



EL GEF EN EL CAMBIANTE ENTORNO DEL
FINANCIAMIENTO AMBIENTAL

RESUMEN



OPS6

EL GEF EN EL CAMBIANTE ENTORNO DEL FINANCIAMIENTO AMBIENTAL

SEXTA EVALUACIÓN INTEGRAL DEL GEF

RESUMEN



**Oficina de Evaluación
Independiente**

FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL

© 2018 Oficina de Evaluación Independiente del Fondo para el Medio Ambiente Mundial
1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, Estados Unidos
Internet: www.gefieo.org/; correo electrónico: gefevaluation@thegef.org

Reproducción permitida siempre que la fuente sea reconocida. Mencione el trabajo de la siguiente manera: Oficina de Evaluación Independiente del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF IEO), *Informe OPS6: El GEF en el ambiente entorno del financiamiento ambiental. Resumen*, Washington, DC: GEF IEO, 2018.

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados aquí son las de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones del Consejo del GEF o los gobiernos que representan.

ISBN: 978-1-64233-010-6

Informe de evaluación N° 125

Tapa y diseño de interiores: Anne Marie Mascia

Traducción: Servicios de traducción del Banco Mundial

Diagramación: Nita Congress

Foto de la tapa (en el sentido del reloj desde abajo a la izquierda): Cebras en Kenia, Anupam Anand / GEF IEO; paisajes de montaña en Kenia, Anupam Anand / GEF IEO; jardinería doméstica en Senegal, Jeneen Reyes Garcia / GEF IEO; granjero local con almacenamiento de grano tejido en Malawi, Anna Viggh / GEF IEO; pescadores locales en Honduras, Anna Viggh / GEF IEO; Pueblo del Himalaya en India, Anupam Anand / GEF IEO.

CONTENIDO

ANTECEDENTES	1
Garantía de calidad	1
Panorama general de la cartera del GEF	2
RESULTADOS Y CONCLUSIONES	2
La importancia del GEF para el medio ambiente mundial	2
Desempeño e impacto	5
Financiamiento, gobernabilidad, políticas y sistemas internos	7
Síntesis	11
RECOMENDACIONES	12



RESUMEN

Antecedentes

Las reposiciones de los recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, en inglés) se basan en una evaluación y un análisis integral e independiente de los resultados y el desempeño de la entidad. Esta Sexta Evaluación Integral del GEF (OPS6) tiene como objetivo aportar evidencias evaluativas sólidas que contribuyan a las negociaciones para la séptima reposición del GEF (GEF-7). El propósito del OPS6 es evaluar la medida en que la entidad está alcanzando los objetivos establecidos en el GEF-6 (2014 a 2018) e identificar posibles mejoras para el GEF-7. En este reporte también se analiza la importancia del GEF en el entorno actual y cambiante del financiamiento ambiental para el desarrollo.

El OPS6 se basa en las conclusiones de 29 evaluaciones y estudios realizados por la Oficina de Evaluación Independiente (IEO, en inglés) del GEF durante los últimos tres años. En dichas evaluaciones se emplea una variedad de enfoques cualitativos y cuantitativos, incluidos análisis geoespaciales y visitas de campo a 43 países de todas las regiones donde trabaja el GEF. El OPS6 también se basa en los exámenes de las

evaluaciones finales de 1.184 proyectos del GEF completados y abarca toda la cartera de la entidad, es decir, 4.433 proyectos aprobados, desde la etapa piloto hasta fin de junio de 2017. Se implementaron evaluaciones operacionales para evaluar el diseño y el proceso en los programas y proyectos recientemente aprobados, como el programa piloto de enfoque integrado.

GARANTÍA DE CALIDAD

La garantía de calidad del OPS6 estuvo a cargo de un equipo de cinco asesores superiores sobre evaluación independiente: Hans Bruyninckx, Holly Dublin, Osvaldo Feinstein, Sunita Narain y Kazuhiko Takemoto. Los asesores han evaluado la calidad del informe y la medida en que las conclusiones y recomendaciones se basan en las pruebas derivadas de las evaluaciones. La garantía de calidad de las evaluaciones de los componentes individuales se logró a través de procesos de examen de expertos evaluadores. La IEO continúa siendo totalmente responsable de cualquier otro error.

PANORAMA GENERAL DE LA CARTERA DEL GEF

El Fondo Fiduciario del GEF es la principal fuente de las donaciones que otorga la entidad. El GEF también administra el Fondo para los Países Menos Adelantados (FPMA), el Fondo Especial para el Cambio Climático (FECC), el Fondo para la Aplicación del Protocolo de Nagoya y, desde septiembre de 2016, el Fondo Fiduciario de la Iniciativa para el Fomento de la Capacidad de Transparencia. Al 30 de junio de 2017, el GEF había proporcionado un total de financiamiento de USD 17.17 billones a través de estos fondos fiduciarios. En total, al 30 de junio de 2017, se han financiado 4047 proyectos por un valor USD 15.47 billones en donaciones del GEF provenientes de su Fondo Fiduciario. La utilización en el período del GEF-6 a dicha fecha es del 63% (USD 2.42 billones en 444 proyectos) de la asignación total de USD 3.86 billones.

