fmam OEI Oficina de Evaluación Independiente
FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL

PNUD

Oficina de Evaluación Independiente

RESUMEN:

EVALUACIÓN

CONJUNTA DEL PROGRAMA DE PEQUEÑAS DONACIONES

REALIZADA POR EL FMAM Y EL PNUD

Preparado por:

Gerentes de la evaluación: Heather Bryant (OEI del PNUD) y Carlo Carugi (OEI del FMAM).

Equipo de evaluación: Amjad Attar (estudio de país en Jordania), Batkhishig Baival (estudio de país en Mongolia), Marcia Brewster (especialista en género), Dennis Fenton (consultor jefe), Rebecca Frischkorn (analista de encuestas), Mahe Nau Haider (estudios de país en Pakistán y Tailandia), Violet Matiru (estudios de país en Kenya y Uganda), Ndeye Fatou Diop Samb (estudio de país en Senegal), Sovith Sin (estudio de país en Camboya), Pedro Tomo (estudio de país en Mozambique), Clemencia Vela (estudio de país en Ecuador y Perú) y Jessica Young (estudio de país en Panamá).

Asistentes de investigación: Simon C. Blower, Ruchi Suhag e Inela Weeks.

Se puede acceder al informe completo (en inglés) en:
http://web.undp.org/evaluation/evaluations/thematic/sgp.shtml
https://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/sgp.pdf

Resumen: Evaluación conjunta del Programa de Pequeñas Donaciones realizada por el FMAM y el PNUD.
Copyright © PNUD y FMAM. Septiembre de 2015, todos los derechos reservados.

Impreso y publicado en los Estados Unidos de América en papel reciclado.

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones presentadas en este documento son los de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los miembros de la Junta Ejecutiva del PNUD o los Estados miembros y los Gobiernos que los representan.

PREFACIO

En 2008, las Oficinas de Evaluación Independiente del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizaron una evaluación conjunta del Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) del FMAM. Dicha evaluación fue fundamental para trazar el rumbo que seguiría el PPD.

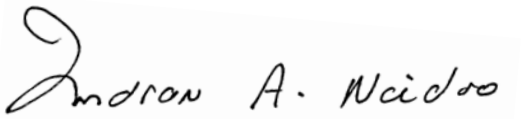
El mandato del Quinto Estudio sobre los Resultados Globales del FMAM (ERG5), aprobado por el Consejo del FMAM en junio de 2012, incluía una cuestión clave respecto a en qué medida el PPD había logrado ampliar su ámbito de actuación para abarcar a más países, manteniendo, al mismo tiempo, su éxito sobre el terreno después de las reformas emprendidas como resultado de la evaluación conjunta del PPD realizada en 2008. Además, la quinta fase operacional del PPD estaba por finalizar a mediados de 2014, lo cual exigía una evaluación final independiente. Por ello, resultaba apropiado que las Oficinas de Evaluación Independientes del FMAM y del PNUD aunaran esfuerzos para volver a evaluar el PPD.

El objetivo de esta segunda evaluación conjunta del PPD era valorar en qué medida se han implementado las recomendaciones más importantes y las decisiones afines del Consejo del FMAM derivadas de la evaluación de 2008, los factores que han afectado su implementación y en qué medida estas recomendaciones y las decisiones del Consejo siguen siendo pertinentes en vista de las circunstancias, tanto presentes como futuras. La evaluación prestó también atención al papel que desempeña actualmente el PPD y sus resultados en términos de eficacia en el logro de beneficios ambientales mundiales al tiempo que se ocupa de los medios de subsistencia, la pobreza y la igualdad de género; la adopción generalizada de los resultados a nivel de donaciones; el posicionamiento estratégico del PPD, y el seguimiento y la evaluación. Las conclusiones iniciales de la evaluación contribuyeron al capítulo del ERG5 que trata del PPD.

La evaluación, realizada entre febrero de 2013 y febrero de 2015, adoptó un enfoque de métodos mixtos. El periodo cubierto va desde la anterior evaluación conjunta hasta julio de 2014. Incluía 12 estudios de países que abarcaban entrevistas exhaustivas, visitas sobre el terreno a lugares donde se implementaban los proyectos beneficiarios de donaciones y análisis de documentación, una encuesta virtual de carácter mundial que recabó respuestas de 124 países, un metaanálisis de 50 evaluaciones relativas al PPD, un análisis a fondo de una muestra de 30 documentos de estrategias de programas nacionales del PPD, un estudio de la cartera de datos financieros detallados y entrevistas con las partes interesadas del PPD a nivel central.

En diciembre de 2014, se debatió a fondo un borrador del informe de la evaluación conjunta con las principales partes interesadas del FMAM y del PNUD a nivel central en las oficinas del PNUD en Nueva York. Los comentarios recibidos en este taller fueron sumamente útiles para finalizar el informe. En mayo de 2015, el FMAM y el PNUD proporcionaron una respuesta conjunta de gestión, incluida en el Anexo B del presente informe. El informe y la respuesta de gestión fueron tratados en la reunión del Consejo del FMAM de junio de 2015 y será presentada a la Junta Ejecutiva del PNUD en su asamblea de septiembre de 2015.

JUHA I. UITTO
Director
Oficina de Evaluación Independiente del FMAM



INDRAN A. NAIDOO
Director
Oficina de Evaluación Independiente del PNUD

TABLA DE CONTENIDOS

02 ANTECEDENTES

03 QUÉ EVALUAMOS

03 MÉTODOS UTILIZADOS

06 QUÉ HEMOS ENCONTRADO

23 NUESTRAS CONCLUSIONES

28 EL CAMINO A SEGUIR

ANTECEDENTES

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) creó el Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) en 1992 con el objetivo explícito de desarrollar tecnologías y estrategias de base y apropiación comunitaria para reducir las amenazas al medio ambiente mundial —especialmente las relacionadas con la pérdida de biodiversidad, la mitigación del cambio climático y la protección de las aguas internacionales— abordando al mismo tiempo los retos de los medios de subsistencia.

El PPD fue creado como un programa institucional del FMAM y es implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOSP, por sus siglas en inglés) proporciona al PPD apoyo financiero y administrativo, y el Equipo Central de Administración del Programa (CPMT, por sus siglas en inglés) brinda supervisión y apoyo técnico a los países donde se implementa el PPD. Las actividades en cada país participante están orientadas por una estrategia de programa nacional (CPS, por sus siglas en inglés), elaborada en línea con un modelo global. En cada país participante, el PPD tiene un coordinador nacional, apoyado de forma sustantiva por un Comité Directivo Nacional y, operacionalmente, por un asistente de programa. Las ideas de proyectos se generan a nivel comunitario.

La principal estrategia del PPD consiste en proporcionar pequeñas subvenciones, de hasta un máximo de 50.000 dólares, a las comunidades que lo necesitan para apoyar el uso de prácticas y tecnologías que benefician al medio ambiente mundial. Desde su puesta en marcha, el PPD ha proporcionado más de 18.000 de estas subvenciones a comunidades en más de 125 países. En consonancia con el enfoque estratégico general del FMAM, los recursos gestionados por el PPD son utilizados también para la creación de capacidades afines, el seguimiento y la evaluación (SyE), la gestión del conocimiento, la ampliación, la réplica y la gestión de proyectos.

El objetivo general del PPD durante su quinta fase operacional (FO5, 2011-2014) fue garantizar beneficios ambientales globales mediante iniciativas y acciones comunitarias. Una meta del FO5 era ampliar la cobertura a 136 países.

La financiación total que el FMAM asigna al PPD es de 288,28 millones de dólares, de los cuales 134,62 millones son recursos básicos del PPD (es decir, una asignación establecida en el marco de los debates sobre la reposición general del FMAM). El resto son fondos asignados al PPD por los países al margen de las asignaciones nacionales del Sistema para la Asignación Transparente de Recursos (SATR) del FMAM. Además de los fondos del FMAM, la cofinanciación total movilizada por el PPD en el momento de la aprobación de las donaciones era de 345,24 millones de dólares procedentes de diversas fuentes. La FO5 fue diseñada para contribuir a las siguientes áreas: biodiversidad, cambio climático, degradación del suelo, aguas internacionales, sustancias químicas y creación de capacidad transversal.

Esta evaluación responde a una petición directa del Consejo del FMAM. Cubre el periodo que va desde 2008 hasta la actualidad y se centra en el FO5. La evaluación es un esfuerzo conjunto de las Oficinas de Evaluación Independientes del FMAM y del PNUD. Su estructura de ejecución incluye un comité directivo, un equipo de gestión y un equipo de evaluación; este último comprende evaluadores independientes, consultores y asistentes de investigación.

QUÉ EVALUAMOS

La evaluación examina los siguientes aspectos del PPD:

- El actual papel del PPD y en qué medida este programa ha contribuido efectivamente al logro de beneficios ambientales globales al tiempo que abordaba los temas de los medios de subsistencia, la pobreza y el género.
- La adopción generalizada de los resultados del PPD a escala local y más allá.
- El posicionamiento estratégico del PPD.
- Los temas de eficacia, con especial atención a la revisión de las categorías de los programas nacionales del PPD, las políticas relacionados con ellas, el seguimiento y la evaluación (SyE).

MÉTODOS UTILIZADOS

La evaluación se realizó en cuatro etapas principales: planificación y diseño, recopilación de datos, análisis, y redacción del informe y consulta sobre el mismo. La evaluación adoptó un enfoque de métodos mixtos que combinaba la recopilación y análisis de datos cuantitativos y cualitativos.

MÉTODOS DE RECOPILACIÓN DE DATOS Y HERRAMIENTAS UTILIZADAS

ESTUDIOS DE PAÍS

12

Entrevistas, reuniones de grupos de trabajo, estudio de documentos y visitas a los lugares de implementación de los proyectos

2.449

Encuestas enviadas a las partes interesadas de programas nacionales; tasa de respuesta del 48 por ciento; respuestas de participantes en 124 países

50

Metaanálisis de 50 evaluaciones

30

Revisión de 30 documentos sobre estrategias de programas nacionales

Revisión bibliográfica

Revisión de las bases de datos del PNUD, el CPMT y el UNOPS

Entrevista con partes interesadas del PPD a nivel central y mundial

PANORAMA
de los HALLAZGOS de la EVALUACIÓN

Las donaciones del PPD apoyan proyectos que han conseguido, con un alto nivel de éxito, beneficios para el medio ambiente mundial en países con programas maduros y más recientes.

El PPD ha brindado una atención significativa a los medios de subsistencia y los beneficios comunitarios: el 85 por ciento de los proyectos de la muestra contribuyeron de alguna forma a mejorar los medios de vida.

Desde 2006, el PPD ha dado diversos pasos para promover la incorporación de la perspectiva de género y el empoderamiento de la mujer, con resultados evidentes sobre el terreno.

Las expectativas de que el PPD logre de alguna forma una adopción generalizada (incorporando, ampliando o replicando) comenzaron a surgir con la introducción de una política de graduación.

Ninguno de los programas nacionales del PPD visitados tiene una estrategia específica para una adopción generalizada; sin embargo, esta adopción se da, especialmente en forma de réplicas y ampliación y a escala local.

La implementación de la política de graduación ha tenido una serie de consecuencias directas e indirectas que han afectado al PPD de forma positiva y negativa.

Los dos criterios usados actualmente para seleccionar a los países objeto de graduación –la antigüedad y el tamaño del programa– no son adecuados para definir la madurez del programa en el país.

EL PPD genera una mezcla inherente de expectativas, lo que resulta en la necesidad de gestionar continuamente las demandas y tensiones que surgen.

El Comité Directivo del Programa de Pequeñas Donaciones del FMAM fue establecido en 2006 para proporcionar orientación estratégica al PPD. Sin embargo, se ha reunido solo en tres ocasiones, la más reciente de las cuales fue en 2010.

Tras la introducción de la graduación, el PNUD modificó las disposiciones administrativas del PPD, lo cual resultó en una estructura de gestión doble, con dos grupos de profesionales distintos que se movían en torno a los PGE y el programa mundial. A finales de 2013, se hicieron nuevos cambios.

Hay pocas evidencias de que el PNUD haya incorporado eficazmente el PPD en sus programas básicos.

La relación entre el PPD y las oficinas del PNUD en los países varía de un país a otro.

Se han dedicado recursos y esfuerzos significativos para mejorar el SyE del PPD, pero algunas características del PPD hacen que desarrollar un sistema de SyE sea extremadamente difícil.

