

ERG5

QUINTO ESTUDIO SOBRE LOS RESULTADOS GLOBALES DEL FMAM

INFORME FINAL: En la encrucijada para un mayor impacto



ERG5

QUINTO ESTUDIO SOBRE LOS RESULTADOS GLOBALES DEL FMAM

INFORME FINAL: EN LA ENCRUCIJADA PARA UN MAYOR IMPACTO

© 2014 Oficina de Evaluación Independiente del Fondo para el Medio Ambiente Mundial
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Internet: www.gefio.org
Correo electrónico: gefio@thegef.org

Reservados todos los derechos.

Las comprobaciones, interpretaciones y conclusiones que se formulan en esta publicación son las de la Oficina de Evaluación Independiente del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y no reflejan, necesariamente, la opinión del Fondo para el Medio Ambiente Mundial ni de su Consejo ni de los Gobiernos representados en éste.

Derechos y autorizaciones

El material contenido en esta publicación está registrado como propiedad intelectual. La reproducción y/o transmisión no autorizadas de la totalidad o parte de esta publicación puede constituir una violación de la legislación pertinente. La Oficina de Evaluación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial promueve la difusión de su labor y, en general, otorgará su autorización prontamente. Los permisos para fotocopiar o reproducir cualquier parte de estos materiales pueden obtenerse enviando una solicitud con toda la información necesaria a gefio@thegef.org.

Reconocimientos

Portada: Eszter Szocs

Traducción: Alicia Agnese

Diseño y diagramación: Nita Congress

ISBN-10: 1-933992-64-6

ISBN-13: 978-1-933992-64-8

Informe de evaluación N° 86

PUBLICACIÓN GRATUITA

ÍNDICE

PREFACIO	vii
1 INTRODUCCIÓN	1
1.1 Descripción de la cartera	2
1.2 Enfoque, alcance y limitaciones	7
2 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PRINCIPALES	9
3 MOVILIZACIÓN Y CONTROL DE LOS RECURSOS PARA UN PROGRAMA CADA VEZ MÁS AMBICIOSO ..	19
3.1 La reposición del FMAM	19
3.2 Gobernanza	21
3.3 Financiamiento para la programación	22
4 LA PROMESA DE LA PROGRAMACIÓN	25
4.1 La emergencia de la programación en el FMAM	25
4.2 El marco de la GBR del FMAM	26
4.3 La función fundamental del cofinanciamiento	29
5 DE LA PROGRAMACIÓN A LOS PROYECTOS	35
5.1 De la (pre-)identificación a la aprobación del Consejo	36
5.2 De la aprobación del Consejo a la ratificación de la Directora Ejecutiva	38
5.3 De la ratificación de la Directora Ejecutiva al inicio de la implementación	40
5.4 Implementación de los proyectos	41
6 UNA ALIANZA VALIOSA EN UNA RED SOBRECARGADA	43
6.1 Creciente complejidad	43
6.2 Funciones cambiantes	44
6.3 Dificultades en la coordinación	47
6.4 Cuestiones clave emergentes	49
6.5 Re-examen de la alianza	51

7	DE LOS RESULTADOS A LOS IMPACTOS A LARGO PLAZO	53
7.1	Pertinencia e identificación por parte de los países	53
7.2	Eficacia como medida de las calificaciones de los resultados	54
7.3	La teoría de cambio del FMAM	56
7.4	Progreso hacia el impacto de los proyectos culminados	59
7.5	Participación de las organizaciones de la sociedad civil	65
7.6	El Programa de Pequeñas Donaciones.....	68
7.7	Participación del sector privado	69
7.8	Incorporación de la problemática de género en la actividad general	71
8	DIFICULTADES PARA LOGRAR UNA ADOPCIÓN MÁS AMPLIA	75
8.1	El futuro de las esferas de actividad.....	75
8.2	Hacia un STAP más estratégico	82
8.3	Intermediación del conocimiento comunidades de intercambio de prácticas del FMAM.....	85
8.4	La función del sistema de seguimiento y evaluación.....	88
	ANEXOS.....	91
A	Comentarios de los Principales Asesores de Evaluación Independiente	93
B	Cuestiones clave del ERG5 y dónde se pueden encontrar	109
C	Informe final del ERG5 recuadros, figuras y cuadros.....	113
D	Documentos Técnicos del ERG5.....	115
E	Agradecimientos	117
F	Siglas	119
G	Publicaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FMAM desde 1° de julio de 2009	121
	REFERENCIAS.....	123

PREFACIO

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) es una de las organizaciones internacionales que se evalúa más minuciosamente. Su fase piloto fue objeto de una evaluación externa independiente. Tras la reestructuración del FMAM, dicha evaluación externa independiente se transformó en la norma de todo periodo de reposición, junto con un estudio global completo de los resultados del Fondo con el fin de informar al siguiente ciclo de reposición. En un principio, estos estudios de resultados fueron subcontratados y estuvieron a cargo de equipos de evaluación o firmas contratadas especialmente con ese propósito. Tras la organización de la Oficina de Evaluación Independiente del FMAM, dicha oficina se ocupó de realizar los estudios sobre resultados globales (ERG) y el Quinto Estudio sobre resultados globales (ERG5) es el segundo que hace.

Con el transcurso del tiempo, la denominación “estudio sobre resultados” ya no es tan adecuada. El volumen de los datos empíricos de las evaluaciones con que cuenta el FMAM ha aumentado considerablemente, por lo cual en vez de “estudio” basado en entrevistas y opiniones periciales, ahora debiera llamarse “evaluación” fundada en datos sólidos. Mientras que los primeros ERG se centraban en gran medida en los resultados, tanto el ERG4 como el ERG5 han prestado mayor atención a las cuestiones relativas al impacto: ¿logra el FMAM marcar una diferencia en el mundo? Las evaluaciones que incluyen perspectivas desde el punto de vista de los resultados y la institución, por un lado, y de la eficacia y del impacto por el otro, tienden a llamarse “evaluaciones generales”. Por lo tanto, este Quinto Estudio sobre los Resultados Globales habrá de ser el último en llamarse así, dado que el próximo será la Sexta Evaluación General del FMAM.

La capacidad potencial de aprender de los aciertos y errores anteriores mediante los datos evaluativos existentes puede ser alta en el FMAM, pero no garantiza que los problemas sean de fácil solución, como así tampoco garantiza que el Fondo tenga una buena cultura de aprendizaje. Los ERG anteriores han señalado que la gestión del conocimiento y el aprendizaje tienden a ocurrir en los Organismos del FMAM en vez de los países y entre los Organismos. El ERG5 contiene más pruebas de que el aprendizaje en el FMAM es complicado. Se tiende a usar los datos evaluativos primordialmente con fines de rendición de cuentas; la función aprendizaje a partir de la evaluación está subutilizada. Por cierto, se habrá de estudiar más minuciosamente este aspecto en el sexto periodo del FMAM.

El ERG5 proporciona información que comprueba que el FMAM desempeña una función catalizadora al ayudar a los países a cumplir con sus obligaciones respecto de los convenios ambientales multilaterales y confrontar los problemas ambientales de alcance mundial. Dicha función catalizadora tiene una larga trayectoria: los Organismos, países y proponentes de los proyectos cuentan con más de 20 años de experiencia con este modelo. Asimismo, las actividades respaldadas por el FMAM están rindiendo sus frutos y demostrando tener gran repercusión en las tendencias ambientales. Ello es alentador, dada el largo plazo de duración de los cambios necesarios en los ecosistemas y los procesos biofísicos, pero a la vez no es suficiente para abordar la escala mundial de muchos de los problemas, teniendo en cuenta los niveles de financiamiento del FMAM y sus asociados. No obstante, lo clave es que el modelo de intervención del FMAM funciona, es eficaz y tiene impacto.

Desde el punto de vista institucional, el FMAM prosigue tratando de descubrir la cuadratura del círculo. En lo que respecta a su función de establecer una red de contactos y asociaciones, se enfrenta con decisiones difíciles sobre cómo funcionar lo mejor posible para prestar apoyo a las intervenciones que justifican su existencia. Las circunstancias y tendencias, tanto internas como externas, han ocasionado varios problemas recurrentes que se consideraban resueltos, o que por lo menos se habían encaminado en la dirección correcta. Se redujeron las interacciones con la red de contactos, pero es probable que se haya alcanzado un nivel que es demasiado bajo para establecer una comunicación significativa; el ciclo de proyectos, especialmente en su fase de aprobación, ha reducido las demoras tremendas que había antes, pero todavía no puede considerarse eficiente; la complejidad de las cuestiones que deben encararse según lo dispuesto en la guía de los convenios y las estrategias de las esferas de actividad podría resultar especialmente difícil de tratar por medio de una gestión basada en los resultados, etc. Por último, se cuestiona si el modelo actual es apropiado o no. El FMAM es un fondo de financiamiento y no un organismo de ejecución, pero los diversos elementos de sus modalidades operativas se derivan de los organismos ejecutores que tienen pleno control sobre sus ciclos de proyectos y disposiciones de aplicación. La forma en que el FMAM ha organizado sus procesos, es decir su modelo de actividades, se encuentra en un momento decisivo, una especie de encrucijada; el FMAM tendrá que autorreflexionar para encontrar soluciones durante el próximo periodo de reposición.

Por lo tanto, el presente informe ha vuelto a agrupar las cuestiones clave identificadas en el mandato del ERG5 en una estructura nueva. Tras identificar concisamente las condiciones internacionales en que debe funcionar el FMAM, se estudia el modelo de actividades para identificar en qué lugar de los diversos procesos del FMAM surgen problemas que hay que solucionar. Estas soluciones tendrán que fortalecer el modelo de intervención del FMAM, lo que constituye la segunda parte del informe. El carácter de la asociación y red de contactos del FMAM se analiza a manera de vínculo entre estas dos perspectivas. Como es habitual en los informes de evaluación del FMAM, los resultados de ambos se integran en conclusiones y recomendaciones generales y globales, las que figuran en el Capítulo 2. Los capítulos subsiguientes contienen las pruebas evaluativas correspondientes a estas conclusiones y recomendaciones. Se

pueden encontrar pruebas más detalladas en los documentos técnicos del ERG5, que figuran en <http://www.thegef.org/gef/OPS5>.

Al igual que en ERG anteriores, la Oficina de Evaluación Independiente ha tenido el honor de emprender esta importante contribución al proceso de reposición del FMAM. El anterior estudio sobre los resultados globales, el ERG4, se sumó a las evaluaciones periódicas que realiza la Oficina y fue, en gran medida, un ejercicio separado en el que se abordaron cuestiones concretas y aspectos que se consideraron pertinentes para la reposición. Para el ERG5 se logró una integración mucho mejor de las evaluaciones periódicas y los estudios específicos; no obstante, el proceso de integración puede y debe ir más allá. Los participantes de la reposición han pedido también que la próxima evaluación general esté a disposición desde el principio del proceso de reposición, lo que posiblemente puede lograrse si los indicadores clave de los resultados y logros se integran en la labor evaluativa periódica de la Oficina. Los Asesores Principales de Evaluación Independiente han planteado puntos que invitan a la reflexión en este aspecto, lo que se incluirá en la planificación de las evaluaciones durante FMAM-6. Sus pronunciamientos respecto del ERG5 figuran en el Anexo A del presente informe.



Rob D. van den Berg
Director, Oficina de Evaluación Independiente del FMAM

INTRODUCCIÓN

El presente informe ha vuelto a agrupar las cuestiones clave identificadas en el mandato del Quinto Estudio sobre los Resultados Globales (ERG5) en una estructura nueva. Tras identificar sucintamente las condiciones internacionales en que debe funcionar el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), se estudia el modelo de actividades para identificar en qué lugar de los diversos procesos del FMAM surgen problemas que hay que solucionar. Estas soluciones tendrán que fortalecer el modelo de intervención del FMAM, lo que constituye la segunda parte del informe. El carácter de la asociación y red de contactos del FMAM se analiza a manera de vínculo entre estas dos perspectivas. Como es habitual en los informes de evaluación del FMAM, los resultados de ambos se integran en conclusiones y recomendaciones generales y globales, las que figuran en el Capítulo 2. Los capítulos subsiguientes contienen las pruebas evaluativas correspondientes a estas conclusiones y recomendaciones. Se puede encontrar información más detallada en los documentos técnicos del ERG5, que figuran en <http://www.thegef.org/gef/OPS5> y están enumerados en el Anexo D.

El ERG5 tiene tres niveles de información, según cuán lejos desee llegar el lector. Para leer conclusiones de más alto nivel, vea el Capítulo 2: la información de este capítulo es suficiente y completa y sirve para fundamentar estas recomendaciones más elevadas. Para lograr tener un conocimiento más profundo de las cuestiones planteadas en el Capítulo 2, siga leyendo el informe. Para obtener información completa de los datos, métodos o

enfoques y análisis, así como sugerencias más detalladas para las cuestiones que podrían encararse, lea los respectivos documentos técnicos.

El mandato del ERG5 pide una evaluación de “la medida en que el FMAM está logrando sus objetivos para identificar posibles mejoras”. Las cuestiones clave del ERG5 se dividieron entre el Primer Informe (GEF IEO 2013e), presentada en la primera reunión de reposición, y el presente Informe Final. El Primer Informe brindó una descripción general de los resultados de las evaluaciones en los años transcurridos desde el ERG4. Trataba concretamente las pautas de los convenios y la primera evaluación de la cartera del FMAM en materia de resultados e impacto. Sus principales conclusiones fueron que el FMAM-5 había presenciado un aumento interesante en materia de proyectos relacionados con múltiples esferas de actividad y que el progreso hacia el impacto estaba respaldado mediante varios mecanismos distintos que aseguraban una adopción más amplia de las soluciones y enfoques a los problemas ambientales de alcance mundial cuyo estudio había contado con el apoyo del FMAM y sus asociados.

Las cuestiones clave del Informe Final incluyen varios aspectos que fueron evaluados mediante estudios parciales del ERG5, incluida, por ejemplo, la función del Grupo Asesor Científico y Tecnológico (STAP), así como algunos otros temas intersectoriales como la problemática de género. Estos estudios parciales tienen documentos técnicos separados; sus resultados se presentan en el presente informe donde encajan mejor en la evaluación general del modelo de actividades

e intervención del FMAM. En el Anexo B aparece una hoja de ruta de las cuestiones clave y dónde se puede hallar evidencia evaluativa en el presente informe.

1.1 DESCRIPCIÓN DE LA CARTERA

El Fondo Fiduciario del FMAM ha sido la principal fuente para las donaciones hechas por el FMAM, quien también gestiona el Fondo para los Países Menos Adelantados (FPMA), el Fondo Especial para el Cambio Climático (FECC) y el Fondo para la Aplicación del Protocolo de Nagoya (FAPN). Al 30 de septiembre de 2013, el FMAM había provisto financiamiento por un total de US\$13.020 millones a través de estos fondos fiduciarios (Cuadro 1.1). En general, al 30 de septiembre de 2013 se habían financiado 3.566 proyectos que representan US\$13.020 millones en donaciones del FMAM (Cuadro 1.2). Nueve meses antes de finalizar el periodo de reposición del FMAM-5, la utilización en el FMAM-5 para el principal fondo fiduciario ha superado las cifras del FMAM-4.

Los proyectos relacionados con múltiples esferas de actividad abordan los problemas ambientales de alcance mundial que conciernen a más de una esfera de actividad del FMAM. La biodiversidad y la degradación de la tierra son las esferas que más

a menudo involucran los proyectos de este tipo del FMAM, como se puede observar en el Cuadro 1.3. 21 proyectos relacionados con múltiples esferas de actividad involucraron financiamiento de más de un fondo fiduciario. La mayoría de estos proyectos fueron financiados por el Fondo Fiduciario del FMAM (19) en combinación con el FPMA (8) o el FECC (10). El Fondo Fiduciario del FMAM financió un proyecto junto con el FAPN; dos proyectos fueron cofinanciados por el FPMA y el FECC.

A valor dólar, los proyectos de cambio climático y biodiversidad representan alrededor de un tercio del financiamiento del Fondo Fiduciario del FMAM utilizado (Cuadro 1.4). La parte de financiamiento destinada a los proyectos de aguas internacionales ha fluctuado y alcanzó su nivel más bajo, 9%, durante el FMAM-5. La parte de recursos asignados a los proyectos de degradación de la tierra ha permanecido estable en 9% desde su designación como esfera de actividad separada en el FMAM-3, mientras que la parte de recursos asignados para contaminantes orgánicos persistentes (COP) ha aumentado de 2% en el FMAM-2 a 10% en el FMAM-5. Los proyectos de sustancias que agotan la capa de ozono (SACO), que representaban 12% de los fondos en el FMAM-1, han representado una parte muy pequeña de la cartera desde el FMAM-2, dado que esta esfera de actividad ha venido disminuyendo sus operaciones.

La creciente tendencia en dirección de proyectos y programas relacionados con varias esferas de

CUADRO 1.1 UTILIZACIÓN DE LOS FONDOS FIDUCIARIOS ADMINISTRADOS POR EL FMAM (MILLONES US\$)

FONDO	FASE PILOTO	FMAM-1	FMAM-2	FMAM-3	FMAM-4	FMAM-5	TOTAL
Fondo Fiduciario del FMAM	662	1.036	1.818	2.950	2.790	2.880	12.138
FPMA	n.c.	n.c.	n.c.	11	143	480	634
FECC	n.c.	n.c.	n.c.	16	89	136	241
FAPN	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	10	10
Total	662	1.036	1.818	2.977	3.022	3.506	13.022

NOTA: n.c. = no corresponde. Los datos corresponden a proyectos aprobados al 30 de septiembre de 2013 y no incluyen proyectos del PPD ni proyectos que fueran cancelados sin utilización alguna.

CUADRO 1.2 PROYECTOS DEL FMAM POR FONDO FIDUCIARIO Y ESFERA DE ACTIVIDAD

FONDO FIDUCIARIO/ ESFERA DE ACTIVIDAD	PILOTO		FMAM-1		FMAM-2		FMAM-3		FMAM-4		FMAM-5		TOTAL
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#
Fondo Fiduciario del FMAM	116	100	371	100	617	100	850	100	751	100	644	100	3.349
BD	62	53	203	55	282	46	240	28	269	36	165	26	1.221
CC	38	33	137	37	209	34	170	20	199	26	135	22	888
AI	13	11	14	4	47	8	54	6	57	8	24	4	209
DT	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	1	< 1	96	11	41	5	50	8	188
Varias esferas	1	1	5	1	26	4	191	22	104	14	140	22	467
SACO	2	2	12	3	7	1	3	< 1	3	< 1	2	< 1	29
COP	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	45	7	96	11	78	10	109	17	328
FMF	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	19	3	19
FPMA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	46	100	43	100	73	100	162
Sólo FPMA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	46	100	43	100	63	86	152
FMF	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	10	14	10
FECC	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	6	100	19	100	21	100	46
Sólo FECC	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	6	100	19	100	9	43	34
FMF	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	12	57	12
FAPN	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	7	100	7
Sólo FAPN	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	6	86	6
FMF	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	1	14	1
Todos los fondos fiduciarios	116	100	371	100	617	100	902	100	813	100	747	100	3.566

NOTA: n.c. = no corresponde; BD = biodiversidad; CC = cambio climático; AI = aguas internacionales; DT = degradación de la tierra; FMF = fondo multifiduciario. Los datos corresponden al 30 de septiembre de 2013 y no incluyen los proyectos PPD.

actividad se ha acelerado durante el FMAM-5. Al 30 de septiembre de 2013, se habían utilizado US\$2.820 millones de la programación por esfera de actividad, de los cuales los proyectos relacionados con varias esferas de actividad (incluidos los proyectos relacionados con varios fondos fiduciarios) representaban US\$1.210 millones (42%).

El FMAM otorga financiamiento por medio de cuatro modalidades básicas: proyectos ordinarios, proyectos de tamaño mediano, actividades de apoyo y

el Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) (Cuadro 1.5). Durante el FMAM-5, los proyectos ordinarios siguieron siendo la principal modalidad de financiamiento del FMAM, representando 86% del financiamiento del Fondo. La parte correspondiente a proyectos de tamaño mediano ha disminuido de 8% en el FMAM4 al 4%. En noviembre de 2012, el Consejo del FMAM decidió aumentar el límite de financiamiento para los proyectos de tamaño mediano de US\$1 millón a US\$2 millones. Dicho aumento en el límite máximo de financiamiento

CUADRO 1.3 PROYECTOS DEL FMAM RELACIONADOS CON MÚLTIPLES ESFERAS DE ACTIVIDAD POR FINANCIAMIENTO DE LA ESFERA DE ACTIVIDAD

ESFERA DE ACTIVIDAD	FMAM-3	FMAM-4	FMAM-5
Biodiversidad	5	48	85
Cambio climático	3	36	66
Aguas internacionales	3	19	18
Degradación de la tierra	6	46	70
SACO	0	1	0
COP	0	2	5
Gestión forestal sostenible (GFS)/REDD+ ^a	n.c.	n.c.	65
Actividades de formación de capacidad y/o apoyo	144	44	47
Múltiples esferas de actividad ^b	39	n.c.	n.c.
Total	191	104	159

NOTA: n.c. = no corresponde. Los datos corresponden a los proyectos del Fondo Fiduciario del FMAM al 30 de septiembre de 2013 y no incluyen los proyectos del PPD.

a. El FMAM define REDD+ como la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y degradación forestal en los países en desarrollo; y la función de conservación, ordenación sostenible de los bosques y aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo.

b. En el FMAM-3, algunos proyectos relacionados con diversas esferas de actividad todavía no estaban desglosados por esfera de actividad.

podría brindar mayores incentivos a esta modalidad de proyectos. El aumento en el porcentaje del PPD en la cartera es notable, habiéndose elevado del 2% en la fase piloto al 9% en el FMAM-5.

Las partes del financiamiento del FMAM para los distintos Organismos del FMAM ha ido cambiando con el transcurso del tiempo (Cuadro 1.6). Desde el FMAM-4, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha tenido la mayor participación en el financiamiento del FMAM, más del 40%. El Banco Mundial tiene alrededor del 25% y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) tiene 10%; los otros organismos representan el 25% restante. En el FMAM-4 se produjeron grandes cambios en los porcentajes de financiamiento entre los Organismos, cuando se empezó a ver la presencia de los nuevos Organismos en los proyectos del FMAM.

El PNUD representa casi dos tercios de la cartera de US\$572 millones del FPMA. En contraste, el

Banco Mundial tiene una presencia muy limitada en los proyectos del FPMA, pero es el organismo con el mayor porcentaje de la cartera del FECC (37%). Algunos organismos, como el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), han encontrado un nicho en estos otros fondos, que representan un gran porcentaje (48% y 33%) de sus respectivas carteras.

En el Cuadro 1.7 pueden verse los porcentajes financiamiento del FMAM, desglosados por regiones, en sus diferentes fases. Asia, con 30% del financiamiento del FMAM-5, prosigue recibiendo el mayor porcentaje de financiamiento por región. Los gastos en África continúan disminuyendo cuando sólo se considera al Fondo Fiduciario del FMAM (20% de los fondos, el nivel más bajo desde el FMAM-2). Sin embargo, dado que es uno de los principales beneficiarios de los fondos de adaptación, el porcentaje de recursos recibidos por África de todos los fondos gestionados por el FMAM aumenta al 27%.

CUADRO 1.4 FINANCIAMIENTO DEL FMAM POR FONDO FIDUCIARIO Y ESFERA DE ACTIVIDAD

FONDO FIDUCIARIO/ ESFERA DE ACTIVIDAD	PILOTO		FMAM-1		FMAM-2		FMAM-3		FMAM-4		FMAM-5		TOTAL	
	M US\$	%	M US\$	%	M US\$	%	M US\$	%	M US\$	%	M US\$	%	M US\$	%
Fondo Fiduciario del FMAM	662	100	1.037	100	1.819	100	2.950	100	2.790	100	2.880	100	12.138	100
BD	292	44	392	38	686	38	892	30	894	32	830	28	3.986	33
CC	229	35	350	34	620	34	830	28	875	31	926	32	3.830	32
AI	121	18	119	11	314	17	392	13	306	11	265	9	1.517	12
DT	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	1	<1	254	9	260	9	262	9	777	6
Varias esferas	16	2	49	5	150	8	407	14	172	6	179	7	973	8
SACO	4	1	127	12	20	1	8	<1	22	1	6	<1	186	2
COP	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	29	2	166	6	263	9	285	10	745	6
GFS/REDD ^a	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	126	4	126	1
FPMA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	11	100	143	100	480	100	634	100
FECC	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	16	100	89	100	136	100	241	100
FAPN	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	10	100	10	100
Total	662	100	1.037	100	1.819	100	2.977	100	3.022	100	3.506	100	13.022	100

NOTA: n.c. = no corresponde; BD = biodiversidad; CC = cambio climático; AI = aguas internacionales; DT = degradación de la tierra; GFS = gestión forestal sostenible. Los datos corresponden al 30 de septiembre de 2013 y no incluyen los proyectos del PPD. Este cuadro desglosa los fondos de varias esferas de actividad y los asigna a la esfera correspondiente. Sólo aquellos casos en los que no se pudo desglosar el financiamiento se presentan como relacionados con múltiples esferas de actividad. Por consiguiente, el financiamiento de proyectos para varias esferas de actividad es considerablemente superior a lo que se presenta aquí. Del mismo modo, este cuadro desglosa también las cifras correspondientes a múltiples fondos fiduciarios.

a. El FMAM define REDD+ como la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y degradación forestal en los países en desarrollo; y la función de conservación, ordenación sostenible de los bosques y aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo.

CUADRO 1.5 FINANCIAMIENTO DEL FMAM POR MODALIDAD

MODALIDAD	PILOTO		FMAM-1		FMAM-2		FMAM-3		FMAM-4		FMAM-5		TOTAL	
	M US\$	%	M US\$	%	M US\$	%	M US\$	%	M US\$	%	M US\$	%	M US\$	%
PO	617	93	934	90	1.498	82	2.479	83	2.578	86	3.029	86	11.135	86
PM	n.c.	n.c.	7	1	144	8	167	6	245	8	128	4	691	5
AA	33	5	71	7	100	5	159	5	24	1	46	1	432	3
PPD	13	2	26	3	77	4	171	6	175	6	302	9	765	6

NOTA: n.c. = no corresponde; PO = proyecto ordinario; PM = proyecto mediano; AA = actividad de apoyo. Los datos corresponden al 30 de septiembre de 2013 e incluyen todos los fondos fiduciarios.

CUADRO 1.6 FINANCIAMIENTO DEL FMAM POR ORGANISMO

ORGA- NISMO	PILOTO		FMAM-1		FMAM-2		FMAM-3		FMAM-4		FMAM-5		TOTAL	
	M US\$	%	M US\$	%	M US\$	%	M US\$	%	M US\$	%	M US\$	%	M US\$	%
PNUD	252	38	377	36	644	35	1.134	38	1.261	42	1.474	42	5.143	40
PNUMA	18	3	44	4	199	11	297	11	360	12	363	10	1.281	10
BM	390	59	615	59	957	53	1.418	48	803	27	805	23	4.988	38
BAD	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	7	<1	48	2	87	3	57	2	199	2
BAfD	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	14	1	129	4	142	1
BERD	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	53	2	52	2	104	1
FAO	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	14	1	78	3	221	6	314	2
BID	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	17	1	90	3	169	5	275	2
FIDA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	29	1	86	3	53	2	169	1
UNIDO	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	20	1	187	6	179	5	398	3
Secretaría	3	<1	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	7	<1	10	<1
Total	662	100	1.037	100	1.818	100	2.977	100	3.022	100	3.506	100	13.022	100

NOTA: n.c. = BM = Banco Mundial; BAD = Banco Asiático de Desarrollo; BAfD = Banco Africano de Desarrollo; BERD = Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo; FAO = Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; BID = Banco Interamericano de Desarrollo; ONUDI = Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. Los datos corresponden al 30 de septiembre de 2013 e incluyen todos los fondos fiduciarios.

CUADRO 1.7 FINANCIAMIENTO DEL FMAM POR REGIÓN

REGIÓN	PILOTO		FMAM-1		FMAM-2		FMAM-3		FMAM-4		FMAM-5		TOTAL	
	M US\$	%	M US\$	%	M US\$	%	M US\$	%	M US\$	%	M US\$	%	M US\$	%
África	118	18	192	19	350	19	813	27	767	25	943	27	3.183	24
Asia	228	35	273	26	425	23	639	22	890	30	1.043	30	3.498	27
ECA	58	9	237	23	239	13	367	12	322	11	356	10	1.579	12
LAC	153	23	141	14	477	26	560	19	607	20	655	19	2.593	20
Interregional/ Mundial	106	16	193	19	327	18	597	20	436	14	510	15	2.169	17
Total	662	100	1.037	100	1.818	100	2.977	100	3.021	100	3.506	100	13.022	100

NOTA: ECA = Europa y Asia Central; LAC = Latinoamérica y el Caribe. Los datos corresponden al 30 de septiembre de 2013 e incluyen todos los fondos fiduciarios.

En función de los proyectos nacionales emprendidos en los países por medio del principal Fondo Fiduciario, ha habido un aumento en el financiamiento del FMAM para aquellos países en condiciones especiales en el FMAM-5 (CUADRO 1.8).

En comparación con el FMAM-4, el financiamiento destinado a países frágiles se ha casi duplicado, mientras que el financiamiento a los pequeños Estados insulares en desarrollo ha aumentado 63% y el concedido a los países sin litoral 17%.

CUADRO 1.8 FINANCIAMIENTO DEL FMAM DE PROYECTOS NACIONALES POR TIPO DE PAÍS

TIPO	PILOTO		FMAM-1		FMAM-2		FMAM-3		FMAM-4		FMAM-5	
	M US\$	%	M US\$	%	M US\$	%	M US\$	%	M US\$	%	M US\$	%
PMA	50	10	89	13	169	14	302	17	267	14	280	15
PEID	25	5	16	2	47	4	80	4	82	4	134	7
Sin litoral	49	10	43	6	158	13	247	14	204	11	239	13
Frágil	28	6	31	4	35	3	120	7	96	5	181	10
Otro ^a	382	79	569	83	926	75	1.330	73	1.446	76	1.332	71
Total	482	100	690	100	1.232	100	1.829	100	1.894	100	1.884	100

NOTA: PMA = países menos adelantados; PEID = pequeños estados insulares en desarrollo. Los datos corresponden a los proyectos del Fondo Fiduciario del FMAM al 30 de septiembre de 2013 y no incluyen los proyectos del PPD. Las cifras detalladas no suman los totales porque los países pueden clasificarse en más de un grupo.

a. Países que no son PMA, PEID, frágiles ni sin litoral.

1.2 ENFOQUE, ALCANCE Y LIMITACIONES

El enfoque de evaluación del ERG5 tiene fundamentación teórica, sigue un enfoque metodológico mixto y se centra en usar los métodos y herramientas adecuadas para las cuestiones clave identificadas. Gran parte de la labor realizada para el ERG5 se basó en la teoría genérica de cambio elaborada para el FMAM. El Primer Informe se basó en una meta-evaluación de los informes de evaluación, estudios y análisis llevados a cabo por la Oficina de Evaluación Independiente a partir del ERG4. El trabajo realizado para el presente Informe Final se llevó a cabo mediante estudios parciales emprendidos con los correspondientes métodos mixtos pertinentes. El equipo de desempeño de la Oficina prestó su apoyo a todos los estudios parciales, procurando que se utilizaran las mismas cohortes de los proyectos terminados y ratificados por la Directora Ejecutiva, así como otros datos de la cartera. El equipo temático brindó un análisis más profundo de las estrategias por esfera de actividad y el equipo de carteras por país puso a disposición la información propia del país cuando correspondía. El equipo de impacto desarrolló herramientas y métodos específicos, como por ejemplo la teoría genérica de

cambio. Introdujo también métodos nuevos, tales como el análisis comparativo cualitativo y software de análisis de redes sociales.

Se elaboró el documento de exposición de problemas del ERG5 en coordinación con las partes interesadas del FMAM y se lo puede obtener en el sitio web del ERG5 en <http://www.thegef.org/gef/OPS5>. El Informe Final se basa en las conclusiones evaluativas de 21 documentos técnicos publicados en el sitio web del ERG5, así como en el trabajo analítico en relación con problemas concretos.

Por lo tanto, el ERG5 se funda en 33 evaluaciones y estudios emprendidos por la Oficina a partir del ERG4 y 21 estudios parciales del ERG5, así como en análisis de las evaluaciones finales de 491 proyectos culminados. En el análisis se ha incluido toda la cartera de 3.566 proyectos del FMAM, desde la fase piloto al 30 de septiembre de 2013, prestándose especial atención a los 969 proyectos aprobados desde el final del ERG4. El ERG5 incluye información local de 54 países e información obtenida en las visitas a 118 proyectos ordinarios y medianos, así como a 92 proyectos del PPD del FMAM.

En las muchas evaluaciones realizadas por la Oficina, se han puesto de relieve las limitaciones relacionadas con las pruebas evaluativas que hay

en el FMAM. En síntesis, los proyectos terminados y sus evaluaciones finales se iniciaron en las primeras etapas del FMAM y, por ende, es probable que no reflejen lo que se hace actualmente. Las evaluaciones del impacto tratan de ver si hay pruebas de avances en materia de impacto cinco a ocho años después de culminados los proyectos, con lo cual se remontan a mucho antes, a iniciativas de las primeras fases del FMAM. Las evaluaciones por esfera de actividad han indicado continuidad y congruencia en los objetivos y elementos de los proyectos, lo que apunta a la aplicabilidad de los resultados evaluativos en el FMAM actual y futuro. Los proyectos ratificados por la Directora Ejecutiva se evalúan en función de su diseño y la documentación correspondiente; es posible que puedan concluir de una manera diferente. Se presta apoyo en muchos países: es normal que las comparaciones entre países no resulten porque los países tienden a tener muchas características diferentes que distinguen a sus historias de desarrollo, lo que presenta más dificultades para sacar conclusiones de las pruebas de evaluación. Estas limitaciones no difieren de las que tienen otros organismos multilaterales e internacionales, y su existencia condiciona y, a veces, modera las opiniones.

Como sucede siempre con una evaluación general del tipo del ERG del FMAM, los datos evaluativos que surgen durante toda la implementación van empujando el estudio en determinadas direcciones, con lo cual se dejan de lado a otras. Un ejemplo de ello podría ser la fiabilidad del Sistema de información sobre la gestión de los proyectos, que no es lo que debería ser, y que se esperaba que fuera central en el informe sobre el ciclo de proyectos. La realidad de los problemas del ciclo de proyectos

adquirió preponderancia rápidamente y exigió más atención. Otro ejemplo se encuentra en la intención de evaluar las políticas intersectoriales, tales como la política de participación pública. Se determinó que esta política estaba desactualizada y que la necesidad de actualización era tan ampliamente compartida que un estudio parcial a fondo ya no era considerado necesario, especialmente porque hay suficiente inspiración para actualizarla en otros estudios parciales, tales como los relativos a la organización de la sociedad civil (OSC) y la incorporación de la problemática de género en la actividad general.

Un grupo de referentes, compuesto por colegas pertenecientes a oficinas de evaluación independiente de los Organismos del FMAM, proporcionó la garantía de calidad. Además, todos los documentos técnicos fueron circulados entre las partes interesadas del FMAM para recibir sus comentarios en materia de errores de carácter expositivo o analítico. Varios de los documentos técnicos fueron tratados en reuniones interinstitucionales también. Se recibieron muchos comentarios útiles y la Oficina de Evaluación Independiente agradece a todos por sus esfuerzos y apoyo; el Anexo E contiene los reconocimientos y agradecimientos completos. La Oficina sigue asumiendo plena responsabilidad por cualquier error que quede y por su análisis final de los resultados.

Tres principales asesores independientes de alto nivel han colaborado con el equipo del ERG5: Zhaoying Chen (China), Kabir Hashim (Sri Lanka) y Elizabeth McAllister (Canadá). Sus pronunciamientos respecto de la calidad del informe y la medida en que responde a las cuestiones clave planteadas en el mandato se encuentran en el Anexo A del presente informe.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PRINCIPALES

Las conclusiones globales del ERG5 en lo que respecta a los criterios de aplicabilidad, eficiencia, eficacia, sostenibilidad e impacto demuestran continuidad del ERG4 al ERG5 (Recuadro 2.1). El FMAM continúa siendo sumamente útil y fructífero en sus intervenciones, pero cada vez más ineficiente en sus operaciones. Si bien su modelo de intervención puede y debe llegar a ser más catalizador, su modelo de actividades se encuentra en una encrucijada y debería ser objeto de redefinición en el próximo periodo de reposición.

Los antecedentes de esta reposición son sombríos. En 2009, el ERG4 llegó a la conclusión de que “las tendencias ambientales de alcance mundial continúan decreciendo vertiginosamente” (GEF IEO 2010b). Los conocimientos científicos obtenidos desde 2009 siguen confirmando esta perspectiva sombría. Lo nuevo es el énfasis en las fronteras y los límites planetarios a los que está llegando la humanidad. El Primer Informe del ERG5 reiteró la conclusión del ERG4 y el presente Informe Final no tiene otra opción que volver a hacerlo. No ha surgido evidencia

RECUADRO 2.1 JUICIO SUMARIO DEL FMAM RESPECTO DE LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN

En la medida en que lo permita su nivel general de financiamiento, el FMAM es pertinente tanto para las convenciones y los convenios como para las prioridades regionales y nacionales.

La **eficiencia** del FMAM continúa siendo problemática, debida a un modelo de actividades desactualizado que incluye arreglos o acuerdos para establecer contactos que se han tornado muy complejos, una concentración en la aprobación de proyectos en vez de los programas y un sistema de gestión basada en los resultados que está sobrecargado.

Los proyectos del FMAM son **eficaces** en conseguir resultados y su puntuación media durante el período del FMAM-5 ha sido de más del 80%, lo cual supera el punto de referencia internacional del 75%.

La **sostenibilidad** y el **progreso hacia el impacto** de estos resultados es promisorio —sólo 7% de los proyectos concluidos no evidencian mayor adopción o impacto ambiental— y pueden fortalecerse más mediante una adopción catalizadora más amplia y la aceleración del progreso hacia el impacto.

El **valor agregado** del FMAM se halla en su singular posicionamiento de mecanismo financiero de convenios ambientales multilaterales que le permite enfocar su apoyo en las prioridades que se han acordado a nivel internacional y que se emplean de una manera catalizadora en los planos nacional, regional y mundial. El FMAM está cumpliendo su mandato y alcanzando sus objetivos.

alguna entre el mes de marzo y la finalización del presente informe que cambiaría esta conclusión. Prepara el camino para la reposición del FMAM.

En los próximos años, se espera disponer de menos financiamiento público mundial para prestar apoyo a los países en desarrollo. Muchos países desarrollados cuentan con menos fondos para gastos discrecionales en sus presupuestos públicos y, por ende, están disminuyendo sus compromisos de asistencia oficial al desarrollo. Procurar que el FMAM-6 tenga el mismo poder adquisitivo que el FMAM-5 podría ser un logro importante en estas condiciones. Pero al mismo tiempo, el FMAM ha asumido un importante compromiso nuevo al convertirse en un instrumento financiero clave del Convenio de Minamata sobre el Mercurio, con grandes expectativas de que se dispondrá de considerable financiamiento.

CONCLUSIÓN 1

Las tendencias ambientales de alcance mundial continúan en declive. Es probable que la reposición no dé muestras de aumento alguno en el poder adquisitivo, si bien el FMAM ha aceptado más obligaciones.

La nueva función que cumple el FMAM con respecto al convenio sobre el mercurio podría financiarse en parte con los fondos que queden de las decrecientes necesidades relativas a las SACO, cuyas actividades de seguimiento requieren menos financiamiento; pero en general, es difícil ver cómo el FMAM puede cumplir su función catalizadora si no se mantiene su poder adquisitivo. El ERG5 comprueba que cuanto mayor es el nivel de financiamiento del FMAM en los proyectos, mayor es el progreso hacia el impacto. Cumplir con más obligaciones con el mismo monto de reposición, o uno inferior, diluirá demasiado los fondos y reducirá la velocidad con que se alcance el impacto. Por lo tanto, el FMAM tiene que concentrarse en aquellos aspectos estratégicos donde pueda marcar una diferencia, o bien enfrentarse con una situación en la que prometa brindar apoyo pero no pueda cumplir con lo prometido.

RECOMENDACIÓN 1

En el FMAM, la movilización de recursos y las opciones estratégicas tienen que reflejar la urgencia de los problemas ambientales de alcance mundial.

Tanto a nivel de financiamiento como en la forma que los fondos se ponen a disposición del FMAM, pueden efectuarse mejoras para demostrar que la urgencia de los problemas ambientales de alcance mundial que representan una inquietud común impulsa a actuar con mayor rapidez. El ERG5 contiene recomendaciones concretas sobre la forma en que se puede fortalecer la movilización de recursos y se puede poner los fondos a disposición con más celeridad para que se actúe en el terreno.

Las diferentes responsabilidades de actuación se expresan actualmente en el FMAM por medio de aportes sostenidos de los países desarrollados al Fondo Fiduciario del FMAM, mientras que los países en desarrollo y los países con economías en transición tienden a proporcionar grandes cantidades de financiamiento mediante el cofinanciamiento de proyectos del FMAM, respaldados por otro cofinanciamiento que asegure una buena asociación para encarar los problemas que haya en el terreno. Varios países receptores acrecentaron sus promesas al FMAM durante el FMAM-4, aun cuando siguen siendo menores que sus aportes a otras organizaciones internacionales.

Las siguientes recomendaciones indican concretamente la dirección en la que se pueden tomar medidas. También se deben tener en cuenta las recomendaciones más concretas que se incluyen en el Capítulo 3.

- 1.1** Se deberán abandonar las fórmulas de distribución de la carga y contribuciones prorrateadas en la reposición de recursos del FMAM, dado que no ayudan sino hacen daño.
- 1.2** Se deberá estudiar la ampliación de la base de financiamiento e incluir una invitación a la Comisión Europea para que sea donante del FMAM.

- 1.3** Se deberá iniciar un inventario de proyectos en tramitación que sean tentativos y sin riesgos, práctica que goza de aceptación en muchas organizaciones bilaterales de asistencia y organismos internacionales. Ello podría llevar a la aceleración de la provisión de alrededor de US\$400 millones de transferencias a países receptores en un momento en que se acrecienta la urgencia de los problemas ambientales de alcance mundial.

CONCLUSIÓN 2

El modelo de actividades del FMAM ya no es adecuado y genera un mayor número de ineficiencias.

Si bien no se deben subestimar los éxitos logrados por el FMAM al iniciar y apoyar el progreso hacia el impacto, a menudo se alcanzan tras superar serios obstáculos administrativos a lo largo del camino. El ciclo de proyectos del FMAM, el que no es un verdadero ciclo sino que consiste en puntos de decisión del FMAM en los ciclos de sus organismos, es notoriamente lento. Toma seis meses antes de que se acepte, como mínimo, la mitad de los conceptos de proyectos y se los incorpore en un programa de trabajo del Consejo. Toma otros 20 meses preparar plenamente, como mínimo, la mitad de los conceptos de proyectos aprobados y lograr la ratificación de la Directora Ejecutiva. Sólo la mitad de los proyectos ratificados por la Directora Ejecutiva empiezan en un plazo de cinco meses después de eso. En general, toma 2,5 años para que la mitad de los conceptos se conviertan en realidad en el terreno. Para ese entonces, la otra mitad de los conceptos siguen estancados en diversos puntos de decisión. La aplicación lleva un promedio de 5 años y a menudo se extiende otro año y medio.

Hasta ahora ha fracasado la reforma del ciclo de proyectos, pero dicho fracaso ha sido solapado, dado que la ambición de la reforma no fue muy marcada y la medida del éxito o fracaso no fue la correcta. Cuando se estableció el plazo objetivo del ciclo de proyectos en 22 meses y la Secretaría

comenzó a informar de los promedios de proyectos aprobados, ello se convirtió en el indicador y su medida. El ERG4 no pudo verificar el éxito ni el fracaso del objetivo de 22 meses, dado que había transcurrido muy poco tiempo desde el inicio del FMAM-4. Dado que se redujo el objetivo a 18 meses, el ERG5 puede informar ahora el objetivo y su indicador convenido. El indicador del promedio de los proyectos aprobados resulta insuficiente para demostrar la situación completa. Por lo tanto, el FMAM se enfrenta con una situación nueva. Su indicador ha demostrado, hasta ahora, que se ha cumplido el objetivo, tanto en FMAM-4 como el FMAM-5. Lo informado por el FMAM en este aspecto ha sido correcto. El ERG-5 demuestra que se necesita un mejor indicador y otra reforma.

Hay dos acontecimientos en el ciclo de proyectos que son promisorios: las aprobaciones de los programas tienden a acelerar la aprobación de los proyectos propuestos dentro del programa en sí y la armonización de los ciclos de proyectos dentro del FMAM y el Banco Mundial podría servir para reducir los costos de transacción y acelerar la tramitación de las propuestas.

El ERG5 identifica una variedad de razones detrás del fracaso de acelerar las decisiones relativas a los proyectos, pero se las puede sintetizar en dos causas principales: las dificultades que presentan la forma en que se establecen y ejecutan los puntos de decisión del FMAM, así como las crecientes dificultades en el funcionamiento de la red del FMAM. Con respecto a los puntos de decisión del FMAM, el presente informe contiene muchas sugerencias y recomendaciones concretas sobre la forma en que se puede acelerar el trabajo. Con respecto a la red, el FMAM ya ha sobrepasado el límite de la cantidad de comunicaciones e interacciones que permitan una red de comunicación eficaz y eficiente, dado el número de actores que entraña.

Como resultado de la sobrecarga de la red, la asociación del FMAM, uno de sus mejores aspectos, corre peligro de desbaratarse. Ello no se vislumbraba todavía durante la última parte del FMAM-4 y la primera del FMAM-5, dado que el entonces

Director Ejecutivo reorganizó la alianza y la red, y logró reducir el número de interacciones para asegurar que la red se mantuviera viable. No obstante, la actual Directora Ejecutiva ha sido designada y acogida con la visión de que el FMAM será el “aliado elegido” y su visión de restablecer la asociación se encuentra ahora ante los obstáculos de lo que la red puede aceptar. Se tendrá que abordar este nudo gordiano durante el FMAM-6.

RECOMENDACIÓN 2

El modelo de actividades del FMAM tiene que ser objeto de una reforma importante durante el periodo FMAM-6.