Las asignaciones revisadas del GEF-6 son del 24% y el 26% para las áreas focales de biodiversidad y cambio climático, respectivamente, y del 13%, 10% y 9% para las áreas focales de productos químicos y desechos, aguas internacionales y degradación de la tierra, respectivamente. La proporción de los proyectos correspondientes a varias áreas focales de la cartera del GEF —los que abordan más de un área— ha ido en aumento, del 29% en el GEF-5 al 52% en el GEF-6 hasta el 30 de junio de 2017. Los proyectos mayores continuaron siendo la principal modalidad de financiamiento en el GEF-6 y equivalieron al 53% de los fondos del GEF. La proporción de la cartera correspondiente al Programa de Pequeñas

Donaciones fue del 7% en el GEF-6, lo que constituye un leve incremento respecto del 6% del GEF-5; la porción de los enfoques programáticos y los enfoques integrados experimentales fue del 31% en el GEF-6 y tuvo un aumento del 19% respecto del GEF-5. Desde el GEF-5, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha recibido la mayor parte del financiamiento del GEF, con más de un 30%; la proporción del Banco Mundial cayó al 21% en el GEF-6 respecto del 32% del GEF-4. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) recibe un 13% del financiamiento, mientras que los otros 15 organismos conforman el 32% restante. En términos de distribución regional, las proporciones del Fondo Fiduciario del GEF para África y América Latina y el Caribe se mantuvieron estables, en 26% y 23% respectivamente, desde el GEF-5. Las proporciones de las regiones de Asia y Europa y Asia central cayeron considerablemente respecto de los niveles de financiamiento del GEF-5, al 24% y 7%, respectivamente. La cantidad de programas regionales/de alcance mundial se duplicó del 10% al 20% durante el período del GEF-6.

Resultados y conclusiones

LA IMPORTANCIA DEL GEF PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL

Gracias a su amplio enfoque y su función como mecanismo financiero para los convenios y convenciones ambientales, el GEF ocupa un espacio clave en el entorno de la financiación y arquitectura ambiental. A pesar del financiamiento limitado, el GEF es la única institución internacional pública que aborda cuestiones ambientales

de alcance mundial que van más allá del cambio climático en sí mismo. Es el principal mecanismo de financiamiento del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD) y el Convenio de Minamata sobre el Mercurio. Sus estrategias en las distintas áreas focales han respondido adecuadamente a las nuevas necesidades de estos convenios y convenciones. El GEF también financia proyectos sobre aguas internacionales y gestión forestal sostenible que respaldan la aplicación de una serie de acuerdos ambientales multilaterales de alcance mundial y regional. Como el mecanismo financiero del convenio sobre la diversidad biológica, el GEF está considerado como una fuente importante y confiable para el financiamiento de los recursos de biodiversidad, área que atrae a relativamente pocos fondos. Con respecto a las demás áreas focales —incluidas aguas internacionales, degradación de la tierra, y productos químicos y desechos—, es el único mecanismo de financiamiento de alcance mundial.

Además de las estrategias relativas a áreas focales, el GEF implementa proyectos en varias áreas focales y enfoques programáticos en los países receptores para ayudarlos a cumplir los compromisos con más de un convenio internacional o esfera temática abordando las causas que contribuyen la degradación ambiental. Estos programas y proyectos están diseñados para promover complementariedades y sinergias a

fin de obtener múltiples beneficios ambientales, evitando al mismo tiempo las soluciones de compromiso entre objetivos contrapuestos.

Las estrategias relativas a las áreas focales del GEF han respondido a las orientaciones de convenios y convenciones. La estrategia del área focal de biodiversidad refleja estrechamente las orientaciones del CDB, en particular la identificación de las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica; la estrategia del GEF sobre adaptación al cambio climático ha sido extremadamente pertinente respecto de las orientaciones de la Conferencia de las Partes (CP) relativas al FPMA y el FECC. Si bien no responden a un acuerdo internacional específico, las intervenciones de la cartera del área focal de aguas internacionales respaldan las disposiciones interrelacionadas de varios convenios, tratados y orientaciones. El área focal de degradación de la tierra del GEF ha respondido a las orientaciones de la CNULD durante el GEF-6 aumentando el énfasis puesto en proyectos que se centran en alcanzar la neutralidad de la degradación de la tierra. El área focal de productos químicos y desechos ha sido coherente con las orientaciones de los convenios para los que actúa como mecanismo financiero, y ha respaldado los objetivos de acuerdos ambientales multilaterales conexos, como el Enfoque Estratégico para la Gestión de Productos Químicos a Nivel Internacional, los Convenios de Basilea y Rotterdam, y el Protocolo de Montreal. En respuesta a la CP-21 de la CMNUCC, el GEF estableció la Iniciativa para el Fomento de la Capacidad de Transparencia en noviembre de 2016. Otras dos respuestas recientes a

los convenios y convenciones son la creación del Fondo para la Aplicación del Protocolo de Nagoya, en respuesta al Protocolo de Nagoya en virtud del CDB, y la adopción del Convenio de Minamata para reducir y eliminar la contaminación por mercurio.