QUÉ HEMOS ENCONTRADO

La evolución del PPD

El PPD fue creado originalmente como un programa de apoyo a iniciativas locales que abordaban los temas medioambientales y de desarrollo de relevancia mundial. Cuando comenzó en 1992, el número de países participantes en el programa era de 33; en 2007, esa cifra había aumentado a 84. Varias de las decisiones del Consejo del FMAM exigieron un incremento del número de países participantes en el PPD. Como resultado, el número de países participantes había aumentado considerablemente en 2008 (gráfico 1). La mayor parte de ese incremento tuvo lugar entre 2008 y 2010.

Gráfico 1: Crecimiento del PPD. Países participantes y donaciones concedidas

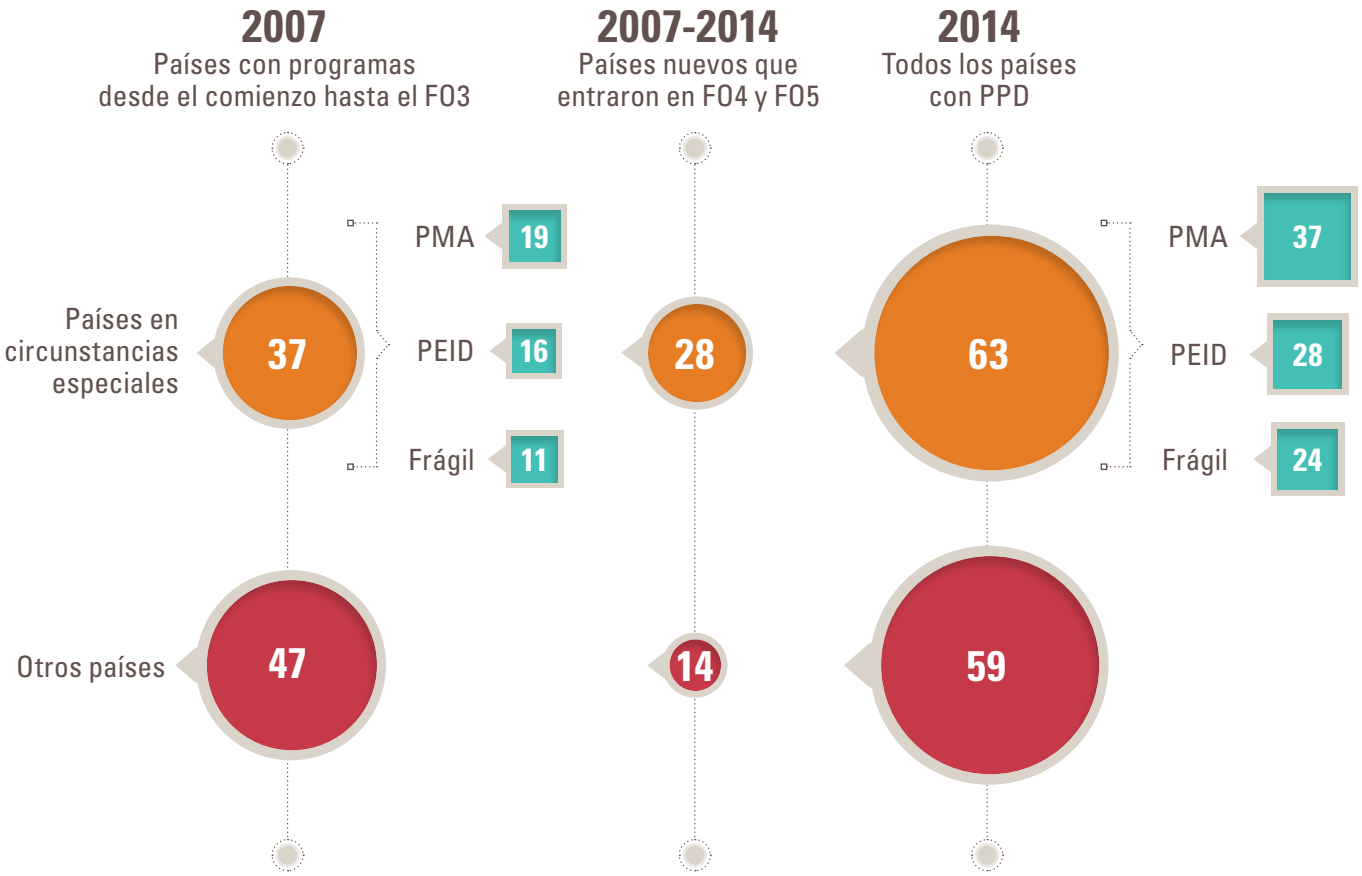
* Programas activos en julio de 2014

Es más, los nuevos países incluyen un alta proporción de pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), países menos adelantados (PMA) y países en situación frágil o afectados por conflictos –lugares en los que generalmente se considera que es más difícil establecer programas del PPD. La proporción de países en esta situación es mucho mayor entre los países que han comenzado a participar en el PPD después de mediados de 2007 (gráfico 2).

Hasta 2007, todos los programas nacionales del PPD eran financiados mediante recursos básicos del propio programa. Inicialmente, el PPD no fue diseñado con carácter permanente y contaba con disposiciones para limitar la duración de cada programa nacional. La intención era elevar el nivel de los programas nacionales para, después de cierto tiempo, dejar espacio en el presupuesto para nuevos países y, al mismo tiempo, alentar a los Gobiernos asociados a tener una mayor iniciativa por sí mismos para apoyar los esfuerzos de protección medioambiental de los Gobiernos locales y de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Las conclusiones y recomendaciones de la evaluación conjunta realizada en 2008 por el FMAM y el PNUD, y del Cuarto Estudio sobre los Resultados Globales del FMAM (ERG-4) alentaron entre los miembros del Consejo del FMAM y otras partes interesadas el debate sobre el futuro del PPD, que culminó con cambios importantes para el Programa. El PPD se convirtió entonces en una modalidad permanente del FMAM y el concepto de graduación fue definido con mayor precisión en el marco de una política de ascenso de categoría.

Esta política incluía varios cambios operacionales y de financiación importantes. Primero, se redujeron las referencias a las disposiciones sobre limitación de la vigencia de los programas en los países. Segundo,

Gráfico 2: Crecimiento de la participación en el PPD de países que se encuentran en circunstancias especiales



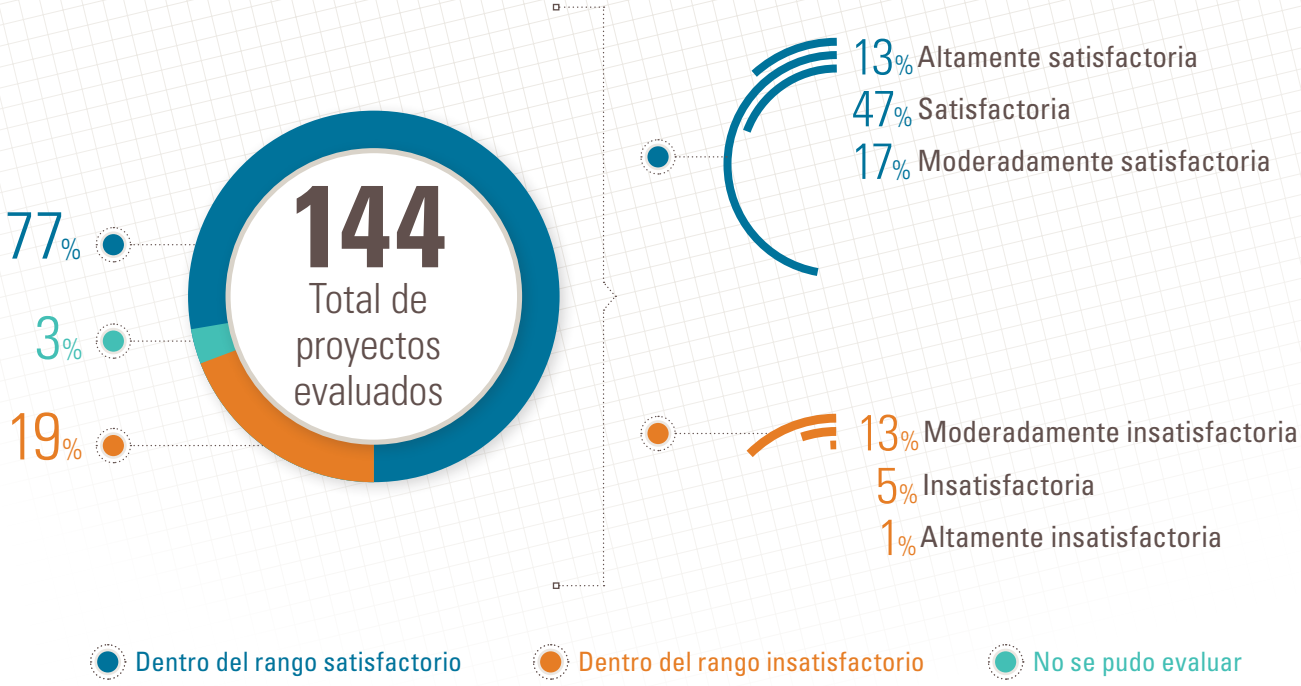
un programa nacional que había subido de categoría debía ser tratado como un proyecto de gran escala (PGE) (aunque agilizado) y financiado mediante el presupuesto de programas del FMAM —por ejemplo, usando el Marco de Asignación de Recursos (MAR) durante el FMAM-4 (2006-2010) y después el STAR en el FMAM-5 (2010-2014). Además, los programas que no habían subido de categoría y que todavía gestionaba el CPMT podían utilizar una mezcla de recursos básicos del PPD y fondos de las asignaciones del MAR o del STAR para los países. Finalmente, se pusieron limitaciones financieras a todos los programas nacionales del PPD para evitar la exclusión de otras prioridades del FMAM.

Resultados

Beneficios ambientales mundiales

El objetivo general del PPD para la FO5 es garantizar beneficios para el medio ambiente mundial mediante iniciativas y acciones comunitarias. Las evidencias recopiladas en los países visitados por el equipo de evaluación indican que las donaciones del PPD continúan apoyando proyectos que logran con altos niveles de éxito beneficios medioambientales globales, tanto en países con programas maduros como con programas nuevos. El equipo evaluó un total de 144 proyectos de donación en 11 países en lo que respecta a su pertinencia,

Gráfico 3: Calificación de los resultados de los proyectos del PPD seleccionados en la muestra



eficacia y eficiencia. Después combinaron estas calificaciones con otras calificaciones de resultados generales. De este modo, un 77 por ciento de las donaciones evaluadas se situaron dentro del rango satisfactorio en términos de resultados generales (gráfico 3).

Las evidencias recogidas en los países revelan también que el 61 por ciento de los 144 proyectos de la muestra enfrentan riesgos poco significativos o moderados para su sostenibilidad; el 37 por ciento enfrentan riesgos significativos y altos. Estos hallazgos son comparables con las clasificaciones de sostenibilidad de otros proyectos del FMAM: en los últimos años, aproximadamente el 60 por ciento de los proyectos del FMAM ha recibido calificaciones de probablemente moderado o más alto en lo que se refiere a la sostenibilidad de sus resultados.

Pobreza y medios de subsistencia

Las evidencias recogidas sugieren que el PPD ha prestado una atención importante a los beneficios y los medios de subsistencia comunitarios y que este interés está dando resultados positivos. El diseño y los resultados actuales de 115 proyectos de donación implementados en ocho países fueron examinados en términos de su contribución a los medios de vida comunitarios (gráfico 4). En lo que respecta al diseño, el 38 por ciento de los proyectos de la muestra buscaron explícitamente beneficiar a comunidades pobres, marginadas o vulnerables y contribuir a mejorar sus medios de subsistencia. Otro 37 por ciento buscaba contribuir a los medios de vida de la población local sin centrarse en ningún grupo en particular. Algunos proyectos (el 16 por ciento de la muestra) incluyeron referencias a los medios de subsistencia, pero este elemento no era una parte significativa del diseño del proyecto. Solo un pequeño porcentaje de proyectos (6 por ciento) no planteaba que con ellos se esperara contribuir a mejorar los medios de vida.

