



Oficina de Evaluación  
Independiente  
FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL

# Trabajar en pos de una recuperación mundial más verde



## RESUMEN EJECUTIVO





© 2022 Oficina de Evaluación Independiente del  
Fondo para el Medio Ambiente Mundial  
1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433  
Internet: [www.gefio.org/](http://www.gefio.org/)  
Correo electrónico: [gefevaluation@thegef.org](mailto:gefevaluation@thegef.org)

Se permite la reproducción siempre que se  
mencione la fuente.

La obra debe citarse de la siguiente manera:  
Oficina de Evaluación Independiente del Fondo  
para el Medio Ambiente Mundial (OEI del FMAM),  
*Séptima evaluación integral del FMAM: Trabajar  
en pos de una recuperación mundial más verde –  
resumen ejecutivo*, Washington, DC: OEI del FMAM,  
2022.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones  
aquí expresados pertenecen a sus autores y no  
necesariamente reflejan la opinión del Consejo del  
FMAM ni de los Gobiernos representados por este.

Puede acceder al informe completo en el sitio web  
de la Oficina de Evaluación Independiente del  
FMAM: <https://www.gefio.org/evaluations/ops7>

ISBN: 978-1-64233-035-9

Diseño: AM Mascia Design + Illustration Inc.  
Diagramación y edición: Nita Congress  
Traducción: Departamento de Traducción e  
Interpretación, Soluciones Institucionales Globales  
del Grupo Banco Mundial  
Fotografía y diseño artístico de la portada:  
Engineer studio/Shutterstock.com; Natalypaint/  
Shutterstock.com

# AGRADECIMIENTOS

**E**l equipo de la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) quisiera expresar su sincero agradecimiento a todos los miembros de la alianza del FMAM —el Consejo del FMAM, la Secretaría del FMAM, los coordinadores de las convenciones, los coordinadores de operaciones y políticos del país, el Grupo Asesor Científico y Tecnológico del FMAM, los organismos del FMAM y sus unidades de evaluación, miembros de la sociedad civil y el Grupo Asesor sobre Pueblos Indígenas— por su interés y participación en las evaluaciones que contribuyeron para la elaboración de este informe. El equipo también desea extender su sincero agradecimiento al grupo asesor externo y al equipo de consultores expertos y de consultores editoriales por sus aportes. La responsabilidad final por este informe sigue recayendo sin dudas en la Oficina.

## EQUIPO DEL OEI

**Director:** Juha Uitto

**Evaluadora principal y subdirectora:** Geeta Batra, jefa de equipo

**Evaluador superior:** Carlo Carugi

**Evaluador superior:** Neeraj Negi

**Evaluadora superior:** Anna Viggh

**Evaluador:** Anupam Anand

**Evaluadora:** Jeneen Garcia

**Evaluador:** Gabriel Sidman

**Evaluadora:** Kate Steingraber

**Evaluadora:** Kseniya Temnenko

**Analista de evaluaciones:** Sara El Choufi

**Analista de evaluaciones:** Molly Watts

**Analista de evaluaciones:** Peixuan Zhou

**Oficial superior de operaciones:** Juan Portillo

**Analista de información:** Francisco Grahammer

**Analista de investigación:** Malac Kabir

**Profesional administrativo:** Evelyn Chihuguyu

**Profesional administrativo:** Manuella Koukoui

**Editor en jefe de la versión en Inglés:** Nita Congress

**Editor de la versión en Inglés:** Karen Holmes

**Editor de la versión en Inglés:** Kia Penso

**Correctora de pruebas de la versión en Inglés:** Mary E. Cadette

# DECLARACIÓN

## DEL GRUPO ASESOR INDEPENDIENTE

---

**E**l Grupo Asesor Independiente ha elaborado la siguiente declaración tras examinar el material de referencia, varias versiones del texto de la séptima evaluación integral del FMAM y el texto definitivo de dicha evaluación, y después de un debate profundo con la Oficina de Evaluación Independiente (OEI).

### Introducción

La calidad de la labor que realiza la Oficina de Evaluación Independiente del FMAM es impresionante. Sobre la base de datos concretos y con una metodología clara, un análisis de los diversos mecanismos de financiamiento y el estudio de los contextos en los que interviene el FMAM, la séptima evaluación integral del FMAM establece un alto estándar para la realización de ejercicios de evaluación independiente integrados y estratégicos, tanto en lo que se refiere a evaluaciones temáticas como en cuanto a la evaluación de carteras. En el informe se ofrecen a la gerencia superior y a los órganos de gobierno del FMAM conclusiones y recomendaciones importantes sobre el desempeño general del FMAM y la composición estratégica de la cartera. En un contexto de fuerte deterioro del medio ambiente mundial y de cambio climático, que son temas centrales del mandato del FMAM, las conclusiones del informe podrían ser útiles para que las decisiones futuras, en especial en la octava ronda de reposición de recursos, tengan un mayor impacto.

### Reflexión metodológica

La séptima evaluación integral del FMAM se basa en una metodología clara que vincula de manera convincente la lógica de intervención del FMAM, sus incentivos y decisiones de financiamiento y los resultados logrados. La metodología utiliza y desarrolla aún más el enfoque que se aplicó en la sexta evaluación integral del FMAM, que ya era sólido.

La séptima evaluación integral del FMAM se basa en varias fuentes de datos y en la aplicación de distintos métodos, lo que permite una suficiente triangulación para garantizar la confiabilidad y credibilidad de las conclusiones. Esta evaluación se beneficia con una base de datos integral y coherente de los proyectos del FMAM. Además, pudieron utilizarse más datos sobre proyectos completados y efectos posteriores a la intervención.

El Grupo Asesor Independiente felicita a la OEI por describir con claridad y transparencia las fortalezas y debilidades del enfoque que se sigue.

Las conclusiones tienen matices y abordan la eficacia y la eficiencia en el contexto de intervenciones específicas y en el marco de las diversas lógicas que siguen los tipos de intervenciones del FMAM. Las recomendaciones son claras y se basan en las conclusiones.

## Consecuencias del uso de la séptima evaluación integral del FMAM

En la actualidad, la comunidad global ha reconocido lo que la ciencia señala: que los desafíos ambientales, de diversidad biológica y climáticos están sumamente interrelacionados y que los riesgos asociados se basan en evidencias. En ese contexto, el Grupo Asesor Independiente desea hacer hincapié en los siguientes elementos fundamentales:

- Esta séptima evaluación independiente del FMAM se presenta en un momento crítico, cuando hay informes de alto perfil (por ejemplo, del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, de la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas y del Panel Internacional de los Recursos) en los que se envían señales fuertes e indudables de que la humanidad enfrenta crisis que exigen respuestas fundamentales, sistémicas y urgentes.
- Es de primordial importancia comprender que el cambio climático, la pérdida de diversidad biológica y la salud y el bienestar humanos están íntimamente relacionados y reflejan el impacto de sistemas de producción y consumo básicamente insostenibles.
- Las respuestas a estas crisis exigirán intervenciones firmes, urgentes e interrelacionadas cuyo diseño sea sistémico y que, por ende, puedan abordar los principales factores que promueven prácticas económicas y sociales perjudiciales y la insostenibilidad. Para abordar estas crisis, es necesario que se produzcan transiciones sistémicas que transformen efectivamente las prácticas productivas, valores y

opciones de consumo, más allá de los diversos enfoques que, de manera individual, causan impactos pero que, con demasiada frecuencia, se aplican de modo fragmentado y que han tendido a predominar en la labor de los organismos de desarrollo, incluso aquellos financiados por el FMAM.

- Es necesario prestar mayor atención y conseguir más recursos así como lograr renovar la voluntad política para comprender y mitigar los orígenes y efectos sociales y distributivos de las crisis socioecológicas y facilitar las transformaciones que se necesitan para abordar los actuales desafíos y prevenir futuras catástrofes.

Las crisis ambientales, del clima y de la diversidad biológica están directamente relacionadas con el mandato y la misión del FMAM. Los miembros del Grupo Asesor Independiente exhortan a los líderes del FMAM a incorporar estas preocupaciones entre los temas fundamentales de la octava ronda de reposición de recursos. Esto significa que la lógica de intervención propuesta y los programas de trabajo de la institución deberían reflejar con firmeza la escala, la urgencia y los enfoques sistémicos necesarios. Esto quizás implique tener que recurrir a fórmulas no convencionales o innovadoras que incentiven a los organismos del FMAM y a sus clientes y les permita trabajar en formatos incluso más integrados o abordar deficiencias en las capacidades de coordinación institucional de los países a fin de lograr una mayor integración y enfoques sistemáticos nacionales entre los organismos. La séptima evaluación integrada del FMAM ofrece una cantidad significativa de lecciones valiosas con este fin, y exhortamos a los líderes del FMAM a que presten atención a estos aportes.