Las estrategias de las áreas focales del GEF también responden a otras iniciativas ambientales y de desarrollo de importancia internacional, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Las intervenciones del GEF se relacionan directamente con los objetivos 2, 6, 11, 13, 14 y 15, sobre hambre cero, agua limpia y saneamiento, ciudades y comunidades sostenibles, acción por el clima, vida submarina y vida de ecosistemas terrestres. Las respuestas del GEF a los ODS se manifiestan principalmente a través de su apoyo a los convenios y convenciones.

El GEF se distingue de otros mecanismos financieros para el medio ambiente porque posee la capacidad de trabajar con diversos organismos en más de 140 países receptores. A través del Sistema para la Asignación Transparente de los Recursos (SATR) y de programas y fondos reservados, estos países tienen acceso a los recursos del GEF para abordar cuestiones ambientales de prioridad nacional. La ampliación de la alianza del GEF a 18 organismos ha incrementado la pertinencia de la entidad en los países porque ahora gozan de mayor acceso y cobertura en relación con las áreas focales. Las intervenciones en las áreas focales del GEF están estrechamente alineadas con las prioridades de los países, y a menudo han sido fundamentales para establecer

las prioridades del sector ambiental a nivel nacional. El GEF también proporciona un respaldo clave, único en su tipo, a los países para que cumplan sus obligaciones en virtud de los distintos convenios y convenciones.

Ha aumentado el apoyo del GEF a los países menos adelantados (PMA) y pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID); sin embargo, el respaldo a los países de ingreso mediano continúa siendo decisivo. En comparación con el financiamiento del GEF-5, el apoyo a los PMA ha aumentado del 14% al 19% del financiamiento total del GEF, y el apoyo a los PEID se ha incrementado del 8% al 9%. Estos incrementos son dignos de mención, teniendo en cuenta que se produjeron durante una reposición de crecimiento cero. Además, a pesar de la escasez de financiamiento del GEF-6, causada por la volatilidad de los tipos de cambio, el GEF logró aislar a los PMA y los PEID de los efectos de este problema. Tradicionalmente, los grandes países de ingreso mediano han recibido una considerable proporción del financiamiento del GEF por varios motivos. Dos tercios de la población rural pobre vive en estos países, como Brasil, China, India e Indonesia. Estos países también poseen una importante biodiversidad y considerables emisiones de gases de efecto invernadero, por lo que presentan mucho potencial para obtener beneficios ambientales de alcance mundial. Asimismo, cuentan con mayor capacidad para el financiamiento innovador con participación del sector privado, y son asociados necesarios en los proyectos regionales. La transición hacia el aumento de recursos para los PMA y los PEID es adecuada

debido a la limitación de fuentes de financiamiento alternativas; sin embargo, el apoyo del GEF a los países de ingreso mediano debería continuar por los motivos establecidos anteriormente, y considerando la posibilidad de aumentar el cofinanciamiento.

DESEMPEÑO E IMPACTO

El GEF presenta un historial sólido de buen desempeño general en los proyectos, aunque el mayor desafío continúa siendo la sostenibilidad de los resultados. Un 79% del conjunto de proyectos del OPS6 tuvo resultados satisfactorios. El desempeño por área focal varió del 73% en aguas internacionales al 83% en proyectos de biodiversidad. El diseño de los proyectos —incluidos objetivos, arreglos institucionales con el Gobierno y diseño de actividades de seguimiento y evaluación—, la calidad de implementación, la calidad de ejecución y el nivel de cofinanciamiento obtenido son los factores más firmes que impulsaron el buen desempeño. Los compromisos movilizados para las aprobaciones del GEF-6 indican que el cofinanciamiento es de 8,8:1.0, lo que excede la meta de la cartera, aunque aún se desconoce en qué medida estos compromisos se harán realidad. La calidad de la implementación recibió la calificación de satisfactoria en el 79% de los proyectos. La sostenibilidad de los resultados es un desafío: solo el 63% del grupo de proyectos del OPS6 obtuvo una calificación que indica que sus resultados pueden ser sostenibles; esto se debe principalmente a la escasa sostenibilidad financiera. El contexto nacional, la calidad de la implementación y la calidad de la ejecución

influyen en las calificaciones sobre la sostenibilidad de un proyecto. Al igual que los resultados obtenidos por los bancos multilaterales de desarrollo, los proyectos ejecutados en África reciben calificaciones comparativamente más bajas en cuanto a resultados y sostenibilidad que otras regiones, y la limitada capacidad institucional es el mayor problema que se debe abordar.