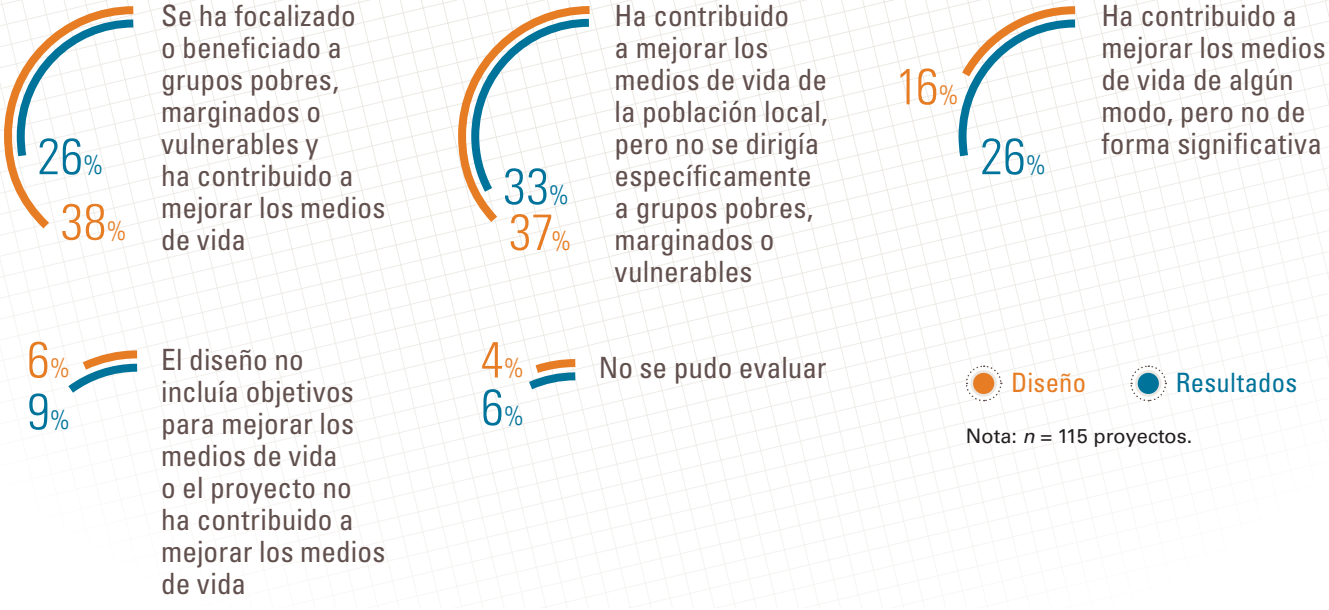
En lo que respecta a los resultados observados, el 85 por ciento de los proyectos de la muestra contribuyeron de algún modo, aunque no de manera significativa, a mejorar

los medios de subsistencia. En muchos casos, esta contribución a los medios de vida fue paralela a su contribución a los beneficios ambientales mundiales. Por ejemplo, un proyecto de cocina solar, cuyo objetivo declarado era regenerar la vegetación, ayudó también a reducir el tiempo dedicado a recoger leña y preparar un fuego para cocinar, permitiendo, por tanto, a las mujeres continuar con otras actividades que generaran ingresos.

Personas que respondieron a la encuesta a nivel de país, incluidos los gestores y los responsables de la toma de decisiones del PPD, generalmente piensan que los esfuerzos del PPD para abordar los temas de pobreza, desigualdad y exclusión fortalecen la capacidad del programa para cumplir sus objetivos medioambientales. Las entrevistas a nivel nacional han confirmado que la mayoría de las partes interesadas nacionales piensan que el PPD se ocupa de los medios de subsistencia y la reducción de la pobreza, pero hay mucho menos consenso respecto a si el PPD aborda las necesidades de los más pobres, las personas vulnerables y marginadas.

A nivel global, los planificadores y gestores del PPD se han comprometido a abordar objetivos socioeconómicos dentro del PPD y muchos miembros experimentados del CPMT y partes interesadas del PNUD creen que el PPD debería hacer un esfuerzo especial para enfocarse en los más pobres de los pobres. Entre las partes interesadas clave, hay una falta de consenso respecto al grado en que se deberían abordar otras prioridades socioeconómicas dentro del PPD. Algunos perciben la incorporación en los proyectos del PPD de componentes sobre medios de subsistencia como un fin en sí mismo. Otros sugieren que abordar este tema es una estrategia útil para obtener beneficios medioambientales globales. Una tercera opinión es que se deberían usar otros mecanismos para combatir la pobreza y la injusticia, y tener cuidado en no diluir el mandato primordial del PPD.

Gráfico 4: Medios de vida: diferencias entre el diseño del proyecto del PPD y sus resultados



Nota: *n* = 115 proyectos.

Igualdad entre géneros y empoderamiento de la mujer

Desde 2006, el PPD ha tomado varias medidas para promover la incorporación del enfoque de género y el empoderamiento de la mujer, en línea con las nuevas políticas del PNUD y del FMAM. El CPMT tiene un coordinador para el tema de género y ha proporcionado materiales orientativos y formación a las partes interesadas nacionales.

Las partes interesadas nacionales del PPD piensan, por lo general, que la atención prestada al tema de género y el empoderamiento de la mujer ha fortalecido la capacidad que tiene el país para cumplir los objetivos ambientales. Los actuales resultados sobre el terreno en términos de promoción de la igualdad entre géneros y su contribución al empoderamiento de género son evidentes. La evaluación encontró que, de los 103 grandes proyectos que fueron evaluados con relación al género (gráfico 5), más de la mitad habían beneficiado a hombres y mujeres por igual o habían favorecido desproporcionadamente a las mujeres. Muchos otros proyectos beneficiaron a las mujeres, aunque no en la misma medida que a los hombres. Los beneficios para las mujeres se dieron en diferentes formas —por ejemplo, con acceso al microcrédito, el incremento de los ingresos, una mayor seguridad de sus medios de subsistencia, el acceso a agua y energía o tiempo ahorrado gracias a las nuevas tecnologías. A veces, los beneficios fueron indirectos. Por ejemplo, en un caso, la realización de

Gráfico 5: Evaluación en materia de género de los proyectos del PPD seleccionados en la muestra

perforaciones para el riego de árboles redujo la necesidad de que las mujeres caminaran largas distancias para buscar agua. Las mujeres y los hombres también mencionaron aumentos en el empoderamiento de las mujeres. Algunas personas indicaron que las mujeres habían asumido nuevos papeles de liderazgo en proyectos, lo que después había llevado a su mayor participación en otras actividades comunitarias, incluida la toma de decisiones. No se han encontrado evidencias o la impresión de que había que elegir entre los objetivos de género del PPD y del medio ambiente mundial.

Los logros del PPD en la promoción de la igualdad entre géneros y el empoderamiento de la mujer están inevitablemente acompañados de retos. Una variedad de factores influye en los resultados a este respecto. A nivel mundial, se establecieron objetivos extremadamente ambiciosos en el documento de proyecto de la FO5; especialmente, el primer objetivo es que "todos los proyectos del PPD incluyan un análisis sobre el tema de género o incorporen de forma positiva elementos relevantes para el género". Aunque el CPMT ha proporcionado a los países del PPD orientación y herramientas, hay pocas evidencias de que se haya realizado un análisis sobre género, ya fuera durante el desarrollo del CPS o durante el diseño del proyecto. De la misma manera, pese a las metas e indicadores de la FO5, se hace un uso limitado de datos desagregados por sexo en los informes sobre los proyectos. Los contextos locales y los papeles tradicionales que desempeñan los hombres y las mujeres también influyen en el grado con el que las mujeres participan en las actividades de proyectos. En algunos contextos, el papel subordinado tradicional de la mujer respecto al hombre y niveles educativos más bajos entres las primeras afectan esa participación. También influye la división del trabajo en función del género: algunos de los proyectos de la muestra se centraban en actividades que tradicionalmente realizan los hombres, como la pesca o ciertas actividades agrícolas; en consecuencia, esos proyectos involucran más hombres que mujeres. Sin embargo, otros proyectos se centraban en actividades lideradas tradicionalmente por mujeres.

La adopción generalizada en el PPD

La adopción generalizada se produce cuando los logros del PPD son incorporados, ampliados o replicados y los costes asociados son cubiertos por otra fuente de financiación. Como se subraya en el marco de la teoría del cambio del FMAM, la adopción generalizada de los resultados obtenidos por los proyectos de este fondo (p. ej., mediante el apoyo del FMAM a las estrategias, las técnicas, las tecnologías, los enfoques, la gestión del conocimiento y la capacidad institucional) es esencial si el FMAM espera lograr con el tiempo beneficios ambientales globales de largo plazo. Debido a su propia naturaleza, en tanto que una modalidad de pequeñas donaciones, y la escala local de sus operaciones, no se puede considerar al PPD responsable del logro de beneficios ambientales mundiales mediante la adopción generalizada de resultados a nivel de donaciones. Por tanto, en esta primera evaluación de la adopción generalizada en el PPD, el objetivo no es proporcionar un juicio valorativo, sino más bien entender en mayor medida si se da una adopción generalizada y cómo ocurre, así como los mecanismos que se están utilizando para ello; también se trata de considerar dónde y cómo se está dando el cambio y en qué circunstancias.

NO hay evidencias o una impresión de que hubiera que ELEGIR entre los objetivos de género y del medio ambiente mundial del PPD

Una revisión de los documentos de programación mostró que las expectativas de que el PPD lograra alguna forma de adopción

generalizada comenzó con la introducción de la política de graduación, aumentó con el FO5 y disminuyó con el documento de programa para el FO6.

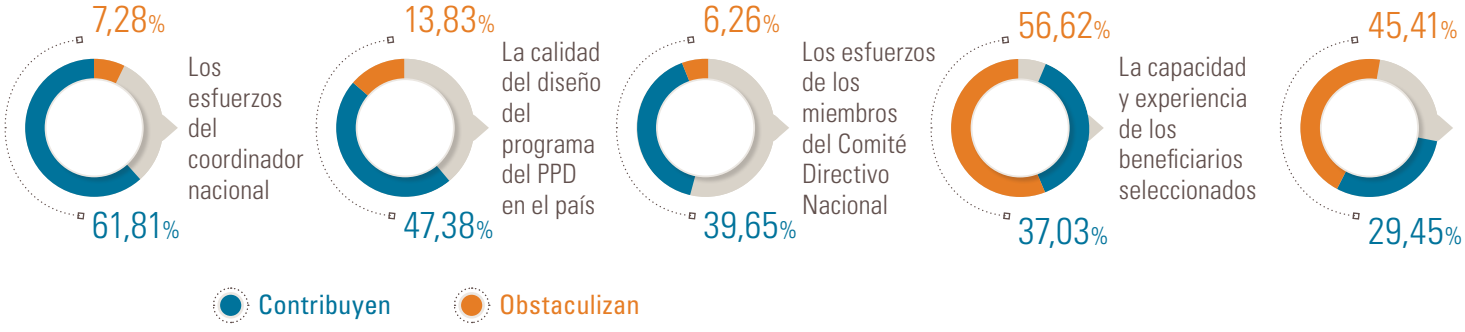
Los hallazgos iniciales sugieren que se ha logrado mucho en términos de adopción generalizada. En primer lugar, personas encuestadas en 114 países (el 92 por ciento de los países representados) conocían ejemplos en su país en los que el PPD había logrado alguna forma de adopción generalizada. Cuando se les pidió puntuar en una escala de 1 (ningún logro) a 6 (logros excelentes), los logros en su país respecto a la incorporación, ampliación, réplica o cambios en el mercado, los encuestados estimaron que los logros eran de moderados a buenos, con calificaciones promedio de 4 a 5.

Durante la visita a los países, el equipo de avaluación verificó algunos ejemplos de adopción generalizada. Ninguno de los programas nacionales del PPD visitados tenía una estrategia específica en este sentido, aunque muchos logros parecen impresionantes. La mayoría de ejemplos están relacionados con la réplica y ampliación, aunque también hay ejemplos de incorporación, incluyendo incidencia en las políticas. Solo hay unos pocos casos de ampliación o réplica mediante proyectos de gran escala (PGE) y de tamaño medio (PTM) del FMAM. Los hallazgos iniciales sugieren que los países con programas más maduros están logrando bastante más en términos de adopción generalizada que otros países. La mayoría de las partes interesadas consultadas se dijeron a favor de que se produzca una adopción generalizada y creen que esta debería tener lugar; sin embargo, la mayoría tiene la impresión de que las expectativas en esta materia no deberían ser altas.

La evaluación también estudió los factores que favorecen u obstaculizan la adopción generalizada. Los encuestados identificaron varios factores que la socavan y un abanico de factores que contribuye a su adopción (gráfico 6).

