



FMAM

Fondo para el Medio Ambiente Mundial

GEF/ME/C.32/3Rev.1

20 de octubre de 2007

Consejo del FMAM

14 -16 de noviembre de 2007

Punto 9 del temario

RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN A LA EVALUACIÓN CONJUNTA DEL PROGRAMA DE PEQUEÑAS DONACIONES

(Informe preparado por la Secretaría del FMAM)

Decisión que se recomienda al Consejo

Véase la decisión recomendada en el documento, GEF/ME/C.32/2, *Joint Evaluation of the Small Grants Programme*.

INTRODUCCIÓN

1. El presente informe es la respuesta de la administración al documento GEF/ME/C.32/2, *Joint Evaluation of the Small Grants Programme*, preparado por la Oficina de Evaluación del FMAM. Habida cuenta de que el Programa de pequeñas donaciones (PPD) es un programa institucional del FMAM, la respuesta de la administración ha sido preparada por la Secretaría del FMAM.

2. Los objetivos primordiales de la evaluación consistieron en establecer:

- a) la eficacia del PPD para generar beneficios ambientales mundiales;
- b) la eficiencia del PPD para lograr que grupos de base comunitaria y organizaciones no gubernamentales (ONG) intervengan en la solución de los problemas ambientales de alcance mundial;
- c) los principales factores que inciden en los resultados del PPD;
- d) los sistemas de seguimiento y evaluación del PPD.

3. Estamos de acuerdo con la mayoría de las recomendaciones formuladas por la Oficina de Evaluación del FMAM y coincidimos con varias de las conclusiones enunciadas en el informe. No obstante, deseamos expresar reservas respecto de algunas de las recomendaciones, como se desprende de la respuesta que incluimos a continuación.

CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN

4. La evaluación se llevó a cabo a instancias de la Secretaría del FMAM. Es la primera vez que la Oficina de Evaluación del FMAM realiza una evaluación del PPD, que viene recibiendo financiamiento del FMAM durante los últimos 15 años. Deseamos manifestar nuestra satisfacción por la labor realizada por el equipo de evaluación, que ha examinado una cartera de más de 8.000 pequeñas donaciones con una inversión estimada del FMAM superior a los US\$280 millones.

5. Las conclusiones respecto de la pertinencia y los resultados del apoyo del FMAM al PPD constituyen un motivo de estímulo; no obstante, nos preocupa que la eficacia en función de los costos y las relaciones de cofinanciamiento del PPD dependan de los países con antigüedad en el Programa.

Primera conclusión: El PPD tiene una tasa de éxito en lograr beneficios ambientales mundiales levemente superior a la de los proyectos regulares y de tamaño mediano, y una tasa significativamente superior en lo que respecta a su sostenibilidad.

6. Nos complace que las pequeñas donaciones estén calificadas como “satisfactorias” y que su desempeño se considere levemente mejor que el de los proyectos regulares y de tamaño mediano financiados por el FMAM en el mismo período.

Segunda conclusión: El PPD ha contribuido a llevar a cabo numerosas reformas institucionales y cambios de política en los países receptores con la finalidad de abordar las cuestiones ambientales de alcance mundial.

7. Valoramos el impacto positivo del PPD en la política local y nacional y, en ocasiones, también en los mercados, pues constituye un buen indicador de la capacidad del programa para intensificar sus modestas actividades.

Tercera conclusión: El PPD ha contribuido a generar beneficios ambientales mundiales en forma directa al mismo tiempo que se abordaban las necesidades de subsistencia de los habitantes locales.

8. Esta conclusión es importante porque indica que las actividades del PPD generan beneficios ambientales mundiales. Aun teniendo en cuenta que la verificación de los beneficios derivados de pequeñas actividades está sujeta a un cierto grado de incertidumbre, en la evaluación se establece, como mínimo, que los objetivos ambientales mundiales siguen desempeñando un papel fundamental en el PPD.

Cuarta conclusión: El PPD ha realizado grandes avances en lo que respecta a la orientación de sus esfuerzos para ayudar a los pobres.

