías y el proyecto tuvo que financiarlas totalmente para que esta actividad del proyecto continuase, más tarde estuvieron dispuestas a pagar, ya que obtener un Certificado de Industria No Contaminante se convirtió en un incentivo. Las auditorías de la PROFEPA ahora son reconocidas a nivel internacional. Brasil está basando su auditoría ambiental en la de México y empresas multinacionales con base en los Estados Unidos están pidiendo a sus empresas afiliadas mexicanas que hagan que PROFEPA efectúe una auditoría para obtener Certificados de Industria No Contaminante. Se podría criticar el diseño original del proyecto por no haber focalizado al sector de energía, un contaminador principal. No obstante, bajo el subcomponente de auditoría del PAFN, PEMEX, la empresa de petróleo paraestatal mexicana, ha sido colocada bajo el escrutinio ambiental público.
3. Se completaron inventarios de sitios contaminados en 15 estados, incluidos los 6 a lo largo de la frontera. Algunos de estos sitios se caracterizaron por el desarrollo de medidas de rehabilitación. (Sin embargo, una deficiencia salió a la luz después de 2000, cuando la responsabilidad sobre estos sitios fue transferida de la PROFEPA al INE. No existía fondo alguno para la limpieza del medio ambiente y los elevados costos a veces equivalían a todo el presupuesto anual de la PROFEPA. Por lo tanto, no se prosiguió proyecto alguno de limpieza del medio ambiente.)
4. Se creó el Centro Nacional de Emergencias Ambientales, junto con una red para responder a los desastres ambientales. La red incluye a la industria y a las dependencias gubernamentales en todos los niveles en la planificación de

respuestas de emergencia. La creación del Centro fue un éxito importante del PAFN. La PROFEPA no contaba con la capacidad para responder a las emergencias ambientales con anterioridad.

5. El proyecto dio lugar a un sistema fortalecido para resolver las quejas ambientales públicas que son presentadas a la atención de PROFEPA. El sistema recibió una respuesta pública potente y está resolviendo el 85 por ciento de las quejas con la ayuda de un sistema de administración de la información.
 6. El proyecto condujo al desarrollo de un sistema de información de inspección y vigilancia industrial y de recursos naturales, y un sistema de administración de la información más amplio, el Sistema Institucional de Información Estratégica (SIIE), bajo el cual se integran los 32 sistemas de información de la PROFEPA, para monitorear el cumplimiento reglamentario y permitir una mejor toma de decisiones. El SIIE ha reducido significativamente los costos y el tiempo para los 500-800 posibles usuarios entre los inspectores y los abogados de la PROFEPA. El organismo, de hecho, ganó premios de INOVA y del Gobierno mexicano por el SIIE, y el Banco ahora está tratando de crear dicho sistema en Centroamérica. Dado que monitorea las actividades de cumplimiento, el sistema ha reducido significativamente la corrupción en el cumplimiento ambiental en México.
 7. El PAFN dio lugar a la demarcación de 7 áreas protegidas a lo largo de la frontera y a la formulación de planes de gestión para 5 de estas áreas, para la protección de la diversidad biológica y las especies en peligro de extinción en esta región. Para apoyar la gestión de estas áreas se cuenta con estudios clave, equipo y personal permanente. El proyecto también inició actividades para el turismo, la educación ambiental, el uso sustentable de recursos y la participación comunitaria.
 8. El PAFN también fortaleció la capacidad institucional de los estados y los municipios en la región fronteriza para permitirles cumplir con sus responsabilidades ambientales de acuerdo con la ley mexicana. La asistencia técnica y la capacitación apoyaron a los departamentos ambientales en la formulación y ejecución de reglamentos y normas, y la infraestructura y provisión de equipo hicieron posible la evaluación de la calidad del aire, el agua y el suelo. Todos los estados fronterizos y 16 municipios elaboraron planes de acción ambientales y están participando activamente en la planificación ambiental y socioeconómica.
-