Las intervenciones del GEF han contribuido a reducir el estrés ambiental. La reducción del estrés ambiental hace referencia a cambios biofísicos que reflejan la reducción de amenazas ocasionadas por acciones humanas. En un 59% de los proyectos del GEF completados se logró la reducción del estrés o un cambio en la situación ambiental. La capacidad de los proyectos de lograr una reducción del estrés ambiental al cierre se ve afectada por la cuestión ambiental que aborden. Por ejemplo, el 80% de los proyectos centrados en productos químicos y desechos y el 69% de los que se concentran en cambio climático logran la reducción del estrés cuando finaliza la ejecución. En cambio, solo el 35% de los proyectos que abordan cuestiones relacionadas con aguas internacionales logran la reducción del estrés, principalmente porque estos proyectos se centran más en reforzar los mecanismos intergubernamentales establecidos para abordar problemas; además; hay cierta demora hasta que estos esfuerzos conducen a una reducción real del estrés o un cambio en la situación ambiental sobre el terreno. Las circunstancias nacionales también tienen su peso, ya que la reducción del estrés o el cambio en la situación ambiental se logró en el 73% de los proyectos ejecutados en

los cinco países con las carteras del GEF más grandes, pero solo en el 52% de los proyectos ejecutados en PEID.

El GEF mantiene su curso para cumplir sus metas de reposición del GEF-5 respecto de la mayoría de los indicadores, y supera la mayor parte de las metas del GEF-6. Se prevé que el GEF excederá las metas de 8 de los 13 indicadores seguidos. En el caso del GEF-6, la hoja de calificación institucional preparada por la Secretaría muestra que los resultados agregados de las fichas de identificación de proyectos aprobadas superan las metas del GEF-6 en 6 de los 10 indicadores de resultados ambientales. El único indicador que no registró alza se relaciona con la eliminación gradual de las sustancias que agotan la capa de ozono, en la que la participación del GEF ha ido en disminución. Los resultados previstos en relación con otros indicadores eran proporcionales, como mínimo, al nivel de fondos asignados, aunque resta determinar si estos resultados se lograrán realmente sobre el terreno y cuándo.

El GEF ha actuado como agente catalizador y ha respaldado el cambio transformador principalmente a través de la incorporación de aspectos prioritarios. El GEF ha tenido la función de agente catalizador en más de la mitad del grupo de proyectos del OPS6 y ha respaldado el cambio transformador principalmente a través de la incorporación de aspectos prioritarios y la repetición de modelos. En el análisis se muestra que el cambio transformador se produce cuando en el proyecto se aspira a impulsar el cambio; las barreras de mercado se abordan con

reformas normativas, jurídicas y regulatorias adecuadas; se alienta la participación del sector privado mediante un fortalecimiento dirigido de la capacidad e incentivos financieros, y se ponen en marcha mecanismos para una sostenibilidad financiera futura a través del mercado, los presupuestos del Gobierno o ambos.

Con el hincapié en la integración, los enfoques programáticos y los proyectos en áreas multifocales son relevantes para abordar los factores que causan la degradación ambiental; sin embargo, los diseños de programas complejos pueden influir en los resultados, la eficiencia y la gestión. Muy adecuadamente, el GEF ha elegido centrar la atención en la programación integrada, a través de programas de varias áreas focales técnicamente coherentes, junto con los proyectos de una sola área focal. Los proyectos de varias áreas focales son más adecuados cuando la cuestión ambiental afecta a más de un área focal, está causada por factores vinculados a múltiples áreas y cuando los problemas relacionados con múltiples áreas ocurren dentro de la misma unidad geográfica. Las conclusiones de la evaluación de los enfoques programáticos indican que los subproyectos que responden a programas tienen un desempeño ligeramente superior al de los proyectos independientes, pero que ese desempeño puede decaer cuando aumenta la complejidad del programa. Los proyectos de varias áreas focales y los programas complejos se asocian con un aumento de la ineficiencia de costos, a menos que estén bien gestionados e implementados con suficiente capacidad de ejecución sobre el terreno.

Los enfoques integrados experimentales son pertinentes para las cuestiones ambientales y los países o ciudades donde se aplican, y han sido diseñados para una sostenibilidad a largo plazo. Es necesario demostrar la adicionalidad y prestar atención a los problemas relativos a los procesos. El diseño de los enfoques integrados experimentales demuestra atención a la coordinación, coherencia de los objetivos entre el marco del programa y los subproyectos, componentes de conocimientos innovadores, una selección pertinente de países y ciudades, selección de organismos basada en la ventaja comparativa y marcos de seguimiento y evaluación bien diseñados. La inclusión de estos elementos indica que se han aprendido las lecciones de intervenciones programáticas anteriores. No obstante, se han observado algunas deficiencias en el diseño de los enfoques. Las metas deben especificarse y medirse mejor, y debe demostrarse la adicionalidad de los programas respecto de un conjunto de proyectos independientes en un área focal. Se han observado ineficiencias causadas por demoras en el diseño y la puesta en marcha de los enfoques integrados experimentales, en parte debido a que la política del ciclo de proyectos del GEF no ha sido explícita en cuanto a la aplicación de normas a los subproyectos. Por último, el proceso de selección de países y organismos no siempre ha sido claro y transparente, y no se ha comunicado eficazmente. Es demasiado pronto para evaluar el desempeño de estos pilotos, ya que se encuentran en las primeras etapas de implementación. Los resultados de enfoques programáticos anteriores señalan la importancia de

una buena implementación y una gestión eficaz de las cuestiones complejas.