Las respuestas a la encuesta muestran que se aprecian los esfuerzos del coordinador nacional. También se valora el trabajo de los comités directivos nacionales, pero con menos énfasis. Todos los grupos encuestados identificaron la capacidad de los beneficiarios seleccionados como un importante factor obstaculizador. Dado que la mayoría de los beneficiarios son de origen comunitario, es muy probable que este factor se refleje en la réplica en sitios cercanos, porque resulta difícil concebir cómo se puede esperar que los beneficiarios sean responsables de la incorporación, la ampliación o los cambios en el mercado. Más de un tercio de

Gráfico 6: Percepción de las partes interesadas sobre los factores que contribuyen u obstaculizan la adopción generalizada



los encuestados (el 37 por ciento) también identificó la capacidad de los beneficiarios como un factor coadyuvante, lo que sugiere que la situación puede variar de un beneficiario a otro o de un país a otro. El grado de apoyo y apropiación del Gobierno fue identificado como un factor obstaculizador. Los encuestados del Gobierno no coincidían con esta opinión, especialmente los coordinadores del FMAM, la mitad de los cuales y el 39 por ciento de todas las partes interesadas de los Gobiernos identificaron el apoyo y la apropiación del Gobierno como un factor coadyuvante.

En resumen, se está dando claramente una adopción generalizada, especialmente en forma de réplicas y ampliaciones y a una escala local. El PPD merece que se le reconozca su contribución a los resultados que van más allá del nivel de proyecto.

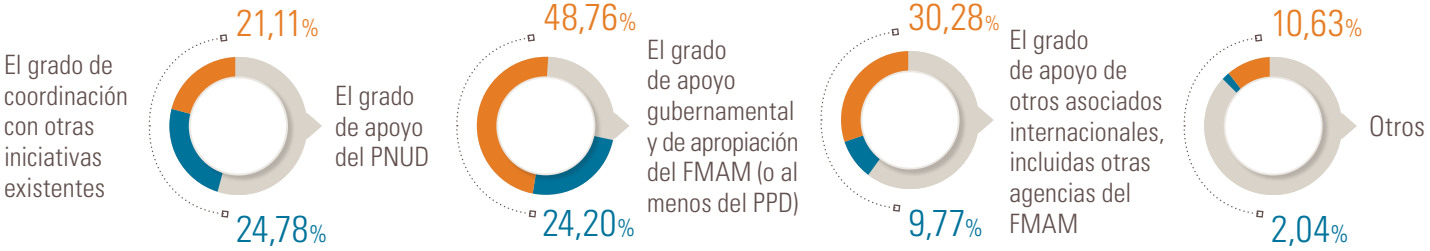
El posicionamiento estratégico del PPD

Además de evaluar el papel actual y los resultados del PPD, la evaluación estudió si el PPD encaja estratégicamente en el FMAM y el PNUD, tanto desde el punto de vista sustantivo como institucional. La evaluación prestó especial atención a la introducción de la política de graduación del PPD, las diversas expectativas puestas en el PPD actual y las implicaciones para el futuro, así como la estructura de gobernanza del PPD, si se ha adaptado a los desafíos, a las oportunidades y al futuro, y cómo lo ha hecho.

Política de graduación del PPD

En 2006, se instauró una política por la que, "a partir de 2007, cualquier país que se hubiera beneficiado del PPD del FMAM durante más de ocho años debía presentar un plan para graduarse de la financiación de FMAM al finalizar el ciclo del FMAM-4". Esta política habría conducido a la graduación de más de 40 programas nacionales, lo que significaba que esos programas no podrían optar más a los recursos básicos del PPD y debían cesar su participación en el conjunto del proceso del PPD mundial. Es más, el monto de recursos básicos del PPD al que podía acceder cada país fue limitado conforme a una fórmula compleja basada en categorías de países. A fin de lograr economías de escala generales a nivel nacional, se esperaba que los programas nacionales del PPD accedieran a recursos del MAR para complementar los recursos básicos del PPD.

Estas restricciones en el acceso a los recursos básicos del PPD para la financiación y las expectativas de que los países accedieran al MAR para apoyar sus programas nacionales del PPD, básicamente, han impuesto



nuevas demandas sobre los programas más maduros, incluso aquellos cuya graduación no estaba prevista. Esos programas han necesitado una cofinanciación creciente, mayor capacidad para negociar con los Gobiernos nacionales y otros asociados, mejores comunicaciones y mayor capacidad de gestión del conocimiento. En efecto, cuanto mayor era la madurez del programa nacional, mayores eran las demandas impuestas al país. Eso ha supuesto una estratificación de facto de los programas nacionales del PPD.

La evaluación conjunta de 2008 valoró la política de graduación y el tema del acceso a los recursos del MAR. En base a esta evaluación, el Consejo decidió dos cambios importantes:

- Dado que la política de graduación corría el riesgo de "reducir la rentabilidad del conjunto de la cartera del FMAM", debía ser revisada, especialmente con relación a los PEID y los PMA.
- Además, "los criterios para acceder a los recursos del PPD (incluidos los básicos y los del MAR) debían ser revisados para mantener la relación costo-eficacia".

Se ha implementado activamente la política de **GRADUACIÓN** y, al finalizar la FP5, **10** países habían cumplido los criterios para graduarse

La política de graduación y el tema de la limitación del acceso a los fondos del FMAM han evolucionado aún más. El documento titulado "Programa de Pequeñas Donaciones: Disposiciones de ejecución y política de graduación para el FMAM-5" estableció tres categorías de programas nacionales basadas en la antigüedad y el total de donaciones acumuladas que habían recibido. Los países de la categoría I comprende a todos los programas nacionales del PPD en los PEID y los PMA, y los programas nacionales que han estado operativos durante menos de cinco años; los de categoría II incluyen todos los programas nacionales que han estado operativos entre cinco y diez años; y los de categoría III, todos los programas nacionales que han estado operativos durante más de quince años y han podido acceder a unas donaciones totales acumuladas de 6 millones de dólares. Este documento también estableció un principio básico para la financiación por el FMAM de los programas nacionales del PPD: en concreto, que los recursos básicos disminuyeran y, en última instancia, cesaran a medida que los programas nacionales pasaban gradualmente de la categoría I a la III y que los países utilizaran crecientemente los fondos del MAR. Los países de la categoría III están considerados listos para graduarse, es decir, listos para ser financiados mediante un PGE del FMAM separado, único para el país.

En general, la política de graduación ha sido implementada de manera activa. Diez países cumplieron con los criterios para graduarse al finalizar el FO5. Nueve de ellos optaron al ascenso y el décimo optó por cesar simplemente el PPD. De los nueve países que subieron de categoría, ocho comenzaron actividades bajo el FP5 y tienen altas tasas de ejecución en comparación con los países que no ascendieron. Los otros países que ascendieron tenían un documento de proyecto PGE aprobado, pero, hasta agosto de 2014, no habían comenzado a conceder donaciones.

Las medidas adoptadas para implementar la política de graduación han tenido una serie de consecuencias directas e indirectas, que, a su vez, han afectado la eficiencia y eficacia del PPD tanto de forma positiva como negativa. Los efectos netos varían conforme al tipo de programa nacional (ascendido, basado únicamente en la financiación del MAR o con una financiación mixta de recursos básicos del PPD y del MAR). Por ejemplo, en general, el acceso a los recursos del MAR ha llevado a incrementar los fondos del FMAM

para el PPD, aunque no todos los países que no subieron de categoría recibieron más recursos en el FO5 que en el FO4. Los requisitos para acceder a fondos MAR llevaron en muchos casos a un creciente debate y diálogo con los asociados, incluido el Gobierno. Sin embargo, también se ha observado que, en algunos países, esto está teniendo un impacto negativo, conduciendo a un debilitamiento del liderazgo de la sociedad civil en los programas nacionales. El uso de la modalidad de PGE significa que, una vez que el proyecto es aprobado, es más previsible la financiación de las donaciones.

La complejidad del acceso a PGE y otros fondos MAR conllevó demoras y crecientes costos de transacción en el diseño y el arranque del programa del PPD, así como en la emisión de los pagos de la subvención. Bajo la modalidad de PGE, el tiempo para completar la implementación del programa nacional es corto y fijo, lo que hace que el plazo para concluir proyectos individuales sea igualmente corto y fijo, mientras que en los países que no se graduaron todos los programas nacionales beneficiaron del uso de la "modalidad evolutiva" de ejecución. En ella, fondos no utilizados en un ciclo pueden ser asignados en años posteriores. Si bien en el momento de la evaluación era demasiado temprano para determinar si esto representaba un problema importante para los países que ascendieron, se observó cierta preocupación respecto a la posibilidad de que un plazo menor y la presión para alcanzar ciertos criterios signifique menos tiempo para aprender y adaptar la gestión, y que, sin una planificación y recursos oportunos, se produzcan lagunas en la transición entre la FO5 y la FO6.

En el pasado, el CPMT podía asignar fondos a los países en base a muchos criterios y respetar, por tanto, la capacidad de absorción de cada país. Esto no es posible con el uso de los fondos del MAR, los cuales son aprobados para su utilización en un país dado. Como consecuencia de lo anterior, algunos países con alto desempeño que se apoyaban en una combinación de recursos básicos y del MAR recibieron en general menos fondos en la FO5 que en la FO4, mientras que algunos países con poca capacidad recibieron más de lo que podían utilizar de forma eficaz. La necesidad de obtener recursos del MAR también incrementa la competencia con otras potenciales partes interesadas del FMAM, lo que resulta en cierta confusión y menos colaboración.

En general, los efectos de la política de graduación han sido mixtos y, con frecuencia, son específicos a los países. Muchos efectos importantes solo se aplican a países concretos, lo que hace difícil identificar tendencias comunes.

Criterios para la graduación

Con la política actual, la selección de los países que pueden ascender se basa en dos criterios: la antigüedad del programa y su tamaño en términos de donaciones acumuladas. En el FMAM-6, se introdujeron dos criterios adicionales: "1) La dotación del SATR al país (p. ej., si la asignación del SATR está por debajo de los 10 millones de dólares, no estaría sujeto al ascenso, y 2) la voluntad del Gobierno de apoyar un programa nacional cuya razón de ser es la sociedad civil, que requiere un compromiso escrito del Gobierno de seguir las directivas operacionales del PPD".

Los EFECTOS de la política de graduación han sido MIXTOS y, a menudo, específicos para los países

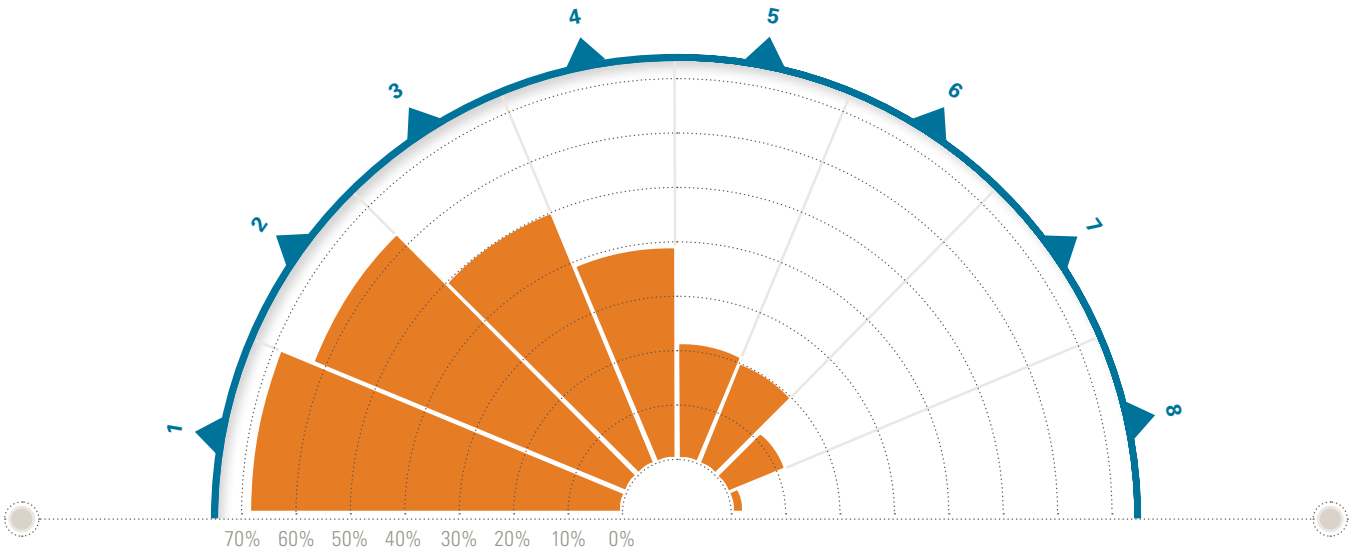
Dentro de su valoración de la graduación, la evaluación procuró examinar cómo evolucionan los programas nacionales del PPD. La encuesta global pidió a los encuestados

que seleccionaran los factores que mejor apoyan la madurez de un programa nacional del PPD (gráfico 7). Los encuestados consideraron que una sociedad civil fuerte, dinámica y orientada al medio ambiente son el factor más importante a este respecto. De manera notable, el primero, el segundo y el cuarto factor seleccionado más corrientemente son factores externos a los marcos del PPD y del FMAM. Esto indica una fuerte creencia, al menos a nivel nacional, de que el avance del programa del PPD está más influido por su contexto que por factores internos al PPD y al FMAM.