Anexo D. PAEPA I: Condiciones de los tramos del préstamo y exenciones

Área de política	Acciones completadas para el primer tramo	Acciones completadas para el segundo tramo
Asegurar la integración de las inquietudes ambientales en los programas de desarrollo sectorial		
Fijación de objetivos y coordinación interinstitucional	<p>Programa Nacional del Medio Ambiente y Recursos Naturales (PNMARN) publicado, con el aval del Presidente, recalcando la importancia de integrar el medio ambiente en los sectores económicos clave. PNMARN plenamente consistente con el PND.</p> <p>Metas a mediano plazo que se puedan monitorear desarrolladas y publicadas en el PNMARN por la SEMARNAT y las instituciones pertinentes para al menos 4 sectores clave (agua, energía, turismo y forestal) y metas confirmadas con otros sectores en sesión de alto nivel convocada por la Oficina de Planificación/Presidente.</p>	<p>Grupos de Trabajo Intersectoriales (GTI) establecidos para cada uno de los sectores clave (agua, energía, turismo y forestal).</p> <p>Funcionamiento adecuado de los GTI como se demuestra por los resultados, a saber: (i) elaboración de los términos de referencia para el funcionamiento de los GTI, que incluirán, como mínimo: (a) el alcance del programa de trabajo, (b) los acuerdos de coordinación y (c) acuerdos de monitoreo para evaluar el progreso de la primera operación y asimilar las lecciones para futuros esfuerzos intersectoriales; y (ii) elaboración de términos de referencia para las actividades que se esperan llevar a cabo para el PAEPA II en cada sector clave.</p>
Acciones en los sectores clave		
Agua	<p>Publicación del Programa Nacional Hidráulico 2001-2006</p> <p>Decretos presidenciales publicados en el Diario Oficial, (21/12/2000) "por el que se condonan y eximen contribuciones y accesorios en materia de derechos por uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación como cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales a cargo de los municipios, entidades federativas, Distrito Federal, organismos operadores o comisiones estatales o responsables directos de la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales" y (del 21/12/2001) por el que se condonan contribuciones y accesorios en materia de derechos por el uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales a cargo de los municipios, entidades federativas, Distrito Federal, organismos operadores o comisiones estatales, o cualquier otro tipo u órgano, que sean los responsables directos de la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.</p>	<p>Pago de derechos de agua por los municipios (con más de 2.500 habitantes con licencias y el Distrito Federal) que representan el 55% del uso municipal de agua (en volumen) en México, en comparación con –y con un punto de referencia– del 24%.</p> <p>Al menos el 95% de los derechos de agua pagados por los municipios (que han firmado convenios con la CNA) a la SHCP son devueltos a la CNA, y están disponibles para su transferencia a los municipios que cumplen con las condiciones establecidas bajo el esquema de incentivos (Artículo 23 1A).</p> <p>Información disponible al público sobre el monto de fondos devuelto, sobre la base del agregado nacional, a los municipios.</p>

	Ley Federal de Derechos en Materia de Agua (Artículo 23 1A) promulgada con la condición de que hasta el 100% de los derechos municipales de agua recaudados puede ser devuelto a los municipios respectivamente, en conformidad con un plan de incentivos bajo el cual los municipios deben tener un monto igual de fondos invertidos en programas hidráulicos.	
Turismo	Aprobación por el Congreso de los artículos 198, 198a y 238-B de la Ley Federal de Derechos en Materia de Agua, que permiten cargos a los usuarios de actividades marítimas, áreas protegidas y observación de ballenas, respectivamente, con cláusula para destinar los ingresos generados para su reinversión en el recurso turístico particular que genera los ingresos.	Aumento de los ingresos del parque marino en 2002 en veinte veces, comparado con 2001 (punto de comparación de 68.000 pesos), como resultado de la implementación de los cambios en el artículo 198 de la Ley Federal de Derechos en Materia de Agua. Se publica el monto recaudado de los derechos que pagan los usuarios de las áreas protegidas.
Mejora de la efectividad de los procesos de gestión ambiental		
Descentralización por etapas de las funciones de gestión ambiental a los niveles subnacionales	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Ley General de Bienes Nacionales; Ley Nacional Forestal; y Ley General de Vida Silvestre modificadas para permitir la descentralización de las funciones federales de gestión ambiental a los niveles subnacionales. Desarrollo de criterios (en lo que se refiere a personal y productos) que son necesarios para asumir las funciones de gestión ambiental actualmente bajo jurisdicción federal, a ser descentralizadas este año, en relación con los residuos tóxicos seleccionados, la administración de evaluaciones de impacto ambiental seleccionadas, la conservación de los suelos, flora, fauna y recursos forestales y la gestión costera. Planes de descentralización preparados por al menos 20 Estados.	Certificación ISO 9001-2000 de la EIA y licencias a ser descentralizadas llevadas a cabo por la Subsecretaría de Gestión y Protección del Ambiente de la SEMARNAT. Publicación de todos los planes de descentralización de los Estados que son aprobados por la SEMARNAT.
Financiamiento	Presupuesto de 34 millones de pesos asignado por el PDIA (programa federal de donación) para ayudar a los Estados a financiar el aumento de sus capacidades para asumir las nuevas funciones de gestión ambiental, y la modificación de los criterios para uso del PDIA para asegurar que sólo pueden someter su solicitud aquellos Estados que planean asumir nuevas funciones.	Al menos 10 estados reciben financiamiento del PDIA.
Participación pública y transparencia	Estrategia elaborada para mejorar el acceso público a la información sobre EIA y licencias (por ejemplo,	La divulgación pública de información de proceso, sobre una base piloto, de las siguientes

	mediante uso del sitio en la Web) basadas en la aprobación reciente de la Ley de Transparencia.	funciones de gestión ambiental llevadas a cabo por la SEMARNAT: EIA y licencias (para ejemplo de transparencia, a través del sitio en la Web)
--	---	---

El GDM cumplió con todas menos 3 de las condiciones para el segundo tramo de USS 101 millones.

