

Examen de mitad del período del Marco de asignación de recursos



Svilien Musthakby (Stock.XCNG)

En 2006, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) puso en marcha un Marco de Asignación de Recursos (MAR) para permitir una asignación de los escasos

fondos del FMAM con fines determinados, y, a la vez suscitar, el máximo impacto posible en el medio ambiente mundial. En virtud del MAR, el FMAM asignó, para el período 2006-2010, US\$1.000 millones a 150 países de la esfera de actividad de la biodiversidad, e igual suma a 161 países en la esfera de actividad del cambio climático. Esas asignaciones se basaron en tres índices: dos que indican el potencial de un país para generar beneficios ambientales mundiales en materia de biodiversidad y cambio climático, y un índice de desempeño. Aunque las asignaciones en virtud del MAR corresponden a la modalidad global de las anteriores asignaciones del FMAM, y si bien los países siguen obteniendo acceso a financiamiento del FMAM proponiendo proyectos, el marco implica un nítido cambio en las operaciones y relaciones del FMAM.

El presente examen de mitad de período realizado por la Oficina de Evaluación del FMAM y sus consultores estaba destinado a evaluar la transparencia y eficacia en función de los costos con que se han asignado recursos a los países en virtud del MAR. El examen comprendió una evaluación del diseño y la aplicación temprana del MAR, así como una comparación con los sistemas de asignación basada en el desempeño de otras entidades. En él se identificaron los efectos tempranos del MAR a través del examen de la documentación pertinente, encuestas electrónicas, amplias consultas con interesados, colaboración con organizaciones no gubernamentales (ONG), análisis y simulaciones estadísticas en profundidad, y un examen de la cartera y de los proyectos en preparación. El estudio comparado de otros sistemas basados en el desempeño y un estudio aplicando el método Delphi, a cargo de consultores especializados, proporcionó información sobre el diseño del MAR.

Hallazgos

Resultados

El MAR ha aumentado la identificación de los países con sus programas en los países que reciben asignaciones individuales,

y su efecto ha sido neutro o perjudicial en los que las reciben en el contexto de asignaciones por grupos de países. La creación del MAR, junto con otras reformas, ha suscitado pronunciados cambios en los papeles de las asociaciones con el FMAM, incluidas mayores responsabilidades para la Secretaría del FMAM y para los puntos focales operativos del FMAM (principalmente los de países que reciben asignaciones individuales) y una participación relativamente menor en la comunidad de las ONG y en el sector privado.

Diseño

La fórmula del MAR canaliza recursos a países con muy elevados beneficios ambientales mundiales medidos por el índice de beneficios del FMAM; el índice de desempeño del FMAM influye en menor medida en la determinación de las asignaciones. Los datos e indicadores usados para evaluar beneficios ambientales mundiales reflejan la mejor información actualmente disponible, con algunos vacíos.

El MAR no proporciona incentivos eficaces para mejorar el desempeño. Otros factores de diseño influyeron en gran medida en la determinación del monto de los recursos que pueden obtener los países, y cabe revisarlos. Entre ellos figura la regla de que el 75% del monto agregado de los fondos se proporciona como asignaciones individuales a los países que obtienen los más altos puntajes, en tanto que los restantes países comparten un acervo común de fondos; la regla de que en los dos primeros años sólo se puede utilizar el 50% de las asignaciones, así como los toques máximos y mínimos de asignación, y la reserva de un 10% para asignación de recursos mundiales y regionales. Las exclusiones a la fórmula de asignación a países —es decir, los fondos que se reservan para actividades mundiales, regionales y multisectoriales— no dieron buenos resultados y han ido en detrimento de un eficaz cumplimiento, por parte del FMAM, de su cometido de entregar beneficios ambientales mundiales y regionales.