Cuando se les preguntó qué características ejemplifican mejor un programa nacional del PPD maduro, los encuestados indicaron por encima de todo el nivel de cofinanciación del programa nacional del PPD (procedente de fuentes ajenas al FMAM) y la fortaleza y sostenibilidad de la sociedad civil del país orientada al medio ambiente (gráfico 8). Características similares a los criterios actuales para subir de categoría –el número de donaciones otorgadas y la antigüedad del programa nacional del PPD– fueron citadas por menos de un tercio de los encuestados. Estas respuestas concuerdan de manera general en todos los grupos de partes interesadas.

Estos hallazgos fueron validados mediante entrevistas realizadas en los estudios de país. Los entrevistados a nivel nacional declararon que la realización de programas nacionales del PPD está influida por muchos factores, la mayoría de los cuales son externos al FMAM y al PPD. Parece que dos de los criterios usados actualmente para seleccionar a los países que suben de categoría no se consideran adecuados para definir la madurez de un programa nacional.

Gráfico 7: Factores que apoyan la madurez de un programa nacional



1 Una sociedad civil fuerte, dinámica y orientada al medio ambiente en el país 68%

2 La atención del Gobierno y el apoyo a los temas ambientales en el país 63%

3 La experiencia y nivel de apoyo del coordinador nacional y del Comité Directivo Nacional 50%

4 Un contexto socioeconómico propicio en el país 39%

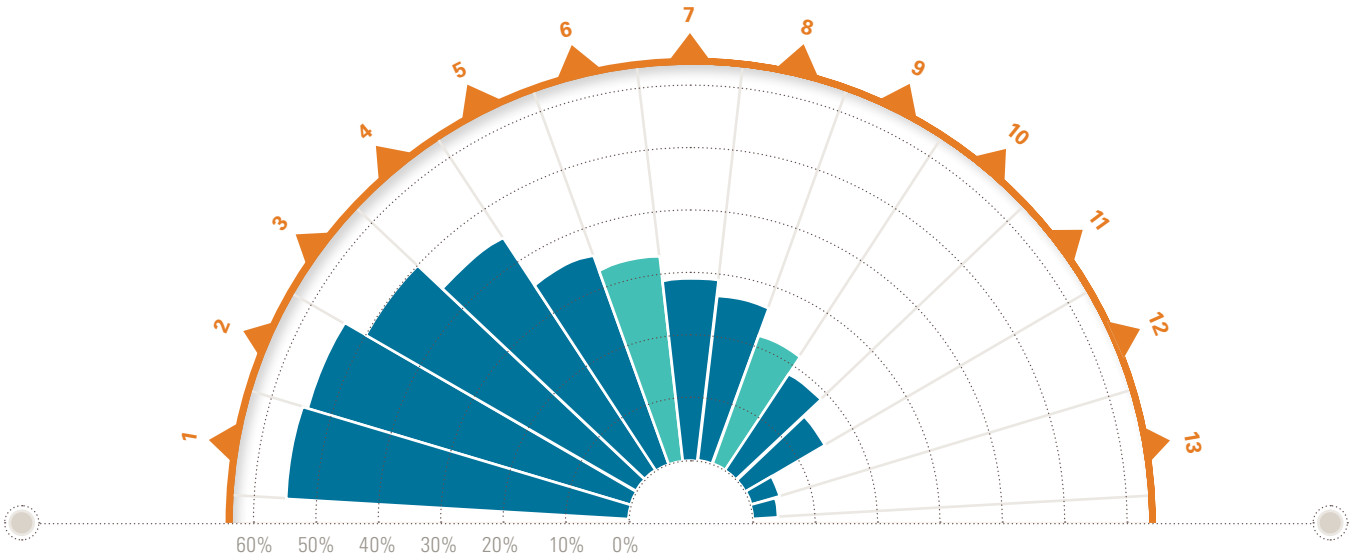
5 El apoyo del PNUD 21%

6 El apoyo de agencias gubernamentales 20%

7 El apoyo del CPMT mundial 12%

8 Otros 2%

Gráfico 8: Características y factores contextuales que propician la madurez de un programa nacional del PPD



1 Nivel de cofinanciamiento 56%
2 Fortaleza de una sociedad civil orientada al medio ambiente 55%
3 Alianzas 50%
4 Nivel de cofinanciación gubernamental 45%
5 Capacidad del PPD de adaptarse a cambios de las condiciones 37%
6 Número de donaciones concedidas 32%
7 Nivel de los fondos SATR del FMAM asignados al PPD 30%
8 Velocidad de concesión/ implementación de las donaciones 27%
9 Antigüedad (en años) del programa nacional del PPD 23%
10 Porcentaje de la población nacional que vive en la pobreza 19%
11 PIB per cápita 15%
12 Número de informes del equipo del PPD en el país 6%
13 Otros 4%

Expectativas y visión del PPD

A nivel mundial, las políticas y prioridades a las que está sujeto el PPD son las mismas que las del FMAM –lograr beneficios ambientales mundiales. Hasta cierto punto, las políticas y prioridades del PNUD como agencia del FMAM centrada en el desarrollo humano sostenible también entran en juego. Las evidencias recabadas y analizadas en esta evaluación muestran que, a nivel mundial, el equilibrio entre el foco en el medio ambiente y el foco en otros aspectos del desarrollo ha cambiado con el tiempo. Por ejemplo, las entrevistas globales han revelado diferencias de opinión respeto al papel central del PPD. Tanto la Secretaría del FMAM como el PNUD creen que el PPD contribuye a los beneficios ambientales mundiales mediante la suma de los resultados de las donaciones. Sin embargo, la Secretaría del FMAM teme que se necesite reorientar el PPD hacia su razón de ser original (los beneficios al medio ambiente mundial) puesto que ha habido un énfasis creciente en los medios de subsistencia. Otras partes interesadas a nivel central han comentado que el foco del PPD en sus primeros años fue proporcionar a las comunidades acceso a los fondos del FMAM, a menudo de manera dispersa, con un énfasis en los "medios" (p.ej., cómo llegar y trabajar con comunidades pequeñas y remotas con poca capacidad para asuntos que son objeto de preocupación ambiental mundial). Desde entonces, el papel del PPD ha evolucionado

para poner énfasis en los "fines", tales como crear alianzas y vínculos a fin de replicar, incorporar y ampliar para lograr resultados de un nivel más alto.

Para la implementación de la política del PPD, también son esenciales los planificadores y gestores nacionales. Ambos tienen un conjunto de prioridades más dispares. Como se puede ver en los documentos de la estrategia del programa nacional del PPD, hay una distribución más equilibrada del medio ambiente mundial, el medio ambiente local, el empoderamiento comunitario, la pobreza, los medios de subsistencia y el tema de género. Por último, a escala comunitaria, la prioridad para muchas partes interesadas es generar beneficios locales en términos de medios de vida, aunque también aparezca el medio ambiente mundial.

Si bien los países son receptivos a que el FMAM se centre en los beneficios AMBIENTALES, también opinan que el PPD tiene un importante papel en la promoción de los MEDIOS DE VIDA

Las entrevistas a nivel de país pusieron de relieve el empeño de los coordinadores y los comités directivos nacionales en unir los objetivos globales del FMAM y las preocupaciones locales de las comunidades en el diseño y la implementación de los programas nacionales del PPD. Durante las visitas en los países, muchas de las partes interesadas que fueron entrevistadas –en especial los miembros del Comité Directivo Nacional– subrayaron que la prioridad de la comunidad no siempre es la conservación de su medio ambiente y que el PPD necesita ofrecer beneficios tangibles para que las comunidades ayuden a su vez a la preservación medioambiental y la gestión sostenible. Es más, para muchas partes interesadas comunitarias, las donaciones del PPD son principalmente para apoyar el desarrollo sostenible local, mientras que los beneficios medioambientales globales son secundarios. Si bien los países parecen receptivos al énfasis que el FMAM pone sobre los beneficios ambientales mundiales, también estiman de manera unánime que tiene un papel importante que desempeñar en la promoción de los medios de vida, la consolidación de las comunidades y la creación de capacidades en las comunidades, así como para fomentar la colaboración entre el Gobierno y las OSC.

Dada la posición única que ocupa el PPD como vínculo entre los beneficios ambientales mundiales y las aspiraciones de desarrollo comunitarias, el programa genera una diversidad de expectativas inherentes que resultan en la necesidad de gestionar continuamente las demandas y las tensiones que surgen.

Otro ejemplo de expectativas diversas para el PPD está relacionado con la adopción generalizada. Como se ha mencionado, por un lado, el marco de la teoría del cambio del FMAM enfatiza la adopción generalizada de las estrategias y las técnicas del FMAM para lograr beneficios medioambientales globales a largo plazo; por otro lado, no se debería esperar que el PPD logre una adopción generalizada dada su naturaleza y la escala local de sus operaciones. Algunos documentos del PPD hacen referencia a procesos de adopción generalizada y el CPMT siente presión para lograrla. Sin embargo, muchas partes interesadas subrayan que, aunque se está dando una adopción generalizada y que es un resultado positivo, no se deberían depositar muchas esperanzas en el PPD a este respecto.

Las diferentes expectativas sobre el rol y el propósito del PPD se reflejan también en las diferentes interpretaciones sobre su naturaleza operacional. Las partes interesadas se preguntan si el PPD es un programa, una modalidad del FMAM o un mecanismo de

ejecución. Esta percepción tiene implicaciones en temas como la financiación y la movilización de recursos y en lo que, en última instancia, espera lograr el PPD. Si se percibe el PPD como un proyecto del FMAM, se puede considerar que tiene un presupuesto bastante sustancial; sin embargo, si se le considera como una modalidad de financiación del FMAM, los fondos básicos del PPD representan solo un 5 por ciento de la financiación total del FMAM –una cantidad bastante pequeña. Si el PPD es un mecanismo de ejecución, sus objetivos fundamentales son flexibles y se pueden adaptar a fuentes potenciales de financiación. Si es un programa, debería tener metas claras, alcanzables y no negociables.

Finalmente, el contexto en el que opera el PPD ha cambiado considerablemente desde la creación del programa en 1992; esto es cierto tanto globalmente como en la mayoría de los países, y el contexto continúa evolucionando. El FMAM también ha cambiado. Hay menos proyectos del FMAM liderados por la sociedad civil, aunque un amplio número de PGE y PTM ahora tiene un énfasis considerable en las comunidades. El PNUD está definiendo más claramente su orientación estratégica respecto a la reducción de la pobreza, el desarrollo humano sostenible y la reducción de las desigualdades, al tiempo que está disminuyendo su énfasis en la conservación del medio ambiente. La situación financiera mundial ha cambiado, en particular respecto al cambio climático, ya que hay ahora muchas más fuentes de financiación fuera del FMAM. Además, muchos de los países donantes tradicionales del FMAM han enfrentado una prolongada crisis presupuestaria, lo que ha significado una contracción generalizada de los presupuestos y el escrutinio de los presupuestos para el desarrollo. La situación interna en muchos de los países asociados del PPD ha cambiado, dado que muchos han logrado buenos avances económicos y en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ante esto, el PPD ha tenido que evolucionar. Es más, cada programa nacional del PPD ha seguido un camino único, no lineal, que a veces ha incluido retrocesos debido a choques externos.

El CONTEXTO en el que opera el PPD ha CAMBIADO considerablemente desde la creación del programa en 1992

Estructura de gobernanza del PPD

EL PPD es implementado por el PNUD y ejecutado por UNOPS. Dentro del PNUD, el PPD es un "proyecto"; desde el punto de vista operativo y legal, el CPMT es una unidad de gestión del proyecto. Sin embargo, la escala y la complejidad del PPD lo asemeja a una pequeña agencia o programa de las Naciones Unidas.