Se pidieron exenciones parciales para las siguientes condiciones:

1) *El establecimiento de Grupos de Trabajo Intersectoriales (GTI) en los cuatro sectores integrados por miembros con títulos designados.* Los GTI se establecieron y están en pleno funcionamiento, no obstante, se pidió una exención parcial debido a que, durante la implementación, unos cuantos títulos de los miembros de los GTI según se describen en el PAEPA se cambiaron. Estos cambios fueron para asegurar una representación más apropiada en el GTI que la contemplada originalmente o debido a la reorganización de un organismo. No obstante, en todos los casos, las posiciones están al mismo nivel organizativo como fuera contemplado en el PAEPA, siguen estando en los mismos organismos especificados en el Programa y cumplen con las funciones sustantivas apropiadas.

2) *Certificación ISO-9001-2000 de la revisión y aprobación de la EIA, funciones de detección y control de incendios forestales y emisión de licencias de la SEMARNAT que se descentralizarán de ese organismo a los gobiernos estatales.* La petición de la exención parcial fue requerida por los cambios legislativos y de personal concernientes a la SEMARNAT. La mayoría de las funciones relacionadas con la revisión de la EIA y la aprobación y las licencias descritas en el PAEPA fueron certificadas para el desembolso del segundo tramo. Las excepciones relacionadas con (a) la detección y control de incendios forestales, ya que esto fue transferido de la SEMARNAT a la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR); y (b) notificación no maderera, que se retrasó debido a una decisión adoptada para revisar los procedimientos de licencias con la finalidad de combinar algunas licencias y modificar el proceso de expedición de licencias. La revisión dio lugar a la fusión de algunas licencias y a la eliminación de otras. En cuanto a la certificación, el Gobierno decidió desvincular la certificación del proceso de descentralización. La certificación se considera importante para promover el “mejoramiento continuo” pero es vista como menos importante en el proceso de asegurar la calidad de la descentralización. La oportunidad para la certificación también dependerá del cronograma para consolidar los procedimientos de licencias.

3) *La divulgación pública de la información de procesamiento sobre la revisión de la EIA y la expedición de ciertas licencias por la SEMARNAT.* La mayoría de la información de procesamiento de las licencias se divulga en sitios públicos de la Web. Como en (2) arriba, la exención parcial para la divulgación pública estaba relacionada con (a) la detección y control de incendios forestales y la notificación no maderera. Se consideró prudente esperar a la finalización de la revisión de los procedimientos de

otorgamiento de licencias antes de establecer un sistema para divulgar públicamente estos procedimientos.

Anexo E. Observaciones del prestatario

Introducción:

Los préstamos 3750-ME y 7136-ME estuvieron encaminados a lograr el mejoramiento del medio ambiente a través del fortalecimiento de las instituciones federales, estatales y municipales que se encargan de gestionar los asuntos en materia ambiental.

Los objetivos originales del Programa Ambiental de la Frontera Norte, que se aprobó en 1994, consistieron en mejorar las condiciones ambientales en la zona fronteriza del norte de México mediante el otorgamiento de apoyos al Gobierno Federal y a los estados y municipios de la región fronteriza; los del préstamo de Ajuste Estructural Ambiental, aprobado en 2002, estuvieron orientados a apoyar los esfuerzos del Gobierno Federal para incorporar los aspectos ambientales en los programas de desarrollo de los sectores involucrados y mejorar la eficiencia en los procesos locales de gestión ambiental en México.

En el desarrollo de estos proyectos participaron varias dependencias del Gobierno Federal, las que trabajaron coordinadamente con autoridades estatales y municipales, conforme a sus funciones y responsabilidades dentro del sector medio ambiente, como ejecutores de los préstamos, como: SEMARNAT, PROFEPA, CONANP, SEDESOL, SECTUR, CNA, y la SENER.

A continuación se presentan algunos comentarios que emitieron los ejecutores a través de la SEMARNAT, por ser la Secretaría cabeza del sector medio ambiente en el país, en los que se expresan sus puntos de vista respecto al desarrollo de cada uno de los préstamos. Finalmente se presentan algunas conclusiones derivadas de los resultados obtenidos, así como las lecciones que se aprendieron en la aplicación de estos proyectos.

PRESTAMO 3750-ME. PROYECTO AMBIENTAL DE LA FRONTERA NORTE (PAFN).

SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT).