FINANCIAMIENTO, GOVERNABILIDAD, POLÍTICAS Y SISTEMAS INTERNOS

A lo largo de los años, el GEF ha sufrido varios cambios en su estructura, gobernabilidad y marco de alianza. Vale señalar que se ha producido un aumento gradual y considerable del número de organismos respecto de los tres iniciales —el PNUD, el PNUMA y el Banco Mundial— a 10 y luego a 18, en la actualidad. Este crecimiento ha tenido repercusiones en la gestión interna y la administración de la alianza.

El financiamiento del GEF se ha visto limitado por la volatilidad de las tipo de cambio, la fragmentación en la financiación de los donantes, y los impedimentos en la ampliación de los distintos instrumentos de donaciones. Si bien los donantes han cumplido los compromisos de financiamiento, durante el GEF-6, el GEF se enfrentó a un déficit del 15% de los recursos financieros disponibles debido a la volatilidad de los tipos de cambio. El GEF no dispone de un mecanismo financiero para sí mismo, como la cobertura de riesgos, para hacer frente a estas situaciones. Esta carencia tiene efectos perjudiciales en la cantidad de financiamiento disponible para los proyectos del GEF-6; algunas propuestas de proyectos no pudieron avanzar debido a la escasez de financiamiento, que afectó especialmente a las asignaciones del SATR de varios países. En promedio, esta escasez condujo a una reducción del 19% del financiamiento

proporcionado para las asignaciones del SATR a los países, con distintos efectos en los países receptores.

La incertidumbre y la fragmentación del financiamiento de los donantes debido a demandas contrapuestas suman presión al GEF de cara a la próxima reposición, lo que exige dirigir la atención a enfoques innovadores. El programa piloto de instrumentos distintos de las donaciones establecido en el GEF-6 permite que el financiamiento del GEF se utilice en productos y mecanismos que tengan el potencial de generar un rendimiento financiero. Los bancos multilaterales de desarrollo asociados lo han utilizado de forma habitual para conseguir financiamiento para sus proyectos. Para ampliar la utilización de estos instrumentos en la Secretaría del GEF, será necesario que los expertos internos en mercados de capital creen o estructuren esos instrumentos y operaciones lo suficientemente grandes para que su uso sea atractivo, especialmente para los bancos multilaterales de desarrollo.

Restricciones operativas y la falta de conocimiento de las actividades del GEF han dado lugar a una limitación del potencial de éxito con respecto al sector privado. Si bien hay consenso general en toda la alianza de que el GEF debe elevar las inversiones y el financiamiento del sector privado, solo el 43% de los encuestados por la IEO sobre temas de financiamiento y gobernabilidad está de acuerdo con la afirmación de que la capacidad del GEF para interactuar con el sector privado es su ventaja comparativa. Las restricciones operativas —el ciclo de los proyectos del GEF, los procesos, los marcos cronológicos,

la capacidad del personal y la documentación requerida— no están completamente alineadas con las expectativas y los enfoques del sector privado, por lo que limitan la capacidad del GEF para interactuar con él. En la alianza hay una concepción equivocada sobre la función del sector privado: se lo considera fuente de financiamiento en vez de asociado que puede ayudar a promover la sostenibilidad ambiental más ampliamente. Los países receptores del GEF poseen distintos grados de conocimiento de la función del sector privado en el financiamiento de proyectos ecológicos, el acceso a fondos que están más allá de los instrumentos de donación habituales del GEF o las oportunidades para intervenir en áreas que exceden el ámbito del financiamiento. Las encuestas revelan que los entrevistados del sector privado esperan más claridad, de modo de prepararse mejor para la cooperación con el GEF, y que ven una función específica en el GEF con sus intervenciones normativas y regulatorias a largo plazo, especialmente donde las condiciones aún no son ideales para la inversión.

En general, la alianza del GEF está bien administrada, pero aún existen preocupaciones en cuanto a la representación, la eficiencia, la responsabilidad y la transparencia. Un 73% de los entrevistados de una encuesta de la IEO sobre el gobernabilidad del GEF señala que el organismo está administrado de manera eficaz, y los representantes de todos los grupos de partes interesadas indican que la estructura de gobierno ha facilitado razonablemente la labor de la entidad. Los miembros del Consejo se muestran involucrados, y hay un alto grado de confianza y

buena voluntad, así como un sentido de propósito común. Sin embargo, el Instrumento Constitutivo del GEF y el reglamento actual no reflejan completamente y con precisión la forma en que funciona en realidad la alianza.