El **Consejo del FMAM** es el máximo órgano encargado de tomar decisiones sobre políticas para todos los asuntos del FMAM. Debate temas estratégicos de alto nivel y proporciona orientación estratégica al FMAM en su conjunto, buena parte del cual es pertinente para el PPD. Mediante sus documentos de programación, el Consejo proporciona orientación directa al PPD. Sin embargo, se ha observado que el Consejo debate con frecuencia temas operativos y de gestión que deberían ser resueltos idealmente por órganos de menos nivel (p.ej., detalles sobre costos de gestión o la asignación porcentual para seguimiento y evaluación). Después de 2010, no hay evidencias de que el Consejo del FMAM haya proporcionado una orientación específica al PPD.

El **Comité Directivo del PPD-FMAM** fue establecido en 2006. Presidido por el Director General del FMAM, sus miembros son el

Secretariado y las agencias del FMAM, además de un representante de la sociedad civil. El Comité fue establecido para proporcionar orientación estratégica general al PPD y mejorar la participación de las agencias del FMAM. Sin embargo, se ha reunido solo tres veces, de las cuales la más reciente fue en 2010. Además, esas reuniones se centraron principalmente en temas operativos.

En tanto que agencia del FMAM, se espera que el PNUD incorpore en su propia política, programación, diálogo y actividades los objetivos y enfoques del PPD

El **Secretariado del FMAM** rinde cuentas directamente al Consejo y a la Asamblea del FMAM, asegurándose de que sus decisiones se traducen en acciones eficaces. La Secretaría del FMAM reconoció de manera temprana que el PPD había crecido más allá de su conceptualización inicial y tomó medidas para facilitar los cambios necesarios, especialmente la creación del Comité Directivo Mundial, la introducción de la necesidad de graduación, el fortalecimiento del foco puesto en los resultados y medidas para racionalizar la administración del programa.

El **PNUD** ha sido la agencia del FMAM para el PPD desde 1992. Como tal, tiene un papel que desempeñar en la supervisión del CPMT a escala mundial, apoyar a los equipos nacionales y movilizar recursos para el PPD. En tanto que agencia del FMAM, se espera del PNUD que incorpore los objetivos y enfoques del PPD en la política, la programación, el diálogo y las actividades del PNUD en sus países asociados.

A nivel global, el trabajo del PNUD está liderado por la FMAM-PNUD, una unidad del FMAM en el seno de la Agencia. La evidencia sugiere que esta unidad ha sido muy activa en la supervisión del CPMT y en su apoyo al desarrollo del PPD. Tras la introducción de las categorías, el PNUD modificó sus disposiciones de gestión para el PPD, lo que tuvo como resultado una estructura de gestión doble, de modo que la gestión del programa global estaba separada de la gestión de los PGE que habían subido de categoría. En concreto, el CMPT supervisó y proporcionó apoyo técnico al programa global y un consejero en el Grupo Comunitario hacía lo mismo para el PGE del país ascendido, con directivas operacionales del PPD similares para todos los países. Se hicieron entonces algunos intentos para implementar un enfoque único al sistema de gestión del conocimiento del PPD, pero esto encontró dificultades. El SyE del programa global y de los PGE se hacía de forma separada, como ocurría con la gestión. En las fases tempranas de la evaluación, se observó que se estaban desarrollando dos grupos diferentes de profesionales. A finales de 2013, el PNUD hizo nuevos cambios, de manera que ambos, el CPMT y el asesor técnico que coordina los PGE del PPD, rindieran cuentas al asesor técnico principal del FMAM en el equipo del FMAM-PNUD, en el seno de la Dirección de Políticas y de Apoyo a Programas del PNUD.

Hay pocas evidencias de que el PNUD esté incorporando eficazmente el PPD en sus principales programas. Por ejemplo, se podría ver esa incorporación en términos de una cofinanciación mayor con recursos básicos del PNUD y otros fondos gestionados por esta organización mediante la infraestructura del PPD. Además, dentro del PNUD, muchas partes interesadas todavía consideran que el PPD es una iniciativa del FMAM. Aún no ha sido posible distinguir totalmente los roles, responsabilidades y, muy importante, los costos del PNUD, el FMAM-PNUD, el UNOPS y el CPMT.

El PNUD desempeña también, a través de sus propias oficinas en los países, un papel en cada programa nacional del PPD. En general, la relación entre el PPD y las oficinas del PNUD en los países varían de un lugar a otro,

pero hay algunos aspectos comunes. En particular, la oficinas del PNUD en los países no consideran que el PPD forme parte de su ejecución del programa y tampoco considera al personal del PPD como parte de su personal principal. Los estudios de caso en los países revelan una incorporación limitada de las actividades del PPD en el conjunto de actividades del PNUD. Con algunas excepciones, el PNUD no ha logrado atraer otros asociados para que inviertan en el PPD, y ni siquiera a otras agencias del FMAM. Es más, al igual que las partes interesadas del PNUD a nivel mundial, muchos de los miembros del personal local del PNUD consideran que el PPD es una iniciativa global del FMAM separada de alguna forma del resto del PNUD. En algunos casos, hay tensión entre las oficinas del PNUD en los países y los programas nacionales del PPD.

El **CPMT** supervisa y proporciona apoyo técnico a todos los programas nacionales (excepto a los países que han subido de categoría), así como apoyo a los programas que comienzan en nuevos países. Tiene además un papel que desempeñar en la coordinación y la gestión del conocimiento de todos los países, en la movilización de recursos y la labor de promoción a nivel mundial. El CPMT está considerado como un factor clave en el éxito del PPD. Generalmente, se le considera comprometido, trabajador y competente. Por último, hay evidencias de que el CPMT ha asumido algunas funciones del PNUD o del FMAM-PNUD, incluidas las de informar, movilizar recursos y supervisar.

En resumen, la gobernanza y la estructura de gestión del PPD ha evolucionado y, en conjunto, ha sido eficaz. Después de 2008, han surgido algunas debilidades, como la duplicidad dentro del PNUD de la estructura de gestión para los programas que han subido de categoría y los que no, y la ausencia de un mecanismo para una interacción formal de alto nivel entre el FMAM y el PNUD desde que dejó de funcionar el Comité Directivo. Puede que algunos aspectos de la gobernanza y la estructura de gestión del PPD ya no sean adecuados para apoyar la evolución del programa a largo plazo.

Temas de eficacia, seguimiento y evaluación

Se han dedicado recursos y esfuerzos significativos para mejorar el sistema de seguimiento y evaluación (SyE) del PPD. Se ha avanzado a nivel mundial, por ejemplo, fortaleciendo el marco de resultados, mejorando la excelente base de datos que proporciona información básica sobre más de 18.000 proyectos de una manera accesible y fácil de uso, y la producción de dos informes de seguimiento anuales muy informativos.

El 92% de los proyectos revisados incluía actividades de SEGUIMIENTO en el diseño del proyecto y el 89% había incorporado al menos algunos indicadores de resultados como parte del diseño

A nivel de proyecto, ha habido un gran cantidad de actividad de seguimiento, aunque la cobertura no ha sido universal. De los 144 proyectos revisados para esta evaluación, el 92 por ciento incluían actividades de seguimiento en el diseño del proyecto y el 89 por ciento había establecido al menos algunos indicadores de resultados como parte del diseño. Sin embargo, solo el 47 por ciento había establecido una línea de base en la fase de diseño. Tras el cierre del proyecto, se sometieron informes sobre su cumplimiento en el 85 por ciento de los casos y, de estos, más de la mitad incluyeron una evaluación para ver en qué medida se habían logrado todos los objetivos del proyecto. Sin embargo, como se indicó en el capítulo 2 de la versión integral de este informe, muy pocos proyectos informaron usando datos desagregados por sexo.

Un amplio porcentaje (el 88 por ciento) de los proyectos de la muestra han recibido al menos una visita de seguimiento del coordinador nacional o una persona designada. Sin embargo, la evaluación conjunta de 2008 mostró que el 96 por ciento de los proyectos de la muestra recibieron al menos una vista de estas de los equipos nacionales del programa. Además, un tercio de los proyectos seleccionados para la evaluación actual se beneficiaron de tres o más visitas, en comparación con más de la mitad de los proyectos estimados en la evaluación anterior. Las entrevistas a nivel nacional sugieren que las limitaciones presupuestarias, incluido el hecho de no disponer de un vehículo y un conductor dedicado al proyecto, han tenido como resultado menos visitas de campo que en el pasado.

La ESTRATEGIA general o marco para el SyE no ha sido actualizado desde la FO3

Siguen existiendo otras lagunas en el sistema de SyE a nivel del programa global. La estrategia general o marco para el SyE no ha sido actualizado desde la FO3. El CPMT no tiene un oficial para SyE y las labores relacionadas con el SyE se reparten entre el personal. Los marcos de indicadores y metas en los documentos diseñados no parecen ser útiles o apropiados. Ha habido un énfasis limitado en la evaluación.

Algunas características del PPD hacen extremadamente difícil desarrollar un sistema de SyE eficaz que sea capaz de seguir eficientemente y de manera adecuada las contribuciones del PPD a los beneficios medioambientales y los medios de vida locales. En primer lugar, el PPD fue concebido para orientarse en función de la demanda de las comunidades, lo que hace difícil a la conclusión de un programa nacional articular indicadores, líneas de base o metas nacionales o de largo plazo pertinentes. Además, la unidad de análisis es la donación dada al proyecto, y existe un amplio número, de muchos tipos diferentes y con muchos resultados previstos distintos a nivel local. Cada proyecto puede tener múltiples objetivos; por tanto, desarrollar indicadores y líneas de base y seguir los datos con relación a las metas supera la capacidad de muchos beneficiarios.

El marco de resultados en la demanda de aprobación al Director General incluye indicadores y requiere la agregación de resultados de las subvenciones para proyectos en todos los países. Claramente, solo se pueden captar medidas cuantitativas seleccionadas, lo cual, incluso si se les da seguimiento y se informa sobre ellas, solo puede dar una imagen parcial de los resultados del PPD. Es más, los proyectos piloto del PPD innovan y ayudan a conocer lo que funciona y lo que no en diferentes contextos. Buscar únicamente la medición de resultados pasa por alto esta característica, y podría incluso desalentar la innovación y la asunción de riesgos.

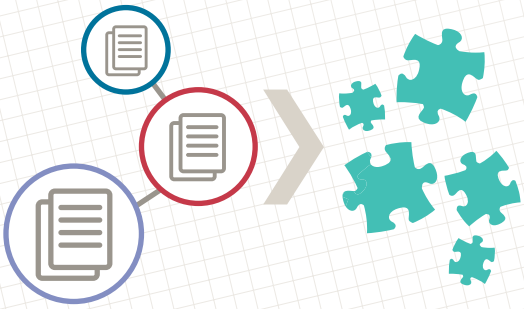
El PPD podría aprender del Proyecto de Desarrollo Comunitario y Gestión de Conocimiento para la Iniciativa Satoyama (COMDEKS, por sus siglas en inglés), que está llevando a cabo un trabajo interesante en SyE en algunos países usando una selección de un conjunto simple de 20 indicadores basados en la percepción sobre resiliencia en países productivos socioecológicos terrestres y marinos.

La mayoría de las partes interesadas están de acuerdo en que se necesitan mayores avances en el SyE del PPD. Por lo general, se acepta que las demandas que se hacen al sistema de SyE actual son demasiado ambiciosas e irrealistas, y que es necesario desarrollar enfoques nuevos, innovadores y prácticos.

NUESTRAS CONCLUSIONES

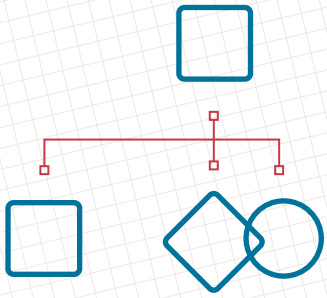
1 Los proyectos del PPD son eficientes, **EFICACES** y pertinentes

2 Las políticas de graduación y otras relacionadas han tenido como resultado **CRECIENTES RECURSOS** para el PPD, pero también han conllevado desafíos



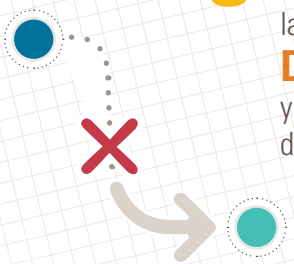
3 Se ha mantenido la coherencia y flexibilidad del PPD, pero no se ha actualizado su **VISIÓN GLOBAL DE LARGO PLAZO**

4



Las estructuras de gobernanza del PPD han sido adecuadas, pero sufren tensiones crecientes por un **CONTEXTO QUE CAMBIA** rápidamente

5 El SyE no apoya de manera adecuada la **TOMA DE DECISIONES** y sigue siendo demasiado complejo



Conclusión 1:

El PPD continúa prestando apoyo a las comunidades con proyectos que son eficaces, eficientes y pertinentes para lograr beneficios ambientales mundiales a la vez que se ocupa de los medios de subsistencia y la pobreza, así como de promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer. Se está dando la duplicación, ampliación e incorporación en la actividad general.