El ERG5 recomienda reorientar los puntos de decisión del FMAM. Se debe continuar la tendencia hacia la programación y los enfoques programáticos. Con el tiempo, el programa de trabajo, que actualmente consiste primordialmente en conceptos de proyectos, habrá de consistir fundamentalmente en aprobaciones de propuestas de programación de los países receptores y enfoques programáticos de los problemas ambientales regionales y mundiales. El Director Ejecutivo debe aprobar las propuestas de proyectos para que puedan seguir desarrollándose. Se debe publicar el programa de trabajo sin objeción alguna, como ocurre actualmente en el caso de la ratificación de la Directora Ejecutiva. Ello agilizará el proceso considerablemente. Asimismo, las experiencias con la armonización de los ciclos del FMAM y Banco Mundial podrían extenderse a otros Organismos del FMAM dentro de un marco más programático.

Los requisitos de cofinanciamiento, que ahora ocasionan considerables demoras tanto en oportunidad de la aceptación del concepto del proyecto como en la ratificación de la Directora Ejecutiva, pueden abandonarse durante la etapa de aceptación y atenuarse durante la etapa de ratificación de la Directora Ejecutiva. Así se agilizará considerablemente la toma de decisiones. En vez de pedir una constancia firme de garantía del cofinanciamiento, se deben aceptar declaraciones o cartas

de intención por encima de un mínimo acordado, especialmente en el caso de asociados del sector privado. Los proponentes de proyectos a menudo dedican meses a obtener constancia de cofinanciamiento, la cual, según el ERG5, a menudo constituye una subestimación del cofinanciamiento final que se consigue. En el caso del sector privado, el cofinanciamiento prometido casi invariablemente no se materializa, a pesar de los firmes compromisos obtenidos por escrito, y casi siempre se reemplaza con niveles de cofinanciamiento más altos todavía de parte de otros asociados del sector privado. En otras palabras, los requisitos de cofinanciamiento han producido interacciones que llevan mucho tiempo entre la Secretaría del FMAM, los Organismos del FMAM, los países y demás asociados a fin de obtener una constancia expresa de los montos que en la mayoría de los proyectos son superados por la realidad.

El cofinanciamiento en general ha tenido un gran éxito en el FMAM, superando todas las expectativas. El ERG5 aporta algo de realidad a este panorama: los porcentajes tan altos de cofinanciamiento se deben a situaciones atípicas: grandes proyectos ordinarios que atraen coeficientes de cofinanciamiento muy altos. El ERG5 señala también que el cofinanciamiento está en consonancia con los principios de puntos de referencia y costos adicionales, y que cumple una función fundamental en la creación de una sólida alianza en el terreno que impulsa las actividades para la consecución del impacto a largo plazo. Las situaciones atípicas no se deben convertir en la norma, pero se tienen que tener en cuenta, dado que son tanto una parte de la función catalizadora del FMAM como lo son alguna de las actividades de apoyo que no exigen cofinanciamiento alguno. El FMAM habrá de seguir fomentando enérgicamente el cofinanciamiento, pero deberá atenuar su obsesión con el coeficiente por intervención y aceptar porcentajes inferiores en aquellas regiones y países que tengan dificultad para alcanzar altos porcentajes y fomentar mayores niveles de cofinanciamiento donde sea posible. El enfoque de “una única solución para todos” ha mutilado el ciclo de proyectos.

El marco de gestión basada en los resultados (GBR) del FMAM es otro factor de retraso que se ha deteriorado tremendamente. En vez de promover resultados, los demora. El marco del FMAM-5 adoptado por las negociaciones de reposición ha paralizado el sistema de aprobación del FMAM con demasiados elementos, demasiados indicadores y una “misión imposible” en lo que se propone medir. Mientras que el marco del FMAM-4 contaba con 285 elementos, incluidos más de 140 indicadores, el marco del FMAM-5 contiene la asombrosa cantidad de 616 elementos en 11 categorías incongruentes con aproximadamente 180 indicadores, muchos de los cuales exigirían mucho esfuerzo reunir con las herramientas de seguimiento de las esferas de actividades, lo que presenta su propia carga.

Los manuales relativos al GBR y el seguimiento aconsejan identificar el menor número de indicadores que le señale a la organización si se lograron los resultados. El Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial, tras revisar más de 50 programas de alianzas mundiales, les aconsejó identificar no más de 5 a 10 “indicadores de resultados fáciles de medir para los cuales se dispusieran datos” (IEG 2012) El ERG4 se finalizó justo cuando la reposición se puso de acuerdo con respecto al muy ambicioso marco de GBR para el FMAM-5. Sin embargo, la Oficina de Evaluación Independiente debería haber efectuado un análisis de evaluabilidad del marco, lo que podría haber esclarecido este aspecto antes de la aplicación del marco. La Oficina no tuvo ni tiene responsabilidad alguna por ello. Ahora ofrece proporcionar un análisis de evaluabilidad del incipiente marco de GBR para el FMAM-6.

Ello nos lleva a las siguientes recomendaciones concretas que proporcionan la dirección a seguir para las soluciones. La parte principal del informe contiene recomendaciones más concretas.

2.1 El marco de GBR para el FMAM-6 deberá incluir una cantidad limitada de indicadores de resultados que puedan medirse mediante los datos que existan o que se puedan generar fácilmente. La Oficina de Evaluación

Independiente deberá analizar la evaluabilidad de este marco antes de que el Consejo lo finalice.

2.2 Las herramientas de seguimiento deberán simplificarse, y cuando las bases de datos de conocimiento público a nivel mundial reciban los datos generados, se los deberá aplicar y financiar en la forma adecuada. Se deberá reducir la carga de las herramientas de seguimiento en los proyectos relacionados con varias esferas de actividad.

2.3 El FMAM deberá trasladar sus consideraciones de cofinanciamiento a la programación (mediante pautas actualizadas) y a las etapas de ratificación de la Directora Ejecutiva y aprobación del Organismo del FMAM, a fin de alentar a los asociados en el terreno a proseguir buscando soluciones adecuadas que lleven a altos niveles de cofinanciamiento, sólido financiamiento de los puntos de referencia y mayores beneficios ambientales de alcance mundial. Ese cambio habrá de reducir los costos de los Organismos y revitalizar las alianzas en el terreno.

2.4 La red del FMAM deberá volver a definir la inclusión de asociados en los puntos de decisión, concentrándose en las decisiones del Consejo relativas a estrategias y políticas por un lado y decisiones por países, coordinadas por los puntos de actividades operativas (PAO), por el otro. La reposición deberá invitar al Consejo, la Directora Ejecutiva y los asociados del FMAM a desarrollar una nueva visión para la alianza durante el FMAM-6.

2.5 Se deberá fortalecer la función de los programas y los marcos de programación. El Consejo deberá aprobar los documentos de programación que pudieran resultar en propuestas de proyectos para la ratificación de la Directora Ejecutiva, incluida la programación por países. En el caso de los proyectos tradicionales, los requisitos de aceptación de los conceptos deben reducirse a los aspectos relativos a las

condiciones exigidas o elegibilidad; el Consejo deberá delegar a la Directora Ejecutiva la inclusión en el programa de trabajo para su publicación sin objeción alguna. Si los conceptos o las propuestas de proyectos para la ratificación de la Directora Ejecutiva exigen más de dos interacciones entre la Secretaría y un Organismo, se deberán resolver los problemas en talleres de diagnóstico.

- 2.6** El nuevo modelo de actividades del FMAM deberá incluir una política revitalizada de participación pública, una estrategia corporativa para el PPD y un cambio en la función de garantía de calidad que desempeña el STAP de la identificación y selección proyectos hasta la de programas y carteras. El apoyo del STAP por parte del PNUMA tiene que reconocer su independencia funcional y asegurar suficiente apoyo administrativo y logístico.

CONCLUSIÓN 3

La lógica de intervención del FMAM es catalizadora y acertada para la consecución del impacto con el transcurso del tiempo.

Los problemas que hay con el modelo de actividades del FMAM no deben eclipsar los logros considerables de la lógica de intervención del FMAM ni su teoría de cambio. Si bien el Fondo podría caracterizarse de mecanismo de lenta actuación que abrumba a sus proyectos con requisitos que a menudo no son necesarios, los proyectos resultantes continúan ofreciendo resultados excelentes que están por encima de los referentes internacionales (más del 80% obtienen resultados que se consideran moderadamente satisfactorios o más) y brindan pruebas sólidas de progreso hacia el impacto, aun cuando ello se pudiera acelerar. Asimismo, el análisis contrario a los hechos demuestra que muchas actividades respaldadas por el FMAM no hubieran ocurrido sin la contribución catalizadora del FMAM; y en el caso de que se hubieran producido, hubiera sido más lentamente o no hubieran estado en consonancia con las normas internacionales. Al

estudiar a fondo 18 proyectos para la mitigación del cambio climático, sólo uno se espera que pueda concretarse con la misma velocidad y calidad en ausencia del apoyo del FMAM. Los otros 17 proyectos dan muestras del éxito catalizador que tiene el FMAM. Este hecho se triangula con la evidencia de otras evaluaciones de la Oficina de Evaluación Independiente.

La lógica de intervención del FMAM no sólo es acertada en el plano nacional, sino también en los ámbitos regional y mundial. No obstante, los proyectos regionales y mundiales manifiestan otras dificultades para lograr el impacto y se debe y puede hacer más para lograr el mismo grado de eficacia y una más amplia adopción para ellos.

Si bien las intervenciones difieren por esfera de actividad, y por objetivo dentro de cada esfera, tienen en común una lógica de intervención. La Oficina de Evaluación Independiente ha obtenido pruebas de ello en la teoría genérica de cambio del FMAM, que consiste en elementos que se ha demostrado que funcionan una y otra vez en muchos proyectos respaldados por el FMAM. En función de la cuestión ambiental que tiene que abordarse y de las circunstancias, los proyectos tienen una combinación de mecanismos de conocimientos, institucionales y aplicación que se ocupan de los aspectos básicos, así como de demostración e inversión que se sabe que van a conducir al progreso hacia el impacto. Un análisis a fondo señala que sólo el 7% de los proyectos terminados no tienen oportunidad alguna de una adopción más amplia de las soluciones ni impacto ambiental directo. Si se debe sacar alguna conclusión de todo esto, es que el FMAM debe tomar mayores riesgos para obtener ganancias potencialmente mayores. Por supuesto que ello aumentaría también la cantidad de fracasos; en el plano internacional, 25% se considera aceptable para las intervenciones y los programas innovadores.

Es esencial tomarse tiempo suficiente para lograr una adopción más amplia y mayor impacto y contar con la participación de los asociados clave. Todo esto se efectúa mediante alianzas sólidas en el

terreno, mediante el cofinanciamiento y a través de la continuación de las actividades muchos después de haber finalizado la intervención respaldada por el FMAM. Son varios los procesos que conducen a adopción más amplia, especialmente el establecimiento gradual de ciclos virtuosos de cambios de conducta en la sociedad y la economía, promovidos por medidas del gobierno, de la sociedad civil, del sector privado y de las comunidades locales para reducir las amenazas al medio ambiente. A su vez, todo ello conduce al restablecimiento lento pero inequívoco de los procesos biofísicos que garantizan servicios de ecosistemas a más largo plazo y se ocupan de problemas concretos, incluida la pérdida de biodiversidad, cambio climático, cuestiones transfronterizas que involucren masas de agua, COP y desechos, así como la degradación de la tierra.

La función catalizadora del FMAM se activa mediante su singular vínculo con los acuerdos ambientales multilaterales para los que es un mecanismo de financiamiento. Los países que son signatarios de los convenios tienen que incorporar las pautas de los mismos en sus estrategias, políticas y prioridades nacionales; el FMAM ofrece financiamiento para ello. El FMAM se distingue entre las organizaciones internacionales por tener el firme mandato de interactuar con los países en cuanto a la forma en que se pueden incorporar los beneficios ambientales de alcance mundial en las leyes y reglamentaciones nacionales. Así lo demuestra principalmente la alineación del apoyo del FMAM con las prioridades nacionales, lo cual es notable en lo que respecta a la Declaración de París. No obstante, parte de dicha alineación es más evidente en teoría que en la práctica, dado que la identificación de los países y su motivación todavía dejan mucho que desear. Cuando se logra la identificación de los países, mejoran los resultados y se acrecienta la velocidad de transformación, además de haber una más amplia adopción.

Los proyectos relacionados con diversas esferas de actividad son vistos cada vez más como la respuesta para los problemas que hay en el terreno, lo que a menudo exige esfuerzos combinados en distintas esferas para poder solucionarlos. Además

proporcionan un mayor grado de financiamiento que puede acelerar el progreso hacia el impacto, como se ve en la labor de impacto del ERG5. Un análisis más profundo de los recientes proyectos relacionados con múltiples esferas de actividad demuestra que éstos continúan exhibiendo las mismas características que los anteriores proyectos de ese tipo. Si se redujera la carga de las herramientas de control y seguimiento para estos proyectos, podrían convertirse en la modalidad del futuro para el FMAM, y las estrategias por esfera de actividad pasarían a ser las pautas con mayor énfasis en los factores de impacto, una lógica de intervención que apunte a eliminar los obstáculos para una adopción más amplia y un mejor vehículo para asociaciones que puedan hacer frente a tales barreras.

RECOMENDACIÓN 3

A fin de maximizar los resultados, se tiene que aplicar el modelo de intervención del FMAM donde más se necesite y cuente con el respaldo de un mejor modelo de actividades.

El modelo de intervención del FMAM es acertado, pero todavía no resuelve los problemas mundiales. Ello se debe en parte a un problema de escala y en parte a la necesidad de que haya una mayor concentración en los problemas más urgentes de nuestra época. Aun cuando no cambie la escala, se puede mejorar la concentración y perfeccionar el modelo.

Un elemento fundamental del modelo de intervención es el cambio de conducta que tiene que garantizar la eliminación de las amenazas ambientales. Dicho cambio se va a producir si es rentable para la gente que tiene que cambiar su comportamiento —es decir, si los cambios también los benefician. Los beneficios sociales, económicos y de género constituyen, por ende, un medio esencial de lograr el cambio sostenible en las a menudo desastrosas interacciones entre la humanidad y el medio ambiente en deterioro.

El FMAM ha intentado mejorar sus compromisos con la sociedad civil (incluidas las poblaciones

indígenas) y el sector privado, y la integración de las cuestiones relativas a la problemática de género en sus operaciones mediante cambios en su modelo de actividades. Ha creado asignaciones de fondos para el sector privado (por intermedio, por ejemplo, del Fondo para la Tierra) y para las comunidades locales (mediante el PPD) y ha tratado de identificar garantías en los puntos de decisión del FMAM que aseguren el cumplimiento del cofinanciamiento y de otros requisitos. Es hora de desplazar estos elementos a donde tienen que estar: el modelo de intervención y la programación y el establecimiento de prioridades y análisis en el plano nacional. El FMAM deberá brindar más apoyo a los ejercicios nacionales y regionales para procurar que haya asociaciones más sólidas en el terreno que a su vez puedan asegurar un progreso más acelerado hacia el impacto.

Se pueden observar muchos acontecimientos alentadores en la sociedad civil y el sector privado en pro del uso sostenible de los recursos naturales, a la vez que se reduce la pobreza y se asegura el crecimiento ecológico. No obstante, muchos impactos destructivos de las prácticas observadas en la sociedad y el sector privado siguen sin disminuir y continúan superando el ritmo de los acontecimientos favorables. La visión del FMAM para el año 2020 y las propuestas para un enfoque estratégico en el FMAM-6 prestan atención a estas cuestiones. Es vital comprometer a la sociedad civil y al sector privado a nivel país en estos aspectos no sólo para prestar apoyo a los buenos adelantos, sino también para abordar los factores de impacto que ocasionan caos o confusión.

En vez de analizar los conceptos de los proyectos con una lupa para buscar pruebas del enfoque correcto para solucionar los problemas ambientales, si bien los trámites de debida diligencia deben proseguir, el FMAM deberá empezar a respaldar la intermediación del conocimiento en los muchos aciertos y logros de su modelo de intervención, que se elaboró con sus asociados y que debería compartirse más ampliamente a través de las nuevas actividades en materia de gestión del conocimiento.

La dificultad reside en volver a enfocar la asociación hacia donde es y debe ser más eficaz: en el terreno, en vez de Washington, D.C.

El ERG5 propone crear una comunidad con un franco intercambio de prácticas en el modelo de intervención del FMAM, lo cual puede compartirse con sus muchos asociados y dar lugar a prácticas mucho mejores. El desafío es acrecentar la velocidad hacia el impacto. El trabajo de impacto de la Oficina da muestras de lo que funciona bien y lo que se puede mejorar aún más. Dicha labor identifica evidencia de que los proyectos que incluyen iniciativas que respaldan una adopción más amplia tras la culminación del proyecto, y que además involucran a las partes interesadas clave, tienen más éxito en acelerar el impacto. La forma de incorporar esto en el diseño e implementación de los proyectos puede llegar a ser uno de los primeros puntos que debe encarar esta comunidad de intercambio de prácticas.

Ello genera las siguientes recomendaciones concretas que apuntan hacia la promoción de mejores opciones estratégicas y una actuación más rápida para lograr impacto a más largo plazo. La parte principal del informe contiene recomendaciones concretas y más detalladas.

- 3.1** Las decisiones estratégicas y las actividades tendientes a acelerar la adopción más amplia tienen que ser aspectos importantes de la programación nacional y regional. La participación de las partes interesadas es un elemento clave.
- 3.2** El FMAM deberá instar a los países a tener en cuenta la organización de la sociedad civil (OSC) y los compromisos del sector privado al fijar prioridades e identificar la cartera de proyectos para el FMAM-6.
- 3.3** Los enfoques por esfera de actividad y por múltiples esferas de actividad deberán considerar la forma de comprometer a la sociedad civil y al sector privado en aquellas esferas en las que las prácticas actuales tengan los impactos más serios en el medio ambiente.

- 3.4** Se deberá fortalecer la función estratégica del STAP en el FMAM, con mayor enfoque en las cuestiones relativas a las ciencias naturales y sociales; se deberá revitalizar la investigación orientada a objetivos específicos y concentrar la atención en aprender de la cartera de proyectos culminados que es cada vez más grande.
- 3.5** Se deberá revitalizar y fortalecer el Comité Directivo del PPD dondequiera que sea necesario. Deberá entablar comunicaciones con el PNUD y la Secretaría para asegurar el carácter corporativo del PPD y brindar orientación estratégica a las futuras direcciones que sigan el programa y la modalidad.
- 3.6** El FMAM deberá adoptar un plan de acción para la implementación de su política de incorporación de la problemática de género en la actividad general, teniendo en cuenta las conclusiones del ERG5.
- 3.7** La gestión integrada del conocimiento y de la estrategia de fomento de la capacidad deberán respaldar esto. Se deberán estudiar nuevas maneras de acopiar conocimiento, como por ejemplo una comunidad de intercambio de prácticas con los proponentes de proyectos en materia de mejores diseños e implementación para lograr un impacto a más largo plazo, contando con fondos y recursos suficientes y aprendiendo de aciertos tales como IW:Learn.

MOVILIZACIÓN Y CONTROL DE LOS RECURSOS PARA UN PROGRAMA CADA VEZ MÁS AMBICIOSO

3.1 LA REPOSICIÓN DEL FMAM

En 2009, el ERG4 llegó a la conclusión de que “las tendencias ambientales de alcance mundial continúan decreciendo vertiginosamente”. El Primer Informe del ERG5 arribó a una conclusión similar en marzo de 2013, señalando que las tendencias ambientales de alcance mundial continuaban decreciendo vertiginosamente (GEF IEO 2013e) y no ha surgido evidencia alguna entre marzo y la finalización del presente informe que pudiera cambiar dicha conclusión. De hecho, los conocimientos científicos siguen confirmando esta perspectiva sombría. Lo nuevo es el énfasis que esta información coloca en las fronteras y los límites planetarios a los que está llegando la humanidad.

A la vez, se espera disponer de menos financiamiento público mundial para prestar apoyo a los países en desarrollo. Desde que se alcanzó un pico de US\$137.000 millones en 2010, la asistencia oficial para el desarrollo, según mediciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), está en declive (bajó a US\$127.000 millones en 2011) y se espera que siga disminuyendo en los próximos años. El porcentaje de compromisos de asistencia para el desarrollo dedicado a los objetivos ambientales de alcance mundial disminuyó de 2002 (7,2%) a 2006 (5,2%), pero subió a un nivel de alrededor del 14% en 2010. Gran parte de este aumento se debió a la mitigación del cambio climático, que es actualmente el propósito primario de casi 65% del total de la asistencia oficial para el

desarrollo ambiental; la biodiversidad representa un poco menos del 20%.

El FMAM cumple una función relativamente pequeña pero catalizadora en el financiamiento público mundial. Sus compromisos anuales ascienden a un total de US\$1.000 millones; en contraste, se estima que el total del financiamiento público mundial destinado a cuestiones ambientales asciende a US\$10.000 millones. Una estimación conservadora del ERG señala que el FMAM logra incrementar el financiamiento global de cuestiones ambientales de relevancia mundial con alrededor de US\$3.000 millones a través del cofinanciamiento¹. Asimismo, el análisis contrario a los hechos demuestra que hay tres formas en las que el FMAM cumple una función catalizadora: El financiamiento del FMAM respalda actividades que en caso contrario no se llevarían a cabo; el financiamiento del FMAM genera un accionar más rápido y el financiamiento del FMAM mejora las actividades.

Se estima, conservadoramente, que las necesidades de financiamiento para las actividades relacionadas con cuestiones ambientales de alcance mundial ascienden, a US\$100.000 millones anuales, como mínimo. Es opinión generalizada que sólo se puede alcanzar esta suma de financiamiento si la sociedad

1 El cofinanciamiento de la asistencia oficial para el desarrollo ya está incluido en la cifra de US\$10.000 millones. Los países asociados y los organismos no oficiales de asistencia para el desarrollo, como las organizaciones no gubernamentales internacionales, conceden cofinanciamiento adicional (que no es de la OCDE) de alrededor de US\$3.000 millones.

civil y el sector privado se convierten en sólidos aliados para ocuparse de los problemas ambientales de alcance mundial y locales. Pero a la vez, se dispone de financiamiento público mundial de por lo menos US\$1 billón anual para incentivos que fomentan prácticas ambientales que no son sostenibles, tales como los subsidios para combustibles fósiles, prácticas agrícolas insostenibles, pesquerías sobre-explotadas y abuso de los recursos hídricos².

La movilización de recursos para el FMAM-6 se lleva a cabo en circunstancias difíciles, dada la crisis en materia de financiamiento público que viven muchos donantes tradicionales. Además, aun cuando hay donantes nuevos, tales como los países con ingresos medios y los países de mercados emergentes, están comprometidos con el FMAM, ellos otorgan financiamiento en una menor proporción de lo que dan, por ejemplo, a las Naciones Unidas (NU) o a la Asociación Internacional de Fomento (AIF). En el fondo, es indudable que la cuestión de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” por el cambio climático juega su papel. Esta formulación se incluye en muchas negociaciones sobre cuestiones del cambio climático para reconocer que el mundo desarrollado incrementó sus emisiones de gases de efecto invernadero mucho antes que los países en desarrollo empezaran a industrializarse. Muchos de los países receptores ven al FMAM como un instrumento que tienen los países desarrollados para cumplir las responsabilidades diferenciadas y prefieren expresar la perspectiva común por medio de altos niveles de cofinanciamiento. Los países receptores contribuyen alrededor del 50% del cofinanciamiento en el FMAM y, por ende, gastan más que los donantes tradicionales (GEF IEO 2010a).

Muchos países desarrollados cuentan actualmente con menos fondos para gastos discrecionales en sus presupuestos públicos que lo que tenían anteriormente y, por ende, han disminuido sus compromisos de asistencia oficial al desarrollo. Procurar que el FMAM-6 tenga el mismo poder adquisitivo que el

FMAM-5 podría ser un logro importante en estas circunstancias. Y es difícil ver cómo el FMAM puede mantener su función catalizadora si no mantiene su poder adquisitivo, especialmente cuando se le pide que asuma otras responsabilidades, como sucede en el caso de su nueva función respecto de la convenio sobre el mercurio. Aun cuando el apoyo que preste el FMAM en el caso del mercurio pueda financiarse a través de las decrecientes necesidades en la esfera de las SACO, donde las actividades de seguimiento que quedan son mucho menos exigentes en materia financiera, ello sólo responde a las dificultades que se presentan en una de las tantas esferas de actividad del FMAM. Por lo tanto, el FMAM tiene que concentrarse en aquellos aspectos estratégicos donde pueda marcar una diferencia, o bien enfrentarse con una situación en la que prometa brindar apoyo pero no pueda cumplir con lo prometido. Se trata de la posibilidad de financiamiento insuficiente a la que se refiere el informe de progreso del ERG5 que se presentó en la segunda reunión de reposición realizada en septiembre de 2013.

En muchas reposiciones se han dejado a un lado las disposiciones de distribución de la carga, dado que perjudican más de lo que ayudan. Las negociaciones de reposición del FMAM siguen tomando AIF10 como punto de referencia para las contribuciones de los donantes y las disposiciones de distribución de la carga que tendrían que tenerse en cuenta. El Documento Técnico 8 del ERG5 demuestra que las actuales contribuciones de los donantes al FMAM no tienen relación alguna con AIF10, ni con AIF16 tampoco. La Asociación Internacional de Fomento (AIF) no es un punto de referencia porque no refleja la capacidad de los países de pagar ni la prioridad que asignan a la asistencia oficial para el desarrollo en general, o al medio ambiente dentro del ámbito de la asistencia oficial para el desarrollo. Es hora de que los ciclos de reposición del FMAM se conviertan en su propia norma y respuesta a las necesidades y los compromisos particulares que confronta el FMAM. A largo plazo se podría estudiar la ampliación de la base de financiamiento del FMAM, e incluso invitar a la Comisión Europea a ser donante del FMAM.

2 Los subsidios para combustibles fósiles por sí solos han sido tasados en US\$1,900 billones anuales (IMF 2013).

Muchos de los donantes europeos del FMAM y Japón han efectuado compromisos prorrateados mediante los cuales parte de ellos están condicionados al hecho de que los principales donantes cumplan con sus compromisos. A raíz de ello, durante años se han retenido pagos de cuantías considerables. Los últimos contribuidores que se sumaron a esta práctica (Francia, Alemania y Japón) liberaron sus pagos en 2013, y no lo hicieron porque las condiciones de pago de los principales donantes habían sido cumplidas en su plenitud, sino porque se convencieron de que, como consecuencia de esta práctica, el FMAM disponía de menos financiamiento, en vez de que la práctica sirviera para ejercer presión sobre los donantes que estaban en mora. Esta costumbre de vincular proporcionalmente los instrumentos de compromiso financiero se ha interrumpido en la AIF y el Fondo Africano de Desarrollo. Se recomienda enérgicamente que se interrumpa dicha práctica en la reposición del FMAM.

3.2 GOBERNANZA

El ERG4 arribó a la conclusión de que el sistema de gobernanza del FMAM es bien comparable al de otras organizaciones, especialmente en lo que respecta a transparencia. Desde el ERG4, el FMAM prosiguió siendo una de las organizaciones internacionales más transparente en materia de gobernanza. Aprueba los acuerdos de reposición y los eleva con una recomendación de aprobación a la Asamblea del FMAM. Una vez que la Asamblea aprueba la reposición, el Consejo del FMAM se hace cargo, una vez más, y elabora el programa de trabajo, tomando decisiones en materia de políticas, estrategias y formas de llevar a cabo las actividades. En su función de órgano rector de las actividades diarias del FMAM, el Consejo cumple con sus responsabilidades con total transparencia y divulgación de información. Los documentos que se someten a discusión se dan a conocer con cuatro semanas de antelación a la reunión del Consejo en el sitio web público, con la excepción de aquellos documentos que se van a usar en las sesiones

ejecutivas. La reunión del Consejo en sí se transmite por internet, no así las sesiones ejecutivas.

El Consejo continúa siendo el mejor medio para dar a conocer lo que desean los grupos de países interesados. El FMAM es la única institución financiera que tiene un sistema de votación doble: se tiene que combinar la mayoría de las participaciones con la mayoría de los miembros del Consejo. De los 32 miembros del Consejo, 18 son de países receptores (16 de países en desarrollo y 2 de países con economías en transición) y 14 son de países desarrollados. Lo cual se compara muy bien con la junta directiva del Fondo Verde para el Clima, que tiene una misma cantidad de miembros de países desarrollados y en desarrollo.

El ERG4 observó una falta de orientación en la forma en que se constituyen los grupos de países, cómo operan y cómo los miembros del Consejo y sus suplentes debieran seleccionarse y rotarse. Recomendó que el Consejo elaborara pautas, dado que los grupos más grandes, especialmente, tenían grandes problemas en este sentido. No se ha dado seguimiento alguno a esta recomendación. Pero varios grupos de países se han ocupado y tomado decisiones en materia de selección y rotación de los miembros y suplentes del Consejo. No obstante, los representantes de los países en varios grupos continúan presentando sus inquietudes en las encuestas y entrevistas que se realizan.

El FMAM nombró a un oficial de resolución de conflictos en 2007. Este oficial no tenía total independencia de la administración del FMAM y, por lo tanto, sólo se le encomendó que mediara en los conflictos entre países y Organismos y casi nunca en los conflictos con la Secretaría del FMAM, dado que se podría llegar a decir que tenía conflicto de interés o prejuicios en este aspecto. Tras la partida del oficial de resolución de conflictos en 2012, no se volvió a ocupar el puesto y se pidió a uno de los jefes de equipo de la Secretaría que se desempeñara a tiempo parcial en tales funciones. Ello implica que el FMAM no dispone de un funcionario independiente que se encargue de la resolución de conflictos ni de un ombudsman. Los Organismos

del FMAM tienen sus propios mecanismos para la resolución de conflictos.

En los años transcurridos desde el ERG4 ocurrió algo digno de gran elogio: el FMAM prosiguió ejerciendo plena gobernanza de los fondos fiduciarios que opera. Se añadió un nuevo fondo fiduciario: el FAPN, que fue aceptado en el FMAM con la condición de que toda la maquinaria de Consejo y organismos del FMAM rigiera, operara y evaluara el fondo. Se trata del mismo arreglo que se acordó para el FPMA y el FECC. El FMAM es una de las pocas organizaciones internacionales que mantiene plena gobernanza de los fondos fiduciarios que opera. El Banco Mundial ha aceptado muchos mecanismos distintos de gobernanza para los fondos fiduciarios que opera, pero la junta directiva del Banco se mantiene a la distancia. En las Naciones Unidas, los organismos rectores a menudo controlan directamente los presupuestos y programas principales de la organización y dejan las contribuciones voluntarias de los fondos fiduciarios (que pueden ser considerablemente mayores que los presupuestos básicos) para otros acuerdos o arreglos. Este problema surgió en varias revisiones recientes hechas por pares de las funciones de evaluación de las organizaciones de la NU y también se lo planteó como resultado importante en el taller sobre evaluaciones globales realizado en París en junio de 2011.

3.3 FINANCIAMIENTO PARA LA PROGRAMACIÓN

Una vez que se llega a un acuerdo respecto de la reposición del FMAM, la movilización de recursos consiste en asegurar que los donantes transfieran oportunamente sus contribuciones al Fondo Fiduciario para facilitar el flujo constante de fondos para los nuevos programas de trabajo. Dicho flujo se compone de nuevas contribuciones que llegan a través de transferencias y fondos devueltos por los Organismos en concepto de proyectos que se cancelaron y que gastaron menos de lo previsto.

Se pueden agregar ingresos por inversiones a los fondos disponibles para el programa de trabajo. El Documento Técnico 8 del ERG5 señala varias inestabilidades en este flujo que se podrían encarar de mejor manera.

En la actualidad, el FMAM administra su programación sin tomar riesgos: sólo se pueden aceptar aquellos conceptos de proyectos para su elaboración y desarrollo ulterior en propuestas si se dispone del 100% del financiamiento propuesto en el Fondo Fiduciario. El único compromiso financiero en la aprobación de un concepto por parte del Consejo (mediante la aceptación en el programa de trabajo) es la donación para la preparación del proyecto y el primer tramo de la cuota del Organismo. El compromiso real de casi 95% de estos fondos se produce al conseguirse la ratificación de la Directora Ejecutiva, lo que en promedio sucede más de 1,5 año después. Asimismo, como promedio, toma otros pocos meses para que los proyectos estén comprometidos en sus respectivos Organismos, y otros pocos meses para que se inicie la implementación. En general, los fondos de un proyecto están reservados durante dos años, como promedio, antes de que se efectúen los primeros desembolsos. En el transcurso de esos dos años hay un flujo contantes de fondos que se depositan en el Fondo Fiduciario. El riesgo podría ser prácticamente cero si el FMAM adoptara un inventario de proyectos tentativos en tramitación para los que se reserve 60%, en vez de 100%, del financiamiento propuesto, menos las donaciones para la preparación de los proyectos y las cuotas anticipadas del Organismo. El riesgo sería nulo si las aprobaciones de las propuestas de proyectos estuvieran acompañadas por una nota legal que señalara que 40% de la cuota del Organismo y las donaciones para la preparación del proyecto están disponibles antes de elaborar la propuesta, pero que la ratificación de la Directora Ejecutiva está sujeta a disponibilidad de financiamiento.

El hecho de pasar a tener un inventario de proyectos en tramitación con el 60% cubierto por fondos disponibles estaría en consonancia con las prácticas de muchos donantes bilaterales y de varias, sino todas, organizaciones multilaterales. Proporcionaría

una aceleración única de transferencias a países receptores que podría ascender a US\$400 millones con el tiempo, lo que demuestra la urgencia de las cuestiones para las que el FMAM brinda apoyo. Ello podría combinarse con otras dos medidas para acelerar la movilización de recursos: Las cuotas del Organismo se pueden dividir en tres tramos, y los pagarés pueden tener un plazo reducido. El hecho de pagar las cuotas del Organismo en tres partes, con un pago final al terminarse el proyecto, puede incentivar la finalización y asegurar un retorno más diligente de los fondos al Fiduciario en el caso de proyectos cancelados. Al reducir el plazo de vigencia de los pagarés (que actualmente es un máximo de siete años con una duración promedio de proyectos de cinco años) pondría a disposición más fondos para inversión y reduciría el riesgo cambiario.

Hay otras dos razones para reducir el plazo de vigencia de los pagarés. Primero, la programación, y por ende el establecimiento de prioridades, en el apoyo que brinda el FMAM es cada vez más importante, lo que significa que los fondos de reposición tienen que estar disponibles antes para poder comprometer los fondos para los proyectos prioritarios. Segundo, si el FMAM pasa a realizar desembolsos más acelerados por intermedio de sus Organismos, se necesitan más fondos antes para poder llevarlos a cabo. Por lo tanto, la urgencia de solucionar los problemas ambientales de alcance mundial no sólo se traduce en niveles de financiamiento, sino también en la pronta disponibilidad de los fondos prometidos al FMAM.

En conclusión, la movilización de recursos puede fortalecerse aún más a través de las siguientes recomendaciones concretas:

- 1 En la reposición del FMAM se deben dejar de lado las disposiciones de distribución de la carga, dado que perjudican más de lo que ayudan.
- 2 La reposición debe basarse en la urgencia de los problemas ambientales de alcance mundial en vez de los coeficientes desactualizados de reposición que no se pueden comparar con el FMAM.
- 3 Las disposiciones de contribuciones proporcionales deben eliminarse en la reposición, ya que castigan a los países receptores en vez de a otros donantes.
- 4 Se debe estudiar la ampliación de la base de financiamiento e incluir una invitación a la Comisión Europea para que sea donante del FMAM.
- 5 El Consejo del FMAM debe ofrecer pautas sobre cómo los grupos de países deben operar y cómo los miembros y suplentes del Consejo deben seleccionarse y rotarse, basándose en las mejoras recientemente introducidas en varios grupos.
- 6 Se debe iniciar un inventario de proyectos en tramitación que sean tentativos y sin riesgos, práctica que goza de aceptación en muchas organizaciones bilaterales de asistencia y organismos internacionales. Ello podría llevar a la aceleración de la provisión de alrededor de US\$400 millones de transferencias a países receptores en un momento en que se acrecienta la urgencia de los problemas ambientales de alcance mundial.

LA PROMESA DE LA PROGRAMACIÓN

4.1 LA EMERGENCIA DE LA PROGRAMACIÓN EN EL FMAM

Al nacer, el FMAM era un fondo tradicional para el financiamiento de proyectos. En las fases de reposición hasta el FMAM-4, se acordaron montos indicativos para el financiamiento de las esferas de actividad en los acuerdos de reposición. Con la introducción del Marco de asignación de recursos (MAR) en el FMAM-4, la programación pudo empezar a desempeñar una función más sistemática en el FMAM, dado que se proporcionaría a los países asignaciones para las cuales podían programar.

DEL MAR AL SATR

El MAR tenía defectos en muchos aspectos, como se identificó en la evaluación efectuada a mediados del período de ejecución del MAR en julio de 2009 (GEF IEO 2009), evaluación que ejerció una gran influencia en la preparación del Sistema para la asignación transparente de recursos (SATR) que se adoptó en noviembre de 2009. La evaluación de mitad del período de SATR, tratada en la reunión del Consejo de noviembre de 2013 (GEF IEO 2013d), concluyó que el nuevo sistema es un éxito en muchos frentes. Sus índices son válidos a nivel científico-técnico, aun cuando se necesite realizar un ajuste pequeño. Su aplicación fue relativamente fácil y aumentó la transparencia y la identificación de los países, resultado que se confirmó en las evaluaciones de los países que emprendió la Oficina de

Evaluación Independiente del FMAM en los últimos cuatro años.

Tanto el MAR como el SATR han llevado a los países a tener más control de la programación del apoyo del FMAM. A su vez, este hecho ha tenido un efecto positivo en el ciclo de proyectos del FMAM: la presentación de los conceptos de proyectos para la aprobación del Consejo ahora está más sincronizada con las asignaciones de lo que estuvo antes.

El ERG4 describió a la fase anterior a la aprobación del concepto del proyecto por parte del Consejo, conocida también como fase previa al FIP (el FIP, formulario de identificación de proyectos, es la descripción del concepto que el Consejo del FMAM aprueba en su programa de trabajo para su posterior desarrollo), como una “caja negra”. Los PAO solían quejarse de que una vez que adosaban su firma a una ratificación, la propuesta desaparecía en un vacío en el que aparecía misteriosamente una propuesta completa de proyecto varios meses después. La fase previa al FIP solía tener asociaciones dudosas, en las que los proponentes de proyectos se reunían con el personal de los Organismos y la Secretaría para presentar y forzar sus propuestas y acuerdos que se concretaban en Nueva York, Washington y Nairobi. Si bien no se ha logrado total transparencia, y es probable que nunca se logre, se la puede materializar mejor a través de la sistematización: asegurando que todos los pasos del ciclo del proyecto estén bien registrados y controlados con seguimiento.

EJERCICIO PARA LA FORMULACIÓN DE CARTERAS NACIONALES

El Ejercicio para la formulación de carteras nacionales (EFCN) ha sido un segundo elemento, junto con el SATR, destinado a promover la capacidad de los países de entender mejor la programación del apoyo del FMAM. Si bien los EFCN no han alcanzado mucho éxito en este aspecto, como lo señala la evaluación correspondiente realizada tras cumplir la mitad del periodo de ejecución (GEF IEO 2013c), muchos países receptores han recibido con beneplácito la oportunidad de programar el futuro financiamiento del FMAM en función de sus obligaciones ante las organizaciones ambientales multilaterales. En la mayoría de los países en lo que se realizaron EFCN, la iniciativa acrecentó la identificación del país mediante consultas con un amplio grupo de partes interesadas y la creación de comités directivos nacionales para contar con una estructura más amplia de toma de decisiones y coordinación para la programación del FMAM. La evaluación realizada a mediados del periodo de ejecución del EFCN recomienda al FMAM continuar prestando apoyo a la programación, especialmente al final de la fase de reposición, para asegurarse de que los países estén listos para la nueva fase cuando ésta comience.

La programación es relativamente nueva en el FMAM y, por ende, no debiera sorprender que muchas de las ideas de los proyectos identificados en el EFCN no reunían los requisitos necesarios para recibir financiamiento del FMAM, o bien que las ideas a menudo apuntaban a niveles de financiamientos que eran imposibles de conseguir o eran demasiado bajos para que el proyecto fuera viable. La evaluación media del EFCN recomienda enfocar más el apoyo del FMAM en los aspectos de requisitos necesarios, cuestiones relativas a cofinanciamiento y modalidades de financiamiento. Además, el FMAM puede promover la programación de cuestiones regionales y mundiales. Los Talleres para Grupos de Países Ampliados pueden brindar, potencialmente, un foro para tratar las prioridades regionales y promover la colaboración entre los

países en materia de problemas ambientales transfronterizos que tengan relevancia mundial.

Es posible que la programación a nivel nacional y regional pueda abordar algunos de los problemas recurrentes en el apoyo del FMAM: cómo colaborar con las OSC y el sector privado, cómo integrar las cuestiones sociales y la problemática de género y cómo fortalecer la identificación de problemas científicos y técnicos importantes que deben ser incorporados en el financiamiento.

En conclusión, se realizan las siguientes recomendaciones:

- 7 La programación a nivel nacional y regional, que debe continuar en forma voluntaria, debe recibir un sólido apoyo de parte del FMAM, tanto en materia financiera como pautas en relación con los requisitos necesarios, el financiamiento disponible y aquellas cuestiones que deban solucionarse en los programas y proyectos, tales como la participación de las OSC y del sector privado, además de prestar suficiente atención a los aspectos sociales y relativos a la problemática de género, incluidas las poblaciones indígenas.
- 8 Mediante la programación se puede abordar el dilema de lograr más con recursos que apenas sean suficientes. Los proyectos relacionados con diversas esferas de actividad pueden asegurar una masa crítica de financiamiento y ocuparse de los problemas de una manera sintética.

4.2 EL MARCO DE LA GBR DEL FMAM

La programación debe basarse en un conocimiento pleno de las cuestiones ambientales de trascendencia mundial, las posibles medidas que puedan adoptarse para atenuar la degradación de los ecosistemas y sus servicios y las modalidades y los requisitos de financiamiento del FMAM. Con este fin, el FMAM creó un marco para la GBR que contiene los elementos básicos de su maquinaria de apoyo para ayudar a los países a hacer frente a

los problemas ambientales. Sin embargo, los datos empíricos presentados en el Documento Técnico 11 del ERG5 demuestran que el marco del GBR no es el adecuado y es demasiado ambicioso; por ende, es una carga para el sistema en vez de representar un marco de apoyo que respalde y asegure la transparencia y permita tomar decisiones basadas en datos empíricos.

La Oficina de Evaluación Independiente del FMAM ha informado varias veces antes de la carga que en materia de seguimiento y evaluación (SyE) se impone a los proyectos que abarcan múltiples esferas de actividad y ha pedido que se preste atención al subdesempeño con respecto a la recopilación y análisis de datos, especialmente con fines de impacto. Pero la evaluación más sistemática acordada a la GBR del FMAM en el ERG5 llevó a un cambio paradigmático en la forma en que la Oficina percibe estos problemas. Si bien en el pasado muchos de estos problemas eran vistos como una falta de cumplimiento por parte de los Organismos y proyectos con requisitos de GBR y SyE, la evidencia demuestra que el marco de la GBR no es apropiada para un organismo de financiamiento como el FMAM: su ejecución es demasiado onerosa, no es congruente y no se concentra lo suficiente. El informe sobre los progresos realizados que se presentó en la segunda reunión de reposición en Nueva Delhi resaltó la GBR del FMAM, tratándola como una cuestión que debía estudiarse y presentó el enfoque del ERG5: un sistema de GBR no debe tratar de medir todo, pero lo que mida, debe medirse bien (GEF IEO 2013b).

El análisis de los marcos de GBR del FMAM-4 y FMAM-5 demuestra que el marco del FMAM-5 aumentó considerablemente el seguimiento e informe con respecto a lo que exigía el marco del FMAM-4. Si se cuentan todos los elementos de los marcos de GBR, incluidos las metas y los objetivos en los distintos niveles (esfera de actividad, subesfera de actividad y esferas intersectoriales), así como los resultados e impactos previstos, los indicadores y las metas, el marco del FMAM-4 incluye 285 elementos. El marco de la GBR del FMAM-5, según se presentó en los documentos finales de

la quinta reposición, tiene 616 elementos, 479 de los cuales son pertinentes para las estrategias por esfera de actividad, incluida la adaptación. El marco incluye la sorprendente cantidad de 180 elementos extra en materia de resultados corporativos.

La Oficina de Evaluación Independiente, como aliada de la GBR del FMAM, tendría que haberse fijado más minuciosamente en el sistema del FMAM-5 y reflexionado en su evaluabilidad en el momento en que fuera aprobada. Los análisis de evaluabilidad constituyen una parte aceptada de las herramientas que utilizan las oficinas de evaluación. Dicho análisis podría haber provocado un debate anterior de la factibilidad de un sistema con 616 elementos, de los cuales casi la mitad exige la presentación de informes y un tercio medición y seguimiento. Este análisis podría haber revelado algunos de los problemas que confronta actualmente el sistema de GBR:

- El marco de la GBR del FMAM-5 no se desarrolló de acuerdo con la mejor práctica internacional. Según se expuso en el Documento Técnico 11 del ERG5, los manuales relativos a la GBR resaltan el hecho de que se debe seguir un enfoque minimalista (Kusek y Rist 2004). Por lo general, se recomienda a las organizaciones que identifiquen no más de dos a siete indicadores de resultados que se puedan medir fácilmente utilizando los datos que ya existan. En el caso de un fondo complejo como el FMAM, esta pauta podría traducirse en una cantidad mínima de indicadores por esfera de actividad en vez del FMAM como conjunto. Además, es sustancialmente inferior a los más de 100 indicadores de resultados del marco del FMAM-5.
- No hay suficiente congruencia en el marco del FMAM-5. Tiene metas a largo plazo, impactos e indicadores para ellos, y metas clave, objetivos, resultados, indicadores de resultados y metas afines (además, más de la mitad de los indicadores de resultados no tienen metas) y resultados básicos e indicadores de los resultados básicos. El marco del FMAM-5 tiene 11 categorías de elementos, muchas de las cuales no están bien

definidas. En comparación, el marco del FMAM-4 tenía seis categorías que se usaban de una manera más uniforme.