No hay claridad sobre la participación de los observadores y los organismos en las reuniones del Consejo. La red de organizaciones de la sociedad civil del GEF mantiene su vigencia y contribuye a la formulación de políticas en las reuniones del Consejo, pero no hay directrices sobre cómo gestionar los riesgos sobre el posible conflicto de intereses derivado de tener a varias organizaciones de la sociedad civil actuando simultáneamente como organismos del GEF y como miembros de la red, a menudo con oficinas locales que también son miembros. El Consejo del GEF ha facilitado un correcto equilibrio regional pero, a diferencia de otras alianzas, no ha delegado la toma de decisiones a los comités.

Con la ampliación del número de organismos y el crecimiento de la Secretaría, la relación entre los organismos y la Secretaría es menos clara. También hay superposición entre las funciones de gobernabilidad y de gestión; por ejemplo, el Consejo, de conformidad con las disposiciones del Instrumento Constitutivo del GEF, continúa teniendo injerencia en el examen de los documentos de proyectos individuales. Una diferencia principal entre el gobernabilidad del GEF y el de seis organizaciones con las que se compara es la ausencia de un presidente independiente.

El GEF continúa siendo una entidad transparente en términos de gestión, pero no tanto en lo que

respecta a su gestión. Solo la mitad de las partes interesadas que respondieron una encuesta sobre gestión del GEF considera que el proceso de toma de decisiones operacionales tiene transparencia suficiente. Si bien reconocen las dificultades prácticas de explicar todas las decisiones de la Secretaría a una alianza ampliada, todos los grupos de partes interesadas manifestaron su preocupación por la falta de claridad y comunicación de las decisiones relativas a la programación, los criterios de examen de los proyectos, la selección de proyectos, la preparación inicial de los enfoques integrados experimentales en el GEF-6 y las primeras etapas de preparación de los programas de impacto del GEF-7. Durante las entrevistas, se planteó preocupación por la comunicación que transmitieron los coordinadores de operaciones de los países sobre la selección de organismos, en la que se informaba que los proyectos se adjudicaban a los organismos de acuerdo con su presencia en los países y no necesariamente basándose en su ventaja comparativa.

La política de integración de género del GEF ha reforzado los esfuerzos del GEF para la integración el género en su manejo y operaciones de manera más sistemática, pero aún hay un margen de mejora en cuanto a la implementación. Desde la aplicación de la política, la consideración del género en la documentación de los proyectos en la etapa de ratificación o aprobación por parte del Director General aumentó de cerca del 57% a casi el 98%. La Alianza de Género del GEF se está convirtiendo lentamente en una plataforma eficaz a partir de la cual se

puede generar una representación más amplia sobre género y medio ambiente, y constituye un foro para aprovechar la amplia variedad de capacidades y experiencias de los miembros sobre igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. En la política no se alcanza a ofrecer una justificación convincente de por qué las cuestiones de género son importantes en las intervenciones centradas en el medio ambiente. Tampoco se proporciona una explicación de cómo generaría beneficios la inclusión de la igualdad de género en los proyectos ambientales, más allá de las mejoras de eficacia y eficiencia. Además, no se hace referencia a los mandatos o decisiones relacionados con el género de los cinco convenios y convenciones a los que el GEF presta servicios. Aunque el desempeño en materia de género ha mejorado desde la introducción de la política, solo un 14% de los proyectos incluían, en su etapa inicial, un análisis de género, que es fundamental para la incorporación de estas cuestiones.

Las políticas y orientaciones del GEF en materia de salvaguardas y pueblos indígenas han impulsado los esfuerzos de la entidad en estas esferas, pero aún hay deficiencias en los marcos de políticas relativos a buenas prácticas en los organismos asociados y en la implementación.

La adopción de la Política sobre Normas Mínimas de Salvaguardas Ambientales y Sociales para los Organismos del GEF ha impulsado a varios organismos a formular o revisar sus propios sistemas de salvaguardas. Debido a su diseño, estas mejoras se han producido especialmente durante el proceso de acreditación de los nuevos organismos y el examen del cumplimiento de los

organismos existentes. Se observan deficiencias en el marco en lo que respecta a las actualizaciones recientes realizadas en los organismos asociados del GEF, y no hay orientación en torno a la presentación de informes o el seguimiento continuo de las cuestiones relacionadas con las salvaguardas durante la ejecución de los proyectos. En general, los organismos del GEF cumplen las obligaciones especificadas en la norma mínima 4 del GEF: Pueblos indígenas. En *Principios y directrices del GEF para la interacción con los pueblos indígenas* se refuerzan las políticas de la entidad en relación con estos grupos, pero no se ofrecen orientaciones prácticas sobre el diseño y los indicadores de los proyectos, ni una lista de requisitos que puedan ayudar para aplicar la norma mínima y otras políticas pertinentes del GEF.

Se han logrado algunos progresos en relación con el Sistema de Información sobre la Gestión de los Proyectos del GEF, el sistema de gestión basada en los resultados, y la gestión de los conocimientos, pero la disponibilidad y la calidad de la información de estos sistemas deben continuar mejorando.