Aplicación

Transcurridos dos años, el coeficiente de utilización global de recursos —medido en el punto de aprobación de las fichas de

identificación de los proyectos (FIP)— representa el 31% del total de los fondos de la esfera de actividad. Ese bajo nivel se debe en parte al lento comienzo del período de reposición de recursos del FMAM-4 y a la ejecución de otras reformas del FMAM. En especial, el hecho de que las directrices hayan sido poco claras ha limitado el acceso de la mayoría de los países elegibles para obtener financiamiento a una asignación de recursos por grupo de países.

La mayoría de los países menos adelantados y de los países en circunstancias especiales reciben asignaciones colectivas, por lo cual se han visto especialmente afectados por el bajo nivel de utilización de fondos.

Comparación

De las entidades que aplican sistemas de asignación de fondos basada en el desempeño, el FMAM es el que opera en el mayor número de países con el volumen de fondos más reducido. Además es el único donante que cuenta con dos complejos sistemas de asignación (uno para biodiversidad y otro para cambio climático). Ello va en detrimento de la eficacia global del MAR en función de los costos. Dada su complejidad, las reglas de aplicación del MAR no promueven el uso flexible y dinámico de los recursos que corresponden a un nivel relativamente reducido de financiamiento; además, esas reglas no son totalmente compatibles con la práctica internacional.

Recomendaciones

Para el FMAM-4

- Permitir la reasignación de fondos sin utilizar en el último año del FMAM-4.
- Ejecutar el resto del FMAM-4, incluida la reasignación de fondos, en condiciones de pleno acceso público a la información, transparencia, participación y claridad en cuanto a las responsabilidades.
- Simplificar las reglas relativas a la ejecución.

Para el FMAM-5

- La introducción de mejoras destinadas al FMAM-5 requiere consultas con todos los interesados del FMAM, y la consideración conjunta de los aspectos de diseño y ejecución. Ahora deben adoptarse medidas encaminadas a mejorar el diseño y los índices del MAR, a fin de mejorar los índices de

beneficios y sus ponderaciones, por ejemplo, en las esferas de los recursos marinos y con fines de adaptación;

- aumentar la ponderación del desempeño de la cartera ambiental;
 - dejar de aplicar el sistema de asignación por grupo de países, para lograr mayor previsibilidad y beneficios en función de los costos;
 - reconsiderar los topes máximos y mínimos de asignación y la regla del 50%;
 - reconocer los problemas transfronterizos en materia de medio ambiente mundial.
- Si se amplía el MAR, crear un sistema único integrado de asignación para todas las esferas de actividad del FMAM. Crear seis sistemas de asignación independientes en el FMAM-5 para las seis esferas de actividad daría lugar a un sistema inmanejable desde el punto de vista operativo.

Seguimiento

En noviembre de 2008 el Consejo del FMAM decidió reasignar los fondos no utilizados en el último año del FMAM-4, basándose en normas objetivas y en un procedimiento transparente y equitativo que había de elaborarse a lo largo de los próximos meses. La última fase del FMAM-4, incluida la reasignación de fondos, se aplicará en un contexto de plena difusión pública, transparencia, participación y clara delimitación de responsabilidades. Para el FMAM-5, el Consejo invitó a formular propuestas de medidas tendientes a mejorar el diseño y los índices del MAR para las esferas de actividad de cambio climático y biodiversidad, junto con marcos hipotéticos de extensión del MAR a todas las esferas de actividad, si fuera factible.

La Oficina de Evaluación del FMAM es una entidad independiente que informa directamente al Consejo del FMAM, y tiene el mandato de evaluar los programas de las áreas operativas y las prioridades del FMAM.

La versión completa del *Examen de mitad del período del Marco de asignación de recursos* (Informe de evaluación n.º 47) pueden encontrarse en el sitio web de la Oficina de Evaluación del FMAM, www.gefeo.org, en la sección de publicaciones (Publications). Para obtener más información, sírvase comunicarse con la Oficina de Evaluación del FMAM (gefevaluation@thegef.org).