- La GBR es no adecuada para los objetivos del FMAM. El FMAM tiene el doble objetivo de recopilar y analizar datos: desea presentar informes de sus logros y desea contribuir al conocimiento fundamental de las cuestiones relativas al medio ambiente de las que se ocupa. Por ejemplo, los instrumentos utilizados para el seguimiento de la biodiversidad van más allá del marco de la GBR para la biodiversidad y aportan datos a la base de datos del Mecanismo de Seguimiento de la Eficacia de la Gestión (MSEG). Es probable que no se reconozca plenamente este objetivo adicional de la recopilación de algunos datos en el marco de la GBR y puede llevar a crear otra carga tanto en los proyectos como en los asociados del FMAM (incluida la Secretaría) que no se haya sido lo suficientemente reconocida en materia de financiamiento y dotación de personal. La urgencia de adquirir mejores datos de lo que sucede debe generar mayores grados de financiamiento para SyE, dado que se agrega un objetivo de conocimiento público a los objetivos de intervención. Pero el objetivo anterior no debe formar parte del sistema de GBR.

Además, como fondo de financiamiento, el FMAM no tiene ninguna conexión jerárquica directa con lo que sucede en los proyectos. La Secretaría es quien recibe la información. Son los Organismos del FMAM quienes necesitan asegurar el seguimiento e incorporarlo en los convenios contractuales o legales que tengan con los organismos ejecutores o gobiernos receptores.

Además, no existen los proyectos del "FMAM" como tal. Los proyectos que son **cofinanciados** por el FMAM tienden a ser cofinanciados por otros asociados o aliados e implementados y ejecutados por otros, cada uno de los cuales tiene sus propios requisitos de presentación de informes. Dicha falta de responsabilidad directa debe generar un sistema que reduzca las mediciones o evaluaciones y los informes a un mínimo

absoluto. El sistema debe medir (y medir bien) la menor cantidad posible de elementos para establecer si el FMAM logra sus resultados a través del financiamiento otorgado. Eso es mucho más preferible para un sistema que mantiene que si los proyectos se ocupan de una serie compleja de problemas y objetivos, tienen que poder presentar informes sobre todos ellos, o sobre la mayoría de ellos.

Teniendo en cuenta estos aspectos, el ERG5 recomienda que el marco de la GBR se reduzca a un mínimo absoluto de indicadores de resultados que informe al Consejo y a los estados miembros si se lograron los resultados. La Oficina de Evaluación Independiente del FMAM ofrece emprender un análisis de evaluabilidad del marco acordado en la reposición, lo que puede producir sugerencias para ajustes que la reposición puede encomendar al Consejo que lleve a cabo.

Los instrumentos de seguimiento del FMAM tienen que ser menos onerosos y más fáciles de usar; deben separar lo que es necesario para la GBR de lo que es necesario con fines de conocimiento público. El FMAM debe identificar y apoyar las instituciones u organizaciones existentes que ya tengan antecedentes o el mandato de llevar a cabo un seguimiento más minucioso de la reducción del estrés ambiental y la situación del medio ambiente. De esa manera, el FMAM podría ayudar a formar capacidad duradera en el plano local y/o regional y/o mundial para captar (mediante tecnología de avanzada), guardar y usar información a largo plazo para tomar decisiones y efectuar evaluaciones.

Se deberá reducir la carga que imponen los instrumentos de seguimiento a los proyectos relacionados con múltiples esferas de actividad. La evidencia recogida a nivel país más de una vez ha planteado esta cuestión como inquietud, y el Consejo ha solicitado que se reduzca la carga. La Secretaría ha mantenido que hay soluciones pragmáticas para los proyectos relacionados con múltiples esferas de actividad, pero que no se dispone de las pautas correspondientes. Se debe procurar que haya pautas claras y transparentes que aseguren que la

carga de SyE sea razonable para los proyectos de ese tipo. En este momento, la Oficina de Evaluación Independiente no está en condiciones de proporcionar pruebas sólidas de la envergadura de la carga de SyE que se impone a los proyectos de múltiples esferas de actividad que vayan más allá de las inquietudes planteadas en los anteriores informes de evaluación.

En conclusión, se realizan las siguientes recomendaciones:

- 9 El marco de GBR para el FMAM-6 deberá incluir una cantidad limitada de indicadores de resultados que puedan medirse mediante los datos que existan o que se puedan generar fácilmente. La Oficina de Evaluación Independiente deberá analizar la evaluabilidad de este marco antes de que el Consejo lo finalice.
- 10 El FMAM deberá promover la generación de conocimiento público mediante el seguimiento de proyectos, lo que representa una meta parcial de los mecanismos de seguimiento, pero deberá financiarlo en forma separada de los presupuestos destinados a SyE, dado que sirve un propósito que va más allá del proyecto y no se debe recargar la labor normal de SyE necesaria para financiar la gestión flexible y el informe de los resultados.
- 11 Se deberán simplificar los instrumentos de seguimiento; y cuando las bases de datos internacionales reciban los datos generados, se deberán convertir en aliados o asociados para asegurarse de que se recopilen los datos. Se deberá reducir la carga de los instrumentos de seguimiento en los proyectos relacionados con múltiples esferas de actividad.
- 12 Se deberán corregir los datos del Sistema de información sobre la gestión de proyectos y se emprenderán actividades periódicas para verificar y actualizar la precisión de estos datos; se deberá contar con recursos suficientes para asegurarlo.
- 13 El FMAM deberá prestar apoyo a las capacidades nacionales, regionales y mundiales de

recopilar, seguir, guardar y usar la información de seguimiento de las inquietudes ambientales de alcance mundial mediante el apoyo que brinde a las organizaciones nacionales o regionales.

4.3 LA FUNCIÓN FUNDAMENTAL DEL COFINANCIAMIENTO

El cofinanciamiento se considera, por lo general, un elemento importante para movilizar los recursos necesarios para la consecución de los objetivos del FMAM. El Consejo del FMAM ha descrito la importancia del cofinanciamiento en reiteradas ocasiones y la Secretaría a menudo lo ha caracterizado de indicador de los recursos adicionales que el FMAM ha podido atraer en pro de la consecución de los beneficios ambientales de alcance mundial. Dada su importancia, todos los ERG del FMAM han abordado el tema del cofinanciamiento.

Hay un amplio consenso en todos los ERG de que el cofinanciamiento es ventajoso para los proyectos del FMAM. Pero hay escepticismo también con respecto a la medida en que el cofinanciamiento ayuda a generar otros recursos para conseguir los beneficios ambientales de alcance mundial. Todos los estudios, con la excepción del ERG2, instan a actuar con moderación al buscar cofinanciamiento, señalando que el hecho de procurar altos grados de cofinanciamiento no debe convertirse en un objetivo en sí mismo. Pero el ERG2 opinaba que el FMAM debe aspirar a conseguir niveles más altos de cofinanciamiento.

La tercera reposición del Fondo Fiduciario del FMAM tomó nota de la recomendación del ERG2 en cuanto a que la Secretaría preparase una política de cofinanciamiento en consulta con los Organismos del FMAM. En reunión de junio de 2003, el Consejo del FMAM aprobó las definiciones, políticas y prácticas recomendadas en el documento titulado "Cofinanciamiento" (FMAM 2003). Dicho documento define al cofinanciamiento como "...recursos para proyectos comprometidos por el organismo

del FMAM en sí o por algunas otras fuentes que no sean del FMAM y que son esenciales para cumplir con los objetivos de los proyectos del FMAM". En consonancia con las recomendaciones del ERG2, el FMAM (2003) pone considerable énfasis en la necesidad de que los Organismos "maximicen" el cofinanciamiento. Durante la última década, más o menos, ese documento ha sido un punto de referencia en las deliberaciones mantenidas por los asociados del FMAM en materia de cofinanciamiento. Aun cuando las pautas políticas para maximizar el cofinanciamiento ya tienen una década de vigencia, recién a partir del año 2006 la Secretaría del FMAM emprendió más actividades destinadas a alcanzar niveles más altos de cofinanciamiento.

El *Informe Anual de Resultados del FMAM de 2009* presentó un minucioso análisis del enfoque adoptado por el FMAM en materia de cofinanciamiento y concluyó que "el FMAM se beneficia con la movilización de cofinanciamiento porque se gana en eficiencia, se reducen los riesgos, se crean sinergias y se genera mayor flexibilidad en lo que respecta a los tipos de proyectos en que puede embarcarse" (GEF IEO 2010a). No obstante, advirtió que enfocarse solamente en lograr altos coeficientes de cofinanciamiento podría resultar contraproducente, dado que crearía factores disuasorios para emprender otros proyectos en los que la capacidad potencial de beneficios ambientales de alcance mundial sea grande pero los coeficientes de cofinanciamiento sean bajos.

El Documento Técnico 21 del ERG5 identifica consenso general entre las partes interesadas clave de

los asociados del FMAM en cuanto a que el cofinanciamiento es útil, dado que ayuda a atraer más recursos para los proyectos del FMAM, acrecienta la identificación de los países y resalta la probabilidad de conseguir apoyo para las actividades de seguimiento para un determinado proyecto del FMAM.

El análisis de los costos incrementales en los proyectos y el cofinanciamiento demuestra que la movilización de suficiente cofinanciamiento para un proyecto ayuda a asegurar que el FMAM financie solamente los costos incrementales de un determinado proyecto. Pero los asociados del FMAM a menudo tienen que incurrir en gastos en materia de tiempo y esfuerzo para la movilización del cofinanciamiento. Estos costos tienen que ser tenidos en cuenta al evaluar la utilidad neta del cofinanciamiento.

El Cuadro 4.1 presenta los cambios en el coeficiente de cofinanciamiento prometido en comparación con el financiamiento del FMAM durante sus periodos de reposición. Hubo una baja inicial en los coeficientes de cofinanciamiento tras la fase piloto, pero posteriormente ha habido una tendencia ascendente. Del FMAM-3 al FMAM-4, el coeficiente de cofinanciamiento prometido en oportunidad de la aprobación de la cartera global del FMAM aumentó de 4,3 a 6,3. Para el FMAM-5 (hasta el 30 de junio de 2013), el coeficiente de cofinanciamiento global seguía siendo el mismo que para el periodo del FMAM-4. El aumento del FMAM-3 al FMAM-4 es evidente en todas las carteras de las distintas categorías de país, esferas de actividad y modalidades de financiamiento (Cuadros 4.2 y 4.3). En el

CUADRO 4.1 COEFICIENTES DE COFINANCIAMIENTO POR TIPO DE PROYECTO

TIPO DE PROYECTO	PILOTO	FMAM-1	FMAM-2	FMAM-3	FMAM-4	FMAM-5 ^a
Global	4.0	2.5	4.1	4.3	6.3	6.3
Proyecto ordinario	4.2	2.7	4.5	4.7	6.7	6.6
Proyecto mediano	n.c.	1.8	2.6	3.0	3.3	4.0
Actividad de apoyo	0.2	0.1	0.3	0.2	0.6	1.1

NOTA: n.c. = no corresponde.

a. Al 30 de junio de 2013.

caso de los proyectos ordinarios, los gobiernos de los países receptores, incluidos sus reparticiones y organismos con diversos grados de gobernanza, son los principales contribuidores de cofinanciamiento, seguidos por los Organismos del FMAM y luego por fuentes del sector privado. El orden de estas fuentes de cofinanciamiento siguieron igual del FMAM-3 al FMAM-5. Durante este periodo, los gobiernos contribuyeron 34-45% del cofinanciamiento, los Organismos del FMAM contribuyeron 24-49% y el sector privado 15-16%. Las organizaciones bilaterales

representaron 4-7%; las contribuciones de las organizaciones no gubernamentales (ONG) ascendieron a 2% del total.

El grado de materialización del cofinanciamiento para la cohorte de proyectos culminados del ERG5 fue 147% del monto prometido en oportunidad de la ratificación de la Directora Ejecutiva. Se trata de proyectos de periodos anteriores del FMAM, por lo tanto es probable que no proporcionen una buena predicción de cómo pueden llegar a resultar los niveles actuales de cofinanciamiento prometido. Sin

CUADRO 4.2 COEFICIENTES DE COFINANCIAMIENTO MEDIO PARA PAÍSES CON CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES

CATEGORÍA DE PAÍS	PILOTO	FMAM-1	FMAM-2	FMAM-3	FMAM-4	FMAM-5 ^a
País menos desarrollado	0.2	1.6	1.8	2.4	2.6	4.0
Estado insular en desarrollo	0.3	0.4	1.1	2.1	2.5	4.0
País en desarrollo sin litoral	0.6	1.1	1.3	2.3	2.7	4.1
País pobre muy endeudado	0.4	1.6	2.1	3.5	2.9	4.0
Frágil	0.2	0.4	1.3	2.0	2.6	3.9
Coeficiente medio general	0.3	0.0	0.6	1.1	2.7	3.7

a. Al 30 de junio de 2013.

CUADRO 4.3 COEFICIENTES DE COFINANCIAMIENTO MEDIO POR ESFERA DE ACTIVIDAD Y MODALIDAD DE FINANCIAMIENTO

ESFERA DE ACTIVIDAD/ MODALIDAD	PILOTO	FMAM-1	FMAM-2	FMAM-3	FMAM-4	FMAM-5 ^a
Biodiversidad	0.3	1.0	1.3	1.8	2.3	4.3
Cambio climático	0.9	1.7	2.1	3.5	3.8	5.2
Aguas internacionales	0.3	1.0	1.2	1.9	3.1	5.8
Degradación de la tierra	n.c.	n.c.	n.c.	3.0	3.0	4.5
SACO	0.4	0.6	0.1	0.7	0.7	2.3
COP	n.c.	n.c.	1.0	1.1	2.0	4.0
Varias esferas	0.3	1.1	1.0	1.6	2.7	3.4
FPMA	n.c.	n.c.	n.c.	0.4	2.3	3.9
FECC	n.c.	n.c.	n.c.	1.7	3.5	7.1
FAPN	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	2.4

NOTA: n.c. = no corresponde.

a. Al 30 de junio de 2013.

embargo, la materialización ha aumentado notablemente con el tiempo, de 98% para la cohorte del ERG4 y 92% para los proyectos que se habían concluido antes. El Cuadro 4.4 presenta los coeficientes de cofinanciamiento medio para los proyectos del FMAM en todos los periodos de reposición del FMAM. Refuerza la conclusión de que los niveles de cofinanciamiento previsto de los proyectos aumentó del FMAM-3 al FMAM-4 y que se incrementó aún más durante el periodo del FMAM-5. El aumento de los coeficientes medios ha sido más pronunciado del FMAM-3 al FMAM-5, en comparación con el incremento del promedio de la cartera —un aumento del 236% en el coeficiente medio en comparación con el aumento del 47% en el coeficiente de la cartera. El considerable aumento observado en los coeficientes medios durante el FMAM-5 indica que los proponentes de un proyecto “promedio” (valor medio) tenían que movilizar cofinanciamiento que no sólo fuera sustancialmente superior al nivel esperado durante la fase piloto hasta el FMAM-3, sino también superior al nivel previsto durante el FMAM-4. Las cifras demuestran que los asociados del FMAM ponen más empeño en generar mayores niveles de cofinanciamiento.

Si bien es sólida la razón fundamental de emplear un enfoque gradual para buscar cofinanciamiento en función del diseño del proyecto, la participación en los beneficios ambientales de alcance mundial en la combinación de beneficios del proyecto y las circunstancias del país, no hay suficientes pautas con respecto a los niveles de cofinanciamiento previstos para los distintos tipos de proyectos. En

ausencia de una orientación clara, la aplicación de los requisitos relacionados con el cofinanciamiento no es considerada transparente por otras partes interesadas de la alianza, especialmente por los asociados en los países receptores. La falta de orientación en este aspecto crea también una asimetría de información, dado que los proponentes de proyectos no están seguros de lo que pretende la Secretaría del FMAM; toda esta situación genera demoras durante la fase de preparación del proyecto, especialmente para los países y los Organismos que tienen menos experiencia en materia de preparación de proyectos del FMAM.

Es necesario volver a calibrar el enfoque que el FMAM emplea respecto del cofinanciamiento. Dados los beneficios que representa el cofinanciamiento, por cierto que es necesario promoverlo. Pero en vez de **maximizarlo**, el proceso tiene que centrarse en garantizar la **suficiencia** del cofinanciamiento. Cuando los compromisos de cofinanciamiento indicados en las propuestas de proyectos sean bajos, es necesario pensar en otros factores mitigantes, tales como la importancia de las contribuciones técnicas no monetizadas por parte de las instituciones aliadas, las garantías brindadas por el país receptor con respecto a los cambios de políticas, los compromisos del país de efectuar el seguimiento de las actividades, etc., ninguna de las cuales puede contarse como cofinanciamiento, pero sí pueden tener mayor aplicabilidad a lo que un proyecto del FMAM intente lograr.

Se deben establecer niveles realistas de cofinanciamiento para los grupos de países que tengan

CUADRO 4.4 COEFICIENTES DE COFINANCIAMIENTO MEDIO POR TIPO DE PROYECTO

TIPO DE PROYECTO	PILOTO	FMAM-1	FMAM-2	FMAM-3	FMAM-4	FMAM-5 ^a
Global	0.3	0.0	0.6	1.1	2.7	3.7
Proyecto ordinario	0.4	1.1	1.8	2.8	3.1	4.5
Proyecto mediano	n.c.	1.2	1.1	1.3	1.7	2.6
Actividad de apoyo	0.1	0.0	0.0	0.1	0.2	1.1

NOTA: n.c. = no corresponde.

a. Al 30 de junio de 2013.

circunstancias concretas y se pueden incluir las expectativas en la programación en el plano nacional. En la actualidad, como lo ilustra el Cuadro 4.2, todos los grupos de países convergen en altos porcentajes de cofinanciamiento que son similares. Hay que aceptar y afinar los niveles de cofinanciamiento por esfera de actividad e intervención. Los niveles altos de cofinanciamiento previsto puede producir menos innovaciones y asunción de riesgos en el FMAM, dado que normalmente es más difícil obtener cofinanciamiento para enfoques relativamente nuevos e intervenciones más innovadoras.

Teniendo en cuenta los altos niveles de cofinanciamiento y la función fundamental que el cofinanciamiento tiene para asegurar una base sólida para el financiamiento básico, así como para contribuir considerablemente a la prestación de beneficios ambientales de alcance mundial, el FMAM debe ser

más concreto al señalar qué niveles de cofinanciamiento son adecuados y aconsejables en qué países y esferas de actividad (y en proyectos que abarquen varias esferas de actividad). Ello genera las siguientes recomendaciones concretas:

- 14 Se tiene que actualizar la orientación de cofinanciamiento en el FMAM y establecer los niveles previstos de cofinanciamiento en forma más realista.
- 15 Teniendo en cuenta los altos niveles de cofinanciamiento materializado, el FMAM deberá dejar de buscar garantías por adelantado como lo hace actualmente y deberá alentar a los asociados en el terreno a proseguir buscando soluciones adecuadas que lleven a obtener altos niveles de cofinanciamiento, financiamiento sólido de los puntos de referencia y mayores beneficios ambientales de alcance mundial.

DE LA PROGRAMACIÓN A LOS PROYECTOS

El Documento Técnico 18 del ERG5 proporciona pruebas evaluativas del ciclo del proyecto. Muestra las demoras considerables que involucra mover las propuestas de los proyectos de un punto de decisión del FMAM al siguiente y brinda las razones de esas demoras que pueden solucionarse mediante una mayor racionalización. Concluye que la mayor capacidad potencial de reducciones en las demoras se encuentra en pasar

el proceso de toma de decisiones de los proyectos a los programas. En el ERG-5, el Consejo aprobó varios programas; cuando los Organismos tienen juntas directivas para aprobar los proyectos, no se exige la presentación del FIP para los proyectos individuales dentro de los programas aprobados, entonces esos proyectos van directamente a la ratificación de la Directora Ejecutiva. El Cuadro 5.1 describe los intervalos que hay entre los diversos

CUADRO 5.1 PLAZO PROMEDIO ENTRE LOS PUNTOS DE DECISIÓN DEL CICLO DE PROYECTOS DEL FMAM

PUNTO DE DECISIÓN	FMAM-5			FMAM-4		
	PLAZO EN EL QUE X% DE LOS PROYECTOS LLEGAN A LA SIGUIENTE ETAPA					
	25%	50%	75%	25%	50%	75%
Presentación de la FIP → ratificación de la Directora Ejecutiva (meses)	22.0	—	—	22.0	28.0	43.0
Presentación de la FIP → aprobación del Consejo (meses)	2.8	6.3	17.0	4.3	7.6	13.0
Presentación de la FIP → aceptación (meses)	1.0	4.2	14.7	1.0	3.9	12.6
Aceptación → aprobación del Consejo (meses)	1.6	1.7	1.9	1.9	2.2	3.4
Presentación de la FIP → respuesta de la Secretaría (días hábiles)	3	8	13	2	6	12
Aprobación del Consejo → ratificación de la Directora Ejecutiva (meses)	14.7	19.7	—	12.1	18.1	23.9
Aprobación del Consejo → primera presentación para la ratificación (meses)	12.1	18.0	—	9.5	13.7	20.3
Primera presentación para ratificación → ratificación (meses)	1.9	3.1	5.2	1.7	2.8	4.8
Solicitud presentación para ratificación de la Directora Ejecutiva → Respuesta de Secretaría (días hábiles)	6	10	15	7	11	22

NOTA: — = no se dispone.

puntos de decisión a lo largo del ciclo de proyectos del FMAM, y documenta el considerable plazo involucrado. Estos datos demuestran la urgencia de cambiar el rumbo más hacia los enfoques programáticos.

5.1 DE LA (PRE-) IDENTIFICACIÓN A LA APROBACIÓN DEL CONSEJO

Ningún dato está disponible en la **fase de pre-identificación** hasta el momento en que se presenta el FIP a la Secretaría del FMAM y se registra en el Sistema de información sobre la gestión de los proyectos. El primer intervalo identificable ocurre entre la presentación y la aceptación del FIP por parte de la Secretaría (Figura 5.1). En casi 25% de los casos de presentación de FIP, se otorga la aprobación en el plazo de un mes. La aprobación del siguiente 25% de FIP toma mucho más tiempo, y el plazo necesario puede llegar a ser de más de cuatro meses. El plazo aumenta a más de un año cuando se tiene en cuenta el siguiente 25% de FIP que alcanza la aprobación. Cabe destacar que alrededor del 50% de los conceptos de proyectos sufren retrasos

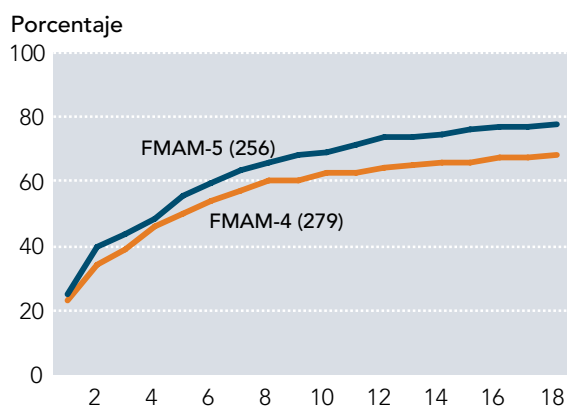
importantes de más de un año, incluso antes de que el periodo de 18 meses entre la aprobación del concepto por parte del Consejo y la ratificación de la propuesta del proyecto por parte de la Directora Ejecutiva empiece a correr.

Si bien la aprobación del FIP del FMAM-5 muestra una mejora notable con respecto al FMAM-4, los retrasos que todavía hay no constituyen una situación aceptable. Corresponden a dos cuestiones:

- Es necesario encarar las causas de los retrasos.
- Es necesario entender mejor esta fase para establecer expectativas que sean aceptables y realistas.

Los datos empíricos de la evaluación demuestran que hay dos motivos que generan los retrasos entre la presentación del FIP y su aprobación. Los requisitos de cofinanciamiento constituyen la primera razón. Durante el FMAM-5, la Secretaría se rehusó con frecuencia a aprobar propuestas hasta que las promesas de cofinanciamiento alcanzaran niveles más elevados que los propuestos. El Documento Técnico 21 del ERG5 establece que este requisito se presenta en forma muy prematura dentro del proceso. El cofinanciamiento no debe ser un factor de retraso a esta altura. Dado el largo plazo que transcurre hasta la aprobación final del proyecto cuando los arreglos de cofinanciamiento ya tienen que estar listos, cualquiera de esos arreglos en la etapa de concepto son tentativos, como mucho, aun cuando se incluyan cartas que prometan cofinanciamiento. Por ejemplo, casi nunca se materializa el cofinanciamiento del sector privado en la forma que se promete en el FIP, dado que el tiempo que transcurre hasta la aprobación es sencillamente muy prolongado para el sector privado. Dado que el cofinanciamiento en el FMAM sigue superando las promesas que se realizan en oportunidad de aprobarse el proyecto, no hay motivo alguno para que el cofinanciamiento sea un factor de retraso en la etapa del FIP. Ello no implica que se debe abandonar la búsqueda de cofinanciamiento en dicha etapa, sino que se presentan **intenciones** de cofinanciamiento en vez de **compromisos** y que el

FIGURA 5.1 MESES DE LA PRIMERA PRESENTACIÓN DE LA FIP A LA APROBACIÓN DE LA FIP



NOTA: Los datos no incluyen los métodos programáticos.

cumplimiento de tales intenciones queda para el punto de decisión en que se aprueba el proyecto.

La segunda causa de los retrasos entre la presentación del FIP y su aprobación residen en el creciente número de reiteraciones del FIP que hay entre la Secretaría y el Organismo correspondiente. Los FIP que se aprueban de inmediato o que sólo tienen una segunda presentación tienden a ser aprobados de manera oportuna. Aquellos FIP que tienen más de dos presentaciones tienden a retrasarse mucho. Los FIP que tienden a ser problemáticos, porque es necesario presentarlos más de dos veces, no deberían seguir en el sistema o deberían estar sujetos a otras medidas. En béisbol, cuando se cometen tres fallos, el bateador queda afuera, y el FMAM debiera tener el valor de expulsar a un concepto que no funciona y hacerlo cuanto antes mejor. Los conceptos pueden quedar bloqueados y demorados como consecuencia de malentendidos, los que podrían ser resueltos si los FIP que tienen que ser presentados por tercera vez se convirtieran en el asunto a tratar en una reunión entre la Secretaría y el Organismo, a fin de identificar el motivo por el cual el FIP no puede avanzar, qué se necesita para que sea aprobado, o bien si es necesario rechazarlo de plano. Una reunión de ese tipo presentaría, sin duda, una carga adicional en materia de tiempo para el personal de Secretaría y del Organismo, pero esa carga podría compensarse posiblemente con la reducción del tiempo que no se dedica a volver a presentar reiteradamente los FIP cada vez más retrasados.

La dificultad residen en comprender mejor el proceso del FIP y ubicarlo mejor en el ciclo del FMAM. Si la programación va a cumplir una función más importante, en principio, una gran parte de los conceptos de proyectos va a estar disponible al comienzo del periodo de reposición. Una parte fundamental de la programación sería entonces distribuir temporalmente las propuestas, dado que no puede ingresar todas juntas y en forma inmediata al ciclo porque el financiamiento para la programación llega al FMAM con el transcurso del tiempo. Este factor subraya la necesidad de acelerar las transferencias de fondos prometidos

al Fondo Fiduciario del FMAM, para que puedan utilizarse para comprometerse a proyectos nuevos. Una vez que se logre una mejor programación, la presentación de conceptos de proyectos individuales deja de ser un factor importante de retrasos en el FMAM. Además, se logrará tener una mejor perspectiva de por qué algunas propuestas habrán de esperar más tiempo para convertirse en proyectos, dado que la reducción gradual del apoyo estaría incluida en la programación y se conocería desde el principio.

Como ya se señaló, el tiempo que transcurre entre la aceptación y aprobación del FIP por parte del Consejo del FMAM se redujo en el FMAM-5 en comparación con el FMAM-4 y tiende a ser de uno a dos meses. Como hay dos reuniones del Consejo por año, se dispone de dos fechas concretas para el ingreso de los FIP en el programa de actividades: un mes antes de cada reunión del Consejo. Entonces, queda por descontado que transcurrirán dos meses, como promedio, entre la aceptación y aprobación de un FIP. La única forma de acortar este periodo sería que la aprobación del programa de actividades fuera a convertirse en un proceso continuo del Consejo que fuera similar al punto de decisión de la ratificación de la Directora Ejecutiva, quien publicaría los FIP ingresados en el programa, sin objeciones, en un plazo de un mes. Si los miembros del Consejo presentaran objeciones, el FIP puede pasar a ser tema de debate en la siguiente reunión del Consejo.

En conclusión, se efectúan las siguientes recomendaciones para fortalecer la fase de identificación del FMAM:

- 16 Se deberá fortalecer la función de los programas y los marcos de programación. El Consejo deberá aprobar los documentos de programación que pudieran resultar en propuestas de proyectos para la ratificación de la Directora Ejecutiva, incluida la programación por países.
- 17 En el caso de los proyectos tradicionales, se deberán reducir los requisitos del FIP a cuestiones de requisitos necesarios.

- 18 En el caso de aquellos conceptos de proyectos que generen más de dos interacciones entre el Organismo correspondiente y la Secretaría del FMAM, se deberán organizar talleres de diagnóstico para resolver los problemas.
- 19 La aceptación del FIP y del programa de trabajo podría convertirse en un solo punto de decisión si el Consejo lo delegara a la Directora Ejecutiva con las mismas condiciones que la ratificación de la Directora Ejecutiva: se publicarían las aceptaciones de los FIP sin objeciones.

5.2 DE LA APROBACIÓN DEL CONSEJO A LA RATIFICACIÓN DE LA DIRECTORA EJECUTIVA

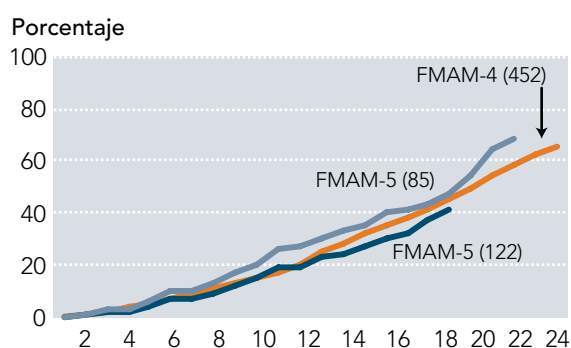
El Documento Técnico 18 del ERG5 brinda un panorama sombrío de los periodos que transcurren entre la aprobación del programa de trabajo en el Consejo y la ratificación de la Directora Ejecutiva. Para dichos periodos, el mandato ha sido de 18 meses para los proyectos ordinarios. La Figura 5.2 muestra que sólo 38-44% de las aprobaciones en el marco del FMAM-5 cumplen la norma de 18 meses. Cuando se excluyen del análisis los proyectos del

enfoque programático, sólo 36-41% de los proyectos ordinarios del FMAM-5 son aprobados dentro del plazo fijado de 18 meses. Ello pareciera ser una falla tremenda e inaceptable de parte del FMAM en pro de acrecentar su eficiencia. Sin embargo, al estudiar las razones que están detrás de este desfasamiento cronológico surge un panorama menos sombrío y se pueden identificar puntos de acción concretos que podrían ayudar considerablemente.

Al igual que en la etapa de aceptación del FIP, la Secretaría y los Organismos entablan comunicaciones respecto de las propuestas presentadas para la ratificación de la Directora Ejecutiva y, al igual que en la etapa del FIP, una gran proporción de los proyectos son objeto de reiteradas presentaciones. La cantidad de veces que se presentan y vuelven a presentar aumentó del FMAM-4 al FMAM-5. Y nuevamente, al igual que en la etapa del FIP, se debe limitar la cantidad de veces que se vuelva a presentar, con el correspondiente diagnóstico de los proyectos y la solución de sus problemas en vez de someterlos a un proceso de idas y venidas que genera más retrasos.

La revisión efectuada por el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial de la asociación de dicho Banco con el FMAM (IEG 2013) recoge los comentarios de los jefes del equipo de tareas del Banco Mundial. Según esa revisión, en el momento de la preparación del FIP, es probable que se disponga de poca información de los diversos requisitos de la plantilla del FIP. Señala también que, en algunos casos, los jefes del equipo de tareas “admitió que simplemente se suponía la información que no estaba disponible en esa primera etapa. Posteriormente ello generó discrepancias con la información provista en el momento de la ratificación de la Directora Ejecutiva, cuando la Secretaría solicitaba explicaciones que resultaban en un proceso de idas y venidas” (IEG 2013, 51). Esto subraya la necesidad de centrar la etapa de identificación en cuestiones relativas a los requisitos necesarios únicamente. En otras palabras, si la etapa de identificación involucra menos información detallada, la etapa de ratificación de la Directora Ejecutiva no se verá plagada de discrepancias en materia de información.

FIGURA 5.2 MESES DE LA APROBACIÓN DEL CONSEJO A LA RATIFICACIÓN DE LA DIRECTORA EJECUTIVA



NOTA: Los datos no incluyen los proyectos cancelados.

De los proyectos presentados para la ratificación de la Directora Ejecutiva, 23% de las presentaciones en el FMAM-3, 39% de las presentaciones en el FMAM-4 y 50% de las presentaciones en el FMAM-5 recibieron comentarios relacionados con el SyE. Los revisores de la Secretaría evaluaron los documentos presentados en relación con el SyE y encontraron que la mayoría (65%) de las propuestas del FMAM-5 estaba incompleta. Esta incidencia es superior al FMAM-3 (53%) y FMAM-4 (50%). Otra cuestión generalizada en relación con el SyE que se identificó en las presentaciones del FMAM-5 involucró la inclusión o revisión de indicadores, lo que sucedió en el caso del 43% de las presentaciones que recibieron comentarios relativos al SyE en la cohorte del FMAM-5, en comparación con 36% de las presentaciones de FMAM-3 y FMAM-4. Este aumento subraya la necesidad de reducir la carga de SyE según está incorporada en el marco de la GBR.

Las inquietudes relacionadas con el cofinanciamiento que se observaron en la revisión de los documentos presentados para la ratificación de la Directora Ejecutiva incluyen falta de confirmación de parte de los cofinanciadores y la necesidad de abordar el riesgo de que no se materialice el cofinanciamiento. En alrededor de un cuarto de las presentaciones hechas para la ratificación de la Directora Ejecutiva que recibieron comentarios relativos al cofinanciamiento, la Secretaría solicitó un aumento en el grado de cofinanciamiento prometido. En comparación con el FMAM-4, durante el FMAM-5, hubo una disminución marginal en la incidencia de los comentarios relativos al cofinanciamiento en los informes de revisión para las presentaciones hechas para ratificación de la Directora Ejecutiva. Pero en comparación con el FMAM-3, tales comentarios son planteados con una frecuencia mucho mayor. Teniendo en cuenta que un alto grado de cofinanciamiento se materializa, estas inquietudes deben encararse de una manera diferente. En vez de exigir pruebas de compromisos firmes de todo el cofinanciamiento, se podría adoptar un porcentaje que tenga que obtenerse antes de la aprobación del proyecto, con lo cual se brinda más tiempo a los proponentes de proyectos

para obtener otro cofinanciamiento antes de que se inicie la implementación del proyecto.

Si se mantienen requisitos uniformes de cofinanciamiento para todos los países, es probable que se provoquen retrasos en aquellos países que no pueden generar altos niveles de cofinanciamiento. Las evaluaciones por país que ha realizado el FMAM han recopilado datos empíricos en este aspecto. Además de flexibilizar los requisitos de cofinanciamiento, deberán incorporar también una estimación más razonable de lo que se puede esperar —especialmente en los países menos adelantados, los que tienden a tener poco financiamiento público discrecional y en los pequeños estados insulares en desarrollo, los que tienden a estar relativamente aislados y tener menos apoyo diversificado de los donantes.

Los acontecimientos y las circunstancias externas inciden en los retrasos que se producen antes de la ratificación de la Directora Ejecutiva, por ejemplo, cuando hay cambios de gobierno, cuando se producen desastres naturales u ocasionados por el hombre, o bien cuando la situación económica-financiera cambia, como sucedió durante la crisis crediticia mundial. Por este motivo, habrá siempre un porcentaje de propuestas de proyectos que no van a cumplir la meta en materia de plazos, a pesar de que sean razonables.

En conclusión, se efectúan las siguientes recomendaciones para fortalecer la fase de ratificación del FMAM:

- 20 La modificación del marco de GBR del FMAM deberá generar una menor carga en materia de SyE en la etapa de ratificación de la Directora Ejecutiva, especialmente en el caso de los proyectos relacionados con varias esferas de actividad, para los cuales es necesario establecer pautas claras para el SyE y la aplicación de los instrumentos de seguimiento.
- 21 En el caso de aquellas propuestas para ratificación de la Directora Ejecutiva que generen más de dos interacciones entre el Organismo correspondiente y la Secretaría, se deberán

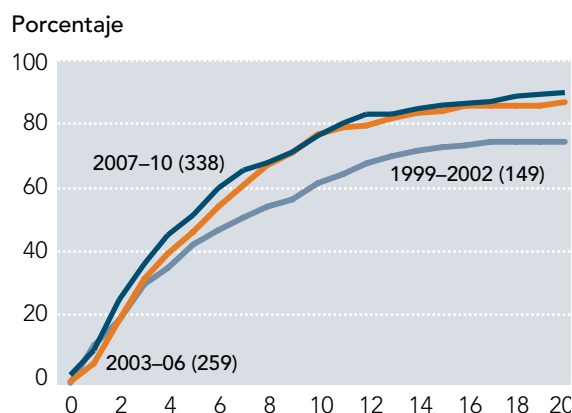
organizar talleres de diagnóstico para resolver los problemas.

- 22 Las disposiciones de cofinanciamiento no deben considerarse intocables a esta altura, dado que los proyectos financiados por el FMAM tienden a superar sus intenciones y a movilizar más cofinanciamiento que lo prometido una vez que llegan a la etapa de ratificación de la Directora Ejecutiva.
- 23 Los requisitos de cofinanciamiento tienen que ser diferentes para los distintos grupos de países, con menos exigencias para los países menos adelantados y los pequeños estados insulares en desarrollo.

5.3 DE LA RATIFICACIÓN DE LA DIRECTORA EJECUTIVA AL INICIO DE LA IMPLEMENTACIÓN

La Figura 5.3 ilustra el plazo que toma desde la ratificación de la Directora Ejecutiva al inicio de la implementación del proyecto. En el Cuadro 5.2, se presentan los datos para las dos fases incorporadas en este plazo, de la ratificación de la Directora Ejecutiva a la aprobación del Organismo, y de esta aprobación a la implementación. La figura muestra claramente que las principales ganancias obtenidas por la alianza del FMAM ocurrieron de 1999–2002 a

FIGURA 5.3 MESES DE LA RATIFICACIÓN DE LA DIRECTORA EJECUTIVA AL INICIO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO



2003–2006. Pero después de esa época se estabilizaron los resultados en ese aspecto y las cifras de la cartera correspondientes a los proyectos que fueron ratificados durante los periodos 2003–2006 y 2007–2010 son idénticas. Las carteras de proyectos del Banco Mundial y PNUD comparten tal tendencia. En el caso de PNUMA, las cifras demuestran resultados más bajos para el periodo 2007–2010, lo cual no afectó la tendencia global, dada la pequeña participación del Organismo en la cartera. Cuando se comparan los resultados de los Organismos durante el periodo 2007–2010, los proyectos del PNUD ratificados por la Directora Ejecutiva tenían

CUADRO 5.2 PLAZO MEDIO ENTRE LA RATIFICACIÓN DE LA DIRECTORA EJECUTIVA Y EL INICIO DEL PROYECTO

ETAPA DEL CICLO DEL PROYECTO	2007–2010		2003–2006		1999–2002	
	PLAZO (MESES) EN EL QUE X% DE LOS PROYECTOS RATIFICADOS LLEGAN A LA SIGUIENTE ETAPA					
	50%	75%	50%	75%	50%	75%
Ratificación de la Directora Ejecutiva → Aprobación del organismo	2.0	5.2	1.7	3.3	1.9	4.1
Aprobación del organismo → inicio del proyecto	1.0	9.5	1.2	6.7	1.0	10.7
Ratificación de la Directora Ejecutiva → inicio del proyecto	4.9	9.9	5.2	9.4	6.4	16.0

más probabilidades de empezar a implementarse al año de haberse ratificado que los proyectos de los demás Organismos del FMAM.

El tiempo que transcurre entre la primera vez que se presenta el FIP y la ratificación de la Directora Ejecutiva afecta el tiempo que toma de dicha ratificación al inicio de la implementación. Los proyectos que se movieron con más rapidez de la presentación del FIP a la ratificación de la Directora Ejecutiva fueron los que se implementaron con mayor rapidez. Pero aquellos proyectos que necesitaron más tiempo para llegar a la ratificación tomaron mucho más para su implementación. Este resultado podría deberse, posiblemente, a la pérdida de ímpetu que se produce cuando los proyectos se quedan retrasados en el inventario de proyectos en tramitación y las condiciones cambian en el terreno. La información recopilada en las entrevistas con las partes interesadas en los países receptores y con los Organismos del FMAM respalda de manera considerable esta hipótesis. Se reitera que los talleres de diagnóstico entre el personal del Organismo y de la Secretaría podría servir para identificar los conceptos y las propuestas de proyectos que sean más débiles y solucionar los problemas en una etapa preliminar, con lo que se reducirían los retrasos y se aseguraría que haya suficiente ímpetu.

5.4 IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROYECTOS

Una vez que se inicia el proyecto, es importante que las actividades del mismo se lleven a cabo de manera oportuna. Las prórrogas pueden aumentar los costos administrativos de la implementación del proyecto, precipitar la obsolescencia del diseño del proyecto y provocar una potencial reducción de la eficacia del proyecto. En algunos casos, las prórrogas pueden llevar a la reestructuración de un proyecto, o hasta su cancelación. Por otro lado, el Organismo de Ejecución puede considerar a veces que es necesario ampliar el plazo de implementación del proyecto y extenderlo más allá de la fecha de culminación prevista en el momento de su puesta en marcha para permitirle concluir con las entregas del proyecto y de esa forma incrementar las probabilidades de que el proyecto pueda alcanzar el impacto previsto. El Cuadro 5.3 muestra que hubo considerables mejoras en los plazos de implementación en el periodo 2003-06 en comparación con periodos anteriores. De los Organismos del FMAM, sólo se dispone de observaciones para el Banco Mundial y el PNUD. Los datos demuestran que de estos dos Organismos, los proyectos del Banco Mundial tienen más probabilidades de cumplirse de manera oportuna.

CUADRO 5.3 PORCENTAJE DE PROYECTOS CON PRÓRROGA DE LA FECHA DE FINALIZACIÓN

2003–2006			1999–2002			1992–1998		
50%	60%	75%	50%	60%	75%	50%	60%	75%
8.0	11.9	19.1	17.9	25.0	> 36.0	12.6	19.0	32.5

UNA ALIANZA VALIOSA EN UNA RED SOBRECARGADA

El Documento Técnico 17 del ERG5 brinda pruebas de la solidez de la alianza del FMAM. Se basa en encuestas, entrevistas, debates con grupos de interés, revisiones de políticas, registros históricos y datos evaluativos de otras evaluaciones y, lo que es más importante, en análisis de la red social por parte de Borgatti, Everett y Freeman (2002) que permite sacar conclusiones de los datos recopilados en una red.

Los datos empíricos recogidos demuestran que la red del FMAM se ha tornado más y más complicada con el transcurrir del tiempo. El ERG3 advirtió en 2005 que se había llegado a los límites de una organización de formación de alianzas (GEF IEO 2005). Desde ese año, varias decisiones tomadas redujeron la carga impuesta en la asociación o alianza, pero al agregarse nuevos aliados y poner mayor énfasis en las asociaciones, la red se está tornando cada vez más difícil, si no imposible, de manejar.

6.1 CRECIENTE COMPLEJIDAD

La complejidad de la estructura de la alianza del FMAM ha crecido en cuanto a la cantidad de actores, interacciones y mandatos. El FMAM incluye actualmente 183 donantes participantes y países receptores, habiendo aumentado el número de Organismos de asociados y proyectos de 3 a 12. Ha habido otros cambios como consecuencia de las decisiones del Consejo que procuran responder al creciente énfasis que hay en los círculos dedicados

al desarrollo en materia de mejorar la eficacia en función del costo, la rendición de cuentas y la motivación nacional. Además ha habido un cambio gradual en pro de procedimientos y requisitos operativos más elaborados para el financiamiento del FMAM y, en general, a una mayor formalización en todo el sistema. Algunas veces, las consecuencias previstas, pero a menudo imprevistas, de estas decisiones han provocado una mayor carga en toda la red y costos más altos en las transacciones, así como un cambio gradual de las funciones entre las distintas instituciones que participan en el FMAM. Teniendo en cuenta el envoltorio plano de los recursos financieros y el mayor número de mandatos, países miembros, Organismos y requisitos operativos, aumentó también la competencia por los recursos disponibles. Las respuestas a estos cambios varía entre las distintas instituciones y actores. Algunos aumentaron su participación en el FMAM y están contentos de tener acceso a los recursos del FMAM. Otros se retiran del FMAM, pero la mayoría cuestiona la medida en que el FMAM sigue siendo una asociación o alianza.

Cuando el FMAM inició su fase piloto en 1991, había 65 países receptores y ninguna estructura rectora formal. La formalización de los vínculos entre los países, así como con los tres convenios de Río por intermedio del Instrumento del FMAM en 1994 aumentó la cantidad de países receptores a 134 y el total de actores dentro de la estructura (sin incluir los países donantes que no eran receptores) a 147 (Cuadro 6.1). Desde ese entonces, la expansión de la cantidad de convenios y Organismos del FMAM, así como el posterior aumento del número

CUADRO 6.1 CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE GOBERNANZA DEL FMAM

RUBRO	PILOTO	1994	PRESENTE
Número de actores	71	147	174
Grado de interacción necesaria para tomar decisiones (%) ^a	0.5	2.0	5.0

a. Proporción de interacciones existentes respecto de todas las interacciones posibles en una red. No incluye las decisiones fiduciarias que involucran al Fiduciario del FMAM.

de países receptores, acrecentó esta cantidad a 174. Ello representa 18% de aumento en el número de asociados. Sin embargo, el grado de interacciones necesarias para tomar decisiones aumento de 2% a 5%, lo que representa un aumento del 96% en términos relativos. El grado de interacción que se necesita para tomar decisiones (densidad de la red) es la proporción de interacciones existentes respecto a todas las posibles interacciones en una red, por ejemplo, si cada actor interactúa y colabora con cada uno de los otros actores que forma parte de la red del FMAM. Como la mayoría der los 202 actores incluidos en este análisis de la red no interactúa directamente, el porcentaje de interacciones es pequeño. Por lo tanto, es el cambio relativo en los porcentajes lo que revela el cambio real en la red.

