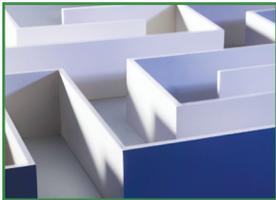


Evaluación del ciclo de actividades y modalidades del FMAM



La mayor parte del respaldo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) se ha proporcionado a través de proyectos; no obstante, en general se considera que el ciclo de preparación, evaluación inicial y aprobación de proyectos es complejo, largo y costoso. La necesidad de simplificar este ciclo ha sido señalada prácticamente desde el nacimiento del FMAM, pero ninguno de los múltiples intentos de reformar el conjunto de procedimientos del FMAM—iniciados en 1998—ha contribuido significativamente al cambio. En el ciclo de actividades del FMAM, los requisitos y puntos de decisión del Fondo se superponen con los ciclos de proyecto normales de cada uno de los Organismos y Entidades del FMAM en las etapas de generación de la idea, preparación, aprobación y supervisión, y terminación y evaluación.

El objetivo de esta evaluación consistió en ayudar a mejorar la efectividad, la eficacia en función de los costos y la eficiencia de las operaciones del FMAM. Se realizó conjuntamente con las oficinas de evaluación de los 10 Organismos y Entidades de Ejecución, con la orientación general de la Oficina de Evaluación del FMAM.

Hallazgos

La gestión del ciclo del FMAM está a la zaga de las prácticas recomendadas internacionales y la excesiva duración del ciclo de actividad del FMAM influye negativamente en la credibilidad del Fondo como un socio interesante. Este desempeño deficiente se debe a un complejo conjunto de cuestiones interrelacionadas que involucran a prácticamente todos los participantes en las actividades del FMAM. La difusión irregular de la información y la falta de transparencia en las actividades del Fondo agravan estas causas básicas.

El ciclo de actividades del FMAM no es eficaz y la situación ha empeorado. El ciclo del FMAM no es eficaz para producir proyectos en el plazo esperado. En enero de 2006 habían comenzado menos del 40 por ciento de los 1.926 proyectos

propuestos. En las etapas del ciclo no se preparan los documentos necesarios y al FMAM le toma mucho tiempo llegar a la decisión de dar el visto bueno al proyecto para pasar a la siguiente etapa. Es frecuente que las propuestas presentadas para aprobación sean de un período de reposición anterior, lo cual tiene efectos negativos en la esencia innovadora y catalítica del FMAM.

Luego de 16 años, la tasa de proyectos completados es del 16 por ciento del total de 1.292 propuestas de proyectos ordinarios. También se descartan propuestas durante el ciclo (18 por ciento del total de los proyectos regulares).

El ciclo de actividad del FMAM no es eficiente y la situación ha empeorado.

La duración media del ciclo ha aumentado durante todos los períodos de reposición de recursos del FMAM. En el caso de los proyectos regulares aprobados durante la primera reposición (FMAM-1), el plazo transcurrido entre la aprobación de financiamiento del Bloque A del Servicio de Formulación y Preparación de Proyectos para la preparación de la idea del proyecto hasta el inicio de éste era de 36 meses en promedio. Dicho plazo aumentó a 50 meses en el FMAM-2 y a 66 meses en el FMAM-3. El mayor incremento en el tiempo transcurrido se produce antes de la aprobación del proyecto, durante el examen de la idea del proyecto, la formulación y la evaluación inicial. Las demoras en el procesamiento de los proyectos del FMAM se deben al aumento de la complejidad del FMAM, la duplicación y la falta de sincronización en el ciclo, la carga adicional que suponen los procedimientos del FMAM, la multiplicidad de barreras de control y la falta de confianza de los asociados.

El ciclo de actividad del FMAM no es eficaz en función de los costos.