Hans Bruyninckx  
Paula Caballero  
Osvaldo Feinstein  
Vinod Thomas  
Monika Weber-Fahr

# RESUMEN EJECUTIVO

---

**E**n la última década, el mundo ha adquirido más conciencia sobre la acuciante crisis ecológica, que se refleja en la acelerada pérdida de especies y hábitats, la desertificación y la degradación de la tierra provocadas por actividades humanas no sostenibles, y un cambio climático con consecuencias cada vez más devastadoras. Con la pandemia de COVID-19 ha aumentado la conciencia sobre el vínculo que existe entre los seres humanos y el medio ambiente: que la actividad humana afecta el cambio climático y la degradación ambiental, lo que, a su vez, afecta la vida humana. La pandemia, además de la gran cantidad de vidas humanas que se ha cobrado en todo el mundo, ha provocado importantes alteraciones en varios frentes y ha precipitado una crisis económica que se manifiesta en el desempleo masivo, en la pérdida de medios de subsistencia en todos los países y en la contracción del producto interno bruto mundial.

Las múltiples fallas de los mercados, las políticas incoherentes y los problemas de gobernanza han contribuido a estas crisis y plantean riesgos no solo para el medio ambiente, sino también para los medios de subsistencia y el bienestar, en especial, de los sectores más vulnerables de la sociedad. Además, sigue habiendo falencias institucionales, ya que hay Gobiernos que pagan más para que las personas exploten la naturaleza que para que la protejan. Las principales economías del mundo están implementando varios programas de recuperación de gran escala, por ejemplo, mediante inversiones en energía alternativa y renovable; la promoción de ciudades más ecológicas y de la economía azul, y la aplicación de enfoques de economía circular. Todo esto es satisfactorio pero insuficiente.

El objetivo de lograr una **reconstrucción más verde** se basa en el nexo socioecológico, en el que los sistemas socioeconómicos y ambientales interactúan. Implica, fundamentalmente, transformar las actuales prácticas en materia de extracción, producción, distribución, consumo y gestión de residuos para evitar perpetuar pérdidas irreversibles de hábitats y especies, el cambio climático, la degradación de la tierra y una mayor desigualdad y migración involuntaria. Para lograr este objetivo, deben adoptarse políticas bien concebidas y se debe invertir en soluciones basadas en la naturaleza a fin de proteger la diversidad biológica, estabilizar el clima y administrar los recursos de la tierra, el agua y los océanos de

manera sostenible. Será necesario que los productos básicos y las cadenas de valor sigan principios de economía circular, impulsados por sistemas de energía neutros en carbono. Se deberá eliminar gradualmente el uso de combustibles fósiles y se deberán realizar importantes inversiones en energías alternativas y renovables. En síntesis, no hay dudas de que hay que dejar a un lado las prácticas habituales y llevar adelante reformas e inversiones audaces. Es imprescindible realizar un cambio transformador.

Así como las convenciones de Río de 1992 surgieron como una expresión de voluntad política, para **reconstruir más verde** se necesitará que los Gobiernos, las instituciones financieras de desarrollo, el sector privado y la sociedad civil actúen, interactúen y se comprometan de manera voluntaria, significativa y coordinada. Es claro que el camino hacia una recuperación más verde no va a ser fácil y que dependerá de las características de cada país, de la capacidad financiera e institucional, y de la voluntad política. Sin embargo, el contexto actual es distinto del que existía a principios de la década de 1990. La urgencia es mayor, tenemos más conocimientos y capacidades, y hemos definido mejor nuestro objetivo. Además, en la actualidad, los encargados de tomar decisiones pueden aprovechar los **30 años de experiencia en la implementación que tiene el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)**.

El FMAM es la única institución multilateral del mundo que ha abordado (en el curso de tres décadas y en las diferentes áreas focales de diversidad biológica, cambio climático, aguas internacionales, degradación de la tierra, y productos químicos y desechos) una amplia gama de problemas ambientales que abarcan todos los aspectos de los vínculos entre los seres humanos y la ecología. Además, mediante los proyectos que comprenden varias áreas focales y sus abordajes programáticos, el FMAM tiene por objetivo crear interrelaciones y

sinergias entre áreas focales y fronteras planetarias. Desde sus inicios en 1992, ha proporcionado más de USD 21 100 millones en donaciones y ha movilizado otros USD 117 000 millones en cofinanciamiento para más de 5000 proyectos en 170 países. Teniendo en cuenta que el panorama ambiental mundial presagia catástrofes para el futuro, el FMAM deberá activar la influencia que promete su teoría del cambio y que ha demostrado durante su vasta trayectoria para movilizar, crear alianzas y ampliarse, integrándose con la política de desarrollo para lograr una mayor sostenibilidad ambiental.

El Fondo Fiduciario del FMAM se repone cada cuatro años, sobre la base de una **evaluación integral independiente de los resultados y del desempeño del FMAM**. Esta séptima evaluación integral del FMAM, que lleva a cabo la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) del organismo, tiene por objeto proporcionar datos evaluativos firmes a partir de 34 evaluaciones separadas que se realizaron desde la sexta evaluación integral, a fin de orientar las negociaciones para la octava reposición de recursos del FMAM (FMAM-8). También se basa en los exámenes de las evaluaciones finales de 1806 proyectos del FMAM ya completados y abarca toda la cartera de la institución, conformada por 4786 proyectos aprobados desde la etapa experimental (hasta el 15 de junio de 2021).

El informe de la séptima evaluación integral está organizado en función de tres temas: **qué funciona en el FMAM, cómo funcionan las cosas en el FMAM y por qué las cosas funcionan en el FMAM**. El primer tema se concentra en el desempeño, los resultados y los impactos de las intervenciones del FMAM en la cartera en general, en los países y en las áreas focales del FMAM, con especial énfasis en los factores que influyen en la sostenibilidad a largo plazo. En el segundo tema, relacionado con los enfoques y los elementos facilitadores del FMAM, se analizan con más detalle los mecanismos

que el FMAM utiliza para sus intervenciones, como el Programa de Pequeñas Donaciones, los proyectos medianos, las actividades habilitantes y los abordajes integrados. Y en el tercer tema, se analizan las fortalezas y los desafíos de la infraestructura habilitante que sustenta las intervenciones del FMAM mediante el respaldo de la institución a la innovación y la ampliación; la interacción del FMAM con el sector privado; el diseño y la implementación de las políticas institucionales del FMAM en materia de género, salvaguardias y participación de los interesados, como pueblos indígenas y la sociedad civil, y la gestión de resultados y conocimientos en el FMAM.

## Qué funciona en el FMAM: Desempeño

En conjunto, el 80 % de los proyectos del FMAM completados, que representan el 79 % de las donaciones de la institución, se clasifica como “satisfactorio” en cuanto a sus resultados. La gestión adaptativa, la calidad del diseño y de la implementación de los proyectos, el contexto del país y el otorgamiento efectivo y oportuno de cofinanciamiento para apoyar los resultados de los proyectos son factores importantes. El 80 % de los proyectos completados tienen calificaciones de implementación y de ejecución “satisfactorias”; la calidad del diseño y de la implementación del seguimiento y de la evaluación ha mejorado con el transcurso del tiempo, y más de dos tercios de los proyectos se han clasificado como “satisfactorios”. El 68 % de los proyectos aprobados a partir del FMAM-4 tienen más probabilidades de ser sostenibles al momento de su finalización, lo que representa una mejora en comparación con los períodos anteriores del FMAM. La aceptación por parte de los interesados o los beneficiarios, el apoyo político (que incluye la adopción de medidas legales y normativas complementarias), el apoyo financiero para el seguimiento, el otorgamiento efectivo de cofinanciamiento y

las iniciativas sostenidas por el organismo de ejecución mejoran las probabilidades de la sostenibilidad. No es de extrañar, entonces, que la pandemia de COVID-19 haya afectado la implementación y el desempeño del 88 % de los proyectos del FMAM, de conformidad con un examen reciente dirigido por la OEI.