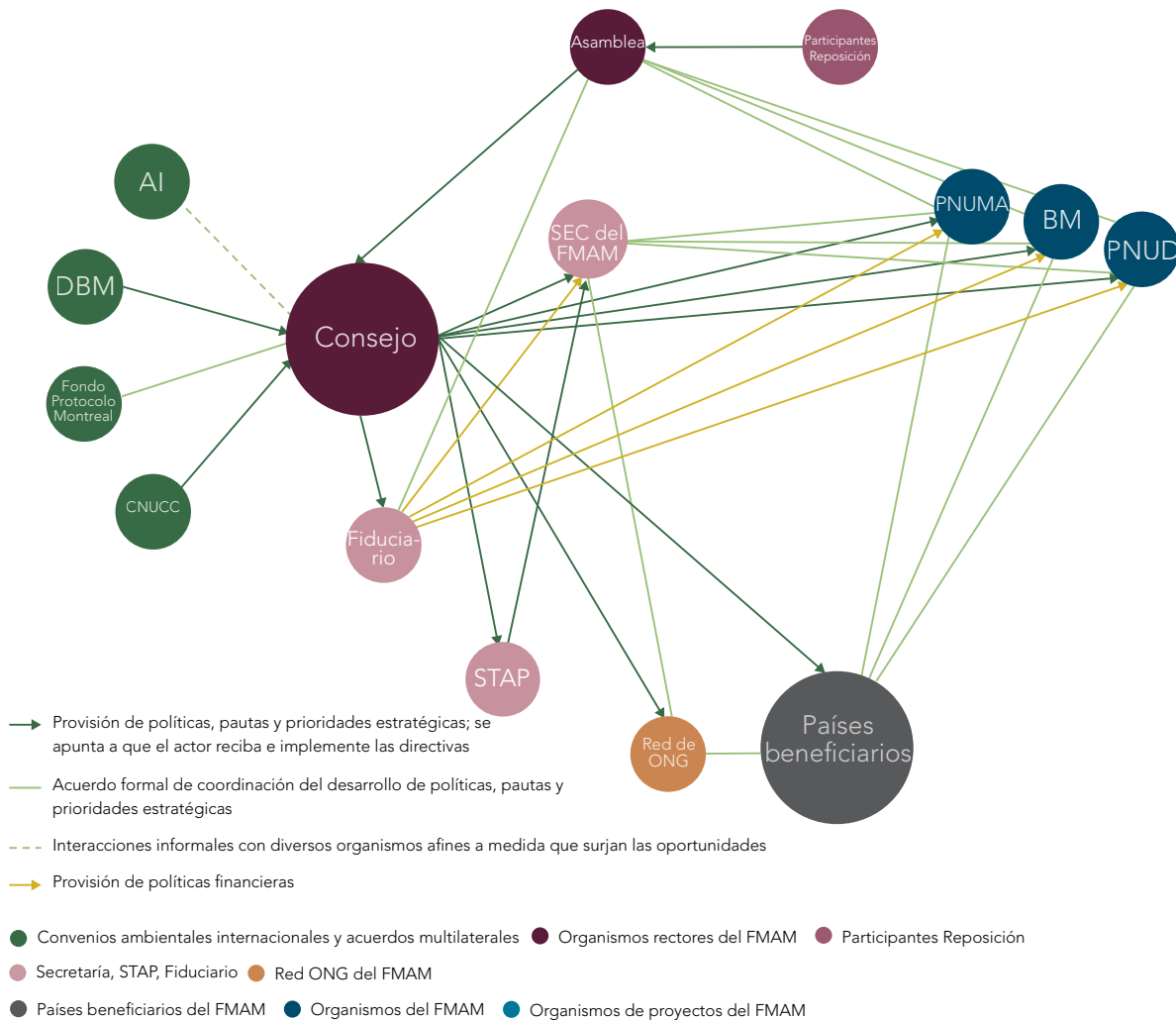
Dicho cambio refleja el aumento en el número de mandatos en virtud de los cuales funciona el FMAM. Además de las cuatro esferas originales de actividad, se ha solicitado al FMAM que preste su apoyo a los convenios mundiales sobre COP, desertificación y mercurio. Aparte del Fondo Fiduciario del FMAM, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático ha pedido también a la Secretaría del FMAM que administre otros dos fondos que prestan apoyo a países menos adelantados y actividades de adaptación (el FPMA y FECC). La Secretaría del FMAM proporciona también servicios de secretaría a la Junta Directiva del Fondo de Adaptación establecido en virtud del Protocolo de Kyoto. El impulso cada vez mayor hacia las sinergias entre los convenios ha impuesto otras exigencias en materia de coordinación también, como en el análisis de los proyectos relacionados con varias esferas de actividad.

El aumento en el grado de interacciones necesarias resalta el carácter colaborativo de la toma de decisiones entre los Organismos del FMAM y la Secretaría, tal como está previsto por el Instrumento del FMAM en el espíritu de asociación o alianza. Esta forma de tomar decisiones se llevó a cabo de una manera relativamente acertada entre los tres Organismos Ejecutores originales mediante reuniones periódicas coordinadas por la Secretaría. En la actualidad, sin embargo, el aumento que triplicó la cantidad de Organismos que tienen que formar parte de las decisiones que se toman, acoplado con el incremento en la cantidad de mandatos que pesan sobre la Secretaría, tanto de los convenios como del Consejo, ha acrecentado de manera exponencial la necesidad de coordinación y centralización de las funciones administrativas, según lo ilustrado por las Figuras 6.1 y 6.2.

6.2 FUNCIONES CAMBIANTES

La mayor necesidad de coordinación y la introducción de un sistema de asignación de recursos cambió las funciones que desempeñan los países, los Organismos y la Secretaría. Como se señaló antes, el ERG3 advirtió que el FMAM podría alcanzar los límites de lo que se podía hacer con una organización en red. Por ejemplo, remarcó el riesgo de los mecanismos del tipo de los grupos de tareas y las reuniones con el coordinador ejecutivo como algo que ya no era eficaz al ampliarlos para incluir los siete Organismos Ejecutores nuevos. El ERG4 se hizo eco de dicha inquietud. En el FMAM-4, la decisión de incluir a los Organismos Ejecutores en las decisiones

FIGURA 6.1 ESTRUCTURA DEL FMAM PARA TOMAR DECISIONES SOBRE POLÍTICAS, PAUTAS Y PRIORIDADES ESTRATÉGICAS: 1994



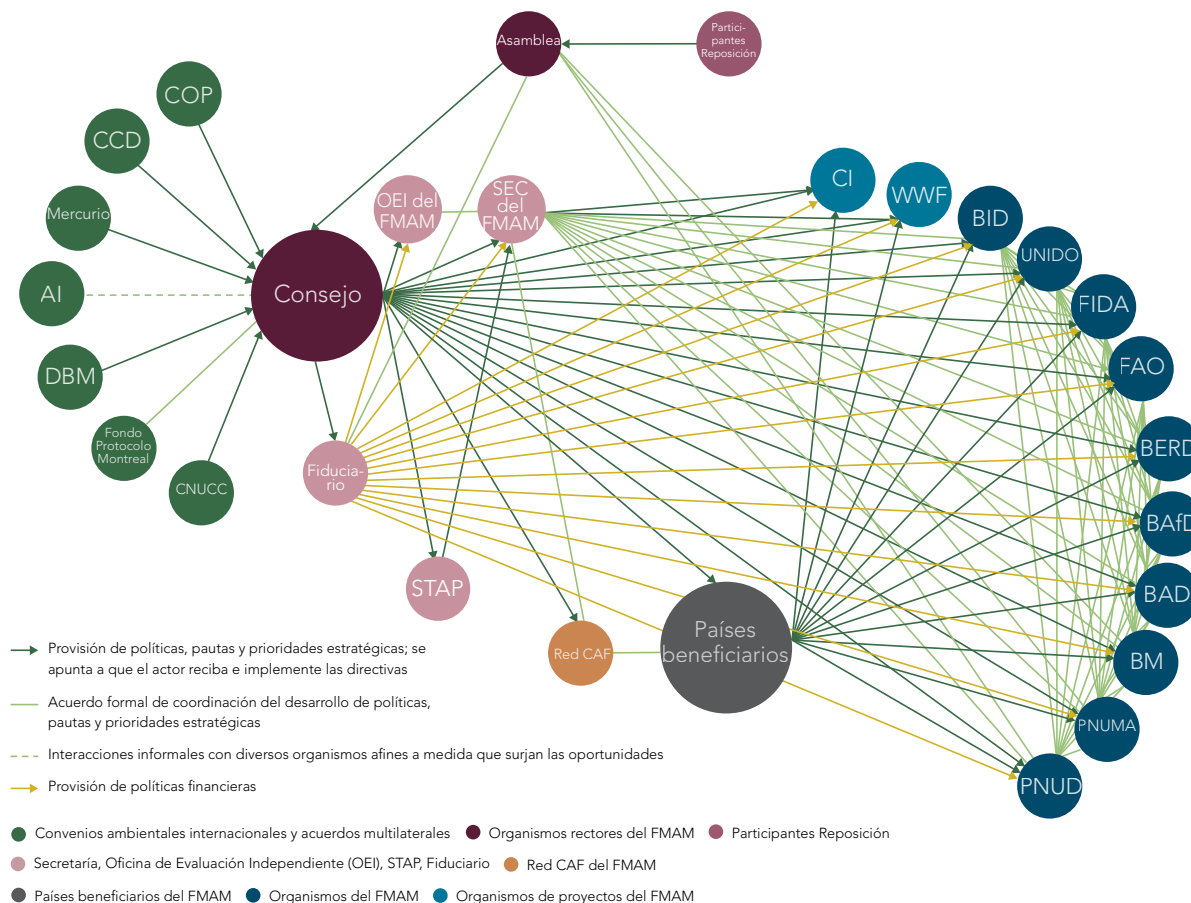
NOTA: Los círculos más grandes indican funciones más centrales en la toma de decisiones.

corporativas y la implementación completa de los proyectos estuvo acompañada de la introducción del MAR y un marco de GBR formalizado.

Como consecuencia del MAR, los países, con pleno conocimiento de los fondos que disponían, empezaron a participar más directamente en la programación de las asignaciones del FMAM. La Figura 6.2 ilustra la forma en que las decisiones que se toman a nivel país pasaron de un proceso de mayor consulta en 1994 (líneas de color verde claro) a un enfoque más directo (líneas de color verde oscuro), y cómo los países tienen ahora un mandato

más sólido para decidir respecto de las prioridades estratégicas en el desarrollo de la cartera. El mayor número de Organismos para elegir y la percepción modificada de la programación generó un incremento 12 veces mayor en el grado de interacciones que realizan los PAO para ejercer su poder de decisión. La evaluación de los modos disponibles de comunicación y el grado en que se comunican los temas pertinentes, y la frecuencia en que se lo hace, demuestra que las actividades de comunicación de un PAO típico aumentó 1,3 veces desde el FMAM-4, especialmente en lo que concierne a liderar la

FIGURA 6.2 ESTRUCTURA DEL FMAM PARA TOMAR DECISIONES SOBRE POLÍTICAS, PAUTAS Y PRIORIDADES ESTRATÉGICAS: PRESENTE



NOTA: Los círculos más grandes indican funciones más centrales en la toma de decisiones.

coordinación con las partes interesadas del país mediante diálogos con actores nacionales, talleres con grupos ampliados de países y EFCN. Al incrementarse el número de Organismos y acrecentar la función de la programación, los PAO pueden tener ahora más participación en los proyectos y confrontan dificultades para cumplir con dicha función.

En el FMAM-4, la Secretaría asumió el papel de apoyar directamente a los PAO y grupos de países, responsabilidad que había sido asignada antes al PNUD debido a su amplia red de oficinas de representación en los países. El equipo de relaciones externas de la Secretaría fue ampliado para ocuparse de esto. Si bien se duplicó la dotación de personal, los mandatos de comunicaciones de

la Secretaría se cuadruplicaron desde antes del FMAM-4. Del mismo modo, los PAO han duplicado su participación en las comunicaciones del FMAM. El grado de comunicación es la suma de todas las interacciones en que un actor participa dentro de la red. Cada interacción con otro actor se mide empleando un índice que integra la frecuencia e intensidad (es decir, el grado de consenso o preparación necesario para que se lleve a cabo una tarea) de comunicación. El índice suma también la diversidad de los temas que se comunican, así como los distintos modos por los que se comunican dichos temas. La suma de todos estos índices es el grado de comunicación del actor con todos los demás actores de la red, según lo ilustra la Secretaría y el PAO en el Cuadro 6.2.

CUADRO 6.2 CAMBIO EN EL GRADO DE ACTIVIDAD DE COMUNICACIÓN (%)

ACTOR	ANTES DEL FMAM-4	DESPUÉS DEL FMAM-4
Secretaría del FMAM	2	13
Punto de esfera de actividad operativa	4	10

6.3 DIFICULTADES EN LA COORDINACIÓN

Las tensiones que se observan en la red indican que la coordinación de la estructura actual se ha tornado cada vez más difícil de sustentar y confronta otros problemas, especialmente en vista de la inclusión de los Organismos de proyectos del FMAM (2 de los cuales han sido acreditados), lo que podría generar un grupo de otros 10 asociados, casi siete veces más la cantidad que había antes del FMAM-4. La mayoría de los entrevistados de los Organismos y la Secretaría señalaron que habían disminuido las consultas durante el desarrollo de las políticas operativas.

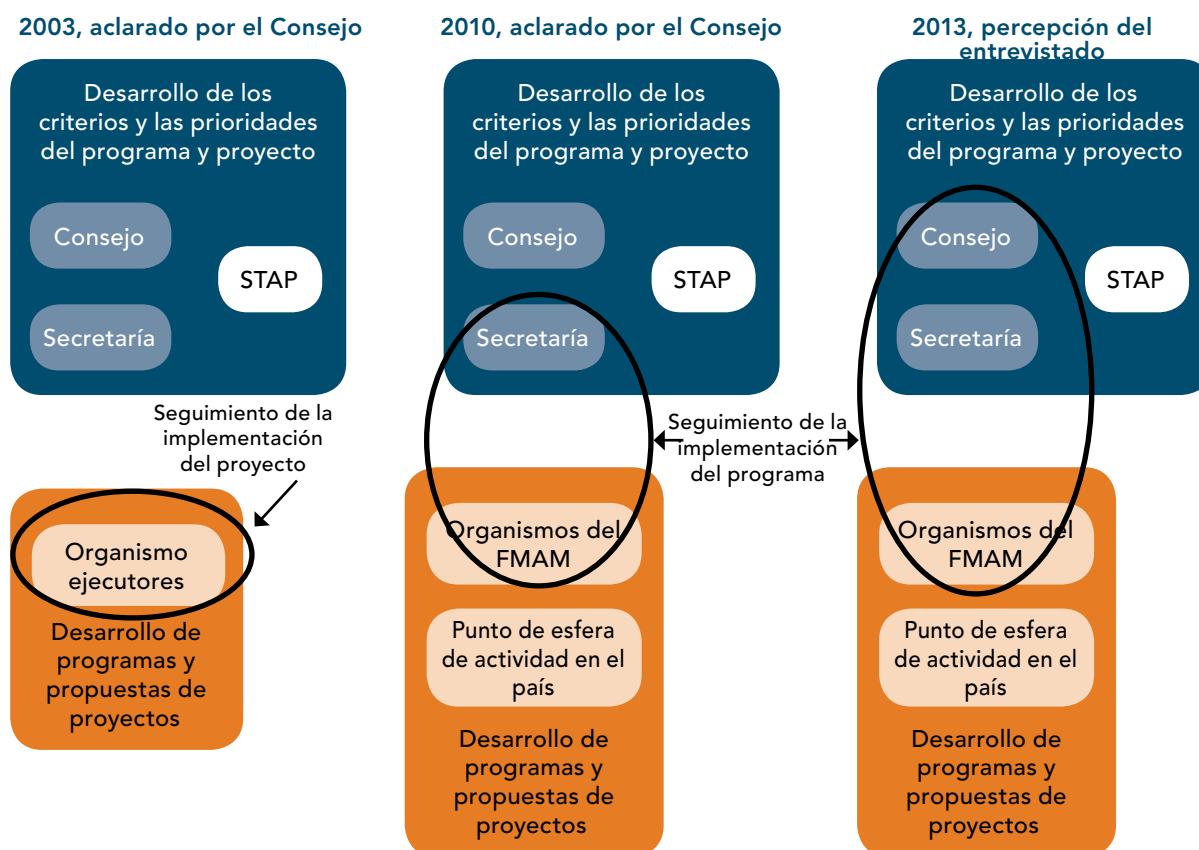
La Secretaría se ha ocupado de la difícil tarea de coordinar lo que se ha convertido en una estructura poco manejable y es conscientemente más selectiva en los documentos que envía a los Organismos para recibir sus comentarios u opiniones. En el caso de algunos análisis corporativos, todos los Organismos ahora tienen que estar representados por un solo Organismo a fin de reducir los gastos. A los Organismos les preocupa que, al haberse reducido su participación, el Consejo prosiga suponiendo que el grado de colaboración en materia de formulación de políticas no ha cambiado. Los Organismos del FMAM, cuya función cambió más que ninguna otra en cuando a la toma de decisiones de colaboración corporativa, consideran que se trata de un alejamiento del principio de asociación o alianza en función del cual se creó el FMAM. Si bien algunos Organismos lo ven como una falta de transparencia y consideración de sus inquietudes al tomar decisiones, la Secretaría lo considera simplemente como la solución logística más viable. Algunos Organismos señalaron que sólo porque había más instituciones involucradas, había menos

tiempo para que cada uno de los Organismos hablara durante las reuniones de los grupos de tareas, por ejemplo, lo que actualmente tiende a realizarse con menos frecuencia y de manera más remota que presencial.

Se ha observado una situación similar en el plano de los proyectos. El mayor número de Organismos y la introducción de reformas en el ciclo de proyectos que involucra el proceso de revisión de proyectos ha producido más comunicaciones frecuentes de carácter virtual, pero menos análisis real de los problemas del proyecto en sí; tales análisis, según lo señalaron los entrevistados, acelerarían notablemente el proceso y reducirían las frustraciones que tienen todas las partes. Según lo que perciben los Organismos, estas reiteradas interacciones surgen también de una falta de claridad en la aplicación de los criterios para la aprobación de proyectos, dado que diferentes administradores de programas exigen distintos niveles de detalle, por ejemplo.

Los debates realizados con los grupos de discusión establecieron que muchos de los Organismos están convencidos de que la actual estructura de cuotas no proporciona financiamiento suficiente para que haya una supervisión de proyectos de alta calidad. Por ende, según opinión del personal entrevistado en los Organismos, el tiempo del personal y de la administración de los Organismos que se dedica a responder a las solicitudes de la Secretaría impone costos altos que a menudo agregan poco o ningún valor al proyecto. Esto a su vez origina preocupación con respecto a la función apropiada del personal de la Secretaría durante las fases operativas y muchos miembros del personal de los Organismos se quejaron de la lenta actuación de las misiones dentro de la Secretaría (Figura 6.3). Se trata de una observación que va más allá del nivel de proyectos concretos. Algunos administradores de Organismos

FIGURA 6.3 FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES EN LA PROGRAMACIÓN



expresaron preocupación de que la Secretaría, durante la preparación del FMAM-6, ha asumido de manera impropia una función directa en la programación sin consultar a otros asociados. Tales consultas se acrecentaron tras la segunda reunión de reposición. Si bien casi todos los entrevistados y encuestados estuvieron de acuerdo con que las funciones están cambiando dentro de la red, la creciente participación de la Secretaría en la programación no es considerada algo negativo por persona alguna. En el caso de los siete Organismos del FMAM con menos experiencia, este grado de injerencia es útil para aumentar su capacidad en la formulación de proyectos.

Los PAO y su personal expresaron su descontento con las funciones. Con frecuencia plantearon la inquietud, que también se detectó en las evaluaciones hechas a nivel país, de que los Organismos están interesados primordialmente en obtener la ratificación de las propuestas de proyectos, tras lo

cual tienen mucho menos contacto. Algunos PAO hablaron de que son objeto de "cabildeo" para obtener su ratificación; otras partes interesadas se hicieron eco de esta opinión y manifestaron que a veces sienten que los Organismos son sumamente agresivos en sus esfuerzos por obtener cartas de ratificación, o que las decisiones gubernamentales en materia de ratificación no han sido transparentes en ciertas ocasiones. Por otra parte, los Organismos, especialmente los más nuevos, hablaron de que normalmente estaban a oscuras y ni sabían cómo los PAO tomaban las decisiones, a tal punto que formulaban una propuesta para luego enterarse de que no quedaban asignaciones para más proyectos.

Un aspecto muy positivo de estos cambios en los procesos del FMAM es que los países tienen ahora una función clara de liderazgo en la creación de la cartera del FMAM, lo que está en plena consonancia con los objetivos de la Declaración de París. Pero

puede haber también consecuencias imprevistas en relación con la dificultad de asegurar que este proceso sea transparente y equitativo. Es probable también que algunas de las quejas sean consecuencia natural de un entorno más competitivo, en el cual va a haber tanto ganadores como perdedores, donde se planteen a veces objeciones con respecto a la imparcialidad de alguna decisión en particular.

6.4 CUESTIONES CLAVE EMERGENTES

El aumento de los costos de las transacciones, la necesidad de mejorar la eficacia en función del costo y la cantidad limitada de recursos han elevado la presión que sufren todos en la alianza. Estas tendencias, recogidas en el ERG4, persistieron y, de alguna forma, se intensificaron durante el FMAM-5. Durante las visitas a los países y las entrevistas realizadas con el personal de los Organismos, se plantearon problemas con los evaluadores (Cuadro 6.3). En conjunto, las entrevistas señalan tensiones importantes en aquellos asociados que tienen una responsabilidad más directa por los aspectos

operativos de la cartera del FMAM (identificación y diseño, supervisión durante la implementación y culminación de los proyectos). Los asociados con responsabilidad primaria por la revisión de los requisitos necesarios y los procesos de inventario de proyectos (PAO y la Secretaría) plantearon problemas que se encontraban dentro un grupo más pequeño de categorías. Entre todas las partes interesadas, las cuestiones citadas con más frecuencia estaban relacionadas con la comunicación, las funciones, los recursos y la transparencia. Los aspectos relativos a rendición de cuentas y relaciones de confianza fueron citados menos a menudo en general, aun cuando algunos grupos, fundamentalmente los Organismos del FMAM, los mencionaron como problemas importantes.

En el caso del personal de los Organismos del FMAM, la rendición de cuentas fue la única categoría que no se citó como cuestión importante. Los problemas de confianza fueron planteados por los Organismos del FMAM y las OSC; en este último caso, las cuestiones se centraron en la idea de que los gobiernos y los Organismos del FMAM no tenían mucha confianza en la capacidad de las OSC/ONG de funcionar como aliados eficaces del FMAM, y

CUADRO 6.3 ESTADO DE LA ALIANZA: CUESTIONES PRINCIPALES PLANTEADAS DURANTE LAS VISITAS AL TERRENO Y LAS ENTREVISTAS CON LOS ORGANISMOS

CATEGORÍA	CUESTIÓN MENCIONADA	SEC	PAO	GA	NEA	OSC
Comunicación	Comunicación insuficiente entre los asociados	x	x	x	x	
Funciones	Desacuerdo con respecto a las funciones de los asociados	x	x	x		x
	Duplicación de los procesos		x	x	x	
Recursos	Competencia nociva por los recursos			x		
	Asignación desigual de recursos		x	x	x	x
	Recursos insuficientes	x	x	x		
Transparencia	Procedimientos no transparentes			x	x	x
	Influencia indebida de algunos asociados	x		x	x	x
Rendición de cuenta	Rendición insuficiente de cuenta	x			x	
Relaciones	Falta de confianza entre los asociados		x	x		x

NOTA: SEC = Secretaría del FMAM; GA = Organismos del FMAM; NEA = organismos ejecutores nacionales.

que por lo tanto se los excluía a menudo, privándolos de participar. En el caso de los Organismos del FMAM, se observó que prima la percepción de que la Secretaría a veces demostró desconfianza en el manejo de los proyectos financiados por el FMAM por parte de los Organismos, con tendencia a caer en la microgestión e imposición de solicitudes ad hoc de información relativa a los avances que van más allá de los requisitos convenidos; ello se manifestó especialmente en el caso del personal de los tres Organismos Ejecutores originales. Esta cuestión está estrechamente relacionada con otros temas, especialmente los recursos y las funciones.

Es notable que, en marcado contraste con los Organismos del FMAM, los PAO tuvieron menos problemas con respecto a la función de la Secretaría, salvo por dos excepciones: quejas de la falta de claridad en la administración de los requisitos de cofinanciamiento y sobre los cambios demasiado frecuentes en los procedimientos del FMAM, los requisitos de presentación de informes y los formatos de la documentación. El cofinanciamiento fue uno de los temas en los que todas las partes interesadas, salvo por la Secretaría, compartieron sus inquietudes, ya sea con respecto a los requisitos que no eran transparentes o la preocupación de que los coeficientes exigidos podrían estar dejando afuera a algunos países pequeños, ONG y al sector privado (algunos miembros del personal de la Secretaría también expresaron esta última opinión). La cantidad de tiempo necesario para resolver las cuestiones relativas al cofinanciamiento fueron ampliamente citadas por todos los grupos de interesados, además del personal de la Secretaría.

Durante las visitas a los países y las evaluaciones realizadas en cada país, los PAO expresaron inquietudes de que las cuotas de los Organismos repercutían sobre "sus" asignaciones por país. Varias expresaron la opinión de que los Organismos del FMAM a veces están más interesados en garantizar su función ininterrumpida que en formar la capacidad nacional de implementar proyectos del FMAM en forma directa. Algunos organismos ejecutores nacionales y OSC también expresaron este punto de vista. Los representantes de estos tres grupos

señalaron también que los tres Organismos principales del FMAM ocupan una posición de privilegio dentro de la red del FMAM, porque están en mejores condiciones que otros de manejar los complejos procedimientos administrativos y asegurarse de que mantienen su función esencial. Como se señaló antes, algunos PAO comentaron que los Organismos son más visibles cuando necesitan obtener una carta de ratificación y menos visibles después de la aprobación del proyecto. Pero desde el punto de vista de los Organismos, las presiones ejercidas para recortar costos imponen concesiones inevitables, incluso lograr un equilibrio entre los costos de tramitación e implementación de los proyectos. Los PAO de los países menos adelantados y pequeños estados insulares en desarrollo tendieron a apreciar más la función que cumplen los Organismos, dado que los ayudaban a superar las limitaciones que tenían en materia de capacidad.

Los entrevistados en los Organismos constituyeron el único grupo que planteó la cuestión de competencia enfermiza por los recursos. En su opinión, la intención original de convertir al FMAM en una institución más inclusiva mediante la expansión de la cantidad de Organismo era válida, como así también lo fue la introducción de un sistema de asignación de recursos para garantizar la eficacia en función del costo del financiamiento del FMAM. Sin embargo, algunos miembros del personal de los Organismos expresaron inquietud en el sentido de que el excesivo énfasis que se pone en la competencia y el recorte de los costos puede erosionar ahora los principios básicos de la alianza y los enfoques de colaboración. Los miembros del personal de la Secretaría ratificaron indirectamente este punto de vista al hablar de la tendencia que se percibe en los Organismos de concentrarse demasiado en la recuperación de costos, a costa de los principios originales de asociación y ventaja comparativa del FMAM.

En cierta medida, estas opiniones pueden reflejar simplemente un entorno con condiciones más competitivas. En virtud de la política de asignación de recursos, todos los asociados del FMAM saben precisamente cuál es el monto del presupuesto

total que corresponde a cada país y esfera de actividad. En muchos casos, no hay suficientes fondos para más de un proyecto por esfera de actividad en un determinado país, con lo cual la preparación de la cartera se torna en una situación en la que unos ganan a expensas de otros para los posibles patrocinadores de proyectos. Los resultados de las encuestas indican que el personal del Banco Mundial y PNUMA sienten con más agudeza las presiones relativas a costos; el Banco Mundial ha visto una disminución en su participación en la cartera del FMAM desde que se establecieron las asignaciones de recursos durante el FMAM-4, y el PNUMA siempre ha tenido la cartera más pequeña en relación con sus costos corporativos. El personal del Banco Mundial comentó con frecuencia que el tamaño promedio de proyectos del FMAM se ha tornado difícil de justificar, dadas las presiones que hay en materia de disponibilidad y tiempo de la dotación de personal.

Los Organismos más nuevos expresaron en su mayoría puntos de vistas más neutrales y positivos, señalando que en general se beneficiaron con la participación en el FMAM, a la vez de reconocer la existencia de algunas presiones en materia de costos por haber dado cabida al ciclo de proyectos del FMAM en el propio. El costo de las actividades corporativas en términos de tiempo del personal y costos financieros reales es algo que les resulta difícil de justificar, lo cual los ha llevado a abstenerse de participar en muchos de ellos. El PNUD ha sido el principal "ganador" en este nuevo entorno: el tamaño más pequeño de los proyectos actuales representa un problema menor para un organismo de las Naciones Unidas que para un banco de desarrollo. Además, gracias a su amplia red de oficinas locales en los países y unidades regionales de apoyo técnico, el PNUD se ha encontrado en una posición especialmente ventajosa para responder rápidamente a las oportunidades de proyectos que se presentaron. En comparación, aquellos Organismos que carecen de una oficina local en el terreno fueron mencionados con frecuencia por los PAO y los organismos ejecutores nacionales por presentar dificultades en cuando a comunicación

y seguimiento de los problemas, tanto durante la identificación y preparación de los proyectos como durante su implementación.

6.5 RE-EXAMEN DE LA ALIANZA

Los resultados del Documento Técnico 17 del ERG5 son en gran medida congruentes con los de informes ERG anteriores, pero señalan una necesidad más urgente de reexaminar algunas de los supuestos originales en los que se basó el modelo de asociación del FMAM. Las partes interesadas expresan serias preocupaciones acerca de varios aspectos de los actuales compromisos del FMAM, muchos de los cuales son similares a los registrados durante las anteriores evaluaciones del ERG. Este estudio estableció que algunas presiones eran, en cierta medida, simplemente consecuencia de las decisiones tomadas por el Consejo por motivos valederos: la necesidad de demostrar algo de valor para conseguir financiamiento de los donantes y el deseo de que el FMAM fuera más inclusivo y basado en los países.

Hay diferencias fundamentales en lo concerniente a las funciones apropiadas del FMAM actual que el corriente modelo de actividades no tiene en cuenta. La identificación de los países ha pasado a ser un principio básico de la asistencia para el desarrollo y el Consejo ha adoptado numerosas medidas que han incrementado considerablemente la motivación de los países dentro del FMAM, especialmente el sistema de asignación de recursos (primero el MAR y luego el SATR) y la función clave de los PAO en las decisiones sobre la composición de la cartera FMAM de cada país, así como el requisito de la política de SyE de 2010 de mantener informados a los PAO de las cuestiones relativas a SyE. Desde el FMAM-3 ha habido más competencia entre los Organismos y la necesidad de documentar los resultados que se han logrado. Esta tensión se ha visto exacerbada por la presión de los donantes de demostrar eficacia en función del costo y documentar los resultados. Ambos

se aceleraron notablemente durante FMAM-4 y FMAM-5, presentando un marcado contraste con el modelo original de un grupo bastante pequeño de asociados que operan en colaboración mutua y cada uno de ellos goza de considerable autonomía dentro de su esfera acordada de ventaja comparativa. Muchas de las partes interesadas, incluidos los PAO, expresaron que les resulta difícil determinar la supuesta ventaja comparativa de los Organismos, lo que se puede esperar que pase a ser un problema a medida que la red vaya incorporando más Organismos. Algunos de los interesados ahora perciben que el sistema del FMAM funciona como una especie de modelo de prestación de servicios en el que los Organismos operan dentro de un entorno de mercado competitivo, en vez de una asociación o alianza caracterizada por valores comunes, transparencia, procedimientos democráticos y responsabilidad mutua.

La reposición del FMAM-6 ofrece la oportunidad de volver a analizar la cuestión de las funciones y responsabilidades en todo el sistema, tomando en cuenta las realidades impuestas por la organización en que se ha convertido el FMAM, el cual ha evolucionado notablemente desde la fase piloto. El mundo actual es muy diferente del de 1991 y no es de sorprender que algunos de los supuestos originales pueden necesitar alguna modificación para que el FMAM siga funcionando en forma eficaz. Dicha modificación deberá hacerse de una manera inclusiva, procurando restituir los principios

importantes en el instrumento del FMAM, incluida la transparencia y responsabilidad mutua. Lo difícil será lograr que la asociación sea más eficaz donde lo necesita, es decir a nivel país y en las iniciativas regionales y mundiales.

Ello genera las siguientes recomendaciones concretas:

- 24 La red del FMAM tiene que volver a enfocarse en dos bases esenciales: el Consejo y el PAO. La Secretaría, en consulta con otras entidades del FMAM, tiene que identificar la forma y en qué momento es fundamental que haya interacciones con otras entidades del FMAM para brindar las perspectivas de los asociados en las decisiones que se tomen. Se debe invitar al PAO para fomentar la colaboración de los asociados en los países y proyectos, incluidos los compromisos con la sociedad civil y el sector privado.
- 25 El cambio de enfoque de los proyectos a los programas, así como un sistema de GBR que sea razonable y esté bien enfocado, deberá resultar en menores costos para los Organismos del FMAM y la renovación de una alianza de colaboración que sea constructiva y mutuamente ventajoso.
- 26 La reposición deberá invitar al Consejo, la Directora Ejecutiva y los asociados del FMAM a desarrollar esta nueva visión de asociación durante el FMAM-6.

DE LOS RESULTADOS A LOS IMPACTOS A LARGO PLAZO

7.1 PERTINENCIA E IDENTIFICACIÓN POR PARTE DE LOS PAÍSES

El Primer Informe del ERG5 contenía datos empíricos y conclusiones relativas al apoyo del FMAM en materia de pertinencia e identificación por parte de los países, basados en los Documentos Técnicos 4, 5 y 6 del ERG5 (GEF IEO 2013e). La pertinencia o aplicabilidad es fundamental para garantizar un enfoque en los impactos a más largo plazo que solucionen los problemas ambientales de alcance mundial que el FMAM trata de resolver. La identificación y motivación de los países brindan un entorno con condiciones propicias y el empuje primordial que se necesita para garantizar una función catalizadora en las intervenciones respaldadas por el FMAM y el eventual éxito de las mismas. Por ende, se trata de condiciones preliminares destinadas a garantizar que el apoyo prestado por el FMAM genere resultados acertados y progreso hacia el impacto a largo plazo.

En la sexta conclusión del Primer Informe se señala que el nivel general de respuesta del FMAM a las pautas de los convenios es elevado tanto en el plano estratégico como en la cartera (GEF IEO 2013e). Todas las evaluaciones recogen uniformemente un alto grado de pertinencia de las actividades del FMAM respecto de las pautas de los convenios y continuaron haciéndolo después de la publicación del Primer Informe del ERG5. La representación gráfica de las estrategias por esfera

de actividad del FMAM-5 que se realizó como parte de la evaluación de dichas estrategias arribó a la conclusión de que reflejan cuidadosamente las pautas establecidas por los convenios, con unas pocas excepciones, y responden a las solicitudes recibidas de las conferencias respectivas de las partes (GEF IEO 2012). Las demás evaluaciones que se efectuaron en materia de respuesta del FMAM a los convenios en el contexto del ERG5, incluidas las entrevistas con las cuatro secretarías del convenio, así como los correspondientes equipos de la Secretaría del FMAM, respaldan este panorama general. Sin embargo, según se señaló en el ERG4 y se confirmó en el ERG5, varios aspectos de las pautas emanadas de los convenios dificultan la ejecución de parte del FMAM, fundamentalmente la ambigüedad de las disposiciones, la falta de prioridades establecidas, el carácter acumulativo y la repetición.

La Conclusión 7 del Primer Informe indicó que el apoyo del FMAM a nivel país está bien alineado con las prioridades nacionales, demuestra avances hacia el impacto en el plano local y permite a los países cumplir sus obligaciones ante las convenciones (GEF IEO 2013e). Para que el FMAM sea eficaz y pueda resolver las dificultades presentadas por las amenazas ambientales de alcance mundial actuales, debe operar en colaboración con sus asociados y exigir a todas las entidades que conforman la red mundial del FMAM que actúen. La evidencia recogida a nivel país demuestra que el apoyo del FMAM tiene mucho que ver con las pautas de las convenciones y guarda gran consonancia con las prioridades y políticas nacionales, aun cuando algunas veces no se cubren

de la misma manera todas las esferas de actividad. Las recientes evaluaciones hechas en los países de África (Eritrea y Tanzania) respaldan más aún este resultado. Los logros alcanzados en los países que reciben apoyo del FMAM subrayan las pruebas del impacto y de la cartera, como así también la evidencia que surge de la evaluación de las estrategias por esfera de actividad y las evaluaciones a nivel país, de la creciente importancia de los proyectos y programas relacionados con múltiples esferas de actividad.

El Primer Informe observó que el apoyo del FMAM a los países es bueno en materia de indicadores para cumplir lo dispuesto por la Declaración de París y supera a los donantes bilaterales y multilaterales en lo que respecta a la alineación con las prioridades nacionales (GEF IEO 2013e). Durante la última década, la arquitectura de asistencia internacional ha desplazado su concentración, pasando de las decisiones tomadas en función de los donantes al empoderamiento de los gobiernos de países receptores y otras partes interesadas, como la sociedad civil y el sector privado por ejemplo, para que se hagan cargo de las políticas de desarrollo y los programas y proyectos de asistencia. Este cambio figura en la Declaración de París de 2005 relativa a la Eficacia de la Asistencia y se volvió a confirmar posteriormente en los Foros de Acra y Busan en 2008 y 2011, respectivamente. El FMAM se compara bien con los puntos de referencia internacionales que promueve la Declaración de París. Dado su singular mandato como instrumento financiero para los convenios ambientales multilaterales, el FMAM tiene una sólida base legal para prestar apoyo a los países en su labor de alinear sus prioridades nacionales con las obligaciones mundiales.

7.2 EFICACIA COMO MEDIDA DE LAS CALIFICACIONES DE LOS RESULTADOS

En comparación con la norma del 75% del punto de referencia internacional, más del 80% de los proyectos del FMAM realizados durante el FMAM-4

y FMAM-5 alcanzaron calificaciones de resultados moderadamente satisfactorios o superiores. El ERG4 presentó una descripción de los resultados logrados para 210 proyectos culminados. De ellos, se calificaron los resultados de 205 proyectos culminados y 80% de las calificaciones se encontraban en la gama de resultados satisfactorios (GEF IEO 2010b). El Primer Informe del ERG5 presentó una evaluación de otros 281 proyectos culminados durante el FMAM-4 y FMAM-5 (GEF IEO 2013e). Se calificaron los resultados alcanzados por todos estos proyectos. En su mayoría (59%), se adoptaron las calificaciones de los resultados provistas por las oficinas de evaluación independiente de los Organismos del FMAM. En general, los resultados alcanzados por 86% de los proyectos culminados incluidos en la cohorte del ERG5 se calificaron de satisfactorios. El Anexo A del *Informe Anual de Desempeño del FMAM para 2009* proporciona detalles sobre el método de calificación utilizado por la Oficina de Evaluación Independiente del FMAM para evaluar los resultados obtenidos (GEF IEO 2010a).

En el Cuadro 7.1 se presentan datos resumidos de los proyectos culminados en las cohortes del ERG4 y ERG5 calificados como satisfactorios. De los proyectos calificados en la cohorte del ERG5, 86% recibieron calificaciones satisfactorias por los resultados logrados. La tendencia observada en el ERG4 de un mayor porcentaje de proyectos medianos que de proyectos ordinarios que se calificaban de satisfactorios se observó en la cohorte del ERG5 también; sin embargo, la diferencia no es importante en el plano estadístico.

Si bien la cohorte del ERG5 no incluye proyectos diseñados e iniciados a partir de las estrategias del FMAM-5, 86% de los proyectos cuyos resultados logrados se calificaron de satisfactorios supera el objetivo de 80% establecido para los proyectos del FMAM-5 (Secretaría del FMAM 2010); además, es considerablemente mejor que el objetivo del 75% fijado para el FMAM-4 (FMAM 2006). Aún teniendo en cuenta el carácter provisional de las calificaciones de los resultados provistos en el presente informe, queda claro que los proyectos del FMAM en general parecieran estar bien encaminados para

CUADRO 7.1 PROYECTOS CULMINADOS DEL FMAM CON RESULTADOS LOGRADOS QUE SE CALIFICAN EN EL RANGO SATISFACTORIO

COHORTE	TOTAL DE PROYECTOS	CANTIDAD DE PROYECTOS CALIFICADOS			% DE PROYECTOS CALIFICADOS EN EL RANGO SATISFACTORIO		
		TAMAÑO MEDIANO	TAMAÑO ORDINARIO	TOTAL	TAMAÑO MEDIANO	TAMAÑO ORDINARIO	TOTAL
ERG4	210	91	114	205	84	78	80
ERG5	281	123	157	280	88	85	86
Total	491	214	271	485	86	82	84

NOTA: El rango satisfactorio incluye calificaciones de moderadamente satisfactorio, satisfactorio y altamente satisfactorio. Las actividades de apoyo que no fueron aprobadas mediante procedimientos agilizados aparecen aquí como proyectos medianos u ordinarios, según el monto de donación del FMAM.

alcanzar los objetivos previstos de sus respectivos periodo de reposición del FMAM.

En cuanto al cambio climático, un indicador de resultados en el que están interesados muchos donantes es la cantidad de reducciones de las emisiones de gas con efecto invernadero que se lograron y los costos por tonelada de reducción. El análisis fue realizado para el ERG5 a fin de calcular las emisiones totales de dióxido de carbono (CO₂) que se redujeron o evitaron mediante los proyectos del FMAM. Sobre la base de los datos disponibles de los proyectos aprobados, el total previsto de los proyectos correspondiente a la esfera de actividad del cambio climático es 10.800 millones de toneladas, incluidas 2.600 millones de toneladas de emisiones equivalentes de CO₂ en materia de reducción de las emisiones directas y 8.200 millones de toneladas en reducción de las emisiones indirectas. El costo por tonelada (sin incluir el cofinanciamiento) de las emisiones de gas con efecto invernadero que se redujeron o evitaron varía en toda la gama de objetivos de la estrategia de la esfera de actividad de mitigación del cambio climático. El costo medio y promedio por tonelada de la mitigación directa en todos los tipos de proyectos del FMAM es US\$5,80 y US\$1,20 por tonelada de mitigación equivalente de CO₂, respectivamente, cuando se tiene en cuenta el financiamiento del FMAM. El costo por tonelada de reducción de las emisiones de CO₂ que se alcanzó aumenta cuando se tiene en cuenta

el cofinanciamiento también. Como era de esperar, los distintos objetivos demuestran diferencias importantes en el costo previsto por tonelada, dado que los proyectos de energía renovable tienen los costos medios más altos por tonelada de mitigación directa y directa más indirecta, registrándose US\$10 y US\$4 por tonelada, respectivamente. A ello le siguen los proyectos de transporte y mixtos. Los proyectos de eficiencia energética ofrecen un costo relativamente bajo por tonelada de mitigación prevista, con un costo medio de US\$4 por tonelada de mitigación directa y US\$1 por tonelada de mitigación directa más indirecta. El costo más bajo por tonelada de mitigación directa prevista proviene del sector forestal, a menos de US\$2 por tonelada.

Es difícil comparar las estimaciones de costos de mitigación de los proyectos desarrollados en virtud del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto, probablemente la analogía más cercana a los proyectos de mitigación del FMAM, porque hay diferencias importantes en las actividades emprendidas y los métodos utilizados. No obstante, por lo que pudiera servir, las comparaciones indican que sus costos de mitigación son similares. En congruencia con el análisis del ERG5, los estudios que examinan los proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio establecen que, en general, los proyectos solares son mucho más onerosos que otros tipos de proyectos (Castro 2010; Rahman, Larson y Dinar 2012; UNFCCC 2012).

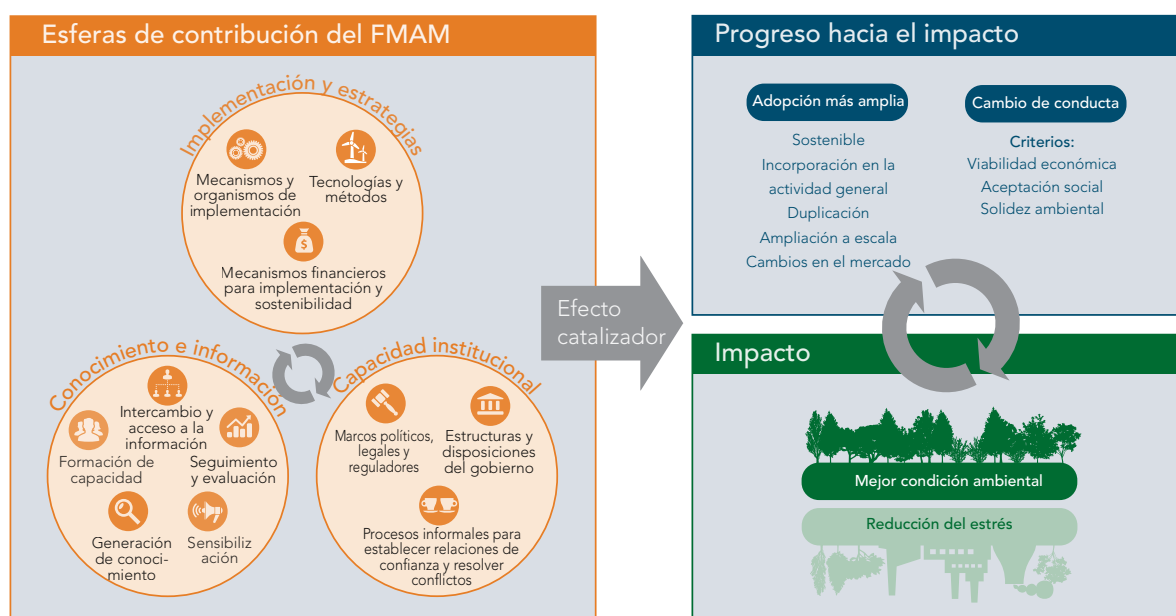
7.3 LA TEORÍA DE CAMBIO DEL FMAM

El marco general de la teoría de cambio del FMAM se basa en el gran volumen de datos empíricos de la evaluación de los resultados y del impacto que la Oficina de Evaluación Independiente ha recolectado en el transcurso de los años. La Oficina emplea este marco (Figura 7.1) como instrumento de exploración que sirve para ayudar a identificar las trayectorias causales entre el apoyo del FMAM y la generación de beneficios ambientales de alcance mundial. El marco constituye una herramienta para identificar los elementos del apoyo del FMAM, las contribuciones que el FMAM y otros actores realizan para conseguir impacto, los mecanismos y factores que facilitan y dificultan el progreso hacia el impacto y el alcance del impacto que resulta de todas estas interacciones. Por ende, el marco de la teoría de cambio del FMAM no tiene por objeto ser una norma para medir el apoyo del FMAM, sino un instrumento para comprender mejor la forma en que el FMAM contribuye, o no, al progreso hacia el impacto, y en última instancia a la consecución de los beneficios ambientales de alcance mundial.