El PPD ha otorgado donaciones, de manera exitosa, a comunidades en más de 125 países desde que inició sus operaciones en 1992. Estas donaciones están teniendo un impacto directo en la biodiversidad, la mitigación y la adaptación al cambio climático, los recursos terrestres y acuáticos y el uso de productos químicos, a la vez que se ocupan de los medios de subsistencia. Las donaciones y el PPD en general se usan de forma eficaz y pertinente.

La ADOPCIÓN GENERALIZADA se da mediante diversos mecanismos – principalmente la réplica, la ampliación y la incorporación– específicos a cada país y lugar

El PPD creó una estructura y un sistema que están comprometidos no sólo con el logro de beneficios ambientales mundiales, sino que también aborda los objetivos socioeconómicos de mejorar los medios de subsistencia, reducir la pobreza, promover la igualdad entre géneros y empoderar a la mujer. La estructura y el sistema del PPD incluyen a personas e instituciones capacitadas, competentes y comprometidas a nivel mundial, nacional y local. El sistema se asegura de que las políticas mundiales se traduzcan en actividades a nivel local. Y los resultados a nivel local son bastante impresionantes, dados los altos porcentajes de proyectos que contribuyen a mantener los medios de subsistencia, reducir la pobreza y abordar los problemas de género. Sin embargo, hay muchos proyectos que no contribuyen a todos los objetivos socioeconómicos.

Los logros del PPD son replicados a escala local, se amplían e incorporan en los procesos de desarrollo local y, a veces, incluso en los nacionales. Esta repetición de los logros se produce con más frecuencia en aquellos países que tienen programas más maduros. La adopción generalizada se da a través de una serie de mecanismos, la mayoría de duplicación, ampliación a escala e incorporación, que son específicos a cada país y lugar. Muchos factores y partes interesadas intervienen en cada caso de adopción. A ese respecto, el factor más importante está en las actividades que desarrollan las partes interesadas nacionales, especialmente los coordinadores nacionales y los miembros de los comités directivos nacionales.

Conclusión 2:

La introducción de la graduación y de las políticas afines contribuyó a la evolución del PPD al plantear expectativas para los programas nacionales y su desarrollo con el transcurso del tiempo. Las nuevas políticas han generado mayores recursos para el PPD. Sin embargo, también han conllevado desafíos. Los criterios actuales para seleccionar a los países que cambiarán de categoría y pasarán a proyectos de gran escala no son óptimos.

Desde 2008, se ha implementado activamente la política de graduación del PPD y

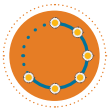
otras políticas del FMAM que orientan el acceso del PPD a los recursos del FMAM. Dicha implementación no sólo ha permitido que el PPD prosiga, sino que además ha contribuido a su expansión en términos de financiamiento total y cantidad de países, así como de otras oportunidades en materia de enfoques y alianzas.

Sin embargo, la forma en que se utilizan estas políticas y medidas ha tenido una serie de efectos negativos, incluyendo mayores demoras y costos de las transacciones, así como una creciente competencia con otras propuestas de proyectos del FMAM, con el riesgo de que el PPD se quede sin fondos. En el caso de los programas nacionales que han subido de categoría, los nuevos desafíos han incluido menor tiempo y flexibilidad para finalizar los programas nacionales y responder a los aliados locales y, probablemente, un enfoque general más vertical descendente con una identificación menor de la comunidad respecto al diseño y la gestión del programa nacional. Algunos de estos efectos pueden considerarse dificultades iniciales previsibles al incorporar y poner en operación políticas de esa importancia. Existe la oportunidad de aprovechar las fortalezas demostradas y abordar los debilidades que se hayan detectado.

En la actualidad, los programas nacionales de los países que ascendieron de categoría se implementan mediante la modalidad de PGE. Si bien esta práctica produce más flexibilidad en el país y aumenta los fondos disponibles en algunos países, tiene algunos aspectos negativos. Aquellos países con poca capacidad pueden tener que confrontar mayores desafíos al implementar la modalidad de PGE. Asimismo, en virtud de la estructura actual, la graduación no es conveniente para aquellos países que tiene una asignación del SATR baja ni para los países con capacidad limitada de preparar e implementar los PGE.

En la FO5, la selección de países susceptibles de pasar a clasificarse como PGE se basa en dos criterios que no son óptimos y resultan demasiado limitados: la antigüedad del programa y su tamaño general en términos de donaciones acumuladas. Una amplia serie de factores afectan la madurez de un programa nacional y no siempre hay avances constantes con el paso del tiempo. Entre la partes interesadas del FMAM, existe una opinión generalizada de que la madurez del programa no está sólo, o primordialmente, vinculada con su antigüedad y la cantidad de donaciones recibidas. Si los criterios de selección no son adecuados, se corre el riesgo de elegir países donde el contexto y la capacidad local no sean favorables para la graduación o no elegir países cuyo contexto y capacidades sean óptimas para subir de nivel. Como ya se indicó, si bien se incorporaron dos criterios nuevos para la FO6, estos no cambian la esencia de esta conclusión.

Un amplio abanico de **FACTORES** afecta la madurez de un programa nacional y los avances a lo largo del tiempo no siempre son constantes



Conclusión 3:

El PPD, en su calidad de programa mundial que actúa a nivel nacional y local y liderado por las bases, debe alinearse con las prioridades nacionales y locales, así como las del FMAM y el PNUD. En este contexto, el PPD se ha mantenido coherente a la vez que seguía siendo flexible. No obstante, las distintas perspectivas y los contextos cambiantes crean tensiones. No se ha actualizado la visión global o de largo plazo del PPD.

El PPD no sólo tiene que alinearse con las políticas y prioridades del FMAM y del PNUD, sino que además tiene que adaptarse a políticas y prioridades nacionales y locales múltiples y diversas, que varían según el lugar y el país del que se trate. A pesar de ello, hay un alto grado de pertinencia en las prioridades y los programas del PPD, que combinan aspectos relativos al medio ambiente mundial, el medio ambiente local, el empoderamiento comunitario, la pobreza y los medios de subsistencia, y los problemas de género.

Las diferentes partes interesadas tienen opiniones distintas sobre cómo EQUILIBRAR los objetivos de beneficios ambientales mundiales y medios de subsistencia

Hay diferentes opiniones entre las partes interesadas del PPD, incluidos los planificadores y gestores mundiales y locales, con respecto al PPD y sus componentes y las relaciones entre ambos; tales diferencias se traducen en distintas expectativas en cuanto a lo que el PPD debe ser y hacer como programa ambiental mundial. Cabe destacar que las distintas partes interesadas tienen puntos de vista diferentes respecto a la forma de equilibrar los objetivos de beneficios ambientales mundiales y de medios de subsistencia, así como en qué medida puede haber soluciones de compromiso entre estos dos objetivos. Otra fuente de opiniones divergentes es la manera y medida en que el PPD debe aspirar a una adopción generalizada.

El contexto global del PPD ha cambiado desde sus comienzos en 1992. Las políticas y prioridades que impulsan al programa han evolucionado desde que se iniciara hace más de 20 años. Cada programa nacional ha seguido caminos únicos que no han sido lineales. La visión mundial del PPD no ha sido objeto de una actualización para adaptarse a tales cambios.

Conclusión 4:

Las estructuras de gobernanza y gestión del PPD han sido adecuadas, pero se ven cada vez más limitadas por un contexto que cambia más rápido que nunca. El carácter corporativo que tiene el PPD dentro del FMAM y la función y el valor agregado del PNUD como agencia del FMAM no están bien definidos.

La estructura de gobernanza y gestión del PPD ha evolucionado junto con el propio programa y ha sido, en general, eficaz para apoyar al PPD. Pero han surgido algunas debilidades desde 2008. La ausencia de un mecanismo para las interacciones de alto nivel entre el FMAM y el PNUD afecta la claridad de los objetivos del programa. El proceso de graduación ha conllevado tensiones en la estructura de gobernanza y gestión, y esas tensiones podrían crecer a medida que aumenta la cantidad de países que suben de categoría. El hecho de definir al PPD como programa o modalidad corporativa todavía no ha contribuido a moldear una visión o expectativa para el PPD.

El PNUD añade un gran valor al PPD, como, por ejemplo, al brindar un marco de gestión y una infraestructura de implementación;

al apoyar cuestiones sustanciales a escala mundial y, en muchos países, al prestar apoyo técnico a cuestiones como el medio ambiente mundial, la pobreza, el género, el desarrollo de capacidad, la gestión del conocimiento, el SyE y la adopción generalizada. No obstante, como agencia del FMAM, no se optimiza el valor agregado del PNUD. El PPD no está incorporado en la programación mundial del PNUD y los vínculos entre las iniciativas del PPD para el medio ambiente, la gobernanza, la pobreza y el género y las del PNUD no están bien establecidos. A nivel nacional, en muchos países, no se considera al PPD como parte integral del programa y de las actividades nacionales del PNUD. A nivel mundial y nacional, no se ha explorado ni desarrollado bien la identidad y función del PNUD como agencia del FMAM para un programa corporativo.

La gestión del PNUD de los países que han subido de categoría ha sido diferente de la del resto del PPD. Durante la mayor parte del periodo analizado, la implementación del PPD mediante dos mecanismos separados (como PGE y a través del CPMT) menoscabó la gestión del conocimiento y complicó el SyE. Hace poco, el PNUD ha introducido varios cambios importantes en los dispositivos de gestión del programa a nivel central, con la intención de combinar ambos mecanismos. A medida que aumenta la cantidad de países graduados, esta disparidad en la gestión podría convertirse en un problema cada vez más importante, corriéndose el peligro de que el programa se divida en dos (o más) PPD, con lo cual se socavaría su eficacia y eficiencia.

Conclusión 5:

A pesar de lograr importantes avances, el SyE no respalda de manera adecuada la toma de decisiones y sigue siendo demasiado complejo.

Desde 2008 se han logrado avances importantes en el sistema de SyE del PPD, especialmente a nivel mundial. Pero el carácter complejo del PPD implica que todavía hay debilidades en relación con el seguimiento y evaluación del impacto del programa. También hay debilidades importantes a nivel nacional y de proyecto. En la actualidad, el sistema de SyE no está en condiciones de brindar un panorama claro del impacto del PPD en el medio ambiente mundial. Es más, cuestiones emergentes, tales como la pobreza, el género, la adopción generalizada y las soluciones de compromiso imponen cargas adicionales al sistema de SyE.

El problema no reside en la falta de recursos. Más bien, lo que se necesita es una mayor concentración y mejor uso de los recursos y de la información del SyE. Hay una oportunidad de que el FMAM y el PPD continúen desarrollando herramientas y sistemas innovadores y más sencillos de SyE que se adapten mejor a las necesidades y los recursos del programa.

Temas emergentes, como abordar la pobreza, la cuestión de género, la adopción generalizada y las soluciones de compromiso, imponen cargas adicionales al

SISTEMA DE SYE

EL CAMINO

La evaluación hace cuatro recomendaciones. La Secretaría del FMAM y la unidad del FMAM-PNUD en la Dirección de Políticas y de Apoyo a Programas prepararon una respuesta de gestión.

Al FMAM

Recomendación 1

Revitalizar el Comité Directivo del PPD para que apoye una reflexión estratégica de alto nivel al elaborar la visión de largo plazo del PPD, fomente el diálogo entre el PNUD y el FMAM, y asesore al Consejo, cuando corresponda, en materia de decisiones estratégicas.

El PPD ha seguido siendo un programa pertinente, eficaz y eficiente; pero en algunas áreas carece de claridad en cuanto a las expectativas del programa y su evolución a largo plazo. La revitalización del Comité Directivo mundial –el cual incluiría a la Secretaría del FMAM, el PNUD y UNOPS, un representante de la red de ONG del FMAM y/o, cuando corresponda, otros miembros– proporcionaría un foro para aclarar la visión de largo plazo del PPD, los futuros métodos de graduación (incluidos los criterios correspondientes), la definición del papel que cumple una adopción generalizada en el PPD, el equilibrio entre los beneficios ambientales mundiales y los objetivos socioeconómicos y otras cuestiones que pudieran surgir. El comité revitalizado podría ayudar a la definición del carácter corporativo del PPD en el FMAM, aclarando la función y las responsabilidades del PNUD como agencia del FMAM que implementa uno de sus programas corporativos y la formulación de una estrategia para optimizar el valor agregado del PNUD. Cuando se requiera tomar decisiones políticas, el Comité Directivo prestaría servicios de asesoramiento al Consejo del FMAM. En el último taller de consultas de las partes interesadas que trató el borrador de la evaluación, se informó al equipo de evaluación que se han entablado conversaciones respecto al futuro mandato de un Comité Directivo revitalizado, siguiendo la recomendación del informe final del ERG5, que, a su vez, se basó en el informe de la primera fase de esta evaluación conjunta.