9. Esta conclusión señala que en la mayoría de las pequeñas donaciones del PPD se procura integrar los objetivos ambientales mundiales en las medidas para erradicar la pobreza, lo que constituye un muy buen resultado para el FMAM. La administración identificará esos proyectos del PPD y los utilizará como ejemplos para integrar los proyectos regulares y de tamaño mediano.

Quinta conclusión: Los programas por países del PPD, especialmente los más antiguos, promueven eficazmente el programa del FMAM.

10. Nos complace saber que el PPD tiene un impacto positivo en la política nacional en los países que han alcanzado un mayor grado de madurez. El Comité Directivo del PPD es plenamente consciente de que se requiere tiempo para que los programas más recientes generen un aumento de la capacidad y permitan establecer un historial útil para influir en las autoridades normativas; consiguientemente, analizará medidas para repetir estos impactos en un marco temporal más breve para los países que han ingresado al Programa recientemente y son, en su mayoría, países menos adelantados (PMA) y pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID).

Sexta conclusión: En todos los programas por países examinados se observó interacción con otros proyectos del FMAM.

11. La evaluación permite eliminar las dudas respecto del nexo entre el PPD y el resto de la cartera del FMAM en los países. Consiguientemente, recibimos con beneplácito la noticia de que se crearon vinculaciones entre cada programa por país y los otros proyectos financiados por el FMAM en el respectivo país, pues ésta ha sido siempre nuestra intención.

Séptima conclusión: En general, las prácticas de intercambio de conocimientos del PPD han sido satisfactorias.

12. En la evaluación se asigna otra calificación satisfactoria al PPD, y confiamos en que la reciente mejora de su capacidad de gestión de los conocimientos tendrá el efecto de incrementar esa calificación.

Octava conclusión: Aunque se han registrado grandes avances en materia de seguimiento y evaluación, es posible mejorar aún más ese aspecto.

13. Valoramos los avances realizados para fortalecer los procedimientos de seguimiento y evaluación del PPD y reconocemos que aún existe margen para introducir mejoras en este aspecto fundamental de la gestión del PPD.

Novena conclusión: El PPD es un instrumento eficaz en función de los costos que permite al FMAM generar beneficios ambientales mundiales a través de ONG y organizaciones de base comunitaria.

14. Tomamos nota con agrado de la conclusión, generalmente positiva, formulada por el equipo de evaluación respecto del aumento de la eficacia en función de los costos del PPD. El Comité Directivo del PPD analizará diversas medidas orientadas a reducir los costos de administración, teniendo en cuenta plenamente que los nuevos países que ingresen al Programa serán, principalmente, PMA y PEID y requerirán más apoyo que los actuales países del PPD.

15. La conclusión respecto de las tendencias del cofinanciamiento no es muy alentadora y el Comité Directivo del PPD analizará la cuestión en su próxima reunión, teniendo en cuenta plenamente que la reducción en la tendencia del cofinanciamiento de 1:1 comenzó tras la incorporación de un mayor número de PMA y PEID.

16. Valoramos el resultado de la evaluación en cuanto a que el desempeño del PPD en materia de desembolso de fondos es mejor que el del componente de pequeñas donaciones de los proyectos regulares y de tamaño mediano. Sin embargo, este resultado está condicionado por el hecho de que la comparación se basa exclusivamente en el análisis de los proyectos de biodiversidad del Banco Mundial que incluyeron pequeñas donaciones, realizado por el Banco Mundial. Es posible, además, que los criterios empleados por el Banco para calificar las pequeñas donaciones de los proyectos regulares y de tamaño mediano hayan sido diferentes a la norma usada para evaluar el PPD.

Décima conclusión: La graduación automática del PPD, de los programas por países con una antigüedad superior a ocho años, entraña el riesgo de que se reduzca la eficacia en función de los costos de la cartera total del FMAM.