El FMAM brinda su apoyo a aquellas actividades que contribuyen, directa o indirectamente, a mejorar las condiciones ambientales y/o encarar los factores que impulsan la degradación del medio ambiente. Sobre la base de los datos de evaluaciones anteriores, el marco clasifica las contribuciones del FMAM en tres categorías principales: conocimientos e información, capacidad institucional y estrategias de implementación. Estas esferas del apoyo del FMAM interactúan entre sí, se complementan y refuerzan unas a otras; contribuyen de manera colectiva al impacto, normalmente a un nivel bajo (es decir, solamente en aquellos sitios donde el proyecto ejerce influencia directa), en la forma de reducción del estrés ambiental y mejores condiciones ambientales (Recuadro 7.1). En muchos casos, el FMAM contribuye a establecer condiciones que permitan alcanzar progreso hacia el impacto.

El impacto puede ocurrir de inmediato como consecuencia de las actividades del proyecto, pero más a menudo es probable que el sistema ecológico que el proyecto apunta a influenciar manifieste cambios años, o hasta décadas, después de la culminación del proyecto, especialmente si el objetivo es

FIGURA 7.1 TEORÍA GENÉRICA DEL MARCO DE CAMBIO DEL FMAM



RECUADRO 7.1 DEFINICIONES DEL IMPACTO

Impacto en general: Efectos positivos y negativos, primarios y secundarios a largo plazo producidos por una intervención, ya sea directa o indirectamente, de manera prevista o imprevista (OCDE/CAD 2004). La Red de Evaluación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, el Grupo de Cooperación en materia de Evaluación de las Instituciones Financieras Internacionales, y el Grupo de Evaluación las Naciones Unidas usan esta definición.

El objetivo del FMAM es alcanzar a tener un impacto ambiental, que se define como cambios en los parámetros biofísicos que pueden llegar a adoptar las siguientes formas:

- **Reducción del estrés:** aquellos cambios biofísicos que reflejan la reducción de amenazas que provengan del accionar de la gente (comunidades locales, sociedades, economías)
- **Estado ambiental:** cambios en las condiciones en que se encuentra el medio ambiente

Con el transcurso del tiempo, la reducción del estrés produce mejoras en el estado ambiental. La medición del impacto tiene, por lo tanto, una **dimensión temporal**, mucho más prolongada que la duración del proyecto, ya que muchos de los procesos biofísicos que el FMAM pretende influenciar toman mucho tiempo para madurar —de 20 a 30 años para que un ecosistema pueda volver a estar en buenas condiciones y 50 años hasta que se restablezca la capa de ozono. Esta dimensión temporal o cronológica se identifica en términos de lo siguiente:

- **Impacto directo:** aquellos cambios que se puedan atribuir a una intervención; por ejemplo, la restauración de un hábitat para especies concretas que pueda tener efectos rápidos (en un plazo de pocos años)
- **Impacto a largo plazo:** aquellos cambios que surjan con el transcurrir del tiempo en los procesos biofísicos de larga duración

Asimismo, el impacto tiene una **dimensión espacial**; se puede medir en distintas escalas de impacto geográfico, socio-ecológico o administrativo. El impacto puede medirse

- En un solo sitio,
- En varios sitios,
- En medio ambientes terrestres o marinos,
- En todo el mercado,
- En administraciones locales o nacionales,
- En regiones, o bien
- En todo el mundo.

El FMAM apunta a influenciar los procesos socio-económicos para efectuar cambios en los sistemas biofísicos: clima, ecosistemas ricos en su biodiversidad, sistemas para el uso sostenible de la tierra y demás. **Impacto a nivel sistema**, que se produce en medio ambientes terrestres y marinos, mercados y escalas administrativas más altas, y en todo el mundo se mide a través de parámetros biofísicos y socio-económicos que identifican las dinámicas del sistema. Los cambios a nivel sistema tienden a no tener atribución dado que hay muchos actores y procesos que interactúan, pero pueden tener identificación de contribución.

Los impactos pueden tener trascendencia en los planos local y mundial. El hecho de salvar alguna especie local tiene impacto mundial, así como efectos locales también, dado que puede representar una fuente de ingresos derivados del ecoturismo. **Los impactos de trascendencia mundial** tienen efectos en el plano local también, pero no todos **los impactos locales** tienen trascendencia mundial. **Los impactos sociales y económicos** son objeto de estudios para establecer si los cambios de conducta reducen o acrecientan las amenazas y si son conducentes a un desarrollo sostenible.

alcanzar un impacto a gran escala. Si en cambio se fija en cómo el apoyo del FMAM contribuye al progreso hacia el impacto en la actualidad, la Oficina de Evaluación Independiente del FMAM puede evaluar hasta qué medida dicho apoyo podrá generar efectos a largo plazo y cómo se puede cambiar el apoyo del FMAM para acrecentar las probabilidades de impacto. El progreso hacia el impacto se evalúa a través de la medida en que se produce una mayor adopción de las intervenciones del FMAM de parte de los gobiernos y otras partes interesadas, tanto actualmente como al culminar el proyecto.

Se ha determinado que esa adopción más amplia se produce primordialmente por medio de cinco mecanismos. El primero es la **sostenibilidad**, es decir cuando la intervención del FMAM sigue en ejecución sin su apoyo mediante claras asignaciones presupuestarias, estructuras de implementación y marcos institucionales definidos por el gobierno y/o otras partes interesadas del proyecto. El flujo sostenido de los beneficios de la intervención es importante para demostrar los beneficios y brindar incentivos para la adopción de parte de otras partes interesadas. El segundo es **incorporación en la actividad general o generalización**, mediante el cual se incorpora la información, las lecciones o conclusiones, o aspectos concretos de una iniciativa del FMAM en una iniciativa más amplia de las partes interesadas. Ello puede ocurrir no sólo a través de los gobiernos, sino también en las organizaciones de desarrollo y otros sectores. El tercero es **duplicación**, mediante el cual se reproduce alguna intervención del FMAM en una escala administrativa o ecológica comparable, a menudo en distintas zonas o regiones geográficas. El cuarto es **ampliación a escala**, lo que ocurre cuando las iniciativas respaldadas por el FMAM se implementan en una escala geográfica mayor, a menudo se la amplía para incluir nuevos aspectos o inquietudes que pueden ser de carácter político, administrativo, económico o ecológico. Ello permite ocuparse de aquellas inquietudes que no puedan resolverse en escalas menores y promueve la propagación de las contribuciones del FMAM en zonas contiguas al sitio original del proyecto. El quinto, **cambio del mercado**, se refiere a las iniciativas respaldadas por el FMAM

que sirven de factor catalizador de transformación del mercado al ejercer influencia en la oferta y/o demanda de bienes y servicios que contribuyen a los beneficios ambientales de alcance mundial. Ello puede comprender cambios tecnológicos, reformas políticas y reglamentarias, así como instrumentos financieros.

La adopción más amplia puede comenzar durante la ejecución del proyecto mismo del FMAM. Puede estar integrada en el diseño de la iniciativa que cuenta con el apoyo del FMAM. Los procesos de adopción más amplia pueden llevarse a cabo en momentos diferentes y distintas escalas geográficas, y pueden producirse simultáneamente e interactuar, lo cual puede dar lugar a otros procesos de adopción más general. Por ejemplo, la duplicación de las zonas protegidas puede llevarse a cabo a nivel sitio, mientras que la generalización del sistema de zonas protegidas puede ocurrir a nivel nacional.

A pesar de los resultados sumamente acertados del proyecto, la adopción más amplia puede ser insignificante hasta que determinados cambios catalizadores se produzcan en el momento justo en un contexto más generalizado. La expectativa es que esa adopción más general tenga el efecto catalizador suficiente como para producir un cambio de conducta sostenido en una mayor escala, lo que a su vez genere una adopción más amplia y, en última instancia, produzca menor estrés ambiental y mejores condiciones ambientales. Para que haya impacto duradero, estos cambios en la conducta deben ser ecológicamente sólidos, socialmente aceptables y económicamente viables. Por lo tanto, el marco supone que, para proseguir con cambios positivos para el medio ambiente, estos procesos también tienen que producir un mayor cambio hacia enfoques de desarrollo que respondan a las necesidades económicas y sociales de la gente de maneras que sean ecológicamente sostenibles.

El apoyo del FMAM no se produce en forma aislada; a menudo influye el contexto, y recibe las influencias del contexto en el que se ponen en práctica las intervenciones. Las condiciones contextuales son normalmente de carácter político, económico

y ambiental; incluyen también las características sociales e interacciones de los grupos interesados en un determinado ámbito. Es importante tener en cuenta los múltiples actores, las iniciativas anteriores y actuales que estén relacionadas con lo que el FMAM intente cambiar y los acontecimientos y fenómenos históricos ocurridos en diversas escalas geográficas y temporales que hayan contribuido al progreso hacia el impacto, o que lo hayan obstaculizado (por ejemplo, un convenio desarrollado a escala mundial puede fortalecer el apoyo político en el plano nacional). Las futuras condiciones contextuales presentan también riesgos y oportunidades para el apoyo del FMAM. Sólo la evaluación de estas condiciones puede ayudar a evaluar las contribuciones realizadas por el FMAM para progresar en dirección del impacto, así como el impacto propiamente dicho.

Se espera que tanto la reducción del estrés como el mejoramiento de las condiciones ambientales refuerzan de una forma positiva la adopción más generalizada y el cambio de conducta en una relación causal cíclica, a fin de generar progresivamente un impacto a mayor escala con el transcurrir del tiempo. Al igual que con los demás elementos del marco, el impacto puede producirse en los planos local, nacional, regional y mundial en distintos momentos, o en forma simultánea, interactuando y dando forma al carácter y alcance del impacto global en el proceso. Por lo tanto, no se considera al impacto como un objetivo final con una medida fija, sino una meta en franca evolución constante que cambia a medida que van cambiando las condiciones ambientales, para mejor o peor, y tanto el apoyo del FMAM como su contexto se adaptan a estas condiciones cambiantes.

7.4 PROGRESO HACIA EL IMPACTO DE LOS PROYECTOS CULMINADOS

El Primer Informe del ERG5 presentó un análisis basado en las evaluaciones del impacto realizadas desde el ERG4, concentrándose en la importancia

de una adopción más generalizada durante las intervenciones del FMAM, y en especial después de ellas (GEF IEO 2013e). Este estudio realizado para el ERG5 se centró en la evaluación del alcance del progreso hacia el impacto y los factores que contribuyeron a él o lo afectaron. El análisis aspiró a evaluar, concretamente y con mayor detalle, la situación en que se encontraban tres aspectos al producirse la culminación del proyecto: (1) el alcance y la escala de la adopción más amplia; (2) el alcance y la escala de la reducción del estrés y mejores condiciones ambientales; y (3) los factores que contribuyen al progreso hacia el impacto, o bien que lo obstaculizan, ambos en relación con el proyecto y el contexto más general.

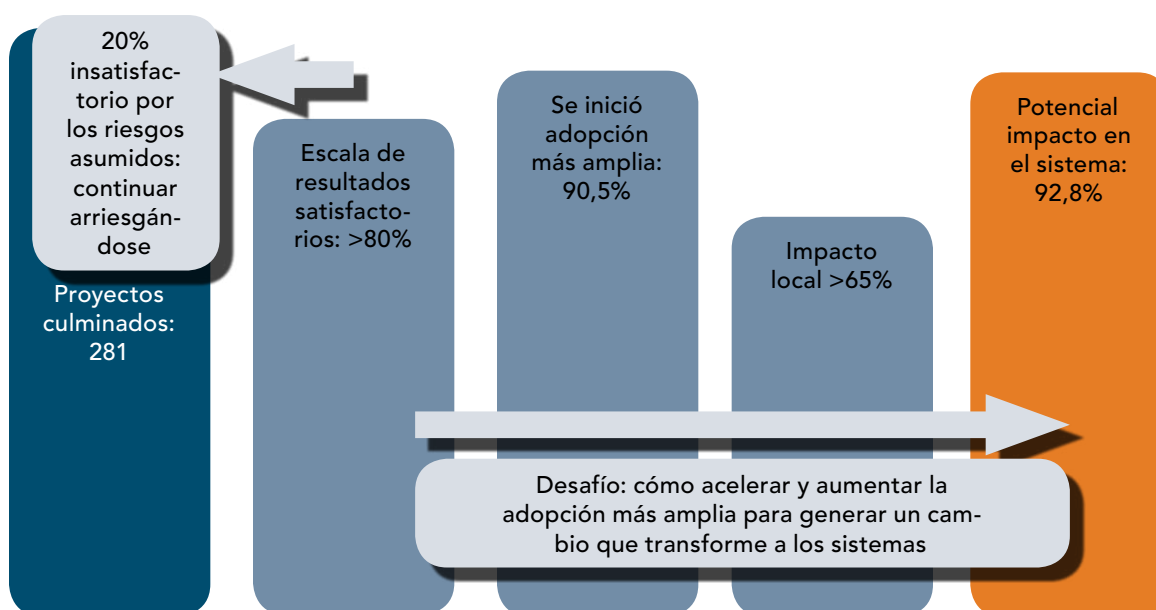
El análisis más profundo que se hizo para el Informe Final confirma el resultado indicado en el Primer Informe de que sólo una pequeña proporción de los proyectos (7,2%) no ha logrado una adopción más generalizada ni impacto ambiental (Cuadro 7.2 y Figura 7.2). Este porcentaje es considerablemente menor que el porcentaje de los proyectos con resultados calificados de satisfactorios. Por otra parte, un porcentaje relativamente bajo de proyectos (15,5%) obtiene una alta puntuación tanto en materia de adopción más generalizada como de impacto ambiental. La gran mayoría de los proyectos se clasifican en el medio y oscilan entre diversos niveles de adopción general ya iniciada e implementada y varios niveles de consecución de impacto ambiental. En la mayoría de los proyectos (alrededor del 60%), gran parte de las iniciativas de adopción, o algunas de ellas, ya se habían adoptado o implementado con éxito. Alrededor del 30% tenía iniciativas de adopción más general que ya estaban en marcha o previstas, pero que todavía no se habían adoptado. El resto de los proyectos no tenía ningún tipo de adopción general identificada. La mayoría de los proyectos (alrededor del 65%) demostró que se había producido un impacto ambiental positivo.

En general, los proyectos de aguas internacionales tenían el porcentaje más alto de amplia adopción acertada (73%), seguidos por los proyectos de cambio climático (66%) y los proyectos de biodiversidad (59%) (Cuadro 7.3).

CUADRO 7.2 ALCANCE DEL PROGRESO HACIA EL IMPACTO DE LOS PROYECTOS DEL FMAM

ALCANCE DE LA ADOPCIÓN MÁS AMPLIA	% DE PROYECTOS DEL FMAM		
	CON IMPACTO AMBIENTAL	SIN IMPACTO AMBIENTAL	TOTAL
La mayoría de las iniciativas de adopción más amplia fueron adoptadas/implementadas	15.5	1.7	17.2
Algunas de las iniciativas de adopción más amplia fueron adoptadas/implementadas	30.9	12.0	42.9
Se inició algo de adopción más amplia	16.7	13.7	30.4
No hubo adopción más amplia	2.0	7.2	9.5
Total	65.3	34.7	100.0

NOTA: $n = 401$; incluye sólo aquellos proyectos para los que se puede esperar reducción del estrés.

FIGURA 7.2 PROGRESO HACIA EL IMPACTO AMBIENTAL TRAS LA CULMINACIÓN DEL PROYECTO

Los proyectos de biodiversidad y cambio climático, que predominaron en la cohorte, tenían un porcentaje similar de proyectos con impacto ambiental: 70% (Cuadro 7.4). La mayoría de los proyectos indicaron que se redujo el estrés en las poblaciones de especies, hábitats, suelo y

agua solamente en el sitio, en vez de hacerlo en mayores escalas. En cuanto a los proyectos de cambio climático, se registraron reducciones en las emisiones fundamentalmente en la escala de los mercados previstos. Estas conclusiones se basan en los resultados recogidos al finalizar el

proyecto, cuando las trayectorias en dirección de lograr impacto recién empiezan, en la mayoría de los casos. Dado el prolongado horizonte temporal de muchos impactos ambientales (que se ilustra en la Figura 7.3), el porcentaje relativamente bajo de los proyectos que muestran mejoras en las

condiciones ambientales no es imprevisto a esta altura. Dentro de las posibilidades del horizonte temporal del apoyo del FMAM se encuentran las cuestiones de adopción más generalizada, aspecto en que el análisis demuestra que se pueden efectuar mejoras.

CUADRO 7.3 ALCANCE DE LA ADOPCIÓN MÁS AMPLIA POR ESFERA DE ACTIVIDAD

ESFERA DE ACTIVIDAD	% DE PROYECTOS DEL FMAM	
	LA MAYORÍA DE LAS INICIATIVAS DE ADOPCIÓN MÁS AMPLIA FUERON ADOPTADAS/IMPLEMENTADAS	NO HUBO UNA ADOPCIÓN MÁS AMPLIA IMPORTANTE, O SE INICIÓ PERO NO SE ADOPTÓ
Biodiversidad	59	40
Cambio climático	66	34
Aguas internacionales	73	27
Degradación de la tierra	29	71
Varias esferas	42	57
SACO	60	40
COP	11	88

NOTA: Los datos corresponden a todos los proyectos en una determinada esfera de actividad, no sólo a aquellos para los cuales se espera una adopción más amplia. Los resultados correspondientes a las esferas de actividad de las SACO y COP se presentan con fines informativos únicamente y no tienen por intención sacar conclusiones debido al pequeño número de proyectos en estas esferas que se incluyeron en la cohorte.

CUADRO 7.4 ALCANCE DEL IMPACTO AMBIENTAL POR ESFERA DE ACTIVIDAD

ESFERA DE ACTIVIDAD	% DE PROYECTOS DEL FMAM		
	REDUCCIÓN DEL ESTRÉS SOLAMENTE	MEJOR CONDICIÓN AMBIENTAL	TOTAL
Biodiversidad	45	24	70
Cambio climático	71	n.c.	71
Aguas internacionales	28	23	51
Degradación de la tierra	14	14	28
Varias esferas	29	17	46
SACO	100	n.c.	100
COP	13	0	13

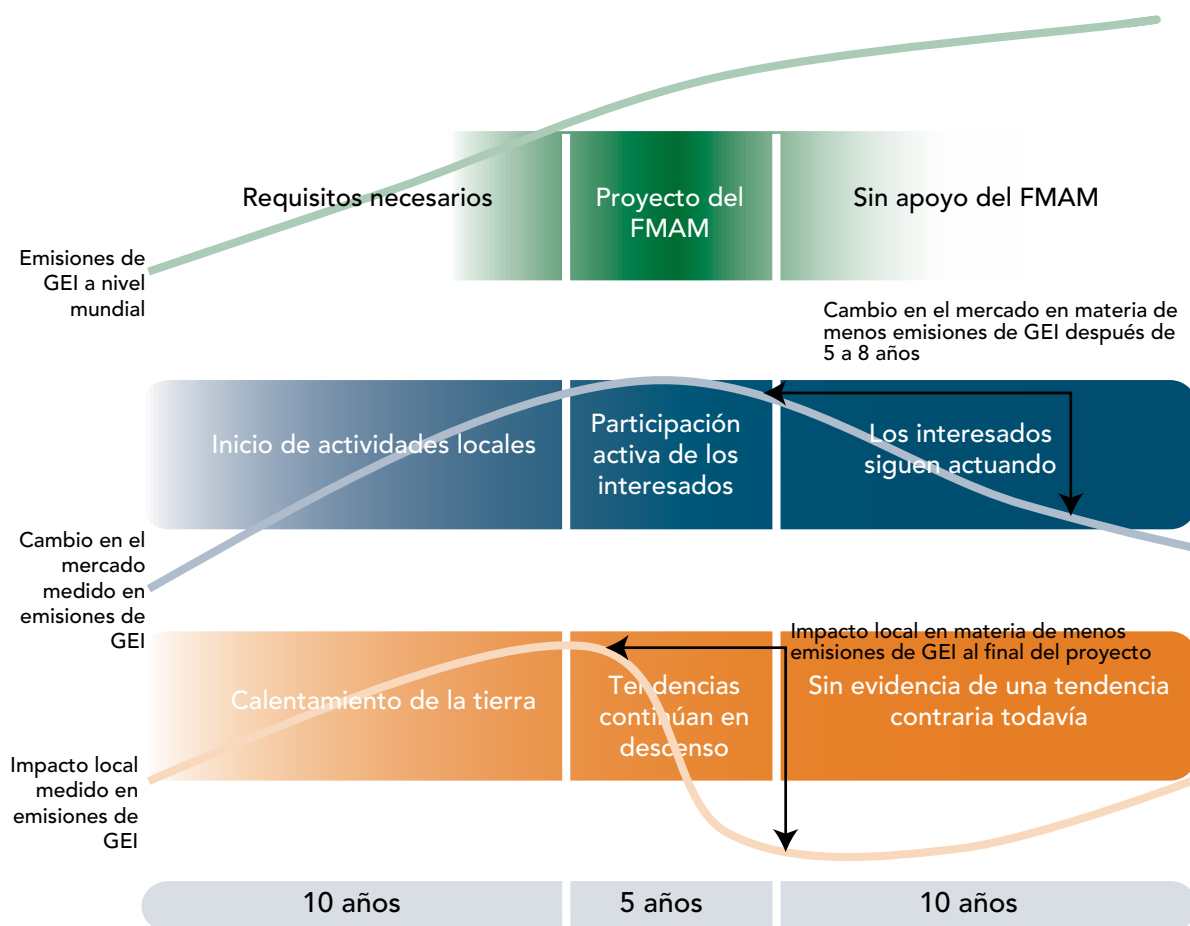
NOTA: n.c. = no corresponde; no se espera que las esferas de actividad que tienen que ver con la atmósfera declaren una mejor situación ambiental, ya que sólo es factible medir la reducción de gases que se emiten a la atmósfera. Los datos corresponden a todos los proyectos en una determinada esfera de actividad, no sólo a aquellos para los cuales se espera algún impacto. Los resultados correspondientes a las esferas de actividad de las SACO y COP se presentan con fines informativos únicamente y no tienen por intención sacar conclusiones debido al pequeño número de proyectos en estas esferas que se incluyeron en la cohorte.

La generalización, o incorporación en la actividad general, fue la forma más común adopción general que se detectó, seguida por la duplicación y luego por el cambio en el mercado. Los tipos de intervenciones que más comúnmente se incorporaron de manera general fueron las leyes, políticas y reglamentaciones (47%), seguidas por los marcos normativos y métodos de gestión (41%). En cuanto a los mecanismos para lograr una adopción más amplia, además de la generalización o incorporación en la actividad general, los tipos de intervenciones más comúnmente vistos fueron las estrategias de implementación. En la mayoría de los proyectos, las intervenciones se produjeron en el plano local o nacional y se adoptaron en forma más general en la

misma escala. Para lograr una ampliación a escala y cambios en el mercado, las intervenciones de más aceptación y adopción empezaron en el lugar y se adoptaron a escala nacional.

Normalmente, las leyes, políticas, reglamentaciones y marcos y métodos de gestión se adoptaron fundamentalmente por medio de la concientización de los distintos grupos de interesados, quienes fueron objeto de capacitación para formar sus capacidades, y luego mediante la creación de órganos ejecutores que procedieran a adoptar estas intervenciones. Estos órganos, ya sea compuestos por miembros del gobierno o de la comunidad, o una combinación de ambos, actuaron

FIGURA 7.3 ILUSTRACIÓN DE ADOPCIÓN MÁS AMPLIA VERSUS IMPACTO EN EL CONTEXTO DE UN PROYECTO DE CAMBIO CLIMÁTICO DEL FMAM



NOTA: GEI = gases con efecto invernadero.

como mecanismos de resolución de conflictos y consolidación de una relación de confianza. Los métodos participativos facilitan de manera concreta y eficaz la formulación de los marcos de gestión y su posterior adopción. En muchos casos, el alto grado de participación generó un cambio positivo en la conducta, especialmente cuando se observó que las actividades del proyecto producían mejoras concretas para las partes interesadas.

Los proyectos relativos al cambio climático se distinguieron porque las tecnologías constituyeron el tipo de intervención de mayor adopción después de las políticas y reglamentaciones. La generalización o incorporación en la actividad general se llevó a cabo gracias a los incentivos financieros provistos por el gobierno nacional para adoptar las tecnologías. La duplicación estuvo a cargo, normalmente, del sector privado como resultado de los datos que demostraban que la tecnología era eficaz en función del costo y rentable. Es por ello que es fundamental efectuar un buen seguimiento que demuestre los beneficios de la tecnología para conseguir su adopción más generalizada.

Los factores que afectan el alcance del progreso hacia el impacto se catalogaron en dos tipos: relacionados con el proyecto y contextuales. El Cuadro 7.5 ilustra los factores que se citaron con mayor

frecuencia en las evaluaciones finales como elementos que contribuyen al progreso, o bien que lo obstaculizan (de un total de 33 factores identificados). Los factores más comunes que afectan el progreso hacia el impacto involucran condiciones y acontecimiento que van más allá del control del proyecto. Sin embargo, los principales factores relacionados con proyectos, tales como buena participación de los interesados y la asignación de recursos para movilizar una adopción más generalizada durante la ejecución del proyecto, ambos elementos de un proyecto bien diseñado, parecieran ser importante a la hora de ejercer influencia los principales factores contextuales, tales como la participación del gobierno y de otros interesados.

El análisis de los factores que se encuentran presentes en los proyectos más fructíferos, en comparación con los menos exitosos, demuestra que un porcentaje considerablemente mayor de proyectos que tuvieron menos éxito en materia de adopción generalizada citaron tecnologías inadecuadas o irrelevantes, la falta de actividades destinadas a mantener los resultados del proyecto y el mal diseño del proyecto como factores que previnieron el progreso hacia el impacto. Por otro lado, la presencia de interesados comprometidos, tecnologías y/o métodos pertinentes y procesos para generalizar la adopción

CUADRO 7.5 FACTORES MÁS COMÚNMENTE CITADOS EN LAS EVALUACIONES TERMINALES POR AFECTAR EL PROGRESO HACIA EL IMPACTO

TIPO DE FACTOR	CONTRIBUYE AL PROGRESO	AFECTA EL PROGRESO
Relacionado con el proyecto	<ul style="list-style-type: none"> • Buena participación de los interesados (48%) • Tecnología/método muy pertinente (36%) • Procesos de mayor adopción que se iniciaron con los recursos del proyecto (39%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mal diseño del proyecto (38%) • Ninguna actividad para sustentar los resultados del proyecto (25%)
Contextual	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo del gobierno (57%) • Iniciativas afines anteriores/actuales (55%) • Otros apoyo de partes interesadas (42%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Otras condiciones/acontecimientos políticos desfavorables (40%) • Condiciones/acontecimientos/factores económicos desfavorables (31%) • Falta de apoyo del gobierno (26%)

NOTA: $n = 473$. Los números entre paréntesis son porcentajes de las evaluaciones terminales que citan ese factor en particular.

que se iniciaron con los recursos del proyecto constituyeron factores que se mencionaron con mayor frecuencia entre los proyectos más exitosos. Por ende, gran parte del éxito en materia de adopción más amplia se encuentra en la esfera de control del FMAM, especialmente en la etapa de diseño del proyecto.

Las pruebas posteriores de estos factores mediante un análisis comparativo cualitativo demostraron que cuando el proyecto inició procesos en pro de una adopción más amplia, se contaba con el apoyo de otras partes interesadas y el diseño del proyecto era bueno, había 88% de probabilidades de que el proyecto tuviera también la adopción o implementación de algunas de las iniciativas destinadas a conseguir una mayor adopción, o de la mayoría de ellas. Además, 59% de los casos fructíferos se debían a una combinación de procesos destinados a conseguir una mayor adopción iniciados por el proyecto en sí y la existencia de iniciativas anteriores o actuales que estaban relacionadas con los objetivos del proyecto, o bien, en ausencia de estos dos factores, la combinación de un sólido apoyo gubernamental con una buena participación de los interesados, siempre que el diseño del proyecto no fuera deficiente. Por otra parte, un análisis que se efectuó por separado demostró que la combinación de ningún proceso para conseguir una amplia adopción, ningún apoyo de otros interesados, un mal diseño del proyecto y la falta de apoyo del gobierno generaba 89% de probabilidades de que el proyecto no lograra tener éxito en materia de adopción más generalizada.

Ello confirma el análisis inicial de que el progreso hacia el impacto puede mejorarse considerablemente si se incluyen elementos de diseño en los proyectos e intervenciones que se centren en la participación del gobierno y de otros interesados y se inician procesos para conseguir una mayor adopción utilizando los recursos del proyecto, conclusión que se triangula con las pruebas obtenidas a nivel país, incluida la evaluación de la Organización de los Estados del Caribe Oriental, por ejemplo. Más concretamente, es importante también que, en la etapa de diseño, los proyectos involucren a los

interesados a fin de verificar los supuestos respecto de sus necesidades, prioridades y capacidades en diferentes escalas, para emplear los enfoques adecuados con cada grupo o país y lograr que los objetivos no sean demasiado ambiciosos. Se deben considerar riesgos tales como la rotación del personal y los cambios en materia de prioridades del gobierno (según lo que se determinó también en las evaluaciones del país) y hacerlos desde el principio para permitir que el proyecto ponga en ejecución medidas que impidan que esos riesgos afecten los resultados del proyecto, o que al menos los mitiguen. Como ejemplos de esas medidas se pueden citar las actividades que forjan alianzas y fomentan la confianza entre los grupos de interesados, las estructuras de implementación que respondan a los marcos institucionales existentes, o que se basen en ellos, en cada escala y los enfoques que tengan en cuenta las características culturales e históricas propias de cada grupo de interesados.

La comparación del alcance de la adopción más amplia con el monto de las donaciones del FMAM asignadas en oportunidad de la ratificación de la Directora Ejecutiva indicó que no había gran diferencia entre el número de proyectos más y menos fructíferos que habían recibido donaciones de menos de US\$10 millones¹. Ello sugiere que en el rango típico de financiamiento de los proyectos, lograr que la adopción sea mayor depende más de la ejecución de las actividades que facilitan el proceso que del monto en sí de los fondos asignados al proyecto. Sin embargo, sólo 8 (16%) de los 49 proyectos que reciben donaciones de US\$10 millones y más no tuvieron éxito en la consecución de la adopción más generalizada (Cuadro 7.6), lo que indica que los proyectos con donaciones de US\$10 millones y más tienden a ser más fructíferos. Un mayor porcentaje de proyectos fructíferos que recibieron este grado de financiamiento indicaron que tenían un sólido apoyo del gobierno en comparación con aquellos con menores niveles de financiamiento.

1 Este monto incluye la donación para la preparación del proyecto, dado que se observó que el diseño del proyecto constituye un factor importante que afecta en que medida se alcanza una adopción más amplia.

CUADRO 7.6 ALCANCE DE LA ADOPCIÓN MÁS AMPLIA POR MONTO DE DONACIÓN DEL FMAM

DONACIÓN DEL FMAM	PROYECTOS CON ADOPCIÓN MÁS AMPLIA Y MÁS ACERTADA		PROYECTOS CON ADOPCIÓN MÁS AMPLIA Y MENOS ACERTADA	
	NÚMERO	%	NÚMERO	%
US\$1 millón o menos	104	50	105	50
Más de US\$1 millón pero menos de US\$5 millones	69	61	44	39
US\$5 millones o más pero menos de US\$10 millones	63	62	39	38
US\$10 millones o más	41	84	8	16

No había ninguna relación aparente entre el tipo de mecanismos destinados a conseguir mayor adopción y los montos de las donaciones. Dichos montos tampoco fueron un factor que afectara la calidad del diseño del proyecto. No se observó diferencia significativa alguna en el alcance de la adopción más amplia en todos los proyectos implementados en distintas regiones geográficas o niveles de ingresos del país. Como era de esperar debido al carácter de las intervenciones, los proyectos de alcance mundial tuvieron muchos menos proyectos que lograron adopción más amplia.

Son fundamentales las consideraciones estratégicas para que el FMAM se concentre en prestar más atención a los factores impulsores de impacto y a los beneficios ambientales de alcance mundial. Estos cambios son importantes y es posible que acrecienten el impacto del FMAM, pero tienen que ejecutarse e implementarse mediante intervenciones que apliquen una combinación bien equilibrada de actividades destinadas a incorporar factores que promuevan la adopción más amplia, de manera tal que se puedan mitigar o superar los factores contextuales negativos.

La cartera de proyectos culminados del FMAM incluye muchas experiencias con factores que dificultan y contribuyen a la consecución de una adopción más amplia y del progreso hacia el impacto. El FMAM debe aprender de tales experiencias y usarlas para mejorar el diseño de los proyectos en futuros programas y estrategias. El nuevo énfasis

en la gestión del conocimiento y el aprendizaje representa una oportunidad en tal sentido. Se puede establecer una comunidad de intercambio de prácticas y/o una plataforma de aprendizaje con profesionales en los Organismos del FMAM, los países y proyectos, con la participación de la Secretaría, el STAP y la Oficina de Evaluación Independiente para intercambiar información en materia de lecciones aprendidas y brindar conocimientos para el futuro diseño de las intervenciones del FMAM, con especial atención a un mayor fortalecimiento de los enfoques de adopción más amplia.

7.5 PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

El FMAM ha sido líder en lograr la participación comprometida de la sociedad civil en la esfera ambiental mundial desde el principio de su existencia. Ha establecido y fortalecido periódicamente mecanismos en múltiples planos para permitir esa participación. Habitualmente ha procurado responder a las solicitudes de la sociedad civil de un mayor compromiso y ha producido muchos documentos oficiales como prueba de ello. El FMAM ha recurrido a recursos internos y externos para formular medios de captar las inquietudes de la sociedad civil. El Documento Técnico 14 del ERG5 brinda información del estudio parcial emprendido a fin de

evaluar la situación actual en materia de compromiso de la sociedad civil. Plantea varias cuestiones, según se analiza a continuación.

Los términos “sociedad civil” y “compromiso” o “participación comprometida” no tienen definiciones estándar en toda la alianza del FMAM. Las distintas definiciones que emplean los Organismos del FMAM y los diversos niveles del FMAM presentan dificultades para efectuar un seguimiento del compromiso. Además, los Organismos del FMAM desglosan el término “sociedad civil” de una forma diferente entre ellos. Si bien la tendencia consiste en separar las ONG de las organizaciones basadas en la comunidad, la categoría de las ONG propiamente dicha incluye a menudo entidades muy diferentes, lo cual lleva, por ejemplo, a combinar para un solo indicador los resultados de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y alguna organización nacional para poblaciones indígenas.

La política del FMAM para la participación pública (GEF 1996) está desactualizada, no se implementa en forma sistemática y es ineficaz. Sin embargo, su exigencia de documentar la participación de las OSC en todos los proyectos es muy clara. A pesar de su directiva oficial, el FMAM no tiene una práctica que se aplique sistemáticamente para controlar la participación de las OSC. El único seguimiento realizado hasta la fecha es una compilación irregular de proyectos ejecutados por las OSC. Es probable que dicho indicador sea parcial y que oculte muchos de las actividades realizadas por las OSC.

El volumen de donaciones asignadas a los proyectos ordinarios, medianos y del PPD ejecutados por OSC, en total, ha rondado los US\$250 millones desde el FMAM-2 (US\$150 millones para los proyectos ordinarios y medianos solamente). Con o sin el PPD, el volumen de proyectos ejecutados por las OSC no representó nunca 15% de la cartera del FMAM formalmente solicitada por el Consejo por las OSC en el Foro de OSC en 2010.

Se ha demostrado que los proyectos ejecutados por OSC tienen valor agregado y proporcionan efectos ambientales en los proyectos del FMAM en

el plano local a niveles considerablemente mayores que los proyectos no ejecutados por OSC. Representan una inversión importante del FMAM en las actividades encabezadas por la sociedad civil, con un volumen de donaciones de US\$1.100 millones (US\$735 millones para proyectos ordinarios y medianos incluidos en el Sistema de Información sobre la Gestión de Proyectos y US\$425 millones para los proyectos del PPD) a lo largo de la historia del FMAM. La gran mayoría de estos proyectos se han realizado con resultados moderadamente satisfactorios, como mínimo. Este desempeño y el cofinanciamiento apalancado por los ejecutores de las OSC (US\$3.400 millones) demuestran el valor agregado para asegurar beneficios ambientales de alcance mundial por medio del impacto local.

A pesar de estos sólidos antecedentes y si bien está sistemáticamente incluido en las actividades del FMAM, el compromiso de la sociedad civil en el FMAM con mucha frecuencia no llega a ser significativo. Son numerosas las dinámicas que contribuyen a este resultado, incluidas las relaciones entre las OSC y los gobiernos, la interpretación de compromiso significativo y pertinente, así como los mecanismos complejos que no llegan a asegurar ni documentar tal compromiso, según lo estipulado en la política de participación pública.

Toda futura actividad tendiente a acrecentar la participación comprometida de la sociedad civil en el FMAM se beneficiará de una definición más precisa de lo que incluye el término. Sería útil **considerar categorías de sociedad civil** que distingan entre los tipos muy diferentes de OSC. Esta cuestión habrá de requerir mayor estudio.

La actualización **de la política de 1996** ayudaría mucho a toda iniciativa sería destinada a acrecentar más la participación de las OSC en el FMAM. Tiene que tratarse de un documento que abarque el conocimiento actual de las relaciones entre los interesados y sus respectivos valores agregados. Tiene que ser una política más acertada y prescriptiva, que use un lenguaje más osado y exija resultados bien definidos. Ello podría transformar una definición de participación pública en una política y

pautas más prudentes para la inclusión de la sociedad civil, lo que aparentemente fue la intención inicial.

Lo más importante es la necesidad de fortalecer los mecanismos existentes para implementar la quinta cláusula de la política actual para la participación pública. “Todos los proyectos financiados por el FMAM deben tener documentación completa de la participación pública”. Al igual que en el caso de las consideraciones de la problemática de género (ver sección 7.8), los proyectos del FMAM se beneficiarían de la inclusión más sistemática y significativa de la sociedad civil a partir de las fases preliminares de la actividad. Es necesario terminar el análisis que ya está en marcha de cómo adaptar el Sistema de Información sobre la Gestión de Proyectos para cumplir de manera creativa con tales requisitos de documentación, y de ese modo proporcionar técnicas más sencillas y directas para **controlar la participación de las OSC**.

Otras actividades destinadas a acrecentar la participación de las OSC en el FMAM podrían incluir lo siguiente:

- Formular pautas para las esferas de actividad del FMAM y de los Organismos del FMAM que instruyan la implementación adecuada de la política de participación pública.
- Buscar indicadores prácticos que capten la participación significativa de las OSC en múltiples fases del ciclo del proyecto sin añadir cargas al sistema de GBR ni entorpecer el ciclo de aprobaciones.
- Brindar orientación en cuanto a las múltiples interpretaciones distintas de que lo que representa la participación adecuada y significativa para cualquier tipo de proyecto del FMAM en múltiples contextos culturales.
- Considerar técnicas para alinear de una manera más transparente los datos de las OSC del Sistema de Información sobre la Gestión de Proyectos y el PPD para demostrar la participación de las OSC en el plano mundial, pero sin

obstaculizar los protocolos bien establecidos que tiene cada sistema.

- Estudiar la posibilidad de agregar texto que comprometa más deliberadamente a los puntos de actividades operativas (en sus cartas de aprobación para cada proyecto) a esforzarse por la inclusión significativa de las partes interesadas de la sociedad civil.
- Evaluar la posibilidad de alcanzar el nivel propuesto del 15% de la cartera del FMAM para proyectos medianos y ordinarios ejecutados por OSC (en los planos mundial, regional y nacional).
- Considerar análisis periódicos de la Red de ONG del FMAM como el principal vínculo del FMAM con la sociedad civil.
- Considerar una encuesta anual independiente, bien preparada, comprobada y traducida de los miembros de la Red de ONG del FMAM para seguir en forma rutinaria la evolución de la participación significativa de las OSC.

El FMAM ha liderado desde hace mucho tiempo la asociación con las OSC, así como canalizado energía hacia los beneficios ambientales de alcance mundial. No hay motivo alguno para que se reduzca esta función. La dificultad reside ahora en tomar algunas pocas medidas enérgicas para pasar de **la mera participación** de la sociedad civil al ámbito **de participación comprometida y significativa** en el sistema de gobierno del FMAM. La mayoría de los mecanismos útiles para hacerlo ya existen en las decisiones del Consejo y en el modelo de intervención del FMAM. En el caso de algunos de ellos es probable que haya llegado la hora de sacarlos a la luz, desempolvarlos y, tras rearmarlos o mejorarlos un poco, ponerlos en uso para que representen en forma más sistemática los esfuerzos impresionantes de la sociedad civil que el FMAM nunca dejó de apoyar.

Se debe fomentar y promover el compromiso de la sociedad civil a nivel de los países. La recomendación en materia de programación incluye este elemento tan importante. Se deberán tener en cuenta las siguientes recomendaciones concretas:

- 27 La política de participación pública tiene que ser actualizada e incorporada en forma generalizada en todas las pautas de programación del FMAM.
- 28 El Sistema de Información sobre la Gestión de Proyectos del FMAM debe estudiar las posibilidades de reunir sistemáticamente evidencia de los elementos de la participación de la sociedad civil del FMAM sin acrecentar más la carga de presentación de informes y seguimiento en el FMAM.
- 29 Las evaluaciones finales tienen que incluir cuestiones relativas a la participación de las OSC para asegurar que los evaluadores capten las lecciones aprendidas y los logros.

7.6 EL PROGRAMA DE PEQUEÑAS DONACIONES

La relación más exitosa e internacionalmente reconocida con las OSC tiene lugar, sin dudas, por intermedio del PPD del FMAM. La constante evaluación conjunta del PPD con la Oficina de Evaluación del PNUD ha provisto un informe de la primera fase para la inclusión de resultados en el ERG5. La evaluación señala que el PPD sigue siendo sumamente pertinente en cuanto a los problemas ambientales de alcance mundial y al apoyo a las comunidades locales para que puedan ocuparse de ellos dentro de las condiciones socio-económicas existentes en su fuero.

La evaluación determina que la cantidad de países que participan en el PPD aumentó considerablemente durante el FMAM-5. Los nuevos países incluyen una alta proporción de pequeños estados insulares en desarrollo, países menos adelantados y países con situaciones frágiles o afectados por conflictos. Ello está en consonancia con las decisiones tomadas por el Consejo del FMAM en noviembre de 2007 en pro de actualizar la política para el PPD y su acceso a los recursos del sistema de asignación de fondos del FMAM (actualmente el SATR). Estos cambios han tenido una serie de resultados

positivos, así como también algunos efectos negativos; éstos se analizan más a fondo en la segunda fase de la evaluación.

La primera fase del informe de la evaluación del PPD concluye también que el PPD sigue siendo eficaz, especialmente a nivel de donaciones individuales. En forma lenta pero segura, se observa que las cohortes de donaciones producen efectos cumulativos pero sinérgicos en los planos nacionales y subnacionales. La interacción del PPD con otro apoyo del FMAM ha ido evolucionando en direcciones interesantes; un reciente ejemplo de la evaluación de la cartera por país del FMAM en Tanzania estableció que el PPD prestaba servicios a otros proyectos del FMAM que se dedicaban especialmente a captar a las comunidades locales. En general, esta se podría y debería estudiar más esta interacción a nivel del país en los ejercicios de programación.

Los costos de gestión de programas se han mantenido estables en su mayoría. Los costos de apoyo a los programas, para SyE, formación de la capacidad y gestión del conocimiento, han aumentado un poco, a medida que estos servicios son cada vez más aceptados. Sin embargo, la decisión del Consejo de vincular los costos con el desempeño y los servicios prestados (GEF 2007) no ha sido totalmente adoptada. Se han tomado medidas destinadas a fortalecer la gestión central del programa, pero no compensan las debilidades que se observan en la estructura general de gobernanza.

Se ha logrado un considerable avance en materia de SyE en el PPD desde 2008. Pero se justifica realizar otras mejoras en el sistema, en consideración del carácter sumamente difícil de llevar a cabo SyE en un programa mundial con muchos países involucrados como lo es el PPD, y con las exigencias poco realistas que se le imponen. En el PPD, el SyE brinda más pruebas de la sobrecarga que tiene el FMAM con la GBR y los requisitos de SyE.

Es necesario abordar de una mejor manera el carácter del PPD como programa corporativo del FMAM. Se deben mantener los vínculos sólidos que hay entre el PPD básico y los programas mejorados del PPD, no en cuestiones relativas a la gestión,

sino para prestar apoyo al aprendizaje y asegurar la dirección estratégica. Se instauró un comité directivo a fin de brindar orientación estratégica, pero tras un comienzo promisorio, empezó a concentrarse demasiado en cuestiones de índole operativa. Se debería restablecer este comité directivo (y, si fuera necesario, modificar su composición) para resolver la cuestión de su función en relación con las responsabilidades fiduciarias y de rendición de cuentas del PNUD en la implementación del PPD por medio de dos mecanismos separados (los proyectos ordinarios y el Grupo de Gestión Central de Programas del PPD), abordar el carácter corporativo del programa y brindar una respuesta de gestión para la primera fase de la evaluación.