A SEGUIR

Algunos de estos temas podrían se tratados también en un foro más amplio, por ejemplo, en un taller internacional en el que podrían participar los responsables de tomar decisiones y de implementar el PPD, así como otras partes interesadas y asociados de programas nacionales seleccionados. Las actas de dicho foro de alto nivel podrían ser presentadas ante el Consejo del FMAM para su consideración.

Respuesta de la Dirección

Apoyamos la recomendación del informe de evaluación y hemos comenzado el proceso de revitalización del Comité Directivo del PPD. Se ha debatido un nuevo mandato que define el papel de Comité como un foro que puede aclarar la visión de largo plazo del PPD así como otros temas estratégicos.

Estamos de acuerdo en que el Comité Directivo del PPD supervise una actualización de la visión corporativa y la estrategia a largo plazo del PPD. El Comité Directivo del PPD puede organizar, en función de las necesidades, foros más amplios en temas estratégicos clave para incorporar al debate a otras partes interesadas y asociados. Los insumos de estas consultas nutrirán las orientaciones estratégicas del Comité sobre el PPD así como la preparación de documentos del Consejo, según convenga.

Al FMAM y al PNUD

2 Recomendación

Continuar con la graduación, aprovechando las fortalezas y subsanando las debilidades que se han identificado. Los criterios para la selección de países que suben de categoría deberán ser objeto de una revisión.

La graduación deberá considerarse un proceso constante, en el que los programas nacionales maduran, adquieren capacidad y evolucionan en materia de alianzas, cofinanciamiento y grado de generalización para alcanzar eventualmente el estatus de país graduado. La consolidación del proceso deberá ser lo suficientemente flexible como para equiparar las condiciones prevalentes en todos los países participantes, manteniendo incentivos para que todos y cada uno de los programas nacionales evolucionen. Se deberán replantear los criterios de graduación y presentar al Consejo del FMAM recomendaciones para modificarlos. El Comité Directivo del PPD y/o las actas de la conferencia internacional mencionada en la Recomendación 1 proporcionarán la información necesaria para esta revisión.

La modalidad de PGE para los países que se han graduado deberá ser modificada para maximizar los efectos positivos y minimizar los negativos. Esta modificación podría incluir el uso de procedimientos innovadores que:

- permitan al PGE seguir la "modalidad de ejecución evolutiva anual" del PPD en vez de limitarse a plazos fijos;
- asegurar que la sociedad civil siga estando al mando del PPD, aun cuando ya no sea el único en esa posición;
- dejar que grupos de países graduados implementen sus programas nacionales del PPD mediante un solo PGE plurinacional, como se hizo con los países no graduados con asignaciones SATR 1 y SATR 2; y
- dejar que los países más maduros con pequeñas asignaciones SATR puedan subir de categoría, pero sin dejar de usar los fondos básicos del PPD, con la esperanza de alcanzar una combinación de las características y los beneficios de la modalidad de PGE con el uso de los fondos básicos del PPD.

Si bien todos los países debieran estar en condiciones de adoptar el estatus de graduado, la reclasificación debería ser voluntaria en el caso de los PMD y PEID.

En cuanto a los países no graduados, el proceso de acceso a los fondos del SATR por medio de un proyecto mundial debería cambiar para minimizar las demoras e incertidumbres, así como para reducir la competencia actual por el financiamiento del FMAM entre las partes interesadas a nivel país.

Respuesta de la Dirección

El PNUN y el CPMT continuarán perfeccionando la puesta en práctica de la política de graduación en consulta con la Secretaría del FMAM. Acogemos con satisfacción las cuatro propuestas listadas bajo esta recomendación y trabajaremos con la Secretaría del FMAM para diseñar y ejecutar los cambios recomendados en el FMAM-7, en particular para asegurar que son completamente conformes con las directivas operacionales del PPD.

Estamos de acuerdo con la recomendación de que la graduación siga siendo voluntaria para los PMA y los PEID y de que los cambios al proceso de acceso a los fondos SATR de los países que no han subido de categoría mediante proyectos mundiales sean claras y objeto de un acuerdo.

Al PNUD

Recomendación 3

Garantizar que el PPD se implementa en virtud de un solo marco de programas coherente y global.

Todos los programas nacionales del PPD, se hayan graduado no, deberán ser implementados bajo un único marco de programa global coherente. A medida que los programas nacionales pasen de estar meramente financiados por los fondos básicos a tener un acceso creciente a los recursos del SATR del FMAM y, en última instancia, a subir de categoría para su ejecución como PGE, el tipo y nivel de apoyo del PNUD y del CPMT deberán evolucionar como una constante dentro de ese marco único, coherente y mundial para la gestión de programas.

Asimismo, en consonancia con la estrategia para optimizar el valor agregado del PNUD como agencia que implementa el PPD, y como se ha mencionado en la recomendación 1, el PNUD debería brindar orientación al PPD y a los representantes residentes del PNUD para fortalecer las sinergias que hay entre la programación de ambos programas a nivel país, reconociendo al mismo tiempo las particularidades del PPD como programa corporativo del FMAM.

Respuesta de la Dirección

Estamos de acuerdo con la recomendación de que el Comité Directivo del PPD supervise cómo puede ser implementado el PPD bajo un único marco de programa global coherente. Este proceso ya ha comenzado, tanto con los programas nacionales que no han subido de categoría como con aquellos que sí lo han hecho, que son supervisados por una única unidad del FMAM-PNUD desde enero de 2014. También se ha apoyado la política de que los programas nacionales graduados continúen siguiendo las directivas operacionales del PPD. Los talleres regionales de la FO6 del PDD para orientar a los programas nacionales respecto a la dirección estratégica, las prioridades, los resultados esperados y las metas para el FMAM-6 incluyen a ambos, programas nacionales graduados y no graduados. El PNUD enviará mensajes adecuados a sus oficinas en los países para fortalecer las sinergias entre los programas del PNUD y del PPD a nivel de país reconociendo al mismo tiempo las particularidades del PPD como programa corporativo del FMAM.

Al PNUD y CPMT

Recomendación 4

Continuar las actividades tendientes a mejorar el SyE mediante la creación de herramientas de SyE más simples y útiles y con actividades que equilibren la necesidad de medir con la de prestar apoyo a las comunidades locales para afrontar los problemas ambientales.

Guiados por la Secretaría del FMAM, el PNUD y el CPMT deberán seguir fortaleciendo y simplificando el SyE. El CPMT debería acelerar la actualización de su marco de SyE, concentrándose en la simplificación y alineación de los indicadores y herramientas para seguir y validar los avances hacia los objetivos estratégicos del PPD, según corresponda en los distintos niveles (mundial, nacional y local). Existe la oportunidad de desarrollar y desempeñar una función de seguimiento más práctica mediante el uso de herramientas y sistemas de SyE sencillos e innovadores, que se adapten a las necesidades, los recursos y el foco comunitario del PPD, y que alcancen un equilibrio financiero y operativo entre la necesidad de medir y la de prestar apoyo a las comunidades locales para afrontar los problemas ambientales de importancia mundial. Una posible fuente de inspiración para los indicadores a nivel de localidad es la actual cooperación entre el PPD y el programa COMDEKS.

Como resultado del marco de SyE revisado, las exigencias de seguimiento que recaen en los coordinadores y beneficiarios nacionales de las donaciones deberán reducirse en general, pero deberían contribuir a tener una idea

más clara de los proyectos y los avances a nivel nacional. El CPMT debería considerar la contratación rápida de un oficial sénior de SyE para que trabaje a tiempo completo y cuya tarea principal sería desarrollar e implementar el marco modificado.

Respuesta de la Dirección

El CPMT, junto con el coordinador mundial del FMAM-PNUD para los programas nacionales graduados, ha mantenido una serie de reuniones técnicas con el objetivo de diseñar e instituir un sistema de SyE más eficaz. Se ha avanzado mucho en el desarrollo de funciones de seguimiento más prácticas, adaptadas a las necesidades, los recursos y el foco comunitario que tiene el PPD. Actualmente, está en curso un proceso de simplificación de las funciones de SyE del programa mediante la creación de un sistema con indicadores adecuados e identificados a nivel mundial, nacional y de proyectos de donación, que estará finalizado, después de su puesta a prueba y adaptación, hacia principios de 2016. En la FO6, el SyE estará más orientado al impacto y contribuirá a una gestión adaptable a diferentes niveles. Se crearán recursos y herramientas de SyE más focalizados a nivel comunitario, nacional y mundial para el CPMT y el equipo de coordinación mundial de programas graduados.

El diseño de la FO6 del PPD se basa en este marco, como se estipula en el formulario de información del proyecto (FIP) de la FO6 aprobado recientemente, con el objetivo de 1) hacer que las donaciones del PPD se concentren en iniciativas estratégicas claras basadas en prioridades nacionales y mundiales y que puedan lograr impactos estratégicos; 2) hacer que las donaciones del PPD se concentren en determinadas áreas terrestres y marinas, en las que las líneas de base y los indicadores puedan ser seleccionados y monitoreados de manera adecuada para que sean capaces de mostrar su impacto a lo largo del tiempo, y 3) reducir la dispersión en la concesión de las donaciones del PPD de seis áreas focales que abarcan 10 objetivos inmediatos a solo cuatro temas prioritarios que promuevan estrategias de área multifocales en relación con los paisajes marinos y terrestres seleccionados en el país. La planificación de gestión del CPMT para la FO6 incluye añadir al equipo un experto en SyE para que lidere el desarrollo e implementación de un marco de SyE mejorados para el programa. Esto se hará en colaboración con el asesor de evaluación y gestión de resultados del FMAM-PNUD y el Grupo de Impacto para el Desarrollo del PNUD.

Las Oficinas de Evaluación Independientes del FMAM y del PNUD

En el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la evaluación es esencial para ayudar a los países a lograr simultáneamente la erradicación de la pobreza y una reducción significativa de las desigualdades y la exclusión. Al generar evidencias objetivas, la evaluación ayuda al PNUD a lograr una mayor rendición de cuentas y facilita un mejor aprendizaje de las experiencias del pasado. La Oficina de Evaluación Independiente (OEI) promueve la rendición de cuentas y el aprendizaje realizando evaluaciones independientes a nivel mundial, regional y nacional, así como con evaluaciones temáticas de especial importancia para la Organización. Además, promueve el desarrollo de capacidades nacionales de evaluación y proporciona un apoyo fundamental al trabajo del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG, por sus siglas en inglés).

La Oficina de Evaluación Independiente (OEI) del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) es una unidad independiente que tiene como papel principal asegurar la función de evaluación independiente en el seno del FMAM. La OEI intenta lograr los objetivos de una rendición de cuentas y un aprendizaje mejorados. Su principal función es evaluar de manera independiente la eficiencia, la eficacia, la pertinencia, el impacto y la sostenibilidad del FMAM. La OEI fija estándares mínimos de seguimiento y evaluación en el FMAM para garantizar una medición mejorada y coherente de sus resultados. Además, en total cooperación con las unidades pertinentes de las agencias del FMAM, ofrece un control de calidad de los requisitos mínimos de las prácticas de seguimiento y evaluación en el FMAM y monitorea la implementación de las decisiones del Consejo respecto a las recomendaciones de la evaluación. La OEI apoya el intercambio de conocimientos y el seguimiento de las recomendaciones de evaluación, además de participar en el desarrollo y mantenimiento de un amplio sistema de conocimientos basado en los hallazgos y las lecciones de la evaluación.

Resumen: Evaluación conjunta del Programa de Pequeñas Donaciones realizada por el FMAM y el PNUD

Oficina de Evaluación Independiente
Fondo para el Medio Ambiente Mundial
1818 H Street, NW Washington, DC 20433, EE. UU.
www.gefeo.org

/gefieo_tweets

/gefieo

Oficina de Evaluación Independiente
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
220 E 42nd Street, Nueva York, NY 10017, EE. UU.
www.undp.org/evaluation

/UNDP_Evaluation

/ieoundp

/evaluationoffice