En la evaluación no se encontró relación entre el tiempo destinado a las propuestas en el ciclo y las consiguientes calificaciones del desempeño obtenidas durante la ejecución o la terminación. Así pues, no existen pruebas de que lleve más tiempo formular las propuestas deficientes o que el tiempo adicional que se dedica a las propuestas antes de la aprobación dé lugar a proyectos más exitosos.

Se dedican esfuerzos considerables a obtener la calidad en los papeles pero se logra poco valor agregado en términos apreciables. Los proyectos del FMAM experimentan los mismos desafíos de ejecución que otros proyectos de ayuda. Los retrasos en el ciclo durante la aprobación y la evaluación inicial originan interrupciones entre la preparación y la ejecución del proyecto.

Las modalidades del FMAM no han utilizado completamente las tendencias de los Organismos y Entidades del FMAM y los países asociados orientadas hacia nuevas formas de colaboración, el fomento de la identificación con los programas y la promoción de la flexibilidad, la eficiencia y los resultados. La reciente proliferación de nuevas modalidades (y la terminología conexas) en el FMAM está vinculada a la incapacidad del ciclo habitual de responder a las distintas necesidades. Es necesario contar con mayor claridad respecto de los términos, las definiciones, la aplicación y las políticas asociadas a los distintos tipos de proyectos y modalidades del FMAM. En respuesta a la necesidad de tener una visión a largo plazo y apoyo por parte del FMAM, se deberían utilizar más sistemáticamente herramientas como los marcos programáticos, los proyectos globales y los proyectos en tramos o fases.

Recomendaciones

No existe una solución fácil para mejorar el ciclo de actividades del FMAM. En realidad, se necesita llevar a cabo una revisión completa, manteniendo la calidad y los atributos del financiamiento del FMAM. Las recomendaciones fueron las siguientes:

- Garantizar la calidad mediante un mayor énfasis en la gestión basada en los resultados durante la ejecución, con la correspondiente reducción de la información detallada que se exige actualmente en las etapas de formulación y evaluación inicial del ciclo.
- Garantizar que la etapa de identificación del proyecto esté orientada especialmente a establecer la elegibilidad del proyecto, la existencia de recursos y la aprobación del país.
- El programa de trabajo presentado al Consejo del FMAM debe tener carácter estratégico.
- Lograr que las propuestas de proyectos cabalmente documentadas puedan presentarse en todo momento para la aprobación del Funcionario Ejecutivo Principal del FMAM.

La transformación del ciclo debería hacer que aumenten la transparencia y la previsibilidad, y que disminuyan los costos de operación. Los avances recientes en materia de capacidad institucional y cofinanciamiento sientan las bases para una nueva forma de hacer negocios. Los siguientes principios pueden aplicarse para lograr la simplificación general:

- Coherencia con el Instrumento Constitutivo del FMAM con respecto a las modalidades operacionales
- Utilización de las ventajas comparativas de los distintos componentes del sistema del FMAM
- Trabajo en el contexto del nuevo Marco de asignación de recursos
- Creación de parámetros de referencia sobre el desempeño para el ciclo
- Seguridad de contar con métodos de seguimiento habitual y selección de propuestas
- Margen para propuestas que están muy insertas en enfoques programáticos

Seguimiento

En junio de 2007, el Consejo del FMAM aprobó un nuevo ciclo de proyectos de aplicación inmediata, observando que el ciclo garantiza la supervisión del Consejo, la autoridad del Funcionario Ejecutivo Principal para determinar los contenidos de los programas de trabajo y el examen, por parte del Consejo, de los documentos finales del proyecto antes de ser presentados al Funcionario Ejecutivo Principal del FMAM para su aprobación.

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

La *Evaluación conjunta del ciclo de actividades y modalidades del FMAM* (Evaluation Report No. 33, 2007) está disponible en el sitio Web de la Oficina de Evaluación del FMAM en www.thegef.org (en la sección de Publicaciones). Por mayor información, sírvase comunicarse con la Oficina de Evaluación del FMAM en gefevaluation@thegef.org.