## DESEMPEÑO DE LAS ÁREAS FOCALES DEL FMAM

En el FMAM-7, las estrategias de las áreas focales han mantenido un sólido historial de respuestas efectivas a las orientaciones recibidas en convenciones mundiales y acuerdos internacionales. Los logros en relación con los objetivos del FMAM-5 han sido variados.

Los objetivos estratégicos en cuanto a **diversidad biológica**, derivados de los establecidos en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, han evolucionado durante los períodos de reposición de recursos del FMAM de modo que se ha perfeccionado la manera de abordar los factores impulsores y las presiones que favorecen la pérdida de diversidad biológica. Los proyectos que apuntan a la conservación y gestión eficaces de áreas protegidas no alcanzan las metas del FMAM-5, pero es probable que se puedan cumplir los objetivos relacionados con el uso sustentable y la gestión de la diversidad biológica en paisajes terrestres y marinos.

La estrategia del **cambio climático** se ha basado en tres principios: la capacidad de respuesta a la orientación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el análisis de las circunstancias nacionales de los países receptores y la eficacia en función de los costos a la hora de conseguir beneficios para el medio ambiente mundial. El Fondo para los Países Menos Adelantados y el Fondo Especial para el Cambio Climático han apoyado de forma independiente distintas actividades de adaptación. En el FMAM-7, el FMAM presentó el Programa de Desafío para la Innovación en

Adaptación, cuyo objetivo es mejorar la participación del sector privado movilizando recursos adicionales para la innovación y la adaptación tecnológica. Las metas del FMAM-5 sobre emisiones de dióxido de carbono equivalente y sobre demostración de tecnologías innovadoras se han superado.

Como el área focal de **aguas internacionales** no responde a una convención internacional específica, su estrategia se ha mejorado con el tiempo como respuesta a los entendimientos y acuerdos internacionales emergentes sobre problemas críticos. El área focal de aguas internacionales del FMAM-7 presta mayor atención a dos problemas fundamentales relacionados con el agua, que representan una amenaza para la sostenibilidad mundial: la reducción de los recursos pesqueros y los crecientes impactos del desarrollo socioeconómico y del cambio climático en la seguridad del agua dulce. La cooperación entre varios Estados conforme a los grandes ecosistemas marinos permite que se esté cerca de alcanzar los objetivos del FMAM-5, pero no llega a cumplir con las intenciones combinadas de los proyectos. Los recursos pesqueros, la cartera más grande, están respondiendo con eficacia a la sobreexplotación de recursos pesqueros marítimos, lo que reduce la presión sobre estos recursos y, al mismo tiempo, aumenta los ingresos y la seguridad alimentaria.

La función del FMAM como mecanismo financiero de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación tiene una gran influencia en la estrategia sobre la **degradación de la tierra**. En especial, en la estrategia se sigue divulgando el apoyo técnico y financiero para el fortalecimiento de la capacidad, la presentación de informes y el establecimiento e implementación de objetivos voluntarios nacionales sobre neutralización de la degradación de la tierra. La estrategia también hace hincapié en la integración mediante los programas de impacto del FMAM y busca capital

privado para mejorar la gestión sostenible de la tierra. Las metas del FMAM-5 no se implementaron efectivamente en lo que se refiere a lograr sistemas agrícolas y de pastizales con una gestión de tierras sostenible; esa meta se alcanzó en menos del 2 % de los proyectos del FMAM-5.

El área focal de **productos químicos y desechos** ha pasado de un enfoque centrado en los productos químicos a un enfoque sectorial. Entre las grandes inversiones realizadas en los últimos tiempos se encuentran el programa ISLANDS, diseñado para reducir y gestionar de manera sostenible los productos químicos y los desechos en turismo, agricultura y atención de la salud; y el Programa sobre Minería Artesanal y a Pequeña Escala de Oro, que se concentra en un sector y en la reducción del mercurio en la minería artesanal del oro. La inclusión de objetivos relacionados con productos químicos y desechos en programas integrados y de impacto ha sido limitada. Hasta el momento no se han informado resultados con respecto a la eliminación segura desde el punto de vista ambiental de pesticidas obsoletos en relación con las metas del FMAM-5. Los avances en cuanto al objetivo relativo a la eliminación y descontaminación de bifenilos policlorados (PCB) y de desechos relacionados han sido muy importantes según los informes de proyectos al respecto hasta la fecha, y los montos previstos se han superado. Sin embargo, el monto total alcanzado aún dista mucho de llegar a la meta del FMAM-5.

## DESEMPEÑO DEL FMAM EN LOS PAÍSES

El FMAM es una importante fuente de financiamiento y apoyo para los países receptores que ponen en marcha iniciativas para alcanzar metas ambientales y fortalecer su desarrollo institucional y sus políticas mediante reformas.

El compromiso del FMAM en los países comienza con el **Programa de Apoyo a los Países**. Este programa simplifica el proceso de comunicar los requisitos del FMAM que cambian periódicamente y sus políticas, facilita el diálogo entre las diversas partes interesadas y ayuda a los países a acceder a los recursos del FMAM. En este contexto, se debe trabajar para que los eventos sean más inclusivos, para mejorar el protagonismo de los países y para elegir el momento más adecuado para llevar adelante el diálogo nacional o un mecanismo similar.

El camino que cada país emprenderá hacia una recuperación más verde será diferente. Los grupos de países que forman parte del FMAM —que incluyen países menos adelantados, pequeños Estados insulares en desarrollo y países que reciben fondos considerables del FMAM— son muy heterogéneos, al igual que sus capacidades y marcos institucionales, todo lo cual contribuye a las diferencias que existen en los resultados y en la sostenibilidad. Por lo tanto, **el contexto del país, la situación y la capacidad**, deben tenerse en consideración a la hora de diseñar e implementar proyectos y programas del FMAM. Otros elementos para tener en cuenta son, por ejemplo, el financiamiento para una sostenibilidad a largo plazo, en especial, en los países menos adelantados, en los pequeños Estados insulares en desarrollo y en países en situaciones de fragilidad y conflicto; la creación de alianzas mediante la participación efectiva de los interesados; la obtención de una firme aceptación y apoyo gubernamentales; el reconocimiento en el diseño del vínculo que existe entre medio ambiente y desarrollo, y la medición de los cobeneficios socioeconómicos, además de la posibilidad de una gestión adaptativa y flexible en la implementación. Para recuperarse, los países que reciben fondos considerables deberán abordar tanto metas ambientales como el desarrollo inclusivo.

Con la finalidad de brindar a los países una ayuda más adecuada para su recuperación, sería útil aplicar un **enfoque sistemático para la participación de los países**. En este sentido, sería adecuado establecer el diálogo nacional o un enfoque similar, que tenga el potencial de ayudar a los países mediante una estrategia de programas para países miembros del FMAM o una estrategia de alianza con los países basada en las prioridades nacionales y en los requisitos de las convenciones. Una estrategia de ese tipo, elaborada en conjunto con el país pertinente y aprovechando la experiencia adquirida a partir de los ejercicios para la creación de una cartera nacional voluntaria realizados en el FMAM-5 y el FMAM-6, ayudaría a fijar metas claras para la participación de los países miembros del FMAM, con indicadores ambientales y socioeconómicos medibles. También sería útil para forjar alianzas eficaces una vez que se haya puesto la estrategia a disposición de las partes interesadas públicas y privadas y que tal estrategia se les haya explicado. Por último, garantizaría una distribución más eficaz de los escasos recursos nacionales en función de una estrategia clara, en lugar de hacerlo en función de un enfoque fragmentado por proyecto.

El cambio del FMAM hacia enfoques integrados no ha afectado el peso que tienen las intervenciones de dicha organización en los países participantes en los programas, ya que estas se encuentran en consonancia con las prioridades ambientales nacionales. Sin embargo, quizás resulte difícil generar beneficios ambientales y socioeconómicos a escala, incluso en países como los que reciben más fondos y que cuentan con capacidad institucional y experiencia. Una vez más, es fundamental tener una estrategia clara y un plan de ampliación para alcanzar el objetivo de generar beneficios ambientales a escala.