El enfoque básico del PPD ha sido (1) otorgar pequeñas donaciones para prestar apoyo a las comunidades locales en la resolución de los problemas ambientales que tengan un alcance mundial; (2) aprender de las soluciones y permitir a otras comunidades locales de otras partes que las adopten; y (3) participar con la cartera más grande del FMAM en un país, ya sea como inspiración para los proyectos medianos y ordinarios, o bien, como se observó en Tanzania, para permitir que las comunidades locales adopten las soluciones demostradas en los proyectos medianos y ordinarios. Con esta finalidad, el PPD colabora con los comités directivos nacionales, los que deberían seguir siendo aliados o convertirse en sólidos asociados en los ejercicios de programación nacional.

Todo esto genera dos recomendaciones para la reposición a efectos de su incorporación en la programación del FMAM-6:

- 30 El Comité Directivo del PPD deberá revitalizar, donde sea necesario fortalecer, y entablar comunicaciones con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Secretaría del FMAM para asegurar el carácter corporativo del PPD y brindar orientación estratégica a las futuras direcciones del programa y la modalidad.
- 31 Se deberá pedir al nuevo comité directivo que ofrezca una respuesta de gestión a la primera y segunda fase de la evaluación del PPD. El

Consejo deberá considerar esta respuesta de gestión, dado que es el custodio de los programas corporativos.

7.7 PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

El Documento Técnico 13 del ERG5 informa del análisis de la relación del FMAM con el sector privado que se estableció como parte del ERG5. El estudio arriba a la conclusión de que el FMAM se ha comunicado eficazmente con una amplia variedad de entidades con fines de lucro que varían en su concentración en la industria, tamaño y enfoque respecto de las cuestiones ambientales.

En consonancia con la diversidad que hay dentro del sector privado, el FMAM ha establecido relaciones con una amplia serie de entidades comerciales con fines de lucro. Dicha serie abarca desde sociedades o corporaciones multinacionales a grandes firmas nacionales e instituciones financieras, así como microempresas, pequeñas y medianas empresas. Además de las entidades corporativas, los acuerdos institucionales pueden incluir asociaciones y alianzas entre el sector público y el privado, además de otros arreglos de empresas conjuntas. La mayoría de las actividades se realizaron mediante proyectos nacionales; los proyectos de alcance mundial y regional tendieron a tener una participación limitada.

El compromiso del FMAM con estas entidades ha sido acertado, y el sector privado arrojó un desempeño que estaba a la par de la cartera del sector no privado (alrededor del 80% de proyectos se calificaron de moderadamente exitosos o más). No hay diferencia alguna en las calificaciones acordadas a aquellos proyectos cuya modalidad no incluía donaciones con las calificaciones de los que sí incluían donaciones. Los casos de participación acertada han generado una mayor adopción de las estrategias de implementación, tecnologías, enfoques o métodos y/o las disposiciones estructurales —incluidos ejemplos notables de ampliación a escala y cambios en el mercado, especialmente en la esfera de cambio climático.

El financiamiento del FMAM para una combinación de mejoras, especialmente con los gobiernos en marcos políticos y regulatorios e intermediarios financieros, ha dado lugar a profundos cambios en el mercado para dar cabida a la participación del sector privado en intervenciones que sean ecológicas. Los marcos regulatorios y la política ambiental son indicadores de un clima propicio para los beneficios ambientales de alcance mundial. El hecho de no contar con el compromiso del país respecto de la aplicación de normas de cumplimiento puede afectar la consecución de los resultados, mientras que los incentivos políticos adecuados constituyen un factor en la participación acertada del sector privado con el FMAM. Los proyectos en los que participe el sector privado tienen muchas más probabilidades de contribuir al desarrollo y demostración de nuevos mecanismos financieros y generar cambios en el mercado. 52% de los proyectos del sector privado han producido cambios en el mercado, en comparación con 21% de los proyectos en los que no hubo participación del sector privado.

Los casos históricos de participación del sector privado no coinciden con la prevalencia proyectada para todas las esferas de actividad, la cual identifica claramente la participación del sector privado. El órgano formado para la evaluación sugiere que es más fácil dirigir la atención a la participación del sector privado en materia de cambio climático, seguido por la biodiversidad, la combinación de varias esferas y los COP. Si bien todas las esferas de actividad identificaron congruentemente al sector privado en sus estrategias por esfera de actividad (FMAM-3, FMAM-4, FMAM-5 y propuesta para el FMAM-6), fue mucho más fácil ubicar ejemplos de participación en proyectos de las esferas de cambio climático, biodiversidad y SACO que en aguas internacionales, degradación de la tierra o COP.

La función de las empresas y la industria en la promoción del desarrollo sostenible aumentó a lo largo del tiempo en que ha venido operando el FMAM y sigue creciendo. Las iniciativas de sostenibilidad corporativa, tanto nuevas como ampliadas, y el crecimiento de las empresas sostenibles confirman la función cada vez mayor que cumple el

sector privado. Si bien estas actividades a cargo de empresas pioneras reflejan atisbos de esperanza en el plano de la sostenibilidad, las tendencias ambientales clave siguen dando muestras de deterioro y los costos previstos de las medidas de mitigación ascienden a cifras que superan la capacidad de las instituciones públicas.

Esas mismas instituciones a menudo proporcionan subsidios para los combustibles fósiles y el uso insostenible del agua, las pesquerías, la agricultura y el transporte con el objeto de promover el “bienestar social” y proteger los intereses de los pobres, especialmente en los países en desarrollo. Mientras que por un lado los subsidios pueden ser ventajosos, como ser aquellos destinados a promover tecnologías más limpias y eficientes y/o mejorar el acceso de las familias pobres a formas modernas de energía, los subsidios nocivos para prácticas insostenibles son, actualmente, 10 veces más altos que los fondos necesarios para un futuro sostenible. Dichos subsidios pueden terminar también cubriendo los costos operativos que normalmente sufraga el sector privado en materia de fabricación, producción y otros procesos industriales, así como darles mayor acceso a las fuentes de energía con precios más económicos. Como resultado, se puede estimular el consumo de energía relacionada con los combustibles fósiles, especialmente en los países en desarrollo, con lo cual se agravarían las emisiones y se empeoraría la crisis ambiental en evolución.

Los esfuerzos del FMAM por conseguir la participación del sector privado tiene que entrelazarse con las actividades tendientes a acrecentar la identificación del país. La capacidad del FMAM de comprometer al sector privado se redujo durante el FMAM-4 como consecuencia de la implantación del MAR. En el FMAM-4 aumentó levemente esa participación, pero todavía está rezagada, tanto en cantidad como en dólares, respecto de los valores registrados en fases anteriores. El examen del SATR realizado a mediados del período no incluye algún análisis del impacto del mismo en la participación del sector privado, dado que la cartera disminuyó la participación directa de una manera tan nimia que

no se puede analizar (GEF IEO 2013d). Tanto el MAR como el SATR han dado lugar a una participación más activa de los organismos gubernamentales. A mediados del periodo, el examen del SATR indica que, como consecuencia de la modificación del marco, la identificación de los países de la cartera del FMAM sigue aumentando, aun cuando sea a costas de la menor participación del sector privado. Con un sistema de asignación del tipo del SATR, la sólida participación de las empresas con fines de lucro tiene que formar parte de las estrategias y prioridades nacionales, en cumplimiento de las pautas establecidas en las convenciones y convenios.

Las lecciones aprendidas de la plataforma del Fondo de la Tierra, que se diseñó para contar con la participación del sector privado, revelan que las expectativas de atraer grandes cantidades de financiamiento privado para combinar con los fondos del FMAM no se materializaron ni tampoco eran realistas. Por otro lado, algunos de los proyectos ordinarios de mitigación del cambio climático lograron comprometer al sector privado con notable éxito e iniciar cambios en el mercado.

Se deben tener en cuenta las siguientes recomendaciones al formular disposiciones para la participación del sector privado en el FMAM-6:

- 32 El Sistema de Información sobre la Gestión de Proyectos del FMAM deberá estudiar las posibilidades de reunir sistemáticamente evidencia de los elementos de la participación del sector privado del FMAM sin acrecentar más la carga de presentación de informes y seguimiento en el FMAM.
- 33 El FMAM deberá tener en cuenta las distintas circunstancias de los países y regiones que reúnan las condiciones necesarias para recibir apoyo del FMAM y alentar a los países a incluir la participación del sector privado al establecer las prioridades e identificar la cartera de proyectos para el FMAM-6.
- 34 Los enfoques por esfera de actividad en particular y por múltiples esferas en general deberán considerar la forma en que la participación

del sector privado puede abordar los sectores que tengan impactos más serios en el medio ambiente.

- 35 El FMAM deberá obtener conocimientos de cómo las entidades del sector privado pueden estar involucradas, o ya lo han estado, en el apoyo del FMAM, y compartirlos, especialmente en lo que se refiere a los plazos del ciclo de proyectos, la mitigación de riesgos, la transformación del mercado y el reconocimiento/patrocinio.
- 36 Las evaluaciones finales tendrán que incluir cuestiones relativas a la participación del sector privado para asegurar que los evaluadores capten las lecciones aprendidas y los logros.

7.8 INCORPORACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE GÉNERO EN LA ACTIVIDAD GENERAL

La problemática de género representa un aspecto sumamente importante en la teoría de cambio del FMAM, dado que se trata de una de las principales avenidas que se pueden transitar para alcanzar cambios de conducta que vayan a generar una adopción más amplia de las soluciones sostenibles para los problemas ambientales de alcance mundial. Por ende, prestar más atención a las cuestiones sociales y de género no representa un lujo ni un elemento agregado, sino un elemento básico de las trayectorias causales que provocan la reducción del estrés ambiental y, eventualmente, mejoras en el medio ambiente.

El ERG4 evaluó la incorporación de la problemática de género en el FMAM en 2009 en un documento técnico que ponía énfasis en la necesidad de contar con una política moderna e intersectorial relacionada con la problemática de género en las operaciones del FMAM (Awori 2009). El ERG4 señaló que “las cuestiones sociales y de género no se abordan sistemáticamente en las estrategias y proyectos del FMAM; el FMAM no puede depender por completo

de las políticas sociales y de género de sus Organismos” (GEF IEO 2010b). Cabe destacar que la Recomendación 7 del ERG4 señaló que el desempeño de los proyectos del FMAM debería mejorar todavía más mediante orientaciones o pautas más adecuadas, una mejor estructura de cuotas y una mayor atención a las cuestiones sociales y de género. El ERG4 propuso también que se incluyeran las modificaciones de las pautas y prácticas para las evaluaciones finales en la siguiente versión modificada de la política de SyE del FMAM.

La Política de Incorporación de la Problemática de Género del FMAM, que se ocupa de los principales aspectos planteados en el ERG4, fue adoptada en mayor de 2011. El Documento Técnico 16 del ERG5 trata la búsqueda de evidencia evaluativa en dos cuestiones: cuál es el punto de referencia respecto del cual se tendrá que juzgar la política en el futuro y qué se ha logrado hasta el momento en función de ese punto de referencia.

Los 281 proyectos culminados desde el ERG4 fueron analizados en lo relativo a la problemática de género. De estos proyectos, 124 no consideraron el género y no se esperaba que lo hicieran. Del resto de 157 proyectos, 55 incorporaron acertadamente la problemática de género en su diseño e implementación. Otros 59 proyectos mencionaron las cuestiones de género pero no las incorporaron en sus actividades. El resto de 43 proyectos se catalogaron de “no pertinentes a la problemática de género” y, por ende, no contenían referencia alguna en su diseño o implementación; sin embargo, sus evaluaciones finales dejan constancia de que el género no era, en realidad, un tema que tenía que ver con estos proyectos. El hecho de no prestar atención a la problemática de género donde era necesario puede haber provocado consecuencias negativas en ese aspecto.

El estudio de referencia revela que muchos proponentes de proyectos del FMAM no están lo suficientemente sensibilizados con respecto a la problemática de género y pueden llegar a preparar e implementar, sin darse cuenta, proyectos que tengan un impacto negativo sobre dicha problemática.

Por otro lado, revela que muchos proponentes de proyectos pueden ocuparse bien de la problemática de género. Lo que demuestra que hay una práctica dividida, en la cual un lado debería aprender del otro y la mejor práctica internacional debería incorporarse en programas y proyectos.

El examen de los proyectos ratificados por la Directora Ejecutiva y aprobados por ella en virtud del FMAM-5 destaca un aumento en la proporción de proyectos que apuntan a incorporar el género, que pasó del 22% al 31%, y una disminución en la cantidad de proyectos que consideran que la problemática de género no viene al caso, que pasó del 78% al 68%, con posterioridad a la adopción de la política de incorporación de la problemática de género del FMAM. Sin embargo, 22% de los proyectos ratificados por la Directora Ejecutiva que se catalogaron de no pertinentes a las cuestiones de género en realidad sí lo eran para el equipo de evaluación de este estudio parcial, que incluye expertos en dicha problemática que no dispone la Secretaría.

Asimismo, 40% de los proyectos ratificados por la Directora Ejecutiva con posterioridad a mayo de 2011 incluyeron solamente una mención superficial de la problemática de género, algunas veces mediante la inclusión de párrafos genéricos y estándar. Ello demuestra que es necesario hacer algo más para implementar la política de incorporación general de la problemática de género, especialmente en relación con la determinación de cuáles son los proyectos que tienen que ver con esas cuestiones y cómo se lo debe encarar. Una modalidad concreta del FMAM indica cuál es el camino a seguir de ahora en más: a fines de 2011 se produjo un cambio importante en relación con las actividades de apoyo, observándose aumentos sustanciales en las propuestas que incorporaron la problemática de género y una notable reducción de las propuestas que prestaron superficial atención al género. Sólo una de las actividades de apoyo incluía serias omisiones de la problemática de género.

Estas mejoras pueden vincularse con la reciente adopción por parte de varios Organismos del FMAM de las políticas de incorporación de la

problemática de género en sus actividades operativas. Los ejemplos de las mejores prácticas internacionales del FIDA, PNUD y Banco Mundial brindan pautas que se pueden aprovechar. Los Fondos de Inversión en el Clima han adoptado también herramientas útiles que podrían incorporarse en las pautas del FMAM. Estos instrumentos pueden dar pautas al FMAM para mejorar el diseño de proyectos y los procesos de aprobación, de manera tal que se puede incorporar eficazmente la problemática de género en los proyectos del FMAM.

El FMAM ha avanzado en su respuesta a los resultados y recomendaciones del ERG4 y otros en materia de incorporación de la problemática de género. Se formuló y adoptó una política en tal sentido que aclaró el compromiso y los elementos de la incorporación de la problemática de género en el FMAM. Se designó un punto de esfera de actividad relativa al género en la Secretaría del FMAM durante el FMAM-5 y se ha llevado a cabo un examen y seguimiento periódico de la cartera en ese aspecto, a través del proceso de revisión anual del seguimiento, desde 2011.

A pesar de la adopción de la política de incorporación de la problemática de género, ha habido un limitado desarrollo de capacidad en la Secretaría del FMAM en esa esfera. La Secretaría sólo cuenta con un punto de esfera de actividad que se dedica a tiempo parcial a las cuestiones de género, la capacitación de los administradores de programas en dicha problemática ha sido limitada y no hay pautas que orienten la incorporación de la problemática de género en las actividades de los proyectos. A fin de implementar la política en la forma adecuada, la Secretaría y los Organismos del FMAM necesitan recursos y apoyo.

La política exige SyE del progreso de la incorporación de la problemática de género y la inclusión de

expertos en dichas cuestiones en los proyectos. Si bien los resultados de la evaluación de las ratificaciones de la Directora Ejecutiva y aprobaciones demuestra un cambio en la atención que se presta a la problemática de género en las actividades de apoyo, será importante estudiar las evaluaciones finales de esos proyectos cuando estén disponibles.

En forma concreta, todo esto nos lleva a formular las siguientes recomendaciones:

- 37 El FMAM deberá adoptar un plan de acción para implementar la política de incorporación de la problemática de género en la actividad general. Este plan deberá contar con los recursos adecuados. Además, lo más importante es que la Secretaría necesita un experto en la problemática de género que pueda moderar, coordinar y establecer vínculos.
- 38 Se podría invitar al STAP del FMAM a brindar asesoramiento en materia de la problemática de género en algunas de las esferas sumamente técnicas del FMAM.
- 39 La intermediación y el intercambio de conocimientos deberán convertirse en instrumentos importantes destinados a asegurar que los proponentes de proyectos tenga la última información en materia de qué funciona y qué no funciona a fin de asegurar que los proyectos incorporen la problemática de género.
- 40 Las evaluaciones finales tendrán que incluir cuestiones relativas al género que garantice que los evaluadores comprueben si hay algún efecto negativo imprevisto o logro positivo con respecto al género.

DIFICULTADES PARA LOGRAR UNA ADOPCIÓN MÁS AMPLIA

8.1 EL FUTURO DE LAS ESFERAS DE ACTIVIDAD

El Primer Informe del ERG5 brindó pruebas de varias corrientes de evaluación que apuntan al surgimiento de proyectos y programas relacionados con múltiples esferas de actividad como una sólida modalidad nueva del FMAM (GEF IEO 2013e). Ello presenta dificultades para la formulación de estrategias para el FMAM-6.

Varios estudios parciales del ERG5 señalan la sólida presencia de proyectos y programas relacionados con múltiples esferas de actividad en toda la cartera, lo cual responde a las pautas de las convenciones y convenios y se observa a nivel país. Los datos empíricos obtenidos de los estudios del impacto, que analizaron a fondo el apoyo del FMAM en el Mar de China Meridional y zonas adyacentes, señala la importancia de un enfoque programático que abarque más de una sola cuestión o problemática para asegurar que se creen circunstancias en las que pueda haber una adopción más amplia. Esta perspectiva en materia de enfoques programáticos surgió también en la labor que la Oficina realizó en relación con un marco general para una teoría de cambio para el FMAM, que describe los elementos necesarios para el progreso hacia el impacto.

En la reunión del Consejo del FMAM que se efectuó en noviembre de 2012 se presentó el marco general para la teoría de cambio del FMAM. Tanto la labor de la Oficina en materia de impacto como la evaluación de estrategias por esferas de actividad señalan

la utilidad del modelo como herramienta heurística que corrobora la necesidad de pensar más en las cadenas causales, los vínculos y las funciones del FMAM, así como sus asociados y países miembros para centrarse mejor en la cuestión de cómo la adopción más amplia puede reducir el estrés ambiental y mejorar las tendencias ambientales de alcance mundial. El Consejo pidió a la Secretaría que procure que los vínculos y las cadenas causales que generen una adopción más amplia estén incluidas en las estrategias que se formulen para el FMAM-6.

El hecho de introducir en las estrategias por esferas de actividad y en la labor relacionada con varias esferas una mejor reflexión de los vínculos causales y las trayectorias que conducen a lograr impacto está estrechamente ligado al desarrollo de un marco de GBR. El ERG5 propone reducir la carga del marco de GBR y sus exigencias de SyE. Asimismo, la Oficina de Evaluación Independiente ha ofrecido efectuar un análisis de la evaluabilidad del nuevo marco de GBR que incluya un examen más minucioso de las cadenas causales y las trayectorias previstas para lograr impacto.

BIODIVERSIDAD

De los 214 proyectos de biodiversidad culminados en los que se puede esperar que haya reducción del estrés ambiental, casi 70% (149 proyectos) demostraron efectos ambientales: 45% (97 proyectos) lograron reducción del estrés ambiental y 24% (52 proyectos) produjeron también mejores condiciones ambientales. Los proyectos de biodiversidad

señalaron que hubo efectos ambientales principalmente en la forma de mejores hábitats en determinados sitios (33%, 76 proyectos); 11% (26 proyectos) consiguió lograr impacto en el medio ambiente terrestre. Los efectos ambientales incluyen el establecimiento de zonas protegidas, el mejoramiento de los sistemas de ordenación ambiental de zonas protegidas, la reducción de la presión derivada de las prácticas modificadas en materia de uso de la tierra y el aumento de las poblaciones de especies. La proporción de proyectos de biodiversidad que demostraron tener impactos ambientales es el más alto en todas las esferas de actividad.

En los proyectos de biodiversidad, el mecanismo que más se utilizó para lograr una adopción más amplia fue la incorporación en la actividad general

o generalización de la actividad (ver Recuadro 8.1 para obtener un ejemplo de proyecto fructífero). Los tipos más prevalentes de intervenciones que se generalizaron fueron leyes, políticas y reglamentos (48%, 108 proyectos), marcos de gestión (41%, 92 proyectos) y procesos para fomentar la participación y resolver conflictos (27%, 61 proyectos). Los mecanismos de cambios en el mercado, duplicación y ampliación a escala contribuyeron a lograr una adopción más amplia de las intervenciones en los proyectos de esta esfera de actividad, pero en menos grado. Los marcos de gestión constituyeron el tipo de intervención de mayor reproducción (14%, 32 proyectos) y ampliación a escala (8%, 19 proyectos). Este tipo de ampliación se produjo normalmente del sitio en sí hacia una escala nacional.

RECUADRO 8.1 ADOPCIÓN MÁS AMPLIA EN LA ESFERA DE LA BIODIVERSIDAD

El Proyecto de Interfaz de las Tierras áridas, Ganadería, Fauna silvestre y el Medio Ambiente del PNUMA (N° ID 2396 del FMAM), implementado en Kenia y Burkina Faso, es un proyecto de biodiversidad que demuestra su incorporación en la actividad general por medio de marcos de gestión en los planos local, nacional y regional. A nivel de la comunidad local, se ha aceptado el concepto de gestión de la interacción ganadería-fauna silvestre, gracias a las campañas de información pública, las actividades para la formación de capacidad y la demostración de los beneficios que se producen para su sustento y la conservación de la biodiversidad. Las comunidades han separado las zonas de conservación y refugio climático. En el plano nacional, los gobiernos de Kenia y Burkina Faso establecieron grupos ministeriales de tareas para supervisar la ordenación natural de los recursos naturales de la interfaz ganadería-fauna silvestre y la integración de las actividades de rehabilitación de pasturas en los planes de trabajo anuales. En el plano regional, los ministerios africanos del medio ambiente iniciaron deliberaciones de los problemas de la interfaz ganadería-fauna silvestre y aprendieron de las experiencias de este proyecto. Como resultado de estas intervenciones, ha habido una reducción del estrés ambiental en varios sitios.

Los factores que contribuyen al éxito del proyecto de tierras áridas incluyen el apoyo del gobierno, la buena relación de las partes interesadas y la alineación de los objetivos del proyecto con las iniciativas anteriores y otras afines que están en marcha. Tanto Kenia como Burkina Faso son países signatarios del Convenio de las Naciones Unidas para la lucha contra la desertificación y el Convenio sobre la Diversidad Biológica; además han instituido programas nacionales de acción estratégica en materia de biodiversidad y programas nacionales de acción para luchar contra la desertificación. Las actividades y los resultados de los proyectos complementan estos procesos, por lo tanto el apoyo y la identificación del país en estos proyectos fueron importantes. Las comunidades expresaron estar listos y preparados para proceder con la implementación de las buenas prácticas y utilizar sus propios recursos y aprovechar los recursos financieros y no financieros de aquellos asociados que estén dispuestos a ofrecerlos, así como del gobierno.

CAMBIO CLIMÁTICO

De los 113 proyectos culminados de cambio climático que fueron objeto de análisis, 77% (87 proyectos) proporcionaron muestras de reducción en las emisiones de gas de efecto invernadero, incluso de CO₂. Por lo general se alcanzó la reducción del estrés ambiental mediante la implementación de medidas que mejoraban la eficiencia energética o aumentaban la parte correspondiente a energía renovable, o bien a través del cambio de los modos de transporte predominantes en pro de otros con menos uso de combustibles fósiles.

Solamente 10% (11) de los proyectos en esta esfera de actividad no alcanzó a producir una adopción más amplia que fuera de importancia. 66% (75 proyectos) tuvieron iniciativas de adopción más amplia que fueron adoptadas o implementadas (ver Recuadro 8.2 para obtener un ejemplo de proyecto fructífero). Al igual que en otras esferas de actividad, la generalización o incorporación en la actividad general fue el mecanismo más común de adopción más amplia, seguido por la duplicación. Las intervenciones que más a menudo se generalizaron de una manera acertada fueron las políticas,

RECUADRO 8.2 ADOPCIÓN MÁS AMPLIA EN LA ESFERA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

China, por intermedio del proyecto del PNUMA para la Eliminación de barreras para la amplia comercialización de refrigeradores libres de CFC y de alto rendimiento energético (N° ID 445 del FMAM), destinado a reducir emisiones de gases de efecto invernadero mediante la transformación del mercado de refrigeradores domésticos en dirección a la producción y el uso de modelos más eficientes en materia energética. El proyecto presentó modelos nuevos de refrigeradores domésticos con un rendimiento energético más alto. Además de centrarse en la eliminación de barreras técnicas, el proyecto se esforzó por eliminar barreras regulatorias que se interponían a la adopción de los refrigeradores nuevos. Por el lado de la demanda, el proyecto ayudó a implementar una campaña orientada al consumidor, que incluía la introducción de normas para los electrodomésticos, etiquetado y una campaña de información, todo destinado a producir un cambio en la conducta de los consumidores e instarlos a comprar modelos de mayor rendimiento energético.

Con la ayuda del proyecto, dos compañías invirtieron en el diseño de modelos de refrigeradores/congeladores con mayor rendimiento energético, los que posteriormente se convirtieron en productos de gran venta y, por lo tanto, fueron sumamente rentables para las compañías. El incentivo de más ganancias, junto con los planes de los fabricantes de aumentar las exportaciones, aseguraron la continuación de la producción de refrigeradores de alto rendimiento energético. La proporción de refrigeradores con eficiencia energética como porcentaje de la producción total aumentó del 10% en 1999 a 80-90% en 2009. Las exportaciones de refrigeradores de alto rendimiento energético han aumentado y el mercado de refrigeradores está dominado por unidades que cumplen con las dos más altas especificaciones de grado en materia de eficiencia energética.

Asimismo, el proyecto provocó una disminución del 29% en la intensidad energética media de refrigeradores nuevos vendidos entre su inicio en 1999 y su fin en 2005. El uso de más refrigeradores con eficiencia energética generó ahorros del orden de 11 millones de toneladas de emisiones de CO₂ para 2005 y 42 millones de toneladas para 2010. Por ende, el proyecto demostró cómo la combinación de varios factores, las fuerzas de una tecnología acertada combinada con las del mercado, una campaña de información pública bien diseñada con certificación y etiquetado, incentivos financieros y productos rentables, puede generar la reducción del estrés ambiental y producir una importante transformación en el mercado.

medidas legislativas y/o regulatorias. 49 proyectos introdujeron con éxito estas intervenciones y, por ende, contribuyeron a elaborar un marco instituciones propicio que deberá llevar a una eventual reducción de los gases de efecto invernadero. 13 proyectos han generalizado acertadamente los mecanismos para financiar y promover la eficiencia energética y la energía renovable. Los más exitosos de estos mecanismos fueron acuerdos de arrendamiento-compra, fondos para la eficiencia energética y, con menos frecuencia, empresas de servicios de energía, como en Croacia. A pesar de estos logros acertados, el patrón general muestra desafíos importantes cuando se trata de la adopción más amplia de los mecanismos financieros.

Las tecnologías e infraestructuras introducidas por los proyectos de cambio climático fueron el tipo más común de intervención que se duplicó (14 proyectos). Los proyectos que eran sumamente aplicables a los interesados y que demostraron acertadamente la aplicabilidad, eficacia y viabilidad de una determinada tecnología se duplicaron. Aquellas tecnologías que eran rentables y eficaces en función del costo también se duplicaron por lo general. Pareciera que la rentabilidad es un gran requisito necesario para la adopción de una tecnología, dado que permite a los interesados, especialmente en el sector privado, considerar la eficiencia energética no solo como una problemática de responsabilidad social sino también como un modelo viable de actividad o negocio.

No fueron comunes los proyectos que alcanzaron la ampliación a escala y cambios en el mercado. Dado que la mayoría de los datos usados para el análisis se obtuvieron al final del proyecto o en un periodo breve después de la culminación del proyecto, estos resultados no son sorprendentes. Los datos disponibles sí indican, no obstante, que las tecnologías y la infraestructura parecieran ser los instrumentos más comunes que se ampliaron a escala o que provocaron cambios en el mercado en materia de proyectos de cambio climático. Estos proyectos introdujeron normalmente medidas que generaron mejores procesos o productos industriales. La reciente evaluación del impacto que tuvo la mitigación del cambio climático se centró en los cambios en el mercado y

analizó 18 proyectos en China, India, México y Rusia que finalizaron entre 1997 y 2012. Dicha evaluación, presentada ante el Consejo en la reunión de noviembre de 2013, estableció que los proyectos que demuestran un gran progreso hacia el impacto (algunos de ellos demuestran algún progreso solamente unos años después de finalizado el proyecto) son aquellos que adoptaron enfoques globales para abordar las barreras presentadas por el mercado y marcos políticos de apoyo con un enfoque concreto. (GEF IEO 2013a).

AGUAS INTERNACIONALES

De los 48 proyectos culminados en materia de aguas internacionales que se incluyen en el presente estudio, 40% (19 proyectos) logró reducir el estrés ambiental y 58% (28 proyectos) logró también mejorar las condiciones ambientales. El impacto ambiental se observó con más frecuencia a nivel del sitio en sí, donde los proyectos redujeron la presión pesquera, disminuyeron la contaminación de los nutrientes con innovadoras plantas para el tratamiento del agua, incrementaron la cobertura de los manglares y arrecifes de coral, restablecieron el suministro de agua con una mejor ordenación del uso del agua y establecieron capacidades de gestión en las zonas marinas protegidas. Por lo menos 8% (4 proyectos) de ellos declararon haber logrado tener impacto en varios sitios, con más frecuencia en la reducción del estrés sobre las especies, hábitats y, en menor medida, la calidad del agua. Sólo 4% (2 proyectos) declararon haber logrado impacto ambiental a nivel del medio ambiente marino a través de la reducción del estrés en las especies.

El mecanismo más común para lograr la adopción más amplia en estos proyectos de aguas internacionales fue la generalización o incorporación en la actividad general (ver Recuadro 8.3 para obtener un ejemplo de proyecto fructífero). Por lejos, el tipo más común de intervención que se generalizó fue la adopción más amplia de leyes, políticas y reglamentaciones, lo que se encontraba presente en 35% de los proyectos (17). Otros tipos de intervenciones que se asimilaron comúnmente fueron los marcos y métodos de gestión (29%, 14 proyectos), sistemas de

RECUADRO 8.3 ADOPCIÓN MÁS AMPLIA EN LA ESFERA DE LAS AGUAS INTERNACIONALES

El Proyecto del Banco Mundial de Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní (N° de ID 974 del FMAM) generalizó con éxito las intervenciones recurrentes clave. El proyecto redujo los manuales técnicos a procedimientos estandarizados entre los cuatro países involucrados en el uso y la ordenación del acuífero. Estos manuales se han difundido ampliamente y se los adoptó y utilizó en toda la región. Esta mejor información científica, técnica e institucional/legal facilitó a su vez la formulación de un plan de acción estratégica que establece los futuros regímenes de gestión para el acuífero, incluidas las estrategias de cooperación y financiamiento de las actividades de implementación. Uno de los países miembros del proyecto, Brasil, incorporó las lecciones aprendidas del proyecto financiado por el FMAM en su propio Plan Nacional Integrado de Ordenación de Recursos Naturales, que por primera vez incluía un capítulo sobre aguas subterráneas. Todos los países del proyecto modificaron o adoptaron nuevas reglamentaciones, decretos y leyes que reconocieron la importancia del consumo sostenible del agua e incluyeron pautas sobre el buen diseño, suministro doméstico e industrial de agua y zonificación del acuífero.

Los factores que contribuyeron al éxito del proyecto incluyen el apoyo del gobierno y la buena participación de las partes interesadas. El proyecto contó con un sólido apoyo oficial de los cuatro países participantes, así como de varias OSC. Brasil identificó el acuífero y su ordenación como un tema importante para el país en la provisión, o potencial provisión, de agua con fines domésticos e industriales a más de 500 municipalidades de ocho estados. Los cuatro países del proyecto se sintieron presionados a demostrar a sus ciudadanos que la participación de las instituciones internacionales en el proyecto no afectaría su soberanía respecto del acuífero, por ende, hubo gran motivación para seguir comprometidos durante todo el proyecto. La evaluación final del proyecto indica que fue ejemplar en su diseño de mecanismos de participación que permitieron involucrar a las instituciones educativas, las ONG, los OSC, las instituciones públicas y al público en general en todas las fases del proyecto, incluidas las consultas, las actividades de implementación y la representación en la administración local.

gestión (27%, 13 proyectos), estructuras de gobierno (25%, 12 proyectos), y procesos para lograr participación, consolidación de la relación de confianza y resolución de conflictos (23%, 11 proyectos).

Los cambios en el mercado, la duplicación y la ampliación a escala contribuyeron a lograr una adopción más amplia de las intervenciones en los proyectos de esta esfera de actividad, pero en una menor cantidad de proyectos. El tipo de intervención que se duplicó más a menudo fueron los marcos de gestión (8%, 4 proyectos). Tales marcos de gestión y las estructuras de gobierno fueron las intervenciones que más aumentaron a escala (4%, 2 proyectos cada una). Los factores mencionados por el mayor número de proyectos de aguas internacionales como factor que contribuye a la adopción más

amplia son una buena coordinación con las iniciativas anteriores o actuales que estén relacionadas con el proyecto, una buena relación de compromiso con las partes interesadas y el apoyo del gobierno tanto en el plano local como nacional.

OTROS TIPOS DE APOYO POR ESFERAS DE ACTIVIDAD Y MÚLTIPLES ESFERAS DE ACTIVIDAD COMBINADAS

En este grupo, se examinaron 54 proyectos culminados en varias esferas de actividad, 17 proyectos de degradación de la tierra, 9 proyectos de COP y 5 proyectos de SACO. En las cuatro esferas de actividad se logró alguna medida de impacto ambiental.

Dos proyectos de degradación de la tierra y dos proyectos de varias esferas de actividad demostraron mejores condiciones ambientales. Dos proyectos de COP, tres proyectos de degradación de la tierra y los cinco proyectos de SACO lograron reducir el estrés ambiental. Hay una amplia diferencia entre la escala y el tipo de impacto ambiental alcanzado en cada esfera de actividad a raíz de las características de sus respectivas actividades. Los proyectos relacionados con múltiples esferas de actividad tienen más probabilidades de lograr una variedad de impactos ambientales. Dada la pequeña cantidad de proyectos dedicados a las esferas de COP y SACO, es prematuro sacar conclusiones concretas para esas esferas en este momento.

Los proyectos concernientes a la degradación de la tierras alcanzaron a mejorar el hábitat y la calidad de la tierras en sitios concretos. Los proyectos relacionados con varias esferas de actividad lograron mejorar el hábitat, la calidad de la tierras, la calidad del agua, las especies y las emisiones de gas de efecto invernadero en varios sitios y a nivel medio ambiente terrestre.

En 6 de 17 proyectos de degradación de la tierra hubo generalización o incorporación general de leyes, políticas y reglamentaciones. En menor medida se observó la generalización de los procesos de participación y establecimiento de una relación de confianza, enfoques de gestión, tecnologías e infraestructura e instrumentos financieros: cada una de estas intervenciones se mencionaron en dos proyectos. En los proyectos de degradación de la tierra se observó una mayor adopción de tecnologías e infraestructura: cuatro de ellos informaron de la duplicación de tecnologías, dos de la incorporación de tecnologías en la actividad general y uno de la ampliación a escala del uso de tecnologías.

De los 54 proyectos dedicados a múltiples esferas de actividad, hubo mayor generalización como mecanismo para lograr una adopción más amplia. Lo más común fue la generalización de leyes, políticas y reglamentaciones (14 proyectos), los procesos de participación y establecimiento de una relación de confianza (11 proyectos) y estructuras de

gobierno y marcos de gestión (10 proyectos cada uno). La duplicación fue otro mecanismo importante para lograr una adopción más amplia: en seis proyectos hubo duplicación de los marcos de gestión y en dos de tecnologías e infraestructura.

En las cuatro esferas de actividad, el mecanismo utilizado con más frecuencia para lograr una adopción más amplia fue la incorporación en la actividad general y las intervenciones se centraron en las leyes, políticas y reglamentaciones. En el caso de los proyectos en las esferas de degradación de la tierra, COP y otras varias esferas combinadas también se mencionó a menudo el mecanismo de duplicación. Mientras que los mecanismos menos mencionados por los proyectos fueron la ampliación a escala y los cambios en el mercado. En los proyectos relacionados con varias esferas, así como los de COP y SACO, mencionaron más a menudo las estructuras de gobierno. En el caso de los proyectos de SACO, degradación de la tierra y múltiples esferas de actividad, los mecanismos más mencionados fueron las tecnologías e infraestructuras. Los factores citados más a menudo por los proyectos que abarcaban varias esferas de actividad como contribuyentes a una acertada adopción más amplia fueron alguna tecnología o métodos muy pertinente, procesos de adopción generalizada iniciados por el proyecto en sí y un contexto en el que ya había iniciativas afines anteriores o actuales.

En el caso de los proyectos que tratan la degradación de la tierra, la incorporación general de leyes y reglamentaciones normalmente involucra planes de gestión basados en la comunidad o la formulación de planes de acción nacionales. La generalización involucra normalmente la incorporación de métodos/marcos de ordenación sostenible de la tierra en los procesos de planificación local, las estrategias nacionales y la legislación. Las visitas in-situ y los recorridos de estudio que respaldan las actividades de incorporación en la actividad general son otras características comunes de los proyectos que se ocupan de esta esfera. La duplicación limitada de las tecnologías o infraestructuras se produce en comunidades y municipalidades vecinas a los sitios del proyecto.

CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN A LA GENERALIZACIÓN Y AL CAMBIO CLIMÁTICO

La adaptación al cambio climático se trata en el ERG5 mediante la labor que se realiza en las estrategias por esfera de actividad, la GBR y los instrumentos de seguimiento, los proyectos relacionados con varias esferas de actividad y múltiples fondos fiduciarios, así como la incorporación de la problemática de género en la actividad general. El Documento Técnico 19 del ERG5 brinda más datos de evaluación en materia de adaptación en el FPMA y el FECC y en el principal Fondo Fiduciario del FMAM, que se dedica a aumentar la flexibilidad del apoyo que presta el FMAM. La adaptación al cambio climático forma parte intrínseca de la protección o creación de beneficios ambientales de alcance mundial, dada la gran convergencia de tales beneficios con el desarrollo y la adaptación.

La Evaluación de la Prioridad Estratégica para la Adaptación que culminó en 2010 identificó pruebas de la incorporación gradual de los conceptos y medidas de adaptación y flexibilidad en las estrategias por esfera de actividad del FMAM a medida que fueron evolucionando del FMAM-3 al FMAM-5 (GEF IEO 2011). Cada vez se reconoce más que el cambio climático representa una amenaza para la sostenibilidad de la cartera del FMAM, y el hecho de ocuparse de esa problemática también se considera cada vez más una parte intrínseca de la protección y creación de beneficios ambientales de alcance mundial. La evaluación recomendó que el FMAM continúe ofreciendo incentivos explícitos para incorporar la flexibilidad y adaptación ante el cambio climático en las esferas de actividad del FMAM como medio de reducir los riesgos para la cartera del FMAM.

El STAP arribó a la conclusión de que las inversiones del FMAM destinadas a generar beneficios ambientales de alcance mundial están mejor protegidas si se adoptan medidas que aborden simultáneamente los riesgos climáticos y los objetivos de las esferas de actividad (STAP 2010). Recomendó que la evaluación de los riesgos del cambio climático y las

medidas de adaptación sean incorporadas en toda la estrategia del FMAM-5 y en el ciclo de proyectos.

El FPMA ha dado comienzo a una nueva fase de proyectos de financiamiento con el objeto de implementar los programas nacionales de acción para la adaptación (PNAA). El Documento Técnico 19 del ERG5 señala que los proyectos para la implementación de los PNAA responden a las prioridades de dichos programas. De los 51 proyectos examinados, que representan a 35 países, 58% está en consonancia con la más alta prioridad y 42% con una alta prioridad del PNAA. La prioridad primaria de los proyectos de implementación del PNAA es la agricultura (35%), seguida por la ordenación de las zonas costeras (20%). 98% de los proyectos del PNAA que se examinaron indicaron que la agricultura era una necesidad clave para la adaptación. Estas conclusiones son preliminares y la evaluación de la cartera completa de los proyectos de implementación del PNAA formará parte de un informe separado que se presentará ante el Consejo del FPMA/FECC en mayor de 2014.

En la actualidad, los Organismos del FMAM tienen que proporcionar información, en la etapa de presentación del FIP y de la ratificación de la Directora Ejecutiva, de la forma en que el proyecto tiene en cuenta los principales riesgos posibles, incluidas las consecuencias del cambio climático y qué medidas se proponen para mitigar tales riesgos. En noviembre de 2012, la Secretaría del FMAM propuso al Consejo un nuevo enfoque y marco para acrecentar la adaptación climática en los proyectos del FMAM basándose en las prioridades y los objetivos de la esfera de actividad. El marco será de aplicabilidad tanto en la etapa del FIP como la de ratificación de la Directora Ejecutiva. En la etapa de la presentación del FIP, se requiere lo siguiente: (1) la caracterización de los posibles riesgos de cambio climático e impactos que puedan afectar el proyecto, (2) la descripción de las posibles consecuencias del cambio climático en los beneficios ambientales de alcance mundial que cubra el proyecto y los beneficiarios del mismo y (3) la consideración de una serie de medidas adecuadas de adaptación y una descripción de la forma en que las va a incorporar el diseño

final del proyecto. En la etapa de la ratificación de la Directora Ejecutiva, se requiere lo siguiente: (1) el análisis de los impactos previstos para el proyecto en materia de cambio climático, y (2) pruebas de la forma en que el diseño del proyecto incorpora medidas, prácticas o tecnologías para responder a los riesgos climáticos y asegurar la adaptación climática. La Secretaría del FMAM se encuentra finalizando el borrador del documento marco que formula todas las consideraciones relativas a la adaptación climática en todas las esferas de actividad. Dada la urgencia de lograr que el ciclo de proyectos sea más eficiente y se concentre en los enfoques programáticos, así como la necesidad de reducir la carga en materia de SyE, se deberá realizar un ajuste fino de estas actividades.

El FMAM ha alcanzado a dar grandes pasos en pro de aprovechar las sinergias que hay entre la adaptación al cambio climático y sus otras esferas de actividad a través de los proyectos de varios fondos fiduciarios. El Primer Informe del ERG5 resaltó el crecimiento de ese tipo de proyectos (GEF IEO 2013e). La posibilidad de combinar las actividades de adaptación al cambio climático en virtud de los fondos FPMA/FECC con actividades financiadas por esferas de actividad en virtud del Fondo Fiduciario del FMAM fue incorporada al FMAM-5 como proyectos de múltiples fondos fiduciarios. Dado el carácter intersectorial de las actividades de adaptación que pueden complementar aquellas que se realizan en las esferas de actividad del FMAM, la cantidad de proyectos correspondientes está creciendo. El FMAM-5 incluye 23 proyectos aprobados que combinan financiamiento provisto por distintos fondos fiduciarios. El FECC, que asignó 28% de sus recursos a proyectos de múltiples fondos fiduciarios durante el FMAM-5, ha financiado 10 con el fondo fiduciario principal y 2 con el FPMA al 30 de junio de 2013. El FPMA tiene 13% de sus recursos en proyectos de múltiples fondos fiduciarios, ocho con el fondo fiduciario principal y dos con el FPMA. El proyecto restante está cofinanciado por el FAPN y el fondo fiduciario principal.

De los 528 proyectos que llegaron a la etapa de ratificación de la Directora Ejecutiva o de aprobación

durante el FMAM-5, el estudio parcial realizó una revisión de la calidad inicial de una muestra de 296 proyectos. Casi 40% (114 proyectos) proporcionó información de la adaptación al cambio climático en su documento del proyecto. Las actividades de apoyo y los proyectos ordinarios integran la adaptación y flexibilidad en su diseño. Los proyectos de biodiversidad tienen la incidencia más alta (64%) de inclusión de la adaptación al cambio climático en la muestra, seguidos por los proyectos de múltiples esferas de actividad (55%). De los Organismos del FMAM, el FIDA incluyó la adaptación al cambio climático en todos sus proyectos, seguido por el PNUD que lo incorporó en 63% de sus proyectos.

De los 114 proyectos que tienen en cuenta la adaptación al cambio climático, 83% lo hizo mediante la inclusión de un componente de adaptación concreta en el diseño del proyecto. El restante 17% incluyó medidas de mitigación de riesgos para asegurar la adaptación al cambio climático de los resultados previstos para el proyecto.

Las conclusiones demuestran que, a pesar de la creciente tendencia de integrar los conceptos de adaptación en el diseño, es necesario esforzarse más para procurar que la cartera del FMAM incluya dicho tipo de adaptación. Ello genera la siguiente recomendación:

- 41 La Secretaría del FMAM deberá finalizar el documento marco que tiene en una versión preliminar y que esboza las consideraciones relativas al cambio climático en todas las esferas de actividad descritas en las siguientes medidas de la Secretaría del FMAM (2012). Al mismo tiempo, se deberán mejorar las estrategias por esfera de actividad del FMAM en lo que respecta a su contribución a la adaptación al cambio climático.

8.2 HACIA UN STAP MÁS ESTRATÉGICO

La evaluación del STAP del FMAM, recogida en el Documento Técnico 15 del ERG5, arriba a la conclusión de que el STAP es un órgano útil y respetado

que ha efectuado contribuciones sustanciales al funcionamiento del FMAM y ha logrado grandes adelantos desde su creación y posteriores modificaciones. Con los recursos limitados que se asignaron al STAP, en general es eficaz. Muchas de las cuestiones identificadas aquí ya eran conocidas por el STAP. Hay una serie de esferas en las que se podría acrecentar la eficacia del STAP con más recursos que estuvieran estratégicamente asignados para mejorar la eficacia y el apoyo.

Las **contribuciones estratégicas** del STAP gozan de amplio reconocimiento. Los aportes del STAP a las estrategias FMAM-5 y FMAM-6 son muy bienvenidas. A las partes interesadas les gustaría que el STAP aumente sus contribuciones estratégicas y acrecienten su visibilidad. El STAP puede ayudar a identificar los puntos de presión críticos del sistema en los que las intervenciones pueden lograr la mayoría de los beneficios de alcance mundial de acuerdo con el mando global del FMAM. Teniendo en cuenta las grandes expectativas, las mayores exigencias de tiempo para el STAP y el reducido crecimiento de los recursos del STAP, es necesario formular prioridades claras. Lo notable es que hay cierta tensión entre la función que cumple el STAP en la identificación de las cuestiones estratégicas a largo plazo que confronta el medio ambiente mundial y su función de garantía de calidad a través de la selección e identificación de proyectos.