17. Tomamos nota de la preocupación manifestada por la Oficina de Evaluación respecto del probable impacto de la graduación del PPD que está prevista para fines del FMAM-4. Cabe señalar que hasta el momento no se han producido graduaciones. Por otra parte, cada país debe presentar su estrategia para graduarse del PPD. Estas estrategias se analizarán en un taller

mundial que se llevará a cabo con el propósito de trazar el camino por seguir. Se considera que los países que se graduarán en 2010 habrán completado, por lo menos, de 14 a 18 años en el PPD, y registrarán un aumento significativo de la capacidad de su sociedad civil.

18. Como se señala en la evaluación, los países que tienen probabilidad de graduarse han demostrado un buen historial de obtención de cofinanciamiento y también confían en que obtendrán fondos para proseguir el PPD. Sobre la base de las mencionadas normas estándar para medir la capacidad de la sociedad civil, es posible establecer que estos países se encuentran en una situación razonable para graduarse del PPD, lo que permitirá al Programa concentrar sus esfuerzos en prestar servicios fundamentales a los PMA y los PEID, donde la capacidad de la sociedad civil en materia de cuestiones ambientales mundiales es muy limitada.

19. Aún queda por resolver la cuestión relativa a la ayuda que el FMAM podría prestar a los países próximos a graduarse a fin de que puedan mantener el mecanismo de prestación de servicios del PPD —que incluye al Comité Directivo del PPD, las redes organizadas y las asociaciones forjadas— con el objetivo de proteger las importantes inversiones realizadas por el FMAM en el PPD en los países involucrados.

Undécima conclusión: Los programas por países del PPD alcanzan la máxima eficacia en función de los costos con un nivel de gastos anuales de entre US\$1 millón y US\$1,1 millones.

20. En la evaluación se reconoce que las asignaciones nacionales del PPD dependen de la capacidad de absorción de la sociedad civil, así como del potencial del país para producir beneficios ambientales mundiales. El Marco de asignación de recursos del FMAM es un indicador de las posibilidades de producir beneficios ambientales mundiales.

21. En las directrices del Comité Directivo del PPD se establece que: “El monto máximo de la aportación del FMAM al PPD por país debería ser un total acumulado de US\$2,4 millones para el FMAM-4 a un promedio de US\$600.000 al año (...)”. Sin embargo, dado que el PPD desembolsará donaciones en los últimos tres años del FMAM-4, el total acumulado dividido por tres produce un promedio de US\$800.000 en concepto de donaciones por país al año y no la suma de US\$600.000 como se señaló anteriormente.

Duodécima conclusión: El nivel más elevado de inversiones del FMAM en el PPD durante el Programa Operacional N.º 3 permitió que el PPD alcanzara niveles de eficacia en función de los costos superiores a los del Programa Operacional N.º 1 y el Programa Operacional N.º 2.

22. Si bien valoramos la disminución del porcentaje de los costos de administración durante los últimos años, no estamos convencidos de que un aumento del financiamiento medio a los países sea la única solución para mantener los costos de administración en un nivel bajo. Es preciso analizar otras medidas, entre ellas, las señaladas en la evaluación, que permitan contener los costos de administración y, al mismo tiempo, mejorar la calidad de los resultados.

Decimotercera conclusión: El actual modelo de gestión del PPD ha llegado a su límite y no es adecuado para una nueva fase de crecimiento.

23. Coincidimos en que será necesario modificar el actual modelo de gestión del PPD a fin de que el Programa pueda satisfacer las cambiantes necesidades de los países. El Comité Directivo del PPD analizará esta cuestión.

RECOMENDACIONES

Primera recomendación: Al establecer el nivel de costos de administración, deberían tenerse en cuenta los servicios prestados y la eficacia en función de los costos en vez de un porcentaje arbitrario.

24. Respaldamos la recomendación formulada en el informe de evaluación y reconocemos que una estructura de gestión idéntica, sea cual fuere el volumen de la asignación nacional, no es eficaz en función de los costos.