## Cómo funcionan las cosas en el FMAM: Enfoques

### ACTIVIDADES HABILITANTES, PROYECTOS MEDIANOS Y PROGRAMA DE PEQUEÑAS DONACIONES

El FMAM ha aplicado diversos enfoques para sus intervenciones, como las actividades habilitantes, los proyectos medianos y el Programa de Pequeñas Donaciones. Esos enfoques se establecieron a mediados de la década de 1990 y han evolucionado con el tiempo y desempeñado cada uno de ellos una función específica e importante dentro del conjunto de instrumentos del FMAM. Han cumplido sus objetivos previstos y, con las mejoras en los procesos, pueden aprovecharse mejor para que sus efectos sean más acertados.

El propósito evidente de **las actividades habilitantes ha sido financiar la elaboración de informes, planes, estrategias y evaluaciones** como parte de los requisitos de presentación de informes de las convenciones. Esta importante función debería, sin dudas, continuar. Si bien el proceso de aprobación es eficiente, existen claras ineficiencias en la forma en que se realizan los desembolsos y la implementación. A diferencia de otros programas de similar envergadura, como el Programa de Pequeñas Donaciones, las actividades habilitantes no se ponen en práctica mediante un enfoque estratégico y programático.

Los **proyectos medianos** han resultado fundamentales para incentivar la innovación en el FMAM. Aparentemente, son más eficaces cuando 1) se utilizan para proyectos riesgosos que ponen a prueba nuevos enfoques con formas de capital más tradicionales, 2) se integran en una intervención mayor, o 3) apoyan investigaciones específicas de importancia mundial o regional. Estos proyectos deberían seguir utilizándose

principalmente para el desarrollo de proyectos innovadores, con un seguimiento y evaluación sistemáticos que permitan obtener lecciones para poder ampliarlos o replicarlos. Si se redujeran los requisitos administrativos en relación con el proceso de aprobación de dos pasos para este tipo de proyectos, los proyectos medianos serían más atractivos para todos los organismos del FMAM.

El Programa de Pequeñas Donaciones sigue siendo muy importante para la alianza del FMAM, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los asociados locales. Como programa mundial que canaliza recursos del FMAM y de otros organismos hacia la sociedad civil y organizaciones comunitarias, **el Programa de Pequeñas Donaciones es un mecanismo excepcional y el único gracias al cual organizaciones más pequeñas y locales pueden acceder a recursos del FMAM**. Ha contribuido de manera sistemática a los beneficios sociales y ambientales en todos los países donde está presente. De hecho, la adicionalidad de este programa se define más por su interacción con los asociados locales que por las tecnologías o enfoques que promueve. Sin embargo, los beneficios del programa podrían mejorarse con una visión estratégica clara, si se simplificaran la estructura de gobierno y las líneas de rendición de cuentas, y si se mejorara el proceso de actualización.

### PROGRAMACIÓN INTEGRADA

El porcentaje de programación integrada del FMAM es cada vez mayor. Se han asignado más de USD 1000 millones para la programación de enfoques integrados en 56 países mediante tres enfoques integrados experimentales en el FMAM-6 y cinco programas de impacto en el FMAM-7. Estos cinco programas de impacto representan cerca de un quinto de la totalidad del financiamiento del FMAM-7, y los programas integrados se destacan aún más en las orientaciones para la programación propuestas para el FMAM-8, que

incluyen 11 programas que abarcan todas las áreas focales del FMAM con distintos grados de integración. **El principio de integración tiene sustento, pero el FMAM todavía necesita demostrar la adicionalidad del programa.**

**En términos generales, los programas integrados del FMAM-7 suponen una mejora con respecto a los enfoques integrados experimentales del FMAM-6 en varias dimensiones.** En los programas de impacto del FMAM-7, se observa que ha habido aprendizajes y evolución con respecto a la etapa experimental, incluso en cuanto a la relevancia y a la coherencia del diseño, al proceso y a los resultados. Con su diseño actual, los programas de impacto del FMAM-7 siguen siendo pertinentes para las convenciones, las prioridades nacionales y los factores impulsores de la degradación ambiental. A diferencia de los enfoques integrados experimentales, los programas de impacto se han diseñado con teorías del cambio más firmes, y los principales organismos están comenzando a participar en etapas más tempranas y con más intensidad para crear marcos comunes de resultados de los programas. En cuanto al proceso, la ejecución de los programas de impacto del FMAM-7 fue más transparente e inclusiva. Se prevé que los principales organismos tendrán mayor protagonismo en el FMAM-7, lo que parece prometer que se apoyará que el programa siga teniendo coherencia interna y se sigan alcanzando resultados. El diseño de plataformas de conocimiento en los programas de impacto del FMAM-7 también refleja lo aprendido de los enfoques integrados experimentales en cuanto a una mejor adaptación de las ofertas de la plataforma a las necesidades de cada país. Por último, en los programas de impacto del FMAM-7, se ha prestado más atención a las cuestiones transversales, en particular con respecto a la integración de la perspectiva de género, la resiliencia frente al cambio climático y la participación del sector privado.

Sigue habiendo desafíos en lo relativo al diseño, la implementación y la medición. **En los programas integrados del FMAM, deberán abordarse cinco áreas fundamentales:** una mayor coordinación entre los ministerios en los países receptores; una mayor cooperación entre los organismos del FMAM; la aclaración de los requisitos generales de presentación de informes de los programas para los principales organismos; una demostración de la adicionalidad o del valor agregado de la integración en los programas, y una mayor diversificación de los países incluidos en estos programas. Se deberá mantener un equilibrio entre el abordaje de los factores impulsores de la degradación ambiental a escala y la respuesta que se brinde a las necesidades de todos los países receptores, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

## INNOVACIÓN Y AMPLIACIÓN EN EL FMAM

El FMAM apoya la innovación en su cartera, en todas las áreas focales, tamaños de proyectos, regiones y fondos fiduciarios, y en los sucesivos períodos de reposición de recursos del FMAM se ha observado una tendencia al alza de los proyectos innovadores. **La innovación se relaciona con una mayor adicionalidad o valor agregado en casi todos los proyectos.** También se relaciona con la existencia de un cambio transformador en más de un tercio de los proyectos evaluados. Los proyectos que combinan distintos tipos de innovaciones apoyan una mejor sostenibilidad y la ampliación de resultados, en comparación con proyectos en los que solo se presentan innovaciones independientes. Esto ocurre especialmente cuando las innovaciones tecnológicas, comerciales o financieras se sustentan en políticas y marcos jurídicos, el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades.

La ventaja competitiva que tiene el FMAM con respecto al apoyo a la innovación radica en su voluntad

establecida de proporcionar financiamiento en forma de donaciones, lo que reduce las diferencias entre la prueba de concepto y las aplicaciones prácticas demostradas. Al hacerlo, **el FMAM ayuda a llevar las innovaciones al punto donde el riesgo de la inversión es suficientemente bajo**, como para que los Gobiernos, los bancos multilaterales de desarrollo o el sector privado consideren la posibilidad de otorgar préstamos.

A pesar de la experiencia positiva que ha tenido el FMAM apoyando la innovación, **subsisten algunos obstáculos que deben abordarse** de cara al FMAM-8 y al futuro. Dado que muchas innovaciones implican riesgos, se necesita tener más claridad con respecto a los niveles de riesgo aceptables para la cartera del FMAM. Los programas de apoyo a la innovación pueden movilizar mayores fuentes de capital de riesgo, y vincularse con ellas puede permitir al FMAM avanzar. Un mecanismo de financiamiento por separado para proyectos innovadores, un seguimiento adecuado, la incentivación explícita de la gestión adaptativa y un financiamiento flexible, como un componente de contingencia, pueden generar un ámbito más propicio para la innovación. El seguimiento periódico, los exámenes de mitad del período, la evaluación y el intercambio de conocimientos en tiempo real, independientemente de la envergadura del proyecto, brindarían aportes valiosos en cuanto a los resultados positivos y negativos antes de proceder a una ampliación o replicación.

En las últimas tres décadas, **el FMAM ha cambiado gradualmente su enfoque y ha pasado de las experiencias piloto a la ampliación de sus intervenciones**. El alcance del apoyo del FMAM para ampliaciones y la velocidad a la cual se amplían los resultados varían según el área focal, pero esa ampliación suele producirse en un período de más de cinco años y generar resultados mayores por dólar del FMAM, por año. La orientación operativa para la ampliación no está

explicada sistemáticamente en todos los programas y proyectos, y no siempre existe coherencia entre los indicadores que se utilizan en la etapa experimental y en la etapa de ampliación, lo que limita la capacidad de hacer un seguimiento de los avances.