Actualmente se carece de evidencia sistemática de las contribuciones del STAP al **control de calidad** mediante el análisis de los proyectos. Las opiniones de los interesados respecto de los aportes del STAP en esta esfera son variadas, para algunos son muy útiles y para otros no tanto. Dado que el tiempo y los recursos del STAP son escasos, es necesario tomar una decisión sobre si se van a incrementar los recursos del STAP o se va a reducirlos y a reorganizar las función del grupo. Teniendo en cuenta las constantes dificultades para modificar el ciclo de proyectos y las ineficiencias de la actual concentración en los conceptos de los proyectos, el ERG5 recomienda pasar a un enfoque de cartera y programación, lo cual se aplica al STAP también. Se reconoce la necesidad de que los

miembros del STAP comprendan lo que sucede en los proyectos y que se identifiquen nuevas maneras de satisfacerlas.

Los especialistas que conforman el público lector de la alianza del FMAM, y a quienes están dirigidas normalmente las **publicaciones** del STAP, las leen y aprecian mucho. En la actualidad, no es fácil establecer los orígenes de las publicaciones del STAP y es difícil encontrarlas en la literatura correspondiente mediante el uso de buscadores. Por consiguiente, rara vez son citadas por usuarios externos. Es necesario hacer más para acrecentar su eficacia en varias esferas. Lo que produce el STAP tiene que trascender la familia del FMAM y vincularse con otras redes pertinentes, en áreas en las que hay actualmente una proliferación de iniciativas y fondos, mientras que anteriormente era sólo el FMAM el único actor. El hecho de atraer la atención de la comunidad científica aportaría más legitimidad a los productos del STAP, incluso como potencial generación de consenso en los aspectos estratégicos. La identificación de esferas clave para las publicaciones, su integridad y las evaluaciones de colegas deberán convertirse en elementos importantes de esta labor. Se deberán promover en mayor medida las publicaciones por intermedio de medios de comunicación de avanzada a fin de lograr una mayor difusión.

Se tiene que fortalecer la **labor integrante que abarque todas las esferas de actividad**. Ello implica más trabajo en equipo de los integrantes del STAP de lo que se hace actualmente, y mayor participación de los aliados científicos externos a fin de abordar y evaluar bien las dificultades sustancialmente mayores de las intervenciones en múltiples esferas, así como establecer cómo se pueden combinar las distintas esferas de actividad para aportar un valor que sea superior a la suma de sus partes.

Es necesario expandir la **cobertura de las ciencias** por parte de la STAP. Según la definición aportada por el FMAM, por ciencias se entiende tanto las ciencias biofísicas como sociales. La cartera de proyectos del FMAM ha venido desplazándose

cada vez más en dirección del diseño de proyectos con una mayor inclusión de componentes de las ciencias sociales. El STAP, entre otros órganos de la alianza del FMAM, tiene que poder analizar bien todos los aspectos científicos en forma holística, incluidos los componentes sociales y económicos. O bien, tal como lo expresó la nueva presidente del STAP en su presentación ante el Consejo del FMAM en noviembre de 2013, las ciencias naturales ayudan a comprender el “espacio del problema” y las ciencias sociales ayudan a entender el “espacio de la solución” (GEF STAP 2013). En la actualidad, el STAP se concentra más enérgicamente en las ciencias naturales. Se deberá establecer e implementar claramente la definición de ciencia y las expectativas a través de las redes de expertos del STAP.

Se deberá fomentar la participación del STAP en la **gestión del conocimiento**. Ello podría jugar un papel importante en la provisión de apoyo científico y técnico a las comunidades de intercambio de prácticas del FMAM que se proponen en el presente informe.

El seguimiento de la eficacia del STAP en sus diversas funciones tiene que convertirse en una labor de rutina de la Secretaría del STAP. Es posible que las investigaciones orientadas a objetivos específicos puedan cumplir una función muy importante al tratar de resolver algunas de los problemas científicos y técnicos en el FMAM. Pero ese tipo de investigaciones han sido dejadas de lado por varios motivos que se analizan en el Documento 15 del ERG5. La vasta cantidad de evidencia que contiene la cartera de proyectos culminados del FMAM puede convertirse en objeto de investigaciones científicas. Se deben priorizar los esfuerzos tendientes a resucitar las investigaciones orientadas a objetivos específicos mediante la identificación de esferas clave para investigar y el financiamiento para hacerlas. El Documento Técnico 15 del ERG5 contiene una serie de sugerencias.

Es necesario aclarar la función que cumple el **PNUMA** en relación con el STAP y adaptarla cuando sea necesario. El PNUMA pone el STAP a disposición del FMAM, según lo indicado en el Párrafo 24 del

Instrumento del FMAM (GEF 2011). La evaluación tuvo una acogida variada a raíz de las ideas divergentes con respecto a la interpretación precisa de la función del PNUMA. Si bien se reconoce en general el alto nivel de los científicos seleccionados para integrar el STAP, y además se aprecian los científicos de prestigio e intelectuales destacados que son nombrados presidentes del STAP, el PNUMA a veces trata al grupo como un órgano subordinado cuyos informes tienen que ser aprobados antes de poder compartirlos con otros asociados y entidades del FMAM. El PNUMA pone en riesgo su reputación al no conceder total independencia funcional al STAP, como la hecho con muchos otros entes científicos que forman parte de la amplia estructura del PNUMA, tales como el Grupo Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático. El PNUMA tiene buen conocimiento y experiencia en materia de prestar apoyo a entes con distintos grados de independencia funcional y se deberá apelar al Organismo para que otorgue los mismos privilegios al STAP.

El PNUMA pone en riesgo su reputación también en lo concerniente al apoyo estructural y administrativo que ofrece al STAP. La oficina del PNUMA en Washington no puede satisfacer las necesidades del STAP y, por ende, se debe proporcionar ayuda desde Nairobi. Ese apoyo ha creado la impresión de que, salvo por el coordinador del FMAM en Nairobi y su gran participación y motivación, el STAP tiene poca prioridad para los demás. Los miembros del STAP tienen instrucciones de volar de acuerdo con itinerarios que son sumamente inconvenientes e ineficientes, aun cuando haya mejores itinerarios disponibles por el mismo precio. Otros problemas involucran apoyo de informática para el sitio web del STAP, así como de logística general. La eficacia administrativa del apoyo del PNUMA es reducida y la opinión general dentro del STAP es que las actuales disposiciones por las cuales Nairobi tiene que aprobar decisiones de menor importancia socava la eficacia del STAP.

Es probable que las cuestiones funcionales puedan resolverse fácilmente. Pero las cuestiones de índole administrativa y logística pueden resultar más difíciles de resolver, dado que el PNUMA debe atender

las pautas de las Naciones Unidas en materia de viajes, por ejemplo, así como las normas y reglamentaciones de las Naciones Unidas con respecto a quién puede decidir qué. Sin embargo, la Secretaría del STAP se encuentra dentro de la oficina del PNUMA en Washington, pero depende de Nairobi, lo que es sumamente ineficiente. La oficina del PNUMA en Washington tendrá que prestar apoyo en forma directa, o bien se deberán estudiar otras soluciones.

Todo ello nos lleva a formular las siguientes recomendaciones con respecto al STAP:

- 42 Se deberá fortalecer el mandato del STAP y su programa de actividades estratégicas junto con el programa a largo plazo del FMAM y con una mejor cobertura de las ciencias, incluidas las ciencias sociales, lo cual podría adoptar la forma de una política del FMAM en materia de ciencias, que describa no sólo la función del STAP sino también la de las investigaciones con objetivos específicos y la forma en que prestaría apoyo a las innovaciones y pruebas de enfoques nuevos en el FMAM.
- 43 Se deberán revitalizar las investigaciones con objetivos específicos y se podría empezar por analizar las perspectivas científicas en la creciente evidencia de los proyectos culminados en el FMAM bajo la orientación del STAP.
- 44 La función que cumple el STAP en la esfera de garantía de la calidad deberá pasar el enfoque basado en el proyecto en sí a uno que sea más de índole programática y estratégica, con una pre-selección de carteras y programas en vez de proyectos individuales.
- 45 Se deberá mejorar el apoyo que el PNUMA presta al STAP, en primer lugar a través del reconocimiento de la independencia funcional del grupo en su labor para el FMAM. Segundo, el PNUMA tiene que brindar un apoyo eficaz y eficiente en temas logísticos y administrativos, tales como las cuestiones relativas a los viajes, la intermediación de conocimientos, informática y publicaciones.

8.3 INTERMEDIACIÓN DEL CONOCIMIENTO COMUNIDADES DE INTERCAMBIO DE PRÁCTICAS DEL FMAM

La dificultad de aprender sistemáticamente de la experiencia de las operaciones el FMAM ha constituido un tema constante aún antes de acuñarse y emplearse comúnmente términos del tipo de “gestión del conocimiento”. Dado el carácter de relaciones en red que tiene la alianza del FMAM, hay varias oportunidades, así como obstáculos, para compartir conocimientos y aprender de unos a otros dentro de la alianza. Varios Organismos de la alianza del FMAM tienen sus propios arreglos o disposiciones internas para la gestión del conocimiento. Sin embargo, debido a las diferencias en las actividades, necesidades, procesos y procedimientos de las organizaciones, el intercambio de conocimientos dentro de la alianza y entre las esferas de actividad ha sido un desafío.

En numerosos estudios, evaluaciones, sesiones del Consejo y reuniones de reposición ha habido deliberaciones en las que se trataron la duplicación de actividades, las oportunidades no aprovechadas y el no haber aprendido de la experiencia operativa de toda la alianza del FMAM. En 2003, la Unidad de Seguimiento y Evaluación del FMAM (precursora de la Oficina de Evaluación Independiente) propuso el establecimiento de una estrategia explícita para la gestión del conocimiento, sugiriendo que se podría realizar una prueba piloto en la esfera de cambio climático. En mayo de 2004, el Consejo del FMAM aprobó la gestión de conocimiento como tarea corporativa. Las actividades preliminares se esforzaron por aprovechar lo que ya se había hecho en los Organismos Ejecutores, la Secretaría del FMAM y la Unidad de SyE.

El ERG3 prestó mucha atención al tema de las lecciones aprendidas y la gestión del conocimiento. Comprobó que si bien se podían observar indicios de progreso (especialmente en el caso del programa

IW:Learn), todavía quedaban muchas cuestiones sin resolver dentro de la alianza del FMAM en cuanto a cómo se debía estructurar y operacionalizar el aprendizaje (GEF IEO 2005). En 2009, el ERG4 arribó a la conclusión de que si bien había indicios claros de aprendizaje en muchas esferas de la alianza, todavía no había una estrategia de gestión del conocimiento “que reúna todas las actividades de aprendizaje de una manera planificada y organizada” (GEF IEO 2010b). Durante las negociaciones para la reposición del FMAM-5, los participantes solicitaron que el Consejo aprobara una iniciativa de gestión del conocimiento que abarcara todo el FMAM que se prepararía en forma paralela a la implementación de un nuevo marco de GBR (estudiado en el Documento Técnico 10 del ERG5).

El diseño de la iniciativa de gestión del conocimiento incluía muchos elementos sensatos pero se perdió la oportunidad de abarcar una serie más amplia de interesados del FMAM en el proceso. Las partes clave del plan de trabajo no logró obtener presupuesto o personal de la administración del FMAM, lo que socavó considerablemente la consecución de los objetivos planeados.

Varios interesados tienen la percepción de las disposiciones del FMAM para la gestión del conocimiento son mediocres. El personal de las oficinas del PAO, los Organismos del FMAM y los organismos ejecutores no calificaron muy bien a las disposiciones del FMAM en materia de gestión del conocimiento. El personal de PAO tendió a darle las calificaciones relativamente más altas, mientras que el personal entrevistado de los Organismos del FMAM le dieron las calificaciones más bajas. Los representantes de la sociedad civil tenían una percepción mucho más positiva de la labor del FMAM en la esfera de gestión del conocimiento que la idea que tenían los demás interesados.

No queda claro cuánto más se podría haber logrado durante FMAM-5, aun cuando la propuesta del grupo que trabajaba en la gestión del conocimiento contaba con plena aprobación y el financiamiento de la administración del FMAM. Tal como se indica en el Documento Técnico 11 del ERG5, el Banco

Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo se han encontrado con obstáculos difíciles de superar en su afán por proporcionar un marco estratégico coherente para las carteras de conocimiento de rápido crecimiento respaldadas por sistemas eficaces de gestión. Sus experiencias revelan también factores intangibles tales como los incentivos del personal y la persistencia de los “silos” institucionales que inhiben el intercambio eficaz de conocimientos.

Cabe destacar que el FMAM cuenta con un mecanismo de aprendizaje sumamente eficaz, que se elogió por primera vez en el ERG3 y que sigue siendo objeto de mención: IW:Learn. Es algo sorprendente que el FMAM no haya podido aprender de su esfuerzo más acertado en el campo de gestión del conocimiento. Varios de los entrevistados comentaron que IW:Learn fue creado en parte por la ausencia de un convenio que sirviera de orientación para las iniciativas de aguas internacionales, tal como existe en otras esferas de actividad; es así que IW:Learn asegura el aprendizaje en una esfera que no tiene un convenio para brindar un foro de aprendizaje.

La segunda fase de la evaluación de las actividades de apoyo ha encargado un estudio destinado a examinar la última tecnología relacionada con el **desarrollo de capacidad**, lo que está íntimamente ligado con el aprendizaje y la intermediación del conocimiento. Según lo que se sabe actualmente, la capacidad involucra la habilidad de la sociedad o del sector para continuar desarrollando aptitudes, comportamiento, redes e instituciones necesaria que permitan a las comunidades humanas adaptarse y autorenovarse en el futuro. En la práctica, ello implica mantener los procesos políticos y la gobernanza funcionando, organizar a todos los sectores para lograr los objetivos comunes, prestar servicios para promover la salud y el bienestar de los seres humanos y movilizar los recursos financieros y naturales para desarrollar nuevas habilidades en vista de las nuevas dificultades que se presenten como proceso constante de desarrollo de capacidad impulsada a nivel interno.

Las primeras actividades de desarrollo de capacidad tendieron a concentrarse en brindar

capacitación y conocimiento para mejorar el funcionamiento de los individuos y las instituciones. El paradigma actual, que se puede denominar “desarrollo de capacidad 2” (DC2) es considerar la capacidad como una propiedad emergente del funcionamiento de todos los procesos del sistema. No se trata de un solo resultado sobre el que una sola intervención u organización puede ejercer influencia, sino del efecto acumulativo y dinámico de factores combinados. DC2 puede resumirse como el desarrollo de capacidad en tres niveles que están vinculados entre sí y que se refuerzan mutuamente:

- **Nivel individual** —involucra el desarrollo de especialistas y equipos técnicos locales por medio de capacitación y otros métodos basados en conocimientos prácticos, a fin de diseñar y emprender las tareas que sean necesarias.
- **Nivel institucional y red** —desarrollo de los sistemas y las estructuras institucionales necesarias para fortalecer las organizaciones e instituciones (gobierno, organización no gubernamental, sociedad civil y sector privado) para que se puedan administrar y sustentar, así como para interactuar con otros organismos de una manera productiva.
- **Nivel de entorno de apoyo** —cambio, con el transcurso del tiempo, de las condiciones de apoyo y las “normas de juego”; consideración de las estructuras de incentivos, el contexto político y regulatorio y la base de recursos en la que se van a realizar las actividades deseadas y los productos que van a utilizar los encargados de formular políticas, el sector privado y la sociedad en general.

La utilización de dispositivos digitales e Internet es fundamental para toda concepción del DC2. Las conductas que están correlacionadas con el uso eficaz de los medios sociales y la web interactiva están en estrecha consonancia con las conductas relacionadas con el DC2. El libre acceso a una serie de opciones que están en constante evolución y cambio para respaldar y complementar la labor y vida diaria puede considerarse una parte esencial del entorno de apoyo de DC2.

La labor en curso para la segunda fase de la evaluación de las actividades de apoyo indica que el marco del DC2 y las nuevas formas de interactuar a través de los medios sociales e Internet, así como las nuevas maneras de organizar el aprendizaje por medio de comunidades de intercambio de prácticas, están en buenas condiciones de responder al modelo de intervención del FMAM según lo indicado en su teoría genérica de cambio. Asimismo, la evaluación observa evidencia de aplicación del DC2 en las actividades de desarrollo de capacidad del FMAM, pero también observa una subutilización de los medios sociales e instrumentos específicos para el DC2.

Entre los Organismos del FMAM, la FAO, el PNUD y el Banco Mundial parecieran ser quienes ejercen un liderazgo de pensamiento en la esfera del DC2 y han dedicado mucho tiempo a analizar las publicaciones sobre desarrollo de capacidad, reflexionando sobre sus propias prácticas y aprendizaje, y elaborando marcos sofisticados, teorías de cambio e instrumentos de apoyo que permitan la aplicación del enfoque del DC2 en su labor y la de sus clientes y asociados. El Banco Asiático de Desarrollo y la FAO han producido carpetas de información y materiales didácticos especialmente destinados a adoptar un enfoque de DC2, y la FAO ofrece un Portal de Desarrollo de Capacidad que es excelente para su personal, asociados y el público en general (<http://www.fao.org/capacitydevelopment/en/>). Hay evidencia también de que algunos de los asociados del FMAM están utilizando instrumentos del DC2, como por ejemplo:

- Las plataformas educativas basadas en Moodle del Banco Mundial y de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial¹.
- Una plataforma con aplicaciones de tecnología abierta que emplea la Internet, los dispositivos móviles y las herramientas Web 2.0, financiada por el BID y el gobierno de Haití.

1 Moodle —entorno educativo dinámico y modular basado en objetos— es una plataforma de software gratuita para el aprendizaje electrónico.

- El portal InforMEA del PNUMA que sirve para la implementación de convenios ambientales multilaterales (<http://www.informe.org/>).
- El uso de sesiones virtuales en vivo de preguntas y respuestas con expertos en la plataforma MENTOR (Marketplace for Environmental Training and Online Resources) del PNUMA (<http://www.unep.org/mentor/>).

En conclusión, el FMAM está rezagado, en comparación con sus Organismos, en la adopción del nuevo paradigma del CD2, y podría beneficiarse si aprende las mejores prácticas de sus asociados. Ello genera la siguiente recomendación:

- 46 La reposición podría solicitar a la Secretaría que prepare una estrategia integrada de gestión del conocimiento y desarrollo de capacidad para la aprobación del Consejo y que se concentre en
 - Aprendizaje de IW:Learn;
 - DC2 como el nuevo paradigma para el desarrollo de capacidad que se centra más en crear mecanismos para un aprendizaje más permanente o vitalicio mediante la intermediación del conocimiento;
 - La creación de una comunidad de intercambio de prácticas que se concentre en la lógica de intervención del FMAM, para aprender de lo que funciona en qué circunstancias para incrementar el progreso hacia el impacto; y
 - El uso de los medios sociales e Internet, siempre que sea posible y viable, incluyendo el apoyo necesario para garantizar el acceso.

8.4 LA FUNCIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

La función de evaluación del FMAM será objeto de un análisis de profesionales colegas a principios de 2014. Dicho análisis de colegas se centrará en la

independencia, credibilidad y utilidad de las evaluaciones y el sistema de SyE en el FMAM, así como formulará recomendaciones respecto de la forma de mejorar la función de evaluación en el periodo FMAM-6. Experiencias recientes han demostrado ya varios puntos de partida para tener en cuenta en esta tarea.

El hecho de incorporar los elementos principales del ERG en las corrientes de evaluación de la Oficina de Evaluación Independiente del FMAM ha generado una iniciativa del ERG5 considerablemente más económica en comparación con el ERG4 —el ERG5 se ajustará al presupuesto y eventualmente será mucho más económico que el ERG4, arrojando un ahorro de más de US\$1,2 millón. Pero los estudios parciales del ERG5 todavía son numerosos (21 documentos técnicos sirven de base para el ERG5) y representan una carga para el sistema y la Oficina de Evaluación Independiente. En cuanto al ERG4, la garantía de calidad de la labor realizada para el ERG5 es menos eficaz que para el trabajo normal de la Oficina, dado que hay menos tiempo para reflexionar acerca de los datos, los métodos y enfoques, así como las conclusiones y recomendaciones, debido al gran volumen de trabajo y el horizonte temporal en que es necesario finalizarlo. Durante el periodo FMAM-5 se deberá realizar más esfuerzos por propagar esta labor del ERG en el programa de trabajo normal de la Oficina.

Un segundo aspecto que ejerce presión sobre el programa de trabajo de la Oficina fue que las dos evaluaciones grandes que se realizaron a mediados del periodo tuvieron que efectuarse al mismo tiempo que el ERG5: las evaluaciones intermedias del SATR y EFCN que se presentaron ante el Consejo en noviembre de 2013. Se reitera una vez más que todo esto exige una mejor organización cronológica y un ajuste de la programación.

Los problemas que socavan la red del FMAM, demasiadas conexiones, demasiada información para comunicar, demasiadas interacciones disputándose la atención con muchos actores que disponen de menos tiempo para dedicarse a ellas, socavan también la relación entre la Oficina de Evaluación

Independiente y los interesados del FMAM. Aquella solución que se encuentre para el enigma de la red deberá abordar los requisitos de SyE del FMAM.

Hay un aspecto que ilustra el problema: a pesar de los reiterados esfuerzos realizados, la Oficina de Evaluación Independiente no ha logrado actualizar las pautas de evaluación final para el FMAM, dado que la red no pudo alcanzar consenso en cuanto a qué dirección seguir. Es necesario realizar otros esfuerzos para el FMAM-6 cuando se tengan que actualizar las pautas de orientación. El presente informe contiene muchas recomendaciones concretas sobre qué es necesario incluir en las pautas modificadas de la evaluación final. La dificultad reside en hacerlo sin incrementar más el costo de las evaluaciones finales. Una opción sería utilizar tecnología de avanzada, como por ejemplo la detección remota y la telefonía móvil para efectuar el SyE en el FMAM.

La Oficina deberá identificar la carga de SyE y el marco de la GBR del FMAM bien al comienzo de sus conclusiones. Las evaluaciones por país seguirán planteando la cuestión, pero se concentrarán más en los problemas específicos, tales como los requisitos de los instrumentos de seguimiento para los proyectos relacionados con varias esferas de actividad en vez de los aspectos sistémicos que estén detrás de tales problemas. Las evaluaciones de impacto descubrieron fallas sistémicas, pero se concentraron más en las circunstancias locales y los aspectos relativos al cumplimiento que en las cuestiones estructurales que estaban detrás de las fallas. La Oficina deberá interactuar más directamente en los esfuerzos destinados a mejorar el modelo de actividades del FMAM, sin sacrificar su independencia ni la credibilidad y utilidad de sus evaluaciones.

ANEXOS

COMENTARIOS DE LOS PRINCIPALES ASESORES DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE

RESUMEN

El ERG5 ha reunido una impresionante cartera de evaluaciones, meta-evaluaciones y estudios realizados por la Oficina de Evaluación Independiente y los asociados para tratar todos los objetivos y las cuestiones planteadas en el mandato¹. No es de sorprender que todas las preguntas no hayan sido respondidas en forma completa, dado su alcance mundial, la complejidad de la alianza del FMAM y el modelo de actividades para el FMAM que el ERG5 consideró deficiente. El ERG5 fue sumamente pertinente a la reposición, y sus dos informes fueron sincronizados para prestar apoyo a la primera reunión y a la última del ejercicio de reposición del Consejo del FMAM.

Si bien el análisis de la gobernanza del FMAM que efectuó el ERG4 se concentró en su arquitectura de alto nivel, el ERG5 se ocupó del marco de gestión estratégica y la eficacia operativa del FMAM. Haciéndose eco de conclusiones anteriores, observó que un elemento principal del modelo de actividades del FMAM, el sistema de gestión basada en los resultados, no funciona. Se identifica como limitación clave al hecho de que no está calibrado para prestar apoyo a la gestión flexible en los niveles de gobernanza, gestión estratégica y operaciones. Tampoco está alineado con los marcos de resultados estratégicos por esfera de actividad. El ERG5 proporcionó pruebas que sirven de fundamento para tres recomendaciones para modificar y actualizar el modelo de actividades. Una mayor comparación del desempeño del FMAM con el de otras instituciones hubiera fortalecido e informado el análisis global de la gobernanza.

Las cuestiones relativas a financiamiento fueron cubiertas sustancialmente, pero dada la función del FMAM en otros convenios relativos al medio ambiente, las implicaciones de un porcentaje desproporcionado de financiamiento dirigido al cambio climático en los últimos años se merecen más atención, como así también los considerables atrasos en los pagos de los donantes. Las pruebas recogidas en las evaluaciones respaldaron la conclusión de que el FMAM ha tenido un efecto multiplicador por intermedio de los interesados en el terreno. El ERG5 arribó, correctamente, a la conclusión de que si el FMAM desea seguir desempeñando una función catalizadora,

¹ Ver "Terms of Reference and Budget for the Fifth Overall Performance Study of the GEF", [GEF/ME/C.42/05](#), 9 de mayo de 2012.

deberá enfocarse en movilizar más fondos para el periodo FMAM-6. Las inquietudes relativas al estado de salud de la red del FMAM, que se resiente bajo el incesante ritmo de cambio, fueron convincentes. Se evaluaron los aspectos fuertes y débiles de las actuales estrategias por esfera de actividad con pruebas persuasivas, pero es necesario seguir analizando los nuevos proyectos relacionados con varias esferas de actividad y el impacto que tienen para ayudar a establecer cuáles serán las futuras directivas estratégicas y su diseño. Además de las limitaciones en materia de metodología, la falta de precisión en la definición de la alineación como medida que vincula las inversiones con las prioridades nacionales plantea interrogantes con respecto a los resultados de mayor identificación de los países. Los países se van a identificar con las estrategias y los programas ambientales solamente cuando ellos elijan las prioridades y usen medidas para alinear todas las inversiones con las prioridades nacionales.

Cabe destacar de manera especial las conclusiones en relación con la política de género del FMAM, dados los vínculos recíprocos ya establecidos entre los resultados para las niñas y mujeres y los resultados para el medio ambiente. Se deberá seguir trabajando, como lo indican las recomendaciones del ERG5 en cuanto a la problemática de género, para incorporar la inteligencia relativo al género en el FMAM (y en las evaluaciones de su eficacia en esta esfera) de una forma tan acertada como lo hicieran otras organizaciones principales.

Según se señaló antes, el ERG5 ha reunido muchas corrientes de sólidos datos empíricos al tratar de responder a las cuestiones planteadas en su mandato. Tales cuestiones tendieron a concentrarse en la pertinencia del FMAM en materia de prioridades de los países y los convenios para los que es un mecanismo de financiamiento, y el ERG5 respondió debidamente a todos esos interrogantes. Su mandato no planteó, desafortunadamente, la cuestión más general de evaluar la pertinencia del FMAM a nivel mundial, ni cómo se podría acrecentarla. A medida que la degradación ambiental se acelera, los subsidios que financian las actividades que dañan al medio ambiente siguen ascendiendo a billones de dólares y es necesario incrementar el financiamiento mundial para el medio ambiente; en nuestra opinión, es ésta una cuestión cada vez más apremiante.

CUMPLIMIENTO DEL MANDATO DEL ERG5

En nuestro carácter de Asesores Principales de la Evaluación Independiente, tuvimos las tareas de: (1) ofrecer una opinión independiente de la calidad de los dos productos clave del ERG5, el primer informe y el informe final del proceso de reposición² y (2) corroborar el cumplimiento del mandato por parte del ERG5. La presente nota evalúa el Informe Final del ERG5 y complementa los comentarios que ofrecimos en el Primer Informe (GEF/R.6/04/Rev.01, 22 de marzo de 2013) y en diversas etapas del estudio parcial del mandato y los borradores.

2 El Primer Informe se basó en una meta-evaluación de los productos de la Oficina de Evaluación Independiente desde el ERG4, y el Informe Final se basó en 14 estudios parciales, un estudio conjunto realizado con el PNUD en el Programa de Pequeñas Donaciones, otros estudios del FMAM y los comentarios de los Asesores Principales de Evaluación Independiente.

Nuestros comentarios deberán considerarse en función de las normas generales de la práctica de evaluaciones. Los Estudios sobre los Resultados Globales de la Oficina de Evaluación Independiente se ciñen a las mejores prácticas en materia de gobernanza institucional mundial. La Oficina de Evaluación Independiente se encuentra entre los entes pioneros en la formulación de una teoría de cambio a nivel institucional. Son pocas las organizaciones internacionales de desarrollo que producen evaluaciones tan globales en intervalos periódicos.

Desde la perspectiva de garantía de la calidad, la evaluación del cumplimiento adecuado de su mandato por parte del ERG5 entraña responder a dos preguntas: (1) ¿el informé abordó correctamente las cuestiones clave planteadas en el mandato del ERG5?; (2) ¿el ERG5 cumple los requisitos del mandato, incluida la producción de documentos de evaluación en forma oportuna, con un alcance suficiente y orientado a los usuarios previstos (es decir, el grupo de reposición y el Consejo)?

El mandato pidió al ERG5 que tratara 11 de las cuestiones clave en el Primer Informe y los 11 restantes en el Informe Final. Las cuestiones del Informe Final del ERG5 tratan varios temas, incluida la pertinencia del FMAM, el financiamiento, las esferas de actividad y las múltiples esferas, la identificación de los países, la gobernanza y los interesados en el terreno, así como la política relativa a la problemática de género. Para facilitar la referencia, el siguiente cuadro indica dónde se ha tratado la calidad e integridad de la evaluación de cada cuestión:

CUADRO A.1 COMENTARIOS DEL ASESOR DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE CON RESPECTO A LAS CUESTIONES DEL MANDATO

CUESTIONES CLAVE EN LOS COMENTARIOS	CUESTIONES DEL MANDATO PARA EL INFORME FINAL
Pertinencia del FMAM	Cuestión 1
Financiamiento: Suficiencia y uso	Cuestión 2, Cuestión 3
Esferas de una actividad y de varias actividades	Cuestión 4
Identificación y alineación de los países	Cuestión 5
Aspectos relativos a la gobernanza	Cuestión 6, Cuestión 7, Cuestión 11
Partes interesadas en el terreno	Cuestión 8, Cuestión 10
Política relativa a la problemática de género	Cuestión 9

En general, opinamos que el ERG5 abordó la mayoría de las cuestiones del mandato mediante datos empíricos de evaluación. Quizás no sea de sorprender que algunos problemas relacionados con las cuestiones clave no fueran tratados en forma completa. Los ejemplos incluyen la identificación de los países (incluido la función apropiada de alineación), la política de género y otros análisis de los impactos de las estrategias para múltiples esferas de actividad, los efectos positivos y negativos de la expansión del Programa de Pequeñas Donaciones y las tensiones que se imponen

en la red del FMAM. Otra debilidad de la cobertura del mandato por parte del ERG5 reside en la falta de una comparación sistemática con otras organizaciones multilaterales en algunas de las cuestiones clave. Es por esa razón que no se trata de manera completa el interrogante del mandato que plantea en qué medida el FMAM está en consonancia con la mejor práctica internacional, por ejemplo.

Una mejora importante con respecto a los ERG anteriores es que el ERG5 está sincronizado como para respaldar el ciclo de reposición del FMAM. El Primer Informe del ERG5 estuvo disponible en una etapa preliminar del proceso de reposición cuando los documentos afines de políticas y programación se encontraban en preparación. Previa solicitud de la primera reunión de reposición, se presentó el Informe de Progreso del ERG5, en el que se ponían de relieve cinco problemas de reposición, ante la segunda reunión de reposición. El Informe Final del ERG5 va a ser presentado en la tercera reunión, cerca del final del proceso. La sincronización del ERG5 con el proceso de reposición acrecienta las probabilidades de que los encargados de tomar decisiones vayan a tener en cuenta sus conclusiones y recomendaciones en los momentos adecuados.

Para comunicar sus mensajes clave en forma eficaz, el Informe Final del ERG5 brindar tres conclusiones y recomendaciones globales. En general están bien encaminadas, se concentran en las inquietudes clave respecto de la eficacia para las negociaciones de la reposición y facilitan los debates relativos a la dirección estratégica del FMAM-6.

El ERG5 ha cumplido los requisitos del mandato en cuanto a los plazos y la cobertura de las esferas de actividad. Reconocemos también que el Informe Final ofrece una hoja de ruta con las cuestiones clave que indican las discrepancias entre los aspectos clave originales del mandato y su tratamiento real en el Informe Final³.

PERTINENCIA DEL FMAM

Varias cuestiones del mandato tratan explícita o implícitamente la pertinencia del FMAM, lo cual se define generalmente en los ejercicios del ERG como pertinencia a las prioridades regionales y nacionales y a los convenios.

La Conclusión 7 del Primer Informe del ERG5 indicó que “el apoyo del FMAM a nivel país está bien alineado con las prioridades nacionales, demuestra avances hacia el impacto en el plano local y permite a los países cumplir sus obligaciones antes los convenios”. Asimismo, el Informe Final señaló que “el nivel general de respuesta del FMAM a las pautas de las convenciones es elevado tanto en el plano estratégico como en la cartera”.

La nota metodológica del análisis de triangulación realizado en las evaluaciones de la cartera por país indicó, no obstante, que el análisis de evaluación por país que efectuó la Oficina se enfrentó con una serie de limitaciones, incluida la escasez de datos, especialmente en los países menos adelantados, la falta de precisión en el establecimiento de impactos o incluso de los resultados previstos, especialmente en los proyectos más antiguos, y dificultades intrínsecas en la definición de la cartera de

3 Anexo B.

proyectos del FMAM. Estas limitaciones plantean dudas con respecto a la aplicabilidad y su medición a nivel de los países.

Asimismo, algo que es más apremiante en lo que a pertinencia concierne, el ERG5 hizo referencia a las necesidades mundiales de acción en el medio ambiente de alrededor de US\$100.000 millones por año, en comparación con la suma de más de US\$1 billón que los gobiernos de todo el mundo gastan anualmente para financiar subsidios ambientales insostenibles, como para los combustibles fósiles por ejemplo.

Como se observó correctamente en el ERG5, “Para que el FMAM sea eficaz y pueda resolver las dificultades presentadas por las amenazas ambientales de alcance mundial actuales, debe operar en colaboración con sus asociados y exigir a todas las entidades que conforman la red mundial del FMAM que actúen”. Estamos de acuerdo y acotamos que esta exhortación va más allá del estricto mandato del ERG5, que se concentra en una idea más limitada de pertinencia o aplicabilidad. Vamos a respaldar energicamente un estudio más profundo de la eficacia del FMAM en esta función en el mandato de futuros ejercicios del ERG.

FINANCIAMIENTO: SUFICIENCIA Y USO

Se solicitó al ERG5 que abordara una serie de interrogantes relacionados con el financiamiento y la movilización de recursos: ¿Cuenta el FMAM con fondos suficientes para ocuparse de las estrategias para las esferas de actividad, responder a las pautas indicadas por las convenciones y a las necesidades de los países receptores de una forma significativa? ¿En qué medida está el FMAM en condiciones de movilizar recursos suficientes? ¿En qué medida pueden los donantes cumplir con lo prometido? Dados los nuevos canales de financiamiento que surgieron, ¿cuál es el valor agregado y la función catalizadora del FMAM como canal de financiamiento?

El ERG5 efectuó una evaluación amplia e informativa de los canales de financiamiento, los recursos y el desempeño de los donantes a pesar de las dificultades de lograr coherencia en las definiciones y reunir información de la asistencia oficial al desarrollo ambiental. La evaluación incluyó un Documento Técnico, “Resource Mobilization” [Documento Técnico 8], que emprendió un análisis riguroso de la conducta de financiamiento de las actividades ambientales en su conjunto y la forma en que el FMAM se ha desempeñado con respecto a la movilización de fondos.

Si bien el ERG5 estableció que la asistencia oficial para el desarrollo ha venido disminuyendo en forma global desde 2010 como consecuencia de la crisis financiera, la financiación de los objetivos ambientales mundiales aumentó considerablemente en cuanto a la proporción que representa en la asistencia oficial para el desarrollo, dado que pasó de 5% del total de asistencia oficial en 2006 al 14% en 2010 y sigue bastante estable desde entonces. Sin embargo, es preocupante que la mitigación del cambio climático represente la mayor proporción del aumento. La mayoría de los gobiernos, las ONG y demás organizaciones que se ocupan de los problemas ambientales se concentran solo en ese tema o lo hacen en forma prioritaria, lo que implica que el FMAM debe asumir mayor responsabilidad, o al menos compensar con otras estrategias para las demás esferas de actividad.

Aún así, el ERG5 aclaró bien que el financiamiento para las prioridades en general, incluido el cambio climático, no es suficiente. Al tratar el marcado aumento en el financiamiento provisto por los donantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Comité de Asistencia para el Desarrollo para las causas del medio ambiente en los últimos años, señaló que el financiamiento del FMAM no había beneficiado en forma proporcional. Ello deja la preocupación de que las demás esferas de las que el FMAM es responsable pueden estar seriamente subfinanciadas. Si bien se recomienda que la “reposición debe basarse en la urgencia de los problemas ambientales de alcance mundial”, el ERG5 no trató explícitamente este posible desequilibrio en materia de financiamiento.

Los datos del ERG5 sugirieron que, desde la crisis económica, la asistencia oficial para el desarrollo prestada por los países desarrollados para la consecución de los objetivos ambientales puede que no sea sostenible y destacaron que las tendencias en el financiamiento de los PMA, las ONG y el sector privado no habrán de compensar esta disminución. Se señaló que, en un momento que el FMAM ha aceptado más obligaciones, la reposición podría llegar a demostrar que no hay ningún aumento en el poder adquisitivo. Sus recomendaciones aportaron algunas pautas que orientan al FMAM, aun cuando la escala de la necesidad pudiera haber exhortado a algo de mayor envergadura: sugirió que el FMAM deberá basarse en la escala de contribuciones las Naciones Unidas, analizar mejor la ampliación de su base de financiamiento e invitar a la Comisión Europea a ser donante.

El desempeño de los donantes es otro aspecto que preocupa. Los donantes no han venido cumpliendo con sus obligaciones de manera oportuna, lo cual produce atrasos en los pagos: al mes de mayo de 2014, debían US\$587 millones, lo que representa 16,5% del monto prometido para el FMAM-5. El ERG-5 no identificó medidas (ni miembros) para prevenir los atrasos en los pagos.

Pero algo positivo fue que el ERG5 arribó a la conclusión de que si bien el FMAM cumple una función relativamente menor como fuente de financiamiento en comparación con las necesidades mundiales, no cabe duda alguna de que su función es catalizadora. Además de su propio compromiso del orden de US\$1.000 millones, el FMAM ha estado en condiciones, gracias a su “modelo de intervención”, de movilizar y captar otros US\$3.000 millones mediante cofinanciamiento. Los países receptores gastan alrededor del 50% en el cofinanciamiento de proyectos que cuentan con el apoyo del FMAM. Mediante un análisis contrario a los hechos, el ERG5 identificó tres formas en las que el FMAM cumple una función catalizadora: sin el FMAM, este cofinanciamiento no se hubiera materializado, no se hubiera dado tan rápidamente y ha servido para que haya más y mejor acción.

El estudio del “progreso hacia el impacto” del ERG5 confirmó también que los proyectos que habían alcanzado tanto una adopción más amplia como impacto ambiental tenían un monto promedio de donaciones que era mucho más alto que los de aquellos con menos adopción general y ningún impacto ambiental, registrándose una diferencia de alrededor de US\$3 millones entre los dos grupos. Como canal de financiamiento, el FMAM es importante por su función catalizadora que sirve para generar mayor adopción e impacto ambiental.

Toda la evidencia presentada en el ERG5 dejó bien claro el hecho de que una mayor movilización de recursos y la disponibilidad más acelerada de fondos generará resultados visibles y más concretos en el terreno.

Las pruebas trianguladas de los informes que aportaron datos al ERG5 demostraron que dondequiera que se ha contado con un nivel sustancial de apoyo financiero de parte del FMAM para los países receptores y programas, los resultados han sido mejores y el éxito mucho mayor. Estamos de acuerdo con la conclusión del ERG5, reflejada en su primera recomendación, de que si el FMAM continúa con su función catalizadora, su prioridad será movilizar más fondos para el FMAM-6.

ESFERAS DE UNA ACTIVIDAD Y VARIAS ACTIVIDADES

El mandato exigía que el ERG5 examinara los puntos fuertes y débiles de las estrategias del FMAM por esfera de actividad y que además se fijara en la función y el valor agregado del apoyo intersectorial mediante intervenciones en múltiples esferas de actividad.

El ERG5 trató los puntos fuertes y débiles de las estrategias para las esferas de actividad con pruebas convincentes, respaldadas por la Evaluación Temática de las Estrategias para las Esferas de Actividad del FMAM y las evaluaciones del impacto, como por ejemplo las relativas a la mitigación del cambio climático y la biodiversidad.

Las distintas evaluaciones del FMAM demostraron que sus actividades responden muy bien a la orientación que ofrecen las convenciones en sus pautas. La representación gráfica de dichas estrategias ilustró un gran seguimiento de las pautas planteadas en las convenciones y convenios. Las secretarías de las convenciones y la correspondiente Secretaría del FMAM respaldaron enfáticamente esta evaluación. El ERG5 destacó, no obstante, que los aspectos débiles de la gestión de las estrategias se desprenden del carácter variado de las pautas de las convenciones: es acumulativo, estático y operativamente complejo, además de carecer de un orden de prioridades.

El ERG5 aportó evidencia que apunta al surgimiento de proyectos relacionados con múltiples esferas de actividad que se ocupan de los problemas ambientales de alcance mundial que tienen que ver con más de una esfera de actividad del FMAM. El ERG5 señaló que los proyectos relacionados con múltiples esferas de actividad adquieren cada vez más importancia para la cartera del FMAM y que podrían convertirse en la futura modalidad del FMAM. Tienen la capacidad potencial de ocuparse de cuestiones relacionadas con esferas de actividad que están conectadas por medio de intervenciones sincronizadas y ordenadas en secuencia en los sistemas interdependientes que crean impactos ambientales positivos. El ERG5 señaló que 54 proyectos relacionados con múltiples esferas de actividad que se han terminado hasta la fecha tienen muchas probabilidades de lograr una serie variada de efectos en el medio ambiente. Creemos que es necesario proseguir con el análisis, no obstante, para comparar los resultados e impactos de los proyectos relacionados con múltiples esferas de actividad con aquellos que se dedican a una sola esfera. Hasta tanto se lo haga, es prematuro sacar conclusiones del valor agregado del apoyo intersectorial del FMAM mediante proyectos relacionados con múltiples esferas de actividad.

En función de los resultados de ese análisis, las estrategias relacionadas con múltiples esferas de actividad del FMAM-5, formuladas antes del desarrollo de los proyectos relacionados con múltiples esferas de actividad, podrían necesitar un estudio de otras iniciativas mundiales que hayan pasado a una nueva generación de programación. Las alianzas multisectoriales e interinstitucionales que se dediquen a ejercer un impacto común van a poner en ejecución esta nueva generación de programas, que usan medidas en común en todas las asociaciones, a menudo con el apoyo de organismos nuevos o alguna repartición de gobierno. La necesidad de alcanzar mayor programación del impacto de una forma colectiva y aprovechar las lecciones aprendidas por otros puede llegar a presentar dificultades para la formulación de las estrategias para el FMAM-6 y las relaciones entre las secretarías de las convenciones.

IDENTIFICACIÓN Y ALINEACIÓN DE LOS PAÍSES

El mandato disponía la evaluación del alcance que tuvieron los principales procesos de reforma del FMAM en la consecución de sus objetivos, siguiendo los principios clave de la acrecentada identificación de los países y mayor eficacia y eficiencia.

El Informe Final describió el aumento de la eficacia y eficiencia derivadas de reformas importantes como la adoptada por el SATR en noviembre de 2009, que se identificó también por haber producido una mayor identificación de los países.

El ERG5 subrayó que la identificación de los países era un elemento fundamental para la eficacia del desarrollo. El FMAM se esfuerza por acrecentar esa identificación de los países al apartarse del proceso decisorio basado en los donantes y empoderar a los gobiernos y demás interesados del país, como la sociedad civil y el sector privado, para que puedan hacerse cargo e impulsar la política y programación ambiental. Una meta-evaluación de la identificación de los países en el ERG5 tuvo por objeto procurar que se aplicara la Fase 2 de la Declaración de París en el proceso de evaluación, incluido el uso de los indicadores de la declaración. Se crearon indicadores clave para la identificación, alineación, armonización, gestión de los resultados y rendición mutua de cuentas.

Si bien el ERG5 arroja resultados positivos en relación con la identificación, se observan algunas limitaciones indicadas en la meta-evaluación misma en relación con otros indicadores: “En primer lugar, muchas de las deliberaciones de identificación en las evaluaciones a nivel país se limitaron a evaluar la participación de los interesados en el diseño y la ejecución de los proyectos. Hubo escasez de datos en materia de armonización, rendición mutua de cuentas, gestión de los resultados, uso de los sistemas del país para la implementación de los proyectos/adquisición y contratación y la prevalencia de estructuras paralelas (por ejemplo, PIU y/o PMU), participación del sector privado y en cierta medida de la sociedad civil más allá del PPD” (meta-evaluación, pág. 15).

Las evaluaciones por país indican también que “lograr coordinación eficaz para prestar apoyo a las actividades del FMAM no ha sido fácil en la práctica y los resultados son variados, 12 países tuvieron un desempeño más que moderado mientras que el desempeño de 10 países fue deficiente. La razón de los resultados variados y las

deficiencias en materia de eficacia se debe primordialmente a la mala coordinación y falta de capacidad en los puntos locales de actividades operativas entre otras cosas. Por lo tanto, quedan interrogantes respecto de la 'eficacia' y 'eficiencia'."