25. Si bien el Comité Directivo del PPD reconoce que, en muchos casos, la presencia de un coordinador nacional que brinda apoyo al comité directivo nacional es fundamental para demostrar la identificación nacional y de la sociedad civil dentro del país; se examinará la estructura de gestión para los países cuyas asignaciones son más pequeñas y se analizará la posibilidad de ampliar los sistemas de apoyo de gestión multinacionales que permiten ayudar a los países sin menoscabar la eficacia en función de los costos de sus operaciones.

26. La administración toma nota con preocupación de la práctica de otorgar pequeñas donaciones exclusivamente para cubrir los costos de administración del PPD que exceden los fondos suministrados por el FMAM. Tal proceder podría constituir una violación al convenio de financiamiento del FMAM. La administración del PPD ha considerado que estos gastos son legítimos (instrumentos de gestión de los conocimientos y fortalecimiento de la capacidad) para contribuir a generar beneficios ambientales mundiales. A fin de resolver esta diferencia, la cuestión será analizada en la próxima reunión del Comité Directivo del PPD.

Segunda recomendación: Es preciso poner en marcha un proceso para modificar el sistema de gestión central del PPD de una manera que se adecue a la nueva fase de crecimiento y permita abordar los riesgos del aumento de la complejidad.

27. Estamos de acuerdo con la recomendación de examinar el sistema de gestión central del PPD, y llevaremos a cabo un análisis y presentaremos un informe al Consejo en su próxima reunión.

Tercera recomendación: Es necesario reforzar la supervisión de los programas por países.

28. La administración toma nota de esta recomendación y analizará la posibilidad de establecer un sistema para auditar regularmente los programas por países.

29. Asimismo, el ombudsman del FMAM intervendrá en la solución de las reclamaciones relacionadas con el PPD. Este aspecto será anunciado adecuadamente en los sitios web del PPD y del FMAM.

Cuarta recomendación: Es preciso intensificar las actividades de seguimiento y evaluación.

30. Se examinará y perfeccionará el sistema de seguimiento y evaluación de acuerdo con la recomendación efectuada por la Oficina de Evaluación.

Quinta recomendación: Es necesario revisar los criterios vigentes para tener acceso a los recursos del PPD a fin de mantener la eficacia en función de los costos.

31. La posibilidad de conceder financiamiento a los PMA y PEID se ha concretado gracias a que se liberaron recursos tras la fijación de un límite máximo a las asignaciones otorgadas a los países existentes del PPD. La eliminación de ese límite máximo tendría el efecto de retrotraer el PPD al *statu quo* que impedía el ingreso de la mayoría de los PMA y varios PEID teniendo en cuenta el financiamiento aprobado por el Consejo.

32. A través de una modificación del ciclo de proyectos del PPD, se elevó el límite máximo anual de US\$600.000 a US\$800.000 para los países (como se explica en el párrafo 21 de la presente respuesta de la administración).

33. El Comité Directivo del PPD se comprometió a examinar las posibilidades de graduación de los PMA y PEID afectados y presentará un informe al Consejo en su próxima reunión.

Sexta recomendación: Para el FMAM-5, debe revisarse la política de graduación prevista para los programas por países del PPD a fin de abordar los riesgos para los logros y la eficacia en función de los costos del FMAM, especialmente en los PEID y los PMA.

34. El concepto de graduación se introdujo por primera vez en 1995. Tras la evaluación de la etapa experimental del PPD del FMAM, que se llevó a cabo en junio de 1995, el PPD formuló una estrategia y un plan de actividades de dos años (1996-97) que incluyeron, entre otras cosas, la aplicación de una estrategia que, con el tiempo, permitiría transformar el PPD del FMAM en un servicio sostenible basado en los países y respaldado por aportaciones de fuentes distintas del FMAM. En la primera fase de este proceso debía formularse un marco y una estrategia conceptuales para lograr la sostenibilidad del programa a nivel de los países¹.