## INTERACCIÓN DEL FMAM CON EL SECTOR PRIVADO

El FMAM trabaja desde hace mucho con una amplia gama de socios del sector privado, y con el transcurso del tiempo esa interacción se ha incrementado. La estrategia de interacción del FMAM-7 se basa en dos pilares: **trabajar con el sector privado como agente de transformación del mercado y ampliar el uso de instrumentos financieros distintos de las donaciones**. Esos pilares tienen objetivos, características y funcionamiento diferentes.

Las partes interesadas del sector privado (y también del público) reconocen las fortalezas del FMAM en su mandato único y amplio relacionado con las cuestiones ambientales; su flexibilidad para trabajar en múltiples sectores ambientales, lo que permite conseguir soluciones a cuestiones ambientales complejas y que comprenden varias áreas focales; su gran conocimiento técnico, y los vínculos que ha establecido con Gobiernos a través de sus coordinadores en los países, por todo lo cual el FMAM se encuentra en una buena posición para crear coaliciones y alianzas.

Sin embargo, el éxito de la estrategia del FMAM-7 dependerá en gran medida de la capacidad del FMAM de realizar algunos ajustes fundamentales en sus operaciones con el sector privado y de tener en cuenta la cultura veloz, específica y orientada a los resultados de los actores del sector privado, así como sus necesidades diversas y concretas según sus contextos. En la actualidad, tanto la cultura operativa del FMAM como los procedimientos y el proceso de toma de decisiones de

la institución desalientan a los posibles socios del sector privado de solicitar ayuda. Si el FMAM desea considerar seriamente la participación del sector privado, deberá hacer grandes esfuerzos por **que dicho sector se familiarice con el FMAM**, trabajar en estrecha colaboración con todas las entidades privadas que cumplen una función integral en las cadenas de valor y utilizar un enfoque diferenciado para interactuar con actores del sector privado disímiles. La reforma normativa y regulatoria, junto con el fortalecimiento institucional, seguirán siendo básicos para poder mantener una buena interacción con el sector privado a fin de abordar las fallas del mercado y ofrecer las mismas condiciones a todas las empresas privadas.

Dado que hay un desfase entre la demanda de proyectos de inversión con los correspondientes impactos en el desarrollo sostenible y el aporte de financiamiento en busca de sostenibilidad y rentabilidad de mercado, **es probable que se necesiten instrumentos financieros, por ejemplo, instrumentos distintos de donaciones, para abordar las diferencias de mercado**. Para el programa de instrumentos financieros distintos de donaciones del FMAM, sería de mucha utilidad un marco de inversiones en mercados de capitales privados que permita establecer un mejor equilibrio entre las oportunidades comerciales emergentes en el ámbito del mercado de soluciones para el cambio climático y de diversidad biológica o basadas en la naturaleza y los riesgos de inversión derivados de la posición de mercado de los instrumentos distintos de donaciones con los que se reduce el riesgo de primera pérdida. Existen razones de peso para que el FMAM lleve adelante una evaluación del riesgo de inversión sistemática de su cartera de proyectos de financiamiento con instrumentos distintos de las donaciones por lo menos una vez al año. Además, desarrollar una visión estratégica clara a largo plazo para el modelo de operación de ese tipo de instrumentos; formular una estrategia de comunicación,

difusión e interacción más efectiva para el desarrollo de proyectos de financiamiento con instrumentos distintos de las donaciones, y contar con un proceso de selección más adecuado basado en las buenas prácticas de la industria fortalecería este vehículo de inversión. El seguimiento sistemático de los resultados e impactos será fundamental para reforzar la confianza de los inversionistas en la capacidad del FMAM de implementar proyectos de financiamiento con instrumentos distintos de las donaciones.

## Por qué las cosas funcionan en el FMAM: Políticas y sistemas

### POLÍTICAS DEL FMAM

La Política sobre Participación de los Interesados, la Política sobre la Igualdad de Género y la Política sobre Salvaguardias Ambientales y Sociales del FMAM son contemporáneas, se encuentran en consonancia con las estrategias mundiales relativas a esos temas y reciben un firme apoyo de la Secretaría del FMAM. Se han producido avances significativos en lo que se refiere al género, y la Alianza de Género del FMAM es un ámbito importante para la difusión y el intercambio de conocimientos y para el desarrollo de capacidades, con un gran potencial de replicación en otras políticas dentro del FMAM. Con la Política sobre Salvaguardias Ambientales y Sociales actualizada se cubren más deficiencias previamente identificadas, pero, a los efectos de la política, sería útil que hubiera iniciativas de difusión de conocimientos que aprovecharan la experiencia que tiene la alianza del FMAM para hacer hincapié en enfoques que permitan abordar los problemas de implementación de las salvaguardias relacionados con la política actualizada.

Con respecto a la inclusión de las partes interesadas, el FMAM ha asumido desde hace tiempo el compromiso

de fomentar la participación de la sociedad civil y de los pueblos indígenas en las políticas, estrategias, programas y proyectos del FMAM, y las políticas han consolidado ese compromiso. El Grupo Asesor sobre Pueblos Indígenas ha adquirido credibilidad como recurso de conocimiento y podría aprovecharse aún más. Lamentablemente, la posición de la Red de Organizaciones de la Sociedad Civil del FMAM en los últimos cuatro años se ha debilitado y no ha logrado mostrar una propuesta de valor que atrajera recursos de los donantes. El FMAM debería repensar cuál es la mejor manera de hacer participar a la sociedad civil y aprender de otras organizaciones que enfrentan desafíos similares.

## SISTEMAS DEL FMAM PARA UNA GESTIÓN BASADA EN LOS RESULTADOS Y UNA GESTIÓN DE LOS CONOCIMIENTOS

El FMAM trabaja constantemente para mejorar su sistema de gestión basada en los resultados. Se han incorporado instrumentos de seguimiento e indicadores, y se han examinado los indicadores. Los sistemas de autoevaluación del organismo apoyan la rendición de cuentas y la presentación de informes sobre los resultados de los proyectos del FMAM. A su vez, se ha mejorado la presentación de información y la calidad de los datos del sistema que se utiliza para recoger datos, el Portal del FMAM. En el FMAM-8, se presentan nuevas oportunidades para fortalecer el sistema de gestión basada en los resultados del FMAM incorporando indicadores que recogen resultados relacionados con enfoques integrados y pruebas experimentales, así como cobeneficios socioeconómicos. Los sistemas de autoevaluación del FMAM ofrecen, en general, información creíble, pero hay deficiencias en cuanto a la presentación de informes sobre la implementación de los proyectos y

de exámenes de mitad del período, y en ocasiones la presentación de informes no es totalmente sincera. En la actualidad, los productos de autoevaluación no se aprovechan lo suficiente como para que todos los sectores del organismo puedan extraer de ellos algún aprendizaje.

El conocimiento es un recurso importante del FMAM y exige un abordaje común para aprovechar el potencial en la alianza mediante la integración y la facilidad para acceder a él. En los últimos dos períodos de reposición de recursos, el FMAM ha reconocido la importancia que tiene para su mandato la gestión de conocimientos y ha lanzado varias iniciativas en dicha materia. Los enfoques integrados experimentales y los programas de impacto usan cada vez más plataformas de conocimiento que han promovido el aprendizaje y el intercambio de manera eficaz.

Sería útil contar con una clara estrategia de gestión del conocimiento, respaldada por un plan de acción, para establecer las prioridades y definir los roles y responsabilidades para la gestión de los conocimientos y el aprendizaje dentro de la alianza del FMAM. A nivel operativo, una solución técnica ayudaría a reunir y almacenar conocimientos sobre proyectos y programas y ofrecerlos en formatos utilizables y accesibles para usuarios internos y externos. A nivel normativo, la orientación que el FMAM brinda con respecto a la incorporación de la gestión de los conocimientos en los proyectos o programas podría fortalecerse aún más si se incluyera un vínculo realista y claro entre las actividades de gestión de los conocimientos y los objetivos de los proyectos. Las plataformas de conocimiento y las comunidades de práctica podrían utilizar eficazmente el conocimiento mundial y el contexto de cada país para ofrecer una ayuda más adaptada a los países receptores del FMAM.