Consideramos que en la evaluación del PAFN, es importante hacer mención de las condiciones económicas y climáticas que prevalecieron durante el desarrollo del proyecto, como fueron fuertes devaluaciones del peso y desastres naturales que incidieron en la reducción de los presupuestos asignados a las dependencias ejecutoras. Así como los cambios estructurales de la hacienda pública, principalmente en el referente por una parte a las participaciones municipales, que fueron canalizadas a los beneficiarios por vía directa, motivo por el cual el Gobierno Federal se vio imposibilitado de realizar las inversiones en infraestructura; por otra

parte, los recursos provenientes de créditos externos dejaron de ser adicionales al presupuesto asignado a las dependencias.

Respecto a la capacitación que recibió el personal involucrado los resultados son evidentes, en especial en los Estados y Municipios ya que gran parte del personal capacitado siguió laborando en las dependencias a pesar de los cambios de administración, aplicando los conocimientos adquiridos.

Por lo que se refiere a los estudios financiados con recursos del PAFN, en su mayoría sirvieron de base para establecer políticas y desarrollar programas que apoyaron la toma de decisiones de las autoridades ambientales.

PRESTAMO 7136-ME. PRESTAMO PROGRAMATICO DE AJUSTE ESTRUCTURAL PARA EL MEDIO AMBIENTE.

SECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT).

Esta primera etapa del programa, nos permitió apoyar los esfuerzos de la nueva administración federal hacia la modernización del sector ambiental y la integración del tema ambiental en los sectores gubernamentales.

El préstamo de ajuste incluyó acciones que se integraron en los programas actuales del Gobierno Federal, orientadas a establecer, ampliar o complementar estos mismos en el proceso hacia la inserción del tema ambiental en las agendas sectoriales para lograr un mayor impacto en términos de eficiencia y eficacia en un modelo descentralizado de la gestión ambiental. Una parte fundamental del Programa es comprometer un financiamiento adecuado para la gestión ambiental, optimizando así el uso de recursos financieros y las sinergias generadas por las acciones derivadas de la coordinación intersectorial.

Algunas de las ventajas para continuar con este programa y que fueron parte de la experiencia obtenida serían; que el programa actúa como catalizador para el cumplimiento de metas en áreas prioritarias de la Agenda de Transversalidad; aumento de la probabilidad que futuras administraciones mantengan el programa y particularmente la Agenda de Transversalidad; y Reducción en el riesgo de cambios radicales en las políticas.

Las acciones prioritarias que componen el programa reflejan la necesidad de ser selectivos, reconociendo la amplitud de los retos que enfrenta el país en el tema ambiental, lo cual nos ha llevado a adoptar criterios priorizados, complementando las ya definidas en el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

COMISION NACIONAL DEL AGUA (CNA)

La experiencia obtenida a través del Programa de Ajuste Ambiental para el sector de agua fue provechosa, ya que se tuvo la oportunidad de establecer un proceso de trabajo entre los sectores involucrados que nos permitieron encaminar nuestras acciones en pos de un objetivo en común: el desarrollo sustentable y la preservación del medio ambiente.

Sin embargo, creemos que sería conveniente que el jefe de proyecto asignado por el Banco Mundial domine el idioma español, a fin de evitar malas interpretaciones y por ende consumir tiempos por ambas partes. También sería positivo que el jefe de proyecto permanezca hasta el final del programa, a fin de evitar los malos entendidos al mismo.

Se reitera que las acciones contenidas en la matriz de compromisos para la siguiente operación, son indicativos y se estipularán o modificarán, según corresponda una vez que se lleven a cabo las negociaciones de la siguiente etapa.

Conclusiones:

1. La rotación en los equipos de trabajo incidió en el desempeño de los proyectos. Adicionalmente, en opinión de los ejecutores, era necesaria una mayor familiaridad con el contexto mexicano por parte de los líderes de proyecto por parte del Banco Mundial.
2. Hay potencial de mejora en la capacitación a los ejecutores de los proyectos en cuanto a la normatividad del Banco Mundial, aplicable a este tipo de proyectos.
3. Los proyectos tuvieron un alto nivel de complejidad técnica y de coordinación de acciones entre las autoridades de la SHCP, BANOBRAS y los ejecutores. Adicionalmente, diversos eventos imprevistos dificultaron aun más la instrumentación.

Lecciones Aprendidas:

1. En futuros préstamos en los que se involucre a más de un ejecutor, y especialmente en aquellos que son de ajuste estructural, se considera conveniente procurar que existan incentivos claros para cada una de las agencias involucradas, por cumplir con los objetivos del proyecto.
2. Se considera conveniente reforzar los mecanismos de memoria institucional para disminuir el efecto de la rotación en los funcionarios que componen los equipos de trabajo.
3. Revisar que los componentes de los proyectos a financiar no se encuentren considerados en otros programas de atención ambiental, ya sean del ámbito federal o estatal, a efecto de evitar duplicidad de esfuerzos financieros.