35. En la segunda fase (1996-97) debían ponerse en marcha, en programas por países específicos, actividades que desembocaran en un “proceso de graduación”, por el cual las redes nacionales del PPD del FMAM en avanzado estado de ejecución pudieran prescindir del FMAM y convertirse en servicios nacionales permanentes integrados a los esfuerzos en pos del

¹ “Los objetivos consistirán en definir con más precisión la cuestión de la sostenibilidad del programa, identificar y analizar modelos alternativos, y diseñar un proceso para comprobar y demostrar el potencial para transformar los programas por países del PPD del FMAM en entidades autosuficientes”.

desarrollo sostenible, con financiamiento de donantes bilaterales, dotaciones nacionales, fondos fiduciarios para el medio ambiente y otros recursos financieros. Los programas por países podrían evolucionar hacia diversos “modelos” , entre ellos: 1) una entidad independiente semejante a una fundación o un fondo fiduciario; 2) una dependencia de un fondo nacional para el medio ambiente, o 3) un programa de una ONG o una red de ONG nacionales. Esta labor debía llevarse a cabo en el marco temporal del año 1997².

36. El tema de la graduación formó parte nuevamente de la segunda evaluación, que se realizó en junio de 1998³. En la evaluación se reconoció que todos los equipos nacionales del PPD del FMAM habían adoptado medidas para lograr la sostenibilidad del programa, aunque se señaló que ninguno o casi ninguno de los coordinadores nacionales y los miembros del respectivo comité directivo nacional no comprendían claramente la idea de la sostenibilidad del programa por países en lo concerniente a los objetivos, el marco temporal, las opciones y los procedimientos. En 1998 se señaló, además, que pasarían varios años antes de que la mayoría de los programas por países pudieran independizarse institucional y/o financieramente del FMAM, y para lograrlo necesitarían amplio asesoramiento. No obstante, de la evaluación se desprendía claramente que el PPD no brindaba tal asesoramiento en ese momento.

37. En agosto de 1998, el PPD encomendó a un consultor la preparación de una estrategia financiera y de movilización de recursos. No obstante, el consultor no analizó el tema de la graduación⁴.

38. El Comité Directivo del PPD retomó la cuestión en 2006 e identificó a los países que podrían graduarse del Programa en 2010. Para ese entonces, estos países habrán incrementado significativamente su capacidad institucional tras 14 años, como mínimo, y en algunos casos, hasta 18 años, de ejecución del PPD.

39. La graduación del Programa permitirá utilizar la capacidad institucional que habrá adquirido la sociedad civil en el país a través del financiamiento otorgado por el PPD durante el período de 14 a 18 años anterior a la misma. Se prevé que gracias a esta mayor capacidad, la sociedad civil podrá presentar al FMAM propuestas de tamaño mediano y obtener, al mismo tiempo, financiamiento del gobierno y de otras fuentes tanto dentro como fuera del país.

40. En este contexto, la Secretaría del FMAM acuerda colaborar con los coordinadores del FMAM en los países próximos a graduarse del PPD para cerciorarse de que, en su nueva etapa de graduados, los países no dismantelen el mecanismo de prestación de servicios del PPD establecido con financiamiento del FMAM y, por el contrario, lo utilicen plenamente. De esta manera, se incrementaría la capacidad de la sociedad civil en el país y, al mismo tiempo, se fortalecería su interacción con el gobierno.

² UNDP/GEF Small Grants Programme (1996-97) – INT/95/G52/A/1G/31 (Financiamiento solicitado: US\$24 millones)

³ Informe sobre la segunda evaluación independiente del PPD del FMAM (1996-98), preparado por Michael P. Wells, Delfin J. Ganapin y Francine Trempe.

⁴ *Resource Mobilization and Financial Sustainability: Goals and Strategy for GEF/SGP*, por Joan Shapiro (11 de agosto de 1998).

41. En el informe de evaluación se propone como alternativa la puesta en marcha de un programa de “concesiones independientes” para seguir ejecutando el PPD fuera del ámbito de gestión del Programa. Esta alternativa es posible y será analizada por el Comité Directivo del PPD.