## Conclusiones

**Conclusión 1: El FMAM continúa siendo un mecanismo de financiamiento pertinente de una gran cantidad de convenciones y acuerdos ambientales multilaterales, y al mismo tiempo promueve una programación integrada sobre temas ambientales prioritarios y una transformación sistémica.** En esencia, es el único mecanismo de financiamiento de cinco convenciones mundiales y acuerdos ambientales multilaterales, y moviliza financiamiento ambiental en pos de obtener beneficios para el medio ambiente mundial y lograr soluciones basadas en la naturaleza y cambios transformadores. Debido a su mandato, el FMAM cuenta con una importante ventaja competitiva a la hora de habilitar enfoques programáticos en sistemas complejos. Sobre la base de los resultados positivos logrados con proyectos que abarcan varias áreas focales y los enfoques integrados experimentales, el FMAM ha trabajado para conseguir una trayectoria de integración con el diseño y la implementación de programas de impacto fundada en un enfoque basado en el cambio de los sistemas. No obstante ello, aún debe abordar el problema de la fragmentación que se presenta al poner en práctica sus programas basados en enfoques integrados y demostrar la adicionalidad de la integración. La integración relacionada con las áreas focales y los programas de impacto en la programación y el desarrollo de proyectos del FMAM no se ha reflejado con firmeza en las medidas nacionales adoptadas por los ministerios y sectores. Además, si bien los grupos de países prioritarios (específicamente, países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo) han tenido algún grado de participación en los programas de impacto, los programas pueden ser todavía más inclusivos.

**Conclusión 2: El FMAM tiene un sólido historial de desempeño.** En sus más de 30 años de historia, ha mostrado mejoras en todas las mediciones de desempeño. En conjunto, el 80 % de los proyectos del FMAM

completados, que representan el 79 % de las donaciones de la institución, se clasifica como “satisfactorio” en cuanto a sus resultados. Como observar los resultados lleva tiempo, en la actualidad se están observando los correspondientes a los indicadores del FMAM-5. El FMAM va camino a alcanzar las metas de reposición de recursos del FMAM-5 en 7 de 13 indicadores de resultados. La sostenibilidad de los resultados ha mejorado en los últimos períodos del FMAM.

**Conclusión 3: El FMAM es una alianza fuerte y adaptable, que incluye experiencia ambiental, financiera y en materia de desarrollo, y que convoca a programas y proyectos en diversos niveles y con la participación de varias partes interesadas.** En la alianza del FMAM participan algunas de las organizaciones líderes del mundo en financiamiento para el desarrollo, práctica del desarrollo y medio ambiente. Sin embargo, persiste la evidencia de una competencia continua entre los organismos del FMAM a nivel de proyecto y de país y donde en ocasiones, las relaciones establecidas tienen prioridad sobre consideraciones más objetivas de las ventajas del organismo, lo que implica que la alianza no está aprovechando a sus organismos de la mejor manera para ayudar a los países a lograr sus objetivos ambientales y cumplir con sus compromisos en ese aspecto.

El FMAM continúa siendo fundamental para convocar a distintas partes interesadas, como Gobiernos, bancos multilaterales de desarrollo, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales y el sector privado. Si bien gracias a la estrategia sobre participación del sector privado y a los instrumentos de financiamiento distintos de las donaciones el FMAM ha podido realizar importantes mejoras en este sentido, todavía es necesario que dichos instrumentos aborden en su diseño las limitaciones en cuanto a la experiencia disponible en la alianza, así como cuestiones relacionadas con la implementación y los procesos administrativos.

La alianza ha adaptado sus procesos, mecanismos y cronogramas durante la pandemia para garantizar un desarrollo constante de su cartera de proyectos y la implementación de los proyectos. En el terreno, las entidades de ejecución del FMAM y las organizaciones de la sociedad civil asociadas han continuado sus esfuerzos, a pesar de los desafíos planteados por los confinamientos, los toques de queda y las dificultades en el acceso que experimentaron las partes interesadas y los colegas.

**Conclusión 4: El FMAM es una fuente de financiamiento ambiental previsible, que permite movilizar cofinanciamiento y ampliar los proyectos.**

A través del Sistema para la Asignación Transparente de Recursos (SATR), se ofrece a los países financiamiento ambiental predecible de modo que puedan cumplir con sus compromisos y obligaciones asumidos en virtud de convenciones y acuerdos ambientales multilaterales a través de proyectos que comprenden una o varias áreas focales o mediante una programación integrada. Aunque esa previsibilidad es moderada, es una gran ventaja del FMAM, ya que se traduce en acciones, prácticas, proyectos y programas en todo el campo más amplio de la sostenibilidad ambiental, no solo llevados adelante por el FMAM, sino también por otras organizaciones.

No queda claro por qué algunas partes específicamente designadas del SATR se mantuvieron acordes a las convenciones, teniendo en cuenta que los desafíos ambientales globales son multifacéticos y se relacionan con cadenas enteras de productos básicos y biomas complejos, que se ubican mayormente en el nexo socioecológico. Además, el cambio hacia una programación integrada no ha reducido la capacidad del FMAM de ayudar a los países a cumplir con sus compromisos en el marco de convenciones.

Pese a que los recursos del FMAM son relativamente modestos en comparación con los de algunos fondos para el cambio climático más recientes y más grandes,

estos recursos han movilizado hasta casi 10 veces el aporte del FMAM. El FMAM aún tiene un potencial no explotado de movilizar recursos adicionales de maneras estratégicas y complementarias. Tiene la posibilidad, entre otras cosas, de asociarse con instituciones financieras —como el Fondo Verde para el Clima, bancos multilaterales de desarrollo, donantes bilaterales, fundaciones con visiones complementarias y el sector privado— para establecer sinergias.

**Conclusión 5: El FMAM apoya la labor normativa y el desarrollo de entornos propicios dentro de cada país, y sus proyectos han contribuido al fortalecimiento de las instituciones nacionales; sin embargo, deberá hacer importantes esfuerzos para promover la coherencia de las políticas y la sinergia institucional de manera eficaz, además de para exigir la aplicación de las políticas dentro de los países.**

El FMAM es un organismo que se considera valioso porque se concentra en el trabajo de prospección y desarrollo, y apoya la creación de entornos propicios para incentivar las inversiones públicas y privadas en proyectos ambientales mediante la reforma normativa, legal y regulatoria. Asimismo, se encuentra en una buena posición para apoyar el desarrollo de instituciones oficiales y de otras capacidades de actores nacionales, al tiempo que eleva el perfil del sector ambiental dentro del panorama institucional y de economía política más amplio. El respaldo del FMAM a las actividades habilitantes es una importante ventaja competitiva en este sentido, ya que ayuda a los países a cumplir con sus obligaciones de presentación de informes, entre otras, emergentes de convenciones o acuerdos ambientales multilaterales.

En muchos países, no existe coherencia entre los planes económicos sectoriales y los objetivos ambientales. El principal obstáculo para lograr un cambio transformador y una recuperación sostenible es la existencia de instrumentos financieros, incentivos fiscales e inversiones públicas contradictorios o, incluso, perversos. No

obstante, la alianza del FMAM deberá abordar los desafíos que implica lograr que las políticas en los países receptores sean coherentes, por ejemplo, en cuestiones de gobernanza, supervisión y control del gasto público. Por lo tanto, incluso cuando los proyectos logran adecuarse a las buenas prácticas, no siempre el FMAM puede controlar su exigibilidad.

Los proyectos del FMAM también han contribuido al fortalecimiento institucional y al fortalecimiento de la capacidad en los países miembros, y han merecido un amplio reconocimiento por su eficacia en ambos temas. Según se informa, se ha fortalecido a determinados ministerios con capacidad técnica, materiales y apoyo en materia de políticas. A pesar de ello, la mayor parte de tal fortalecimiento institucional se limita principalmente al sector ambiental, y, salvo algunas excepciones, se ha generado poca capacidad en otros sectores.