Como se señaló en varias evaluaciones de la IEO, la disponibilidad y la calidad de la información proporcionadas por el Sistema de Información sobre la Gestión de los Proyectos es una esfera de seria preocupación, que deriva principalmente del hecho de que la información se carga en forma manual y no se actualiza con regularidad. La actualización del sistema planeada para antes del inicio del GEF-7 debería ayudar a resolver la necesidad de contar con información precisa y actualizada.

El sistema de gestión basada en los resultados del GEF ha desempeñado un importante papel en el respaldo a la rendición de cuentas, la presentación de informes y las comunicaciones. Proporciona información para dos instrumentos habituales de presentación de informes al Consejo: el *Informe anual de seguimiento de la cartera* y la hoja de calificación institucional. No obstante, el GEF todavía registra demasiada información pero se centra poco en los impactos. Tal como está diseñado, el sistema no devuelve información útil sobre el desempeño de los organismos ni permite extraer enseñanzas de las buenas prácticas. Un tema importante es la limitada disponibilidad de datos de seguimiento y evaluación que demuestren el valor agregado o la adicionalidad de un programa respecto de un conjunto de proyectos.

Durante el GEF-6, se ha hecho más hincapié en la gestión de los conocimientos, y se ha preparado un plan para su implementación. Los conocimientos generados y compartidos por los proyectos del GEF son útiles, pero no están coherentemente integrados en repositorios, por lo que el acceso a ellos es limitado. Dos tercios de las partes interesadas entrevistadas informaron que han utilizado los conocimientos producidos por el GEF, especialmente en documentos técnicos y de estrategia, como aporte al diseño de sus propios programas y proyectos ambientales, para despertar conciencia sobre estos temas, o en la formulación de políticas, estrategias, leyes y regulaciones nacionales sobre cuestiones ambientales. Pero acceder a esa información no ha sido fácil. En comparación con organizaciones

asociadas similares, el GEF ha hecho menos hincapié en formular soluciones técnicas para gestionar los conocimientos; desarrollar un enfoque sistemático para sus productos de gestión de los conocimientos, o vincular a los creadores de conocimientos con los usuarios a través de la facilitación del acceso, la transferencia y el intercambio de conocimientos.

SÍNTESIS

El cambiante panorama del financiamiento ambiental ofrece una oportunidad para que el GEF utilice su ventaja comparativa y tome decisiones estratégicas. La creación de nuevas fuentes de financiamiento, como los fondos de inversión en el clima, el Fondo Verde para el Clima, el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura y el Nuevo Banco de Desarrollo puede permitir que el GEF amplíe su intervención en otras áreas focales además del cambio climático, que no están bien cubiertas —o directamente no están cubiertas— por otros fondos o en las que el GEF tiene una ventaja comparativa. En el área focal del cambio climático, mediante análisis externos se han identificado posibles actividades para el GEF, adicionales al respaldo continuo que presta para cumplir las obligaciones de los convenios y convenciones; una de ellas es centrarse en medidas iniciales para desarrollar las condiciones necesarias para ampliar el financiamiento climático mediante el fortalecimiento de la capacidad, la asistencia técnica, y las reformas normativas y regulatorias para acelerar el desarrollo del mercado. Algunas de las fuentes de la ventaja comparativa del GEF son su mandato de ayudar a

los convenios y convenciones; su sólido historial de desempeño durante 26 años, y su capacidad para abordar los vínculos y sinergias entre las áreas focales, implementar reformas normativas y regulatorias en los países para crear un entorno habilitante que atraiga la inversión, ofrecer modelos de financiamiento innovadores y enfoques de distribución de riesgos, y respaldar a los PMA y PEID.

Recomendaciones

Las recomendaciones de las 29 evaluaciones individuales que se utilizaron en la preparación de este informe se incluyen en los informes de evaluación individuales y se han presentado para su adopción en las reuniones del Consejo del GEF. Las recomendaciones que se presentan a continuación son de nivel estratégico y tienen como objetivo contribuir a determinar la dirección futura de la entidad.

1. Posicionamiento estratégico. El GEF funciona en un mundo cambiante y debería aprovechar su posición como agente que aborda las causas de la degradación ambiental. Debería ampliar sus esfuerzos en las áreas focales de biodiversidad, aguas internacionales, productos químicos y desechos, y degradación de la tierra, donde las fuentes de financiamiento son limitadas y hay pocos actores con su misma profundidad de conocimientos y experiencia. Dentro del cambio climático, debe delimitar su foco de atención. Basándose en su ventaja comparativa y su experiencia, el GEF debería seguir haciendo hincapié en su labor con el entorno habilitante y las

medidas jurídicas, normativas y regulatorias para respaldar la transformación del mercado. También debería continuar centrando la atención en los proyectos innovadores en sus carteras de mitigación del cambio climático, el FPMA, y el FECC, y en aplicar experimentalmente y mostrar tecnologías y enfoques financieros que luego puedan ampliar otros actores. Debería analizar su potencial como “incubadora” para que los países pongan a prueba y refinen sus enfoques antes de buscar financiamiento a gran escala a través de otros asociados.