Hemos incluido un análisis de la alineación en esta sección dado que es un factor fundamental de la identificación. La identificación del país surge cuando el mismo pone en práctica una estrategia multisectorial basada en los resultados con planes basados en la evidencia. Los sistemas públicos de puntuación ayudan a los sectores público y privado a organizar sus contribuciones alrededor de sus prioridades, a diagnosticar lo que funciona y lo que no funciona, y a identificar intervenciones acertadas. Es sólo a través de rigurosas medidas que las intervenciones en materia de desarrollo demuestran alineación, una relación de desempeño, con los resultados que se obtengan en el país. Por ejemplo, los administradores de recursos naturales, las autoridades encargadas del agua y la agroindustria van a declarar una reducción porcentual en el consumo anual de agua para cumplir una prioridad ambiental basada en el país del 20% de reducción en cada década⁴.

No obstante, nos preocupa el hecho de que el FMAM, al igual que otras organizaciones de desarrollo, haya usado el término "alineación" de una manera mucho más libre en la planificación para el desarrollo, los marcos de referencia para los resultados y la evaluación. Una connotación imprecisa no transmite la coordinación adecuada, el aprendizaje real y el orden secuencial de las actividades para lograr estrategias de alto nivel para los países. Ello es particularmente problemático cuando es necesario alinear las intervenciones de varios proyectos y aliados. Más allá de la cuestión relativa a la definición, también nos preocupa que el modelo de alineación implícito en el pensamiento del FMAM funcione en la dirección incorrecta para la identificación de los países, dado que se basa en la medición de cada proyecto en forma individual en vez de hacerlo a partir de las estrategias y prioridades nacionales y regionales para luego fijarse en los proyectos individuales.

ASPECTOS RELATIVOS A LA GOBERNANZA

El mandato disponía que el ERG5 se fijara en qué medida estaba la gobernanza del FMAM en consonancia con las mejores prácticas internacionales.

El ERG4 brindó un profundo análisis de la gobernanza del FMAM, que a los efectos del estudio definió como "el ejercicio de la autoridad política de parte de los países miembros", y describió más detalladamente como la conducción o dirección de una organización, el establecimiento de directivas estratégicas claras y prioridades, la provisión de pautas con una clara orientación y la asignación de recursos que respondan a los mandatos acordados, así como el establecimiento de las correspondientes funciones de seguimiento y evaluación.

4 Ver, por ejemplo, *A New Vision for Agriculture: A Roadmap for Stakeholders* (<http://www.weforum.org/reports/realizing-new-vision-agriculture-roadmap-stakeholders>); ver también la publicación World Bank Global Road Safety Facility que publicaron conjuntamente la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial en http://www.ki.se/csp/pdf/Publications/WBGRSF_guidelines.pdf.

El ERG5 se ocupó del tema de gobernanza de dos maneras. Primero, volvió a las recomendaciones de su antecesor, señalando la falta de seguimiento en una de las recomendaciones del ERG4 en cuanto a tener pautas claras en materia de formación y operación de los grupos de países. Segundo, el ERG5 pasó de la evaluación de la arquitectura y transparencia continua del FMAM a un análisis que implícitamente abarcaba todo el informe de la capacidad de gestión estratégica del Consejo y la Secretaría del FMAM.

Además de identificar una falta de directivas estratégicas claras y prioridades bien establecidas, este análisis observó las deficiencias presentes en el sistema de gestión basada en los resultados del FMAM. Está sobrecargando al sistema en vez de brindar a los directivos un campo visual directo que vaya de los objetivos estratégicos a los resultados en el terreno. Si bien crea algo de rendición de cuenta o responsabilidad por los resultados individuales de los proyectos, carece de un conjunto convincente de indicadores básicos que respalde la gestión flexible y asegure la programación de resultados más sintéticos en todas las intervenciones financiadas por el FMAM en los planos nacional, regional y mundial. Sin medidas técnicas y científicas en común, no hay una alineación mensurable con los objetivos estratégicos del FMAM y de los países.

A fin de poder sustentar las conclusiones del ERG5 en lo relativo a la necesidad de reforma en la gestión de los resultados, el FMAM tiene que revertir al propósito original de la gestión y medición basadas en los resultados. En los casos de mejores prácticas, los gobiernos y las organizaciones mundiales usan los datos empíricos para administrar los constantes cambios institucionales y seleccionar y organizar las alianzas para llevar a cabo intervenciones que logren los resultados previstos de la mejor manera. Como el conocimiento se va acumulando, niveles más altos de ambición van dando forma a las intervenciones en vez de que suceda lo contrario. Para alcanzar resultados sustantivos, los sistemas de gestión y medición de resultados tienen que servir a las necesidades concretas de los directivos y administradores operativos, según lo definido por lo que necesiten para cumplir con sus tareas —cuanto más de acerquen a la implementación, más detallados tendrán que ser. Los sistemas de resultados deben proporcionar evidencia basada en los resultados para que se tomen decisiones flexibles en tiempo real y se pongan a prueba teorías sustantivas de cambio. Es, por lo tanto, la función de los directivos, no de los departamentos de evaluación ni de control de calidad, desarrollar marcos que los identifiquen y que puedan usar.

Un sistema de gestión basada en los resultados para el FMAM deberá fundarse en las medidas científicas que surgen de la gran cartera de intervenciones financiadas por el FMAM. La cartera en su conjunto deberá estar en condiciones, por ejemplo, de responder a interrogantes del tipo de los siguientes: ¿Cómo se ha desacelerado el ritmo de las emisiones de gases de efecto invernadero? ¿Cuántas toneladas de CO₂ se han evitado gracias a la participación en la esfera de adaptación al cambio climático correspondiente a la inversión de US\$11.500 millones del FMAM? Es moneda corriente que los indicadores estratégicos y los indicadores de resultados del impacto ambiental de las intervenciones financiadas por el FMAM tengan que alinearse, no semántica sino mensurablemente, con las mediciones de las estrategias por esfera de actividad. La cuestión va más allá de la gestión interna. Si el FMAM estuviera en mejores

condiciones de demostrar el impacto de su cartera en el estado del medio ambiente en términos científicos y en costos sociales que se han evitado con la inversión de US\$11.500 millones desde sus comienzos, el FMAM estaría en mejores condiciones de atraer fondos, quizás no se trataría de fondos nuevos, dadas las condiciones económicas, pero podría posicionarse mejor para redireccionar los fondos de otros mecanismos de financiación existente y a veces fragmentada.

En vista de todo esto, el ERG5 ha formulado recomendaciones sensatas para la reforma del modelo de actividades del FMAM.

Había pocas comparaciones del desempeño del FMAM con otras instituciones a materia de gobernanza. Si bien reconocemos que hay barreras que se interponen a tales comparaciones, otras organizaciones internacionales han formulado métodos que podrían usarse de información para comparaciones afines de gobernanza del FMAM con otros organismos especializados y mecanismos mundiales de financiamiento.

Entre las comparaciones que se incluyeron, una calificación de resultados del 80% en todos los proyectos no es significativa, según lo señalado por el informe de los evaluadores independientes del ERG4, sin las medidas adicionales que usan otras instituciones, como el Banco por ejemplo, para medir la sostenibilidad, y el gobierno y desempeño del Banco. Asimismo, la calificación separada de cada producto que financia una organización no constituye un sólido indicador de la eficacia mundial cuando los proyectos individuales no están vinculados con una estrategia de mayor escala y marcos de referencia para el desempeño. Por cierto, el ERG5 reconoció el carácter excepcional de las actividades del FMAM en su exhortación de lograr un enfoque más sólido en la programación, no sólo en los proyectos, y las mejoras paralelas del marco de resultados.

La comparación de la gobernanza completa del FMAM de sus fondos fiduciarios con los enfoques utilizados por el Banco y las Naciones Unidas no es motivo para elogiar la gobernanza del FMAM. Por ejemplo, el Banco, que financia fondos fiduciarios con compromisos que ascienden a decenas de miles de millones de dólares e involucra al Directorio cuando es necesario, administra los flujos financieros del FMAM sin desempeñar una función de gobernanza. Ello tiene sentido porque el FMAM no necesita dos mecanismos complejos de supervisión. En el caso de otros fondos, el Banco sí cumple una función de gobernanza cuando tiene sentido que así lo haga, como sucede con el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (GCIAl). Es probable que haya otras cuestiones en relación con la administración que las NU hace de los fondos fiduciarios.

Hemos considerado las relaciones del FMAM con su red como elemento de gobernanza. Se ha evaluado al FMAM como organización con interacciones en red desde el ERG3. Todos los estudios realizados del ERG al ERG5 han señalado que hay considerables puntos fuertes en la red del FMAM. El ritmo acelerado de los cambios realizados dentro del FMAM, sin embargo, ha ocasionado mayores complicaciones y sobrecarga y, ahora, el peligro de perturbación. Como se señaló en el ERG3, el FMAM está alcanzando los límites de lo que se puede hacer con una organización con

interacciones en red. El ERG4 se hizo eco de esta inquietud y destacó las tensiones entre los Organismos del FMAM y la Secretaría del FMAM, y entre los Organismos y los países receptores.

Los datos empíricos de las evaluaciones que se reflejaron en el ERG5 con respecto al estado de salud de la red del FMAM se basaron en las encuestas, entrevistas, registros históricos y pruebas de otras evaluaciones, así como en el análisis innovador de la red social. Sus conclusiones fueron congruentes con las de informes de ERG anteriores. Sin embargo, el ERG5 señaló una necesidad más urgente de volver a examinar los actuales acuerdos de la red del FMAM y formulaba recomendaciones más concretas. Proponía, por ejemplo, que las reuniones de reposición del FMAM-6 se ocuparan de la forma en que los asociados están incluidos y dieran instrucciones para la formulación de una nueva visión para la alianza durante el FMAM-6. Es por ello que observamos que el ERG5 se ocupó totalmente de la cuestión relativa al estado de salud de la red del FMAM, si bien no estudió la medida en que dicha red y sus alianzas acrecientan o diluyen los logros.

Por último, hemos incluido en el presente nuestra opinión del alcance de la evaluación que el ERG5 hizo de la función del STAP. El estudio parcial del STAP reveló lo poderosos que son los efectos de los sistemas administrativos de bajo rendimiento en la eficacia de los profesionales. Tiene sentido ampliar la función del STAP de los proyectos a los programas, así como también expandir su función para que brinde orientación en materia de ciencias sociales. La única precaución es que si bien los grupos de asesores científicos superiores han jugado un papel fundamental en aportar lo mejor de la ciencia al desarrollo, pedirles que sean evaluadores, además de asesores, puede crear sus propias contradicciones.

PARTES INTERESADAS EN EL TERRENO: PEQUEÑAS DONACIONES, EL SECTOR PRIVADO Y LA SOCIEDAD CIVIL

El mandato planteó varias inquietudes con respecto a las partes interesadas: ¿En qué medida está el FMAM en condiciones de movilizar a las partes interesadas en el terreno? ¿Cuáles son las tendencias en la participación del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil? Y otra cuestión que está estrechamente ligada, ¿en qué medida el Programa de Pequeñas Donaciones del FMAM tiene éxito al tratar de ampliar su alcance para abarcar más países, a la vez que continúa procurando tener éxito en el terreno?

Al considerarlos en conjunto, los estudios parciales del Programa de Pequeñas Donaciones, la sociedad civil y participación del sector privado respondieron a los interrogantes del mandato con datos empíricos derivados de las evaluaciones para arribar a la conclusión de que el FMAM ha logrado tener un efecto multiplicador por intermedio de los interesados en el terreno.

El informe de los evaluadores independientes del ERG4 recomendaron que el FMAM efectuara más evaluaciones conjuntas. A tal fin, el estudio parcial del Programa de Pequeñas Donaciones, evaluación conjunta emprendida con el PNUD, ofreció información oportuna a la reposición. Sus pruebas evaluativas demostraron que el

programa amplió acertadamente su alcance de 2007 de 74 a 117 países, de los cuales una gran proporción son pequeños estados insulares en desarrollo, PMA y estados frágiles. El informe conjunto no cubrió los efectos positivos ni negativos de estos cambios. Proporcionó una actualización de la anterior evaluación conjunta de una manera algo descriptiva. El análisis más a fondo de algunas cuestiones, como la pertinencia del Programa de Pequeñas Donaciones para los objetivos estratégicos y nacionales del FMAM y la ventaja comparativa de la administración de estos fondos por parte del FMAM, tiene que ser objeto de más consideración en la segunda fase.

El estudio del sector privado se destacó por ser un análisis útil de las tendencias más generalizadas fuera de la participación del FMAM. Por ejemplo, algunas corporaciones o empresas conocidas están empezando a adoptar la sostenibilidad como factor de impulso en sus estrategias corporativas, y la inversión en materia de impacto tiene una gran capacidad potencial de contribuir a los objetivos globales del FMAM. Ambos representan “rayos de luz” que sugieren oportunidades nuevas para el FMAM. El estudio sugirió una función más amplia para el FMAM en comparación con lo que figura en el ERG5, a fin de prestar apoyo a procesos informales para formar relaciones de confianza y resolver conflictos. El FMAM puede usar su poder de convocatoria para trabajar con las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado para encarar las ineficiencias que hay en los sistemas mundiales, como por ejemplo, la proliferación de los índices de sostenibilidad. Dada la fuerza demostrada por la participación del sector privado en los proyectos del FMAM (52% de los proyectos contribuyeron a cambios en el mercado), el ERG5 podría haber considerado una función más sistémica para el FMAM en sus recomendaciones.

El estudio de participación de la sociedad civil trató su función y confirmó su ventaja comparativa para el cambio a nivel popular. Al igual que sucede con la mayoría de los estudios parciales, recurrió al Sistema de Información sobre la Gestión de Proyectos como su principal fuente de datos, pero no la única, y en este caso ha respondido suficientemente a los interrogantes del mandato. Pero a pesar de estar de acuerdo con que la participación de la sociedad civil es importante, todavía nos preguntamos si el hecho de establecer una relación de compromiso con la amplia lista de asociados del FMAM logró en realidad el máximo valor que pudiera tener. Esta preocupación surge de la falta de un modelo eficaz de actividades que el ERG5 también señaló.

Sin un modelo eficaz, es imposible establecer si éstos eran los asociados más adecuados para lograr el mayor impacto, si los proyectos contribuyeron a los objetivos estratégicos por esfera de actividad, o bien si los países emplearon las lecciones de los proyectos para volcar la información a las mejoras en materia de política, estructura y procedimientos institucionales.

POLÍTICA RELATIVA A LA PROBLEMÁTICA DE GÉNERO

El mandato disponía que el ERG5 considerara la medida en que las políticas intersectoriales, tales como la gestión del conocimiento o la problemática de género, agregan valor al apoyo del FMAM. El ERG5 presentó una buena explicación, indicando que no se había contado con recursos para la gestión del conocimiento y por ende su valor para el FMAM queda por agregar. Decidimos, por lo tanto, concentrarnos en la

problemática del género porque el FMAM está demorado en la adopción de estrategias en ese aspecto en el espectro del sistema internacional.

El FMAM tiene por cierto la capacidad potencial de agregar valor por medio de la programación para acrecentar la contribución de las mujeres y niñas al medio ambiente. El FMAM tiene también la obligación de agregar valor a la vida y subsistencia de las mujeres y niñas enseñándoles a saber cómo los cambios ambientales y las nuevas tecnologías ecológicas afectan su salud y condiciones sociales y económicas.

El ERG5 inició su análisis señalando que el género es “una de las principales formas de lograr cambios en la conducta que van a llevar a ampliar la adopción de soluciones sostenibles para los problemas ambientales de alcance mundial”. Si bien el ERG5 no lo dice explícitamente, su evaluación indica que el FMAM tuvo un dramático subdesempeño. El estudio parcial de la problemática de género se restringió a un análisis de los documentos del proyecto desde la aprobación en 2011 de la Política de Incorporación de la Problemática de Género en la Actividad principal del FMAM. Comprobó que sólo 20% de los documentos los proyectos cerrados del FMAM-4 (55 de 281) indicaban que se había incluido la incorporación de la problemática de género desde el diseño hasta la implementación. Desde 2011, la documentación de aprobación de proyectos del FMAM-5 demostró adelantos marginales con respecto al FMAM-4 en la atención prestada a la problemática de género.

El estudio hubiera sido más útil si los datos empíricos incluyeran las pruebas hechas en el terreno de los proyectos culminados y en operaciones con y sin antecedentes de intervenciones en materia de género. Ello hubiera dado una mejor idea de si el FMAM estaba en camino a confluir con las actuales prácticas globales en cuestiones de género y medio ambiente⁵ así como también a identificar lecciones derivadas de las omisiones del FMAM y de su incipiente labor en materia de género.

Pero lo más problemático fue el apoyo implícito del ERG5 al concepto de que algunos grupos de proyectos están exentos a priori del análisis de género. El Informe Final, por ejemplo, observó un aumento en la proporción de proyectos destinados a incorporar la problemática de género desde la adopción de la Política de Incorporación de la Problemática de Género en la Actividad principal del FMAM en mayo de 2011. El equipo de evaluación concluyó que consideraba “pertinente al género” alrededor del 22% de los proyectos aprobados que el FMAM había calificado “no pertinentes al género”. El ERG5 estableció que “el hecho de no prestar atención a la problemática de género donde era necesario puede haber provocado consecuencias negativas en ese aspecto (las cursivas son nuestras). No estamos de acuerdo con ello. Cerca de 40 años de experiencia adquirida desde la Década de la Mujer de las Naciones Unidas han demostrado que dejar de prestar atención a la problemática de género casi siempre lleva a provocar consecuencias adversas imprevistas. Si bien el tema o alcance de un proyecto puede parecer neutral con respecto al género, su planificación e implementación pueden llegar a tener efectos diferentes en los sexos, ya se trate de la luz

5 Ver, por ejemplo, la labor galardonada de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (www.iucn.org) en la esfera de género y el medio ambiente. Ver también su nuevo sitio web: environmentgenderindex.org.

que se elija para eliminar una calle o el tipo de cultivos que se van a estudiar. Por lo menos, cada proyecto genera empleos para los que aquellas mujeres que reúnan las condiciones necesarias puedan tener acceso sin trabas.

El hecho de aceptar que la propuesta de un proyecto puede aducir exención sin demostrar que no se producen efectos en materia de género es una debilidad en el análisis que no debe repetirse en la futura programación o evaluación del FMAM.

Para el ERG6, se recomienda que la Oficina de Evaluación del FMAM incluya el análisis de la problemática de género en todos los productos del FMAM-6 y los estudios parciales del ERG6. La problemática de género es un asunto de eficacia en el desarrollo que no debe quedar librada a la persuasión personal. El ERG6 tiene que estudiar las cuestiones de rendición de cuenta, especialmente de la Secretaría para mejorar el valor agregado del FMAM en la esfera de género y el medio ambiente.

Estamos de acuerdo con las cinco recomendaciones relativas a la problemática de género. Sin embargo, lo que recomendó el experto en género debe formar parte del mandato para apoyar a los directivos del FMAM en la provisión de los correspondientes incentivos y capacidad institucionales para la problemática de género. Muy a menudo, se pide a los expertos en género, al igual que los expertos en resultados, que realicen la labor de una organización en esa esfera. Pero él o ella tiene que trabajar en lo relativo al apoyo institucional para asegurar que la experiencia y los conocimientos en la esfera de género también lo sean en materia de desarrollo y que puedan ser entendidos por los administradores principales, así como el personal, e incorporados en sus responsabilidades profesionales, técnicas y científicas diarias.

BIBLIOGRAFÍA

- Bliss, Tony, y Jeanne Breen. 2009. *Implementing the Recommendations of the World Report on Road Traffic Injury Prevention: Country Guidelines for the Conduct of Road Safety Management Capacity Reviews and the Specification of Lead Agency Reforms, Investment Strategies and Safe System Projects*. World Bank Global Road Safety Facility. http://www.ki.se/csp/pdf/Publications/WBGRSF_guidelines.pdf.
- Hanleybrown, Fay, John Kania, y Mark Kramer. 2012. "Channeling Change: Making Collective Impact Work." *Stanford Social Innovation Review*. http://www.ssireview.org/blog/entry/channeling_change_making_collective_impact_work.
- Ilsenman, Paul. 2012. "Improving the Quality and Impact of Comprehensive Evaluations of Multilateral Organizations." *Comprehensive Evaluation Platform for Knowledge Exchange*. <http://www.cepke.net/?q=node/81>.
- OECD/DAC (Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee). 2010. *Quality Standards for Development Evaluation*. DAC Guidelines and Reference Series. <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/44798177.pdf>.
- . 2011. *Evaluation of the Phase 2 Evaluation of the Paris Declaration: An Independent Review of Strengths, Weaknesses, and Lessons*. <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/48620425.pdf>.
- . 2012. *Assessing the Development Effectiveness of Multilateral Organizations: Guidance on the Methodological Approach*. <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/50540172.pdf>.

CUESTIONES CLAVE DEL ERG5 Y DÓNDE SE PUEDEN ENCONTRAR

PRIMER INFORME

CUESTIÓN CLAVE	UBICACIÓN (Y LIMITACIONES)	ESTUDIOS Y DOCUMENTOS TÉCNICOS DE REFERENCIA	INFORMES DE EVALUACIÓN CONSULTADOS
1. Pertinencia del FMAM a los convenios; pertinencia del apoyo en materia de aguas internacionales para las cuestiones transfronterizas	Primer informe: Capítulo 6, sección sobre la pertinencia del FMAM a los convenios Informe final: Sección 7.1 <i>No se ha tratado de manera completa la pertinencia del apoyo en materia de aguas internacionales para las cuestiones transfronterizas</i>	TD4 (pertinencia para los convenios), TD3 (aguas internacionales)	Evaluación de estrategias por esfera de actividad, evaluación del impacto del PPD
2. Logros del FMAM a nivel de proyecto	Primer informe: Capítulo 4, sección sobre los resultados a nivel de proyecto Informe final: Sección 7.2	TD1 (cartera del FMAM), TD7 (desempeño del FMAM)	Informes anuales de desempeño
3. Progreso hacia el impacto a nivel proyecto	Primer informe: Capítulo 5, sección segunda Informe final: Sección 7.4	TD2, TD12, TD20	Informes anuales de impacto, evaluación del impacto del MCM, evaluación del impacto para la mitigación del cambio climático
4. Función catalizadora del FMAM	Primer informe: Capítulo 5, sección sobre la función catalizadora Informe final: Secciones 7.3, 7.4, 8.1	TD2, TD12	Evaluaciones de impacto, ECP
5. Tendencias en identificación y motivación por país y en qué medida se ha respondido a las necesidades del país	Primer informe: Capítulo 8, sección segunda Informe final: Sección 7.1	TD6	ECP

CUESTIÓN CLAVE	UBICACIÓN (Y LIMITACIONES)	ESTUDIOS Y DOCUMENTOS TÉCNICOS DE REFERENCIA	INFORMES DE EVALUACIÓN CONSULTADOS
6. Impacto a más largo plazo del FMAM	Primer informe: Capítulo 5, secciones cuarta y quinta Informe final: Sección 8.1	TD2, TD12	Evaluaciones del impacto
7. Tendencias en las cuestiones de desempeño, incluido el cofinanciamiento, los costos de gestión y las cuotas de los proyectos, la calidad al comienzo, la supervisión y el desempeño a nivel país	Primer informe: Capítulo 8 Informe final: Capítulos 4, 5 y 6 <i>No se han tratado de manera completa los costos de gestión ni las cuotas de los proyectos; ni se han tratado de forma completa la calidad al comienzo ni la supervisión</i>	TD7, TD8, TD10, TD17, TD18, TD21	Informes anuales de desempeño
8. Tendencias en los logros por esfera de actividad	Primer informe: Capítulo 6 Informe final: Sección 8.1	TD3, TD12	Evaluaciones de impacto, ECP

NOTA: ECP = evaluación de la cartera por país; MCM = Mar de China Meridional Ver anexo D para los títulos de los documentos técnicos del ERG5.

INFORME FINAL

CUESTIÓN CLAVE	UBICACIÓN (Y LIMITACIONES)	ESTUDIOS Y DOCUMENTOS TÉCNICOS DE REFERENCIA	INFORMES DE EVALUACIÓN CONSULTADOS
9. Tendencias en los problemas ambientales de alcance mundial	Primer informe: Capítulo 3	No se preparó ningún documento técnico, pero se hace referencia a recientes informes fidedignos	n.c.
10. Surgimiento de nuevos canales de financiamiento, incluidas las funciones del FMAM en algunos de esos canales	Informe final: Sección 3.3	TD8	n.c.
11. La evaluación de la ventaja comparativa del FMAM y si tiene los recursos necesarios para lograr sus objetivos	Informe final: Sección 3.3	TD8	n.c.
12. Desempeño de los donantes en el FMAM y la movilización de recursos	Informe final: Sección 3.3	TD8	n.c.

CUESTIÓN CLAVE	UBICACIÓN (Y LIMITACIONES)	ESTUDIOS Y DOCUMENTOS TÉCNICOS DE REFERENCIA	INFORMES DE EVALUACIÓN CONSULTADOS
13. Análisis a fondo de las estrategias por esferas de actividad, así como los esfuerzos relacionados con múltiples esferas de actividad, incluido el impacto	Primer informe: Capítulo 6 Informe final: Sección 8.1	TD3, TD12	Evaluación de estrategias por esfera de actividad, evaluaciones del impacto, evaluaciones a nivel de país, informes de desempeño anual
14. Procesos de reforma: <ul style="list-style-type: none"> • SATR • Programa de apoyo por país (incluido el EFCN) • Ampliación de la alianza del FMAM • Reformas en el ciclo de proyectos • Enfoque programático • GBR incluida la gestión de conocimientos 	SATR: Informe final: Sección 4.1 EFCN: Informe final: Sección 4.1 <i>No se evaluó el Programa de Apoyo por País en general</i> <i>No se evaluó la ampliación de la alianza dado que todavía no se ha hecho demasiado</i> <i>Reformas en el ciclo de proyectos: Informe final: Capítulo 5</i> <i>Se incluyó el informe programático en el estudio parcial del ciclo de proyectos, lo que implicó un alcance limitado</i> GBR: Informe final: Sección 4.2 Gestión de conocimientos Informe final: Sección 8.3	TD17 (alianza), TD18 (ciclo de proyectos), TD10 (GBR), TD11 (gestión de conocimientos)	Evaluaciones de SATR y EFCN a mediados del periodo
15. Gobernanza del FMAM	Informe final: Sección 3.2	No se trata de un estudio parcial aparte sino que se basa en los elementos del TD8 y TD17	n.c.
16. Función del STAP	Informe final: Sección 8.2	TD15	n.c.
17. Función del sector privado	Informe final: Sección 7.7	TD13	Evaluación por país y del impacto
18. Función de las OSC	Informe final: Sección 7.5	TD14	Evaluación por país y del impacto

CUESTIÓN CLAVE	UBICACIÓN (Y LIMITACIONES)	ESTUDIOS Y DOCUMENTOS TÉCNICOS DE REFERENCIA	INFORMES DE EVALUACIÓN CONSULTADOS
19. Políticas intersectoriales: <ul style="list-style-type: none"> • Género • Poblaciones indígenas • Participación pública • Comunicación 	Género: Informe final: Sección 7.8 <i>No se evaluaron otras políticas intersectoriales como demasiado recientes (poblaciones indígenas) o incluidas en la problemática de género (participación pública) o por no ser prioridad (comunidad)</i>	TD16	n.c.
20. Actualización de la evaluación de la GBR del FMAM	Informe final: Sección 7.6	n.c.	Primer informe de la evaluación de la GBR, pruebas del país en la ECP, evaluación del impacto del MCM
21. Estado de salud de la red y las alianzas del FMAM	Informe final: Capítulo 6	TD17	Evaluación por país y del impacto

NOTA: ECP = evaluación de la cartera por país; MCM = Mar de China Meridional; n.c. = no corresponde. Ver anexo D para los títulos de los documentos técnicos del ERG5.

INFORME FINAL DEL ERG5

RECUADROS, FIGURAS Y CUADROS

RECUADROS

2.1	Juicio sumario del FMAM respecto de los criterios de evaluación	9
7.1	Definiciones del impacto	57
8.1	Adopción más amplia en la esfera de la biodiversidad	76
8.2	Adopción más amplia en la esfera del cambio climático	77
8.3	Adopción más amplia en la esfera de las aguas internacionales	79

FIGURAS

5.1	Meses de la primera presentación de la FIP a la aprobación de la FIP	36
5.2	Meses de la aprobación del Consejo a la ratificación de la Directora Ejecutiva ...	38
5.3	Meses de la ratificación de la Directora Ejecutiva al inicio de la implementación del proyecto	40
6.1	Estructura del FMAM para tomar decisiones sobre políticas, pautas y prioridades estratégicas: 1994	45
6.2	Estructura del FMAM para tomar decisiones sobre políticas, pautas y prioridades estratégicas: Presente	46
6.3	Funciones y responsabilidades en la programación	48
7.1	Teoría genérica del marco de cambio del FMAM	56
7.2	Progreso hacia el impacto ambiental tras la culminación del proyecto	60
7.3	Ilustración de adopción más amplia versus impacto en el contexto de un proyecto de cambio climático del FMAM	62

CUADROS

1.1	Utilización de los fondos fiduciarios administrados por el FMAM (millones US\$)	2
1.2	Proyectos del FMAM por Fondo Fiduciario y Esfera de Actividad	3
1.3	Proyectos del FMAM relacionados con múltiples esferas de actividad por financiamiento de la esfera de actividad	4
1.4	Financiamiento del FMAM por Fondo Fiduciario y Esfera de Actividad	5
1.5	Financiamiento del FMAM por modalidad	5
1.6	Financiamiento del FMAM por organismo	6
1.7	Financiamiento del FMAM por región	6
1.8	Financiamiento del FMAM de proyectos nacionales por tipo de país	7
4.1	Coeficientes de cofinanciamiento por tipo de proyecto	30
4.2	Coeficientes de cofinanciamiento medio para países con circunstancias especiales	31
4.3	Coeficientes de cofinanciamiento medio por esfera de actividad y modalidad de financiamiento	31

4.4	Coeficientes de cofinanciamiento medio por tipo de proyecto.....	32
5.1	Plazo promedio entre los puntos de decisión del ciclo de proyectos del FMAM	35
5.2	Plazo medio entre la ratificación de la Directora Ejecutiva y el inicio del proyecto.....	40
5.3	Porcentaje de proyectos con prórroga de la fecha de finalización.....	41
6.1	Cambios en la estructura de gobernanza del FMAM.....	44
6.2	Cambio en el grado de actividad de comunicación (%).....	47
6.3	Estado de la alianza: Cuestiones principales planteadas durante las visitas al terreno y las entrevistas con los organismos.....	49
7.1	Proyectos culminados del FMAM con resultados logrados que se califican en el rango satisfactorio	55
7.2	Alcance del progreso hacia el impacto de los proyectos del FMAM.....	60
7.3	Alcance de la adopción más amplia por esfera de actividad.....	61
7.4	Alcance del impacto ambiental por esfera de actividad	61
7.5	Factores más comúnmente citados en las evaluaciones terminales por afectar el progreso hacia el impacto	63
7.6	Alcance de la adopción más amplia por monto de donación del FMAM	65
A.1	Comentarios del Asesor de Evaluación Independiente con respecto a las cuestiones del mandato	95

DOCUMENTOS TÉCNICOS DEL ERG5

DOCUMENTOS TÉCNICOS PRIMER INFORME

- TD1 The GEF Portfolio
- TD2 Impact of the GEF
- TD3 Implementation of GEF Focal Area Strategies and Trends in Focal Area Achievements
- TD4 Relevance of the GEF to the Conventions
- TD5 Trends in Country-Level Achievements
- TD6 Meta-Evaluation on Country Ownership and Drivenness
- TD7 Performance of the GEF

DOCUMENTOS TÉCNICOS INFORME FINAL

- TD8 Resource Mobilization
- TD9 Multifocal Area Projects Analysis
- TD10 Results-Based Management
- TD11 Knowledge Management
- TD12 Progress Toward Impact
- TD13 Private Sector Engagement
- TD14 Civil Society Organizations Engagement
- TD15 Scientific and Technical Advisory Panel
- TD16 Gender Mainstreaming
- TD17 Health of the Partnership
- TD18 Project Cycle and Performance Issues
- TD19 Adaptation to Climate Change
- TD20 GEF Climate Change Mitigation GHG Analysis
- TD21 Cofinancing

Todos los documentos se pueden bajar de <http://www.thegef.org/gef/OPS5>.

AGRADECIMIENTOS

El Quinto estudio sobre los resultados globales del Fondo para el Medio Ambiente Mundial ha sido preparado y realizado por un numeroso equipo de colegas, asociados y consultores, cuyos nombres se mencionan más adelante. Pero su labor no hubiera sido posible sin el pleno apoyo y aliento de todos los asociados del FMAM: la Secretaría, los Organismos, el Grupo Asesor Científico y Tecnológico, las esferas de actividad del FMAM y la red de ONG. Además, la Oficina de Evaluación Independiente del FMAM desea manifestar su agradecimiento a todos aquellos que han respondido a las encuestas, entrevistas, grupos de discusión y consultas por correo electrónico, así como a los gobiernos, organismos de ejecución y personal de los proyectos que recibieron a los miembros del equipo del ERG5 en el terreno. El ERG5 no habría sido posible sin este apoyo.

OFICINA DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL FMAM

Rob D. van den Berg, Director
 Carlo Carugi, Oficial superior de evaluación
 Evelyn Chihuguyu, Asistente de programas
 Shanna Edberg, Profesional asociado junior
 Jeneen R. Garcia, Oficial de evaluación
 Elizabeth B. George, Asistente superior de programas
 Neeraj K. Negi, Oficial superior de evaluación
 Juan J. Portillo, Oficial superior de operaciones
 Sandra M. Romboli, Oficial de evaluación
 Kseniya Temnenko, Oficial de gestión del conocimiento
 Anna Viggh, Oficial superior de evaluación
 Baljit Wadhwa, Oficial superior de evaluación
 Aaron Zazueta, Oficial jefe de evaluación

CONSULTORES DE LA OFICINA DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL FMAM

Anoop Agarwal	Nelly Bourlion	Josh Brann
Gloria Cheche	Mia Theresa Comeros	Nita Congress
Björn Conrad	Marina Cracco	Roshani Dangi
Joshua Gange	Francisco Grahammer	Malac L. Kabir
Sai Sudha Kanikicharla	Sunpreet Kaur	Anup Kumar

Punjanit Leagnavar	Adria Mila Llach	Napoleao Dequech Neto
Sara Trab Nielsen	Pallavi Nuka	Susan Tambi Matambo
Flavius Mihaies	Ruben Sardon	Joshua Schneck
Ruchi Suhag	Eszter Szocs	Dania Trespalacios
Inela Weeks	Sandra K. Znajda	

PRINCIPALES CONSULTORES INTERNACIONALES

Barbara Befani (Progreso hacia el Impacto)
 Jean-Joseph Bellamy (Actividades de apoyo)
 Marcia Brewster (Incorporación de la problemática de género en la actividad general)
 Dennis Fenton (Evaluación conjunta del Programa de Pequeñas Donaciones, Fase 1)
 Uma Lele (Examen del Grupo Asesor Científico y Técnico)
 Lezlie Moriniere (Relación del FMAM con la sociedad civil)
 Jean Luc Park (Relación del FMAM con el sector privado)
 Lee Risby (Meta-evaluación de identificación y motivación del país, evaluación intermedia del Ejercicio Nacional para la Formulación de Carteras)
 David Todd (Proyectos relaciones con múltiples esferas de actividad)
 Frederick Swartzendruber (Estudios parciales de la gestión basada en resultados, gestión del conocimiento y estado de salud de la alianza del FMAM)

INSTITUCIONES Y FIRMAS DE CONSULTORÍA

Itad Ltd (Desarrollo de la capacidad)
 Steward Redqueen (Relación del FMAM con el sector privado)

GRUPOS DE EXPERTOS PARA EL ESTUDIO PARCIAL DEL SECTOR PRIVADO

Holly Dublin, Director de Estrategias, The B Team
 Jules Kortenhorst, Director Ejecutivo, Rocky Mountain Institute
 Shekhar Singh, Experto independiente

GRUPO DE REFERENCIA DEL ERG5

Bernd Bultemeier, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
 Kenneth M. Chomitz, Banco Mundial
 Johannes Dobinger, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
 Jean Foerster, Banco Asiático de Desarrollo
 Alan Fox, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
 Catrina Perch, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
 Kapil Thukral, Banco Asiático de Desarrollo

ASESORES INDEPENDIENTES EN GARANTÍA DE LA CALIDAD / ASESORES PRINCIPALES EN MATERIA DE EVALUACIÓN

Zhaoying Chen
 Kabir Hashim
 Elizabeth McAllister

SIGLAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
DC2	Desarrollo de la capacidad 2
CO ₂	dióxido de carbono
COP	contaminante orgánico persistente
DE	Directora Ejecutiva
EFCN	Ejercicio para la formulación de carteras nacionales
ERG	Estudios de los resultados globales
FAPN	Fondo para la Aplicación del Protocolo de Nagoya
FECC	Fondos especial para el cambio climático
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FIP	Formulario de identificación del proyecto
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FPMA	Fondo para los Países menos adelantados
GBR	gestión basada en los resultados
MAR	Marco de asignación de recursos
NU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG	organización no gubernamental
OSC	organización de la sociedad civil
PAO	Punto de esfera de actividad operativa
PNAA	Programa nacional de acción para la adaptación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPD	Programa de Pequeñas Donaciones
SACO	Sustancias que agotan la capa de ozono
SATR	Sistema para la Asignación Transparente de Recursos
STAP	Grupo Asesor Científico y Tecnológico
SyE	Seguimiento y evaluación

PUBLICACIONES DE LA OFICINA DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL FMAM DESDE 1° DE JULIO DE 2009

INFORMES DE EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS

GEF Annual Performance Report 2008
GEF Annual Performance Report 2009
GEF Annual Performance Report 2010
GEF Annual Performance Report 2011
GEF Annual Performance Report 2012 (unedited)
Mid-Term Evaluation of the System of Transparent Allocation of Resources (STAR) (unedited)
Mid-Term Evaluation of the National Portfolio Formulation Exercise (NPFE) (unedited)

INFORMES DE EVALUACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS EN LOS PAÍSES

GEF Annual Country Portfolio Evaluation Report 2009
GEF Country Portfolio Evaluation: Egypt (1991–2008)
GEF Country Portfolio Evaluation: Syria (1994–2008)
GEF Annual Country Portfolio Evaluation Report 2010
GEF Country Portfolio Evaluation: Moldova (1994–2009)
GEF Country Portfolio Evaluation: Turkey (1992–2009)
GEF Annual Country Portfolio Evaluation Report 2011
GEF Country Portfolio Study: Jamaica (1994–2010)
Estudio de la cartera de proyectos del FMAM en El Salvador (1994–2010)
Annual Country Portfolio Evaluation Report 2012
Evaluación de la cartera de proyectos del FMAM en Nicaragua (1996–2010)
Cluster Country Portfolio Evaluation: GEF Beneficiary Countries of the OECS (1992–2011)
GEF Country Portfolio Study: Democratic Republic of Timor-Leste
Avaliação de Portfólio de Projetos do GEF: Brasil (1991–2011) (unedited)
Evaluación de la cartera de proyectos del FMAM en Cuba (1992–2011) (unedited)
Annual Country Portfolio Evaluation Report 2013 (unedited)

INFORMES DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO

GEF Annual Impact Report 2008
GEF Annual Impact Report 2009

GEF Annual Impact Report 2010
 GEF Annual Impact Report 2011
 GEF Impact Evaluation of the Phaseout of Ozone-Depleting Substances in Countries with Economies in Transition
 Impact Evaluation of the GEF in the South China Sea and Adjacent Areas (unedited)
 GEF Annual Impact Report 2012
 Assessing the Potential for Experimental Evaluation of Intervention Effects: The Case of the Regional Integrated Silvopastoral Approaches to Ecosystem Management Project (RISEMP)
 Review of Outcomes to Impacts (ROtI)
 Impact Evaluation of ODS Phase Out. Volume 1
 Impact Evaluation of ODS Phase Out. Volume 2
 Water Body Selection Criteria and Process for GEF International Waters Evaluation
 GEF Annual Impact Report 2013 (unedited)

INFORMES DE EVALUACIÓN TEMÁTICA

Evaluation of the GEF Strategic Priority for Adaptation
 Review of the Global Environment Facility Earth Fund
 Annual Thematic Evaluation Report 2011 (unedited)
 Evaluation of GEF National Capacity Self-Assessments (unedited)
 Evaluation of the Special Climate Change Fund
 Evaluation of the GEF Focal Area Strategies (unedited)
 Annual Thematic Evaluation Report 2012 (unedited)

ESTUDIOS DE RESULTADOS GLOBALES

OPS4: Progress Toward Impact—Fourth Overall Performance Study of the GEF, Executive Version
 OPS4: Progress Toward Impact—Fourth Overall Performance Study of the GEF, Full Report

PRODUCTOS DE APRENDIZAJE

The Journey to Rio+20: Gathering Evidence on Expectations for the GEF

DOCUMENTOS DE EVALUACIÓN

The GEF Monitoring and Evaluation Policy 2010

REFERENCIAS

- Awori, Thelma. 2009. "OPS4 Technical Document #9: Gender Mainstreaming in the GEF." http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/OPS4-TD9-Gender_Issues_in_GEF.pdf.
- Borgatti, S. P., M. G. Everett, y L. C. Freeman. 2002. *UCINET for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard: Analytic Technologies.
- Castro, P. 2010. "Climate Change Mitigation in Advanced Developing Countries: Empirical Analysis of the Low Hanging Fruit Issue in the Current CDM." Working Paper 54. Zurich: Center for Comparative and International Studies, Swiss Federal Institute of Technology Zurich; and University of Zurich.
- GEF (Global Environment Facility). 1996. "Public Involvement in GEF Projects." GEF/C.7/6. <http://www.thegef.org/gef/node/1215>.
- . 2003. "Co-financing." GEF/C.20/6/Rev.1. http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/GEF_C20_6_rev1.pdf.
- . 2006. "Summary of Negotiations on the Fourth Replenishment of the GEF Trust Fund." GEF/A.3/6. <http://www.thegef.org/gef/meetingdocs/360/39>.
- . 2007. "Joint Summary of the Chairs, GEF Council Meeting November 14–16, 2007." GEF/ME/C.32/2. http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/Joint%20Summary%20of%20the%20Chairs_1.pdf.
- . 2011. *Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility*. <http://www.thegef.org/gef/instrument>.
- GEF IEO (Global Environment Facility Independent Evaluation Office). [Credited as Office of Monitoring and Evaluation of the Global Environment Facility.] 2005. *OPS3: Progressing Toward Environmental Results. Third Overall Performance Study of the GEF*. <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/OPS3%20Final%20Documents%20Complete%20Report.pdf>.
- . 2009. *Midterm Review of the Resource Allocation Framework*. Evaluation Report No. 47. https://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/RAF_MTR-Report_0.pdf.
- . 2010a. *GEF Annual Performance Report 2009*. Evaluation Report No. 57. <http://www.thegef.org/gef/APRs>.
- . 2010b. *OPS4: Progress Toward Impact*. <http://www.thegef.org/gef/OPS4>.
- . 2011. *Evaluation of the GEF Strategic Priority for Adaptation*. Evaluation Report No. 61. <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/spa-fullreport-LR.pdf>.

- . 2012. "Evaluation of the GEF Focal Area Strategies." http://www.thegef.org/gef/council_document/evaluation-gef-focal-area-strategies.
- . 2013a. "Annual Impact Report 2013." <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/AIR%202013%20web.pdf>.
- . 2013b. "Fifth Overall Performance Study of the GEF: Progress Report." GEF/R.6/11. https://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/GEF_R6_11_OPS5_ProgressReport_2013.pdf.
- . 2013c. "Mid-Term Evaluation of the National Portfolio Formulation Exercise." GEF/ME/C.45/06. <http://www.thegef.org/gef/node/9992>.
- . 2013d. "Mid-Term Evaluation of the System of Transparent Allocation of Resources." GEF/ME/C.45/04. <http://www.thegef.org/gef/node/10012>.
- . 2013e. *OPS5. First Report: Cumulative Evidence on the Challenging Pathways to Impact*. <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/EO/OPS5%20First%20Report.pdf>.
- GEF Secretariat (Global Environment Facility Secretariat). 2010. "Final GEF-5 Programming Document." GEF/R.5/25/CRP.1. <http://www.thegef.org/gef/node/2482>.
- . 2012. "Enhancing Climate Change Resilience in GEF Projects: Update on GEF Secretariat Efforts." GEF/C.43/Inf.06. http://www.thegef.org/gef/council_document/enhancing-climate-change-resilience-gef-projects-update-gef-secretariat-efforts.
- GEF STAP (Global Environment Facility Scientific and Technical Advisory Panel). 2010. "Enhancing Resilience to Reduce Climate Risks: Scientific Rationale for the Sustained Delivery of Global Environmental Benefits in GEF Focal Areas: A STAP Advisory Document." GEF/C.39/Inf.18. http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.39.Inf_18%20-%20STAP%20Climate%20Resilience%20Report.pdf.
- . 2013. "Report of the Chairperson of the Scientific and Technical Advisory Panel." GEF/STAP/C.45/Inf.01. <http://www.thegef.org/gef/node/10054>.
- IEG (Independent Evaluation Group). 2012. *Global Program Review: The Global Facility for Disaster Reduction and Recovery*. Volume 6 (2). Washington, DC: World Bank. <http://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/gfdr gpr.pdf>.
- . 2013. *Global Program Review: The World Bank Group's Partnership with the Global Environment Facility*. Volume 7 (1). Washington, DC: World Bank. https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/chapters/gef_vl1.pdf.
- IMF (International Monetary Fund). 2013. *Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications*. <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/012813.pdf>.
- Kusek, Jody Zall, y Ray C. Rist. 2004. *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14926/296720PAPER0100steps.pdf?sequence=1>.
- OECD/DAC (Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee). 2004. "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management." <http://www.oecd.org/dac/evaluation/18074294.pdf>.
- Rahman, S. M., D. Larson, y A. Dinar. 2012. "The Cost Structure of the Clean Development Mechanism." Washington, DC: World Bank.
- UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change). 2012. *Benefits of the Clean Development Mechanism 2012*. http://cdm.unfccc.int/about/dev_ben/ABC_2012.pdf.

El Quinto Estudio sobre los Resultados Globales (ERG5) es una evaluación general que analiza el desempeño, la eficacia institucional y el impacto del FMAM. Los estudios sobre los resultados globales se realizan para informar al siguiente ciclo de reposición del FMAM e identificar posibles mejoras.



Fondo para el Medio Ambiente Mundial
Oficina de Evaluación Independiente
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
USA

www.gefio.org