**Conclusión 6: El FMAM ha probado un conjunto de mecanismos de implementación, cada uno de los cuales es eficaz para el logro de sus fines establecidos, aunque queda margen para aumentar la eficiencia en cuanto a plazos y recursos financieros.** En este sentido, utiliza una variedad de mecanismos para abordar sus diversas prioridades y grupos beneficiarios, y ofrece proyectos de distinta envergadura y con diferentes requisitos de aprobación. El FMAM y sus asociados, por ende, pueden adaptar los proyectos a las necesidades, obligaciones y circunstancias específicas. Las actividades habilitantes del FMAM han brindado una ayuda invaluable a los países al permitirles cumplir puntualmente con sus obligaciones y con la presentación de informes en virtud de convenciones y acuerdos ambientales multilaterales. Algunos organismos asociados del FMAM relativamente más pequeños y más nuevos consideran que los proyectos medianos (y potencialmente el Programa de Pequeñas Donaciones) son buenos puntos de partida para interactuar con el FMAM. Los proyectos medianos apoyan proyectos experimentales

e innovadores que luego pueden ampliarse; las donaciones en el marco del Programa de Pequeñas Donaciones, otorgadas en el ámbito comunitario, pueden apoyar el desarrollo de un movimiento dinámico de la sociedad civil tanto en el ámbito nacional como internacional. Sin embargo, los reducidos fondos del Programa de Pequeñas Donaciones limitan la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil de realizar aportes significativos que sean transformadores. Además, los requisitos administrativos vinculados con el proceso de aprobación de los proyectos medianos y las actividades habilitantes son desproporcionados en lo que respecta al nivel de recursos relacionado con estas modalidades.

**Conclusión 7: El FMAM es un organismo reconocido por ser más innovador que otras instituciones financieras ambientales, que, al elegir sus proyectos, trata de lograr un equilibrio entre la búsqueda de innovación y las consideraciones sobre riesgo y desempeño, y que prepara el campo de trabajo para otros donantes a fin de ampliar sus proyectos experimentales que hayan tenido resultados positivos.** El FMAM comprende que la innovación implica avances tecnológicos, una mayor eficiencia en la gestión de proyectos y mejoras en la gobernanza. Los avances tecnológicos se han introducido principalmente para las energías renovables y, más recientemente, para métodos para soluciones basadas en la naturaleza. Las innovaciones en la gestión son de importancia, principalmente, para los enfoques integrados experimentales y los programas de impacto, que introdujeron una nueva escala y complejidad en cuanto a la cantidad de organismos, países y partes interesadas involucradas. Las innovaciones en la gobernanza se relacionan con enfoques integrados e incluyen iniciativas para mejorar la coherencia de las políticas y eliminar obstáculos para las iniciativas del sector privado. Los proyectos de distinta envergadura —incluidos proyectos en el marco del Programa de Pequeñas Donaciones

y proyectos medianos— también promueven las innovaciones técnicas, institucionales y sociales.

El FMAM es moderado en cuanto al riesgo que asume, pero valioso y útil en lo que se refiere a la asignación de los fondos de donaciones para actividades experimentales e innovadoras, incluso para nuevas tecnologías, como energía solar y eólica. Su deseo de financiar tecnologías menos establecidas y habilitar las pruebas de innovaciones es una ventaja importante en comparación con otros organismos de financiamiento. El enfoque sobre la innovación, las pruebas y la ampliación no es muy claro ni sistemático.

**Conclusión 8: Las políticas y los sistemas del FMAM suelen estar en consonancia con las buenas prácticas mundiales y brindan oportunidades para que el FMAM fortalezca la inclusión.** Por lo general, las políticas sobre salvaguardias, género y participación de los interesados se abordan correctamente en la visión, las prioridades estratégicas y los principios operativos del FMAM. Estas políticas han sido útiles para fortalecer aún más las políticas de los organismos del FMAM y para hacerlas compatibles con las buenas prácticas. Se debe mejorar y controlar la implementación de políticas para poder evaluar su eficacia. Existe margen para una mayor difusión de conocimientos y de aprendizajes a partir del intercambio entre los organismos con respecto a la implementación de políticas.

En relación con los sistemas del FMAM, tanto la gestión basada en los resultados como la gestión de los conocimientos mejoraron significativamente en el FMAM-7. Entre las deficiencias que deben abordarse se incluye la elaboración de un marco claro para la presentación de informes sobre todos los aspectos de la programación integrada; esto debería concentrarse en demostrar la adicionalidad del enfoque y la inclusión de indicadores para captar cuáles son los cobeneficios socioeconómicos y derivados de la reforma de políticas en el marco

de resultados. La elaboración de una estrategia clara de gestión de los conocimientos diseñada para recabar, almacenar y difundir eficazmente conocimientos ayudaría a consolidar los avances realizados hasta la fecha y a abordar las deficiencias.

## Recomendaciones

El desempeño claramente extraordinario de los proyectos del FMAM a nivel micro se produce en un contexto macro de deterioro de la situación ambiental y climática y de la diversidad biológica. Es necesario que la programación del FMAM tenga muy en cuenta este desfase entre la situación micro y la macro, ya que este pone directamente en peligro la misión básica del FMAM. En respuesta, el FMAM debe actualizar su teoría del cambio, que reconoce que el desempeño del proyecto a nivel micro, si bien necesario, es insuficiente; para producir cambios significativos en los impactos macro, deben realizarse actividades de apalancamiento e integración y asumir riesgos. Los resultados positivos de los proyectos, según las mediciones, siguen siendo valiosos, pero pueden tener un impacto aún mayor si se asumen riesgos (en especial, interactuando con partes interesadas cruciales, como empresas verdes, innovadores privados e intereses indígenas), incluso si eso implica que haya algunas fallas en los proyectos.

Reconociendo los importantes avances realizados durante el FMAM-7, se pueden fortalecer aún más, desarrollar y redirigir varias áreas relacionadas con la implementación de proyectos, programas, políticas y sistemas, a fin de garantizar que el FMAM sea una organización incluso más eficaz que funcione en sinergia con otras dentro del complejo panorama actual. A continuación se formulan algunas recomendaciones estratégicas de alto nivel que tienen por objeto ayudar al FMAM a trabajar en pos de lograr esta meta; no se presentan en orden de prioridad, sino que se

organizan por tema: estrategia del FMAM, procesos, interacción, innovación, y políticas y sistemas.

## PROGRAMACIÓN INTEGRADA

El FMAM debe continuar buscando la integración en la programación, pero debe demostrar claramente la adición de este enfoque en términos de beneficios ambientales, cobeneficios socioeconómicos, influencia en las políticas e inclusión. Los programas de impacto deben continuar en torno a los temas actuales, aunque se debe prestar más atención a las soluciones basadas en la naturaleza para los desafíos del nexo socioecológico. Deben buscarse con más claridad las complementariedades entre los proyectos existentes y los propuestos, y se las debe articular de modo que respalden un enfoque orientado a los sistemas.

Para que el programa tenga resultados positivos, los roles deben ser claros, debe haber coordinación entre los organismos y deben establecerse en la alianza las responsabilidades por el seguimiento, la presentación de informes y la gestión de los conocimientos. El FMAM debe brindar orientación y apoyo a los coordinadores de operaciones para la conformación de grupos de líderes intergubernamentales y de varios ministerios en relación con los proyectos del FMAM. También deben determinarse con claridad los cobeneficios socioeconómicos y las reformas de políticas en su marco de resultados. A fin de lograr una recuperación más verde, se necesitarán programas integrados para garantizar la inclusión de la sociedad civil y de las personas indígenas, así como de otras partes interesadas diversas. A su vez, se deberá prestar atención a cuestiones transversales, como género, resiliencia e interacción con el sector privado.

## PROGRAMA DE PEQUEÑAS DONACIONES

El FMAM debe reevaluar su visión del Programa de

Pequeñas Donaciones para poder ampliar su objetivo y potencial de impacto. Este programa se ha valorado mucho debido a que, gracias a él, la sociedad civil puede participar en la alianza del FMAM. Puede ser muy importante en la recuperación verde posterior a la pandemia, ya que ofrece recursos accesibles a las comunidades de base y les permite participar de manera activa en la reconstrucción de una economía local sostenible e inclusiva. Sin embargo, los distintos asociados tienen visiones diferentes y, en ocasiones, contrarias con respecto a cómo el Programa de Pequeñas Donaciones podría aprovechar mejor sus resultados y su capital social, lo que afecta la gobernanza y las políticas del FMAM. Deben revisarse los incentivos perversos que se otorgan en el marco de políticas de actualización, de modo de no poner en riesgo la naturaleza comunitaria del Programa de Pequeñas Donaciones. El FMAM también debería considerar la posibilidad de aprovechar la experiencia de su red de organismos ampliada para ofrecer proyectos en virtud del programa.