- 2. Promover el cambio transformador.** Para impulsar el cambio transformador en cualquier área focal, el GEF deberá redoblar sus esfuerzos de diseño para la transformación, mediante la adopción de enfoques de sistemas y el tratamiento de las causas de la degradación ambiental, y de promoción de reformas normativas y regulatorias y fortalecimiento de la capacidad institucional en los países receptores. También será necesario trabajar con instituciones financieras para eliminar el riesgo que rodea a las inversiones, realizar operaciones de financiamiento estructurado y demostrar cómo lograr la participación de los mercados. En la etapa de diseño de los proyectos, deberían realizarse evaluaciones anticipadas del potencial de transformación basadas en criterios claros.
- 3. Mantener la atención en la integración basada en la adicionalidad.** El GEF debería continuar buscando un principio integrador para su programación, sobre la base de

consideraciones científicas y técnicas. Tales intervenciones deberían partir de una justificación sólida y convincente para diseñar programas integrados y proyectos en varias áreas focales, basada en una adicionalidad demostrada, la experiencia del GEF, su ventaja comparativa, contribuciones innovadoras, necesidades ambientales y pertinencia a nivel nacional.

- 4. Mejorar la gestión del riesgo financiero.** Para complementar sus recursos financieros, y para implementar mandatos recientes como el Acuerdo de París, el Convenio de Minamata sobre el Mercurio y el Protocolo de Nagoya, el GEF debería considerar ampliar el número y la variedad de donantes de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y de países de ingreso mediano, incluidos los estados o provincias subnacionales, que no han contribuido antes y cada vez están en mejores condiciones para hacerlo. Para garantizar el financiamiento que posee actualmente, el GEF debería implementar la gestión del riesgo cambiario dentro de los parámetros del Instrumento Constitutivo o como esté legalmente permitido para gestionar la volatilidad.
- 5. Interactuar con el sector privado.** El GEF deberá adaptar su estrategia para mejorar su interacción con el sector privado. En particular, el sector privado debe considerarse en términos más amplios y no solo como una fuente de financiamiento. Hay distintas oportunidades para interactuar con este sector en otras esferas. Por ejemplo, el GEF puede

incidir en las prácticas de un sector facilitando certificaciones e investigación, o cambiando las prácticas de abastecimiento y producción a lo largo de la cadena de suministro. Cuando las condiciones aún no son las adecuadas para la inversión, como en el caso de la preservación de la biodiversidad, una intervención regulatoria y normativa a largo plazo del GEF puede ayudar a catalizar inversiones del sector privado.

- 6. Promover la igualdad de género.** Como parte de la revisión de la Política sobre Integración de las Cuestiones de Género, la Secretaría del GEF debe alinear más estrechamente la política con las buenas prácticas internacionales sobre este tema. La nueva política debería incluir un marco integral de resultados o rendición de cuentas, con instrucciones para que la Secretaría del GEF registre y evalúe los progresos respecto de metas o puntos de referencia sobre desempeño. Se deben asignar claramente las funciones para supervisar los avances e informar sobre las obligaciones a la administración superior.
- 7. Examinar y revisar las políticas de salvaguarda.** La política sobre salvaguardas y normas de interacción con los pueblos indígenas debe revisarse para detectar diferencias respecto de las buenas prácticas y realizar las actualizaciones correspondientes. Se exigirá la implementación y posterior seguimiento de estas medidas a los organismos del GEF, para resolver las faltas de cumplimiento y las necesidades de medidas complementarias por parte del GEF.

8. Fortalecer el marco de gestión de las operaciones. La gestión de las operaciones debe reforzarse en toda la alianza. Deben establecerse reglas para la cooperación entre los organismos, a fin de respaldar la implementación de esfuerzos de varias áreas focales y la ampliación de los programas. La Secretaría del GEF debería formular y comunicar claramente los criterios para la selección y el diseño de los programas. De igual manera, la selección de organismos que llevan a cabo los Gobiernos de los países debería basarse en criterios claros y ventajas comparativas. Es imperioso abordar los posibles conflictos de intereses que se produzcan por la superposición de funciones entre los organismos y las entidades de ejecución, incluso en el caso de que se trate de organismos asociados que sean organizaciones de la sociedad civil.

9. Mejorar los sistemas de datos, seguimiento y conocimientos. Los sistemas del GEF sobre información, resultados y conocimientos relacionados con la gestión de proyectos deben continuar reforzándose para permitir que la entidad demuestre sus resultados y cubra las necesidades de aprendizaje de la alianza. El Sistema de Información sobre la Gestión de los Proyectos debería poder ofrecer información oportuna y precisa sobre los proyectos; el sistema de seguimiento y evaluación debería registrar datos cuantitativos adecuados sobre los indicadores de desempeño (con especial énfasis en los impactos), y el sistema de gestión de los conocimientos debería ofrecer un buen repositorio de información a la que se pudiera recurrir para mejorar el diseño, la implementación y el seguimiento de los proyectos.



**Oficina de Evaluación
Independiente**
FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL

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

www.gefio.org