## PROCESOS ADMINISTRATIVOS

El FMAM debe revisar sus requisitos, procesos y procedimientos para que los países, los organismos y el sector privado puedan obtener los recursos de la entidad y pasar a la implementación y la ejecución más rápidamente en el período posterior a la pandemia. La preparación y aprobación de proyectos del FMAM puede llevar muchos años, ya que hay requisitos, procesos y procedimientos significativos que se presentan en forma conjunta. Para ser más dinámico y transformador, el FMAM necesitará ajustar estos procesos de modo que se pueda acceder a los fondos y que los proyectos puedan avanzar más expeditivamente hacia la etapa de implementación, en especial, en el período pospandemia. Así, el FMAM podrá colaborar para que haya una recuperación verde, azul, limpia y resiliente con eficiencia y celeridad. En primer lugar, los requisitos administrativos del proceso de aprobación de dos pasos

para los proyectos medianos deberían simplificarse para no limitar el uso de ese tipo de proyectos, que son un mecanismo útil de innovación. El proceso de aprobación de los instrumentos financieros distintos de donaciones debería examinarse para determinar si es coherente y para que refleje los estándares de buenas prácticas de la industria. Además, la alianza del FMAM debe abordar las demoras que se producen en la implementación de actividades habilitantes después de la aprobación.

## SINERGIAS Y COOPERACIÓN ENTRE ORGANISMOS

El FMAM debe establecer normas de juego claras para la interacción con los organismos que lo conforman, en relación con el desarrollo e implementación de proyectos, y en cuanto a la interacción con coordinadores de operaciones y organismos de ejecución. Las normas de juego deben brindar a los organismos pautas con respecto a qué es aceptable (y qué no lo es) a nivel nacional. Se deben tomar medidas para reducir al mínimo ciertos tipos de competencia y favorecer la selección de organismos que hayan demostrado tener una clara ventaja competitiva para determinados tipos de proyectos y ubicaciones. Se deben fomentar posibles sinergias entre organismos y aprovechar las respectivas fortalezas de los diversos tipos de organismos. Los organismos del FMAM deben poder llevar adelante sus propios proyectos solo como excepción, a fin de alentar a que más organizaciones nacionales se comprometan a ejecutar proyectos.

## PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES

El FMAM debe desarrollar e implementar un enfoque más estratégico y coherente acerca de la participación de los países, de modo de abordar mejor las diversas necesidades y capacidades nacionales. Para ello, debe trabajar de forma proactiva con los países para elaborar estrategias adaptadas para interactuar con el FMAM,

teniendo en cuenta los programas y las posibles sinergias con otros fondos ambientales y climáticos. Sería fundamental contar con coordinadores de operaciones para preparar esa estrategia nacional, ya que son ellos quienes interactúan con diversos ministerios, los coordinadores de las convenciones y los coordinadores de otros mecanismos clave de financiamiento ambiental y climático, y quienes pueden, por lo tanto, garantizar el desarrollo de sinergias entre distintos fondos. Una estrategia nacional diseñada correctamente fomentaría la colaboración interinstitucional y una mayor coherencia de las políticas. El FMAM debería aprovechar el Programa de Apoyo a los Países para promover un mayor fortalecimiento de las capacidades y de los coordinadores de operaciones y otras instituciones nacionales, al tiempo que se garantiza una ejecución más coherente de los programas.

## GRUPOS DE PAÍSES PRIORITARIOS

El FMAM debe incrementar su apoyo a los países menos adelantados y a los pequeños Estados insulares en desarrollo para tener un mayor impacto en estos países prioritarios. Los recursos de este organismo asignados a esos países y pequeños Estados insulares son demasiado limitados como para tener suficiente peso en el abordaje de los problemas ambientales. Además, pocos países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo han participado en la aplicación de enfoques integrados experimentales y en programas de impacto. El FMAM debe continuar abordando el fortalecimiento de las capacidades en estos grupos mediante el Programa de Apoyo a los Países o mediante sinergias con otros programas de fortalecimiento de las capacidades. En todos los grupos de países —en especial, en aquellos en situaciones de fragilidad y conflicto—, se debe prestar especial atención al contexto del país al diseñar e implementar proyectos.

## PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

El FMAM debe mejorar la participación del sector privado ofreciendo apoyo focalizado. Para aumentar la eficiencia y la eficacia de la participación del sector privado, el FMAM debe considerar la posibilidad de 1) definir un enfoque más limitado y metas específicas; 2) comunicar con claridad su identidad, propuesta de valor y procesos de diseño, desarrollo e implementación de proyectos a posibles socios del sector privado; 3) integrar fluidamente el apoyo financiero y no financiero a los socios del sector privado, entre ellos, microempresas y pequeñas y medianas empresas; 4) asegurar que los proyectos (y organismos) seleccionados hayan investigado suficientemente y generado una cartera de proyectos de inversión, y 5) apoyar un examen y un ajuste integral de sus procedimientos operativos para abordar las limitaciones, incluido el posible desarrollo de un proceso de dos etapas para la aprobación de instrumentos financieros distintos de las donaciones.

## INNOVACIÓN Y RIESGO

El FMAM debe continuar en la búsqueda de proyectos innovadores para promover un cambio transformador. Sus mecanismos de examen de proyectos deben fomentar que haya proyectos innovadores dentro de la alianza. El proceso de preparación debe admitir explícitamente que se tenga en cuenta el riesgo relacionado con estos proyectos y que se lo incorpore.

Dado que la innovación está vinculada con algún grado de riesgo, el Consejo del FMAM, junto con la Secretaría

del organismo y el Grupo Asesor Científico y Tecnológico, deben establecer con claridad el grado de riesgo aceptable en los diversos instrumentos y enfoques de modo que no haya dudas al respecto dentro de la alianza y para fomentar la innovación con un enfoque gestionado. El FMAM debe considerar la posibilidad de establecer un mecanismo específico para financiar innovaciones con una mayor tolerancia al riesgo.

## POLÍTICAS Y SISTEMAS

Se debe continuar y mejorar el seguimiento de la implementación de las políticas del FMAM. Se deberá hacer un seguimiento de las políticas más recientes del FMAM sobre salvaguardias, género y participación de los interesados, para lo cual se necesitarán datos y evidencias suficientes que permitan evaluar su eficacia.

Los sistemas de gestión basada en los resultados y de gestión de los conocimientos del FMAM deben adaptarse al cambio hacia la integración. El sistema de gestión basada en los resultados debe estructurarse para que se puedan presentar informes sobre el desempeño general de cada enfoque integrado experimental y cada programa de impacto mediante la incorporación de los resultados en los subproyectos, y debe demostrar la adicionalidad del enfoque integrado. Deben desarrollarse indicadores básicos que reflejen los cobeneficios socioeconómicos y de las políticas. Es necesario coordinar iniciativas de gestión de los conocimientos dentro de la alianza, poniendo énfasis en promover el aprendizaje Sur-Sur.



La Oficina de Evaluación Independiente del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) fue creada por el Consejo del FMAM en julio de 2003. Actúa de manera independiente y no tiene injerencia en el proceso de formulación de políticas del FMAM ni en la gestión y prestación de asistencia de la entidad.

La Oficina lleva a cabo evaluaciones independientes sobre una serie de proyectos y programas ejecutados por más de un organismo del FMAM. Estas evaluaciones habitualmente se realizan a nivel estratégico, teniendo en cuenta las áreas focales o los temas transversales. La Oficina también realiza evaluaciones institucionales, como el análisis del mecanismo de asignación de recursos o la gestión interna del FMAM.

Dentro del FMAM, la Oficina facilita la cooperación sobre evaluación con redes profesionales dedicadas a ese tema; esto incluye adoptar directrices y procesos de evaluación que estén en consonancia con las buenas prácticas internacionales. También colabora con la comunidad más amplia dedicada al medio ambiente mundial para mantenerse a la vanguardia en lo que respecta a metodologías nuevas e innovadoras.

Hasta la fecha, la Oficina ha elaborado más de 100 informes de evaluación, que pueden consultarse en su sitio web: [www.gefio.org/evaluations/search](http://www.gefio.org/evaluations/search).



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

Global Environment Facility  
Independent Evaluation Office  
1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433  
USA

[www.gefio.org](http://www.gefio.org)

 /gefio\_tweets

 /gefio