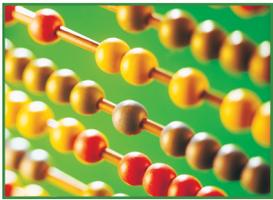


Evaluación de la determinación de los costos incrementales



El financiamiento de los costos incrementales es el principio rector de las operaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM),

que financia los costos incrementales o adicionales que acarrea transformar un proyecto con beneficios nacionales/locales en otro que conlleve también beneficios para el medio ambiente mundial. El 'principio' del financiamiento de los costos incrementales fue concebido originalmente para garantizar que los fondos del FMAM no reemplazaran a la financiación para el desarrollo que ya se otorgaba, sino que se destinaran a suministrar recursos nuevos y adicionales para producir beneficios convenidos para el medio ambiente mundial. Todos aquellos que tienen relación con el FMAM reconocen que la aplicación de ese principio resulta complicada y no ha sido transparente.

La operacionalización del principio de los costos incrementales ha sido una de las "cajas negras" del ciclo de los proyectos del FMAM. Ha habido mucho desconcierto respecto de cómo interpretar la determinación de dicho costo: ¿Es un cálculo numérico utilizado para fijar los fondos que recibirá un proyecto o una evaluación cualitativa para justificar montos de financiamiento previamente acordados? Además, las partes interesadas mencionaron repetidamente que el proceso carece de transparencia y que frecuentemente está dominado por los consultores internacionales.

En junio de 2005, la Oficina de Evaluación del FMAM formuló una propuesta y llegó a un acuerdo con el Consejo del FMAM para llevar a cabo una evaluación breve y focalizada de la determinación de los costos ambientales. Esta evaluación se basaría en las conclusiones de los estudios sobre programas relacionados con las esferas de actividad y en la evaluación de la función de los beneficios locales en los programas para el medio ambiente mundial. Además, serviría como complemento de otras actividades del programa de trabajo de la Oficina de Evaluación del FMAM, como la evaluación conjunta del ciclo de actividades y modalidades del FMAM.

Los objetivos primordiales de esta evaluación consistieron en evaluar los procesos y metodologías empleados para

la determinación de los costos incrementales y el proceso de negociación de estos costos. En consonancia con tales objetivos, se estudiaron los siguientes aspectos de los costos incrementales: (1) la presentación de información en un anexo, (2) el proceso de determinación en cuanto a su enfoque operativo y contenido, (3) el proceso de negociación, y (4) los enfoques, metodologías y requisitos para la determinación y la presentación de informes acerca de dichos costos, a fin de establecer si son apropiados y suficientes.

Para la evaluación se utilizaron metodologías cuantitativas y cualitativas a los efectos de estudiar las cuatro dimensiones anteriormente mencionadas y extraer las conclusiones.

Hallazgos

- **El principio del financiamiento incremental sigue teniendo plena vigencia en los proyectos del FMAM.** Se utiliza un proceso de razonamiento o lógica sobre los costos incrementales (un proceso cualitativo e implícito) para justificar y acordar (o negociar) los beneficios mundiales y la selección de medidas que se tomarán para lograrlos, dentro del marco de un proyecto. Ese argumento se observa en la etapa de la idea del proyecto, que es muy anterior a aquel proceso, y asegura la consonancia entre los beneficios mundiales y las formas en que el proyecto garantizará esos beneficios y proporcionará financiamiento adicional para cubrir sus costos incrementales.
- **Los conceptos y procedimientos relacionados con los costos incrementales siguen rodeados de confusión y sin ser bien comprendidos.** Aún hay confusión acerca de si el costo incremental es una forma de lógica o razonamiento (principalmente cualitativo) o un cálculo cuantitativo, numérico. Las directrices dictadas por el FMAM a lo largo de los años nunca aclararon si reemplazaban o se sumaban a las anteriores, lo que agravó la confusión en torno a los requisitos exigidos.
- **La mayoría de los documentos de los proyectos presentan bajo nivel de calidad y cumplimiento cuando**

se los mide en relación con los requisitos del FMAM sobre la determinación y la presentación de informes acerca de los costos incrementales. Una de las razones del bajo nivel de cumplimiento es que rara vez se aplican las normas del FMAM en las que se sientan las bases para la determinación de los costos incrementales y los requisitos para la presentación de informes en anexos en los documentos de los proyectos; por otra parte, no hay “prácticas óptimas” comúnmente aceptadas para la determinación de los costos incrementales. En la evaluación se observó que, incluso en los casos en que los Organismos de Ejecución y proponentes de proyectos estaban al tanto de las directrices, las consideraban “complejas” y redactadas en una “jerga” o lenguaje demasiado “académico”; además, veían en ellas una constante falta de transparencia y claridad. En consecuencia, las directrices se dejaron de lado y se utilizaron ejemplos de proyectos anteriores (“jurisprudencia”) para dar forma a los proyectos de acuerdo con los requisitos del FMAM. Si bien la aplicación del aprendizaje específico en cada caso ha aumentado las posibilidades de interpretar la incrementalidad de manera personal y según el contexto, este método no puede ofrecer orientaciones adecuadas sobre cómo se realiza la evaluación y cómo se informa al respecto.

- **Tal como se las aplica actualmente, la determinación y la presentación de informes acerca de los costos incrementales no añaden valor al diseño, la documentación y la ejecución de los proyectos.** El cumplimiento de los requisitos mínimos relativos a la presentación de informes sobre costos incrementales no garantiza un proyecto de calidad. Por el contrario, la claridad en el razonamiento sobre los costos incrementales en la fase de conceptualización del proyecto y la identificación de los beneficios para el medio ambiente a nivel mundial sí lo garantizan. En la evaluación se observó que había una comprensión limitada, por parte de quienes participaban en la preparación de proyectos, sobre el cálculo de costos incrementales como un proceso que influye en el diseño del proyecto. El grueso del esfuerzo se destina a presentar información sobre el costo incremental, por tratarse de una parte que se exige en el documento del proyecto, antes que a relacionar dicho costo con el diseño del proyecto. La preparación del anexo suele efectuarse ex post facto, al cabo de la formulación del proyecto, y suele correr por

cuenta de expertos. El anexo sirve simplemente para sintetizar o repetir la información contenida en el texto principal del documento del proyecto.

Recomendaciones

- La determinación y la presentación de informes acerca de los costos incrementales deben dejar de ser requisitos para los proyectos del FMAM.
- Los argumentos relacionados con los costos incrementales en los objetivos y el diseño de los proyectos deben exponerse en la documentación apropiada, particularmente en la etapa de la idea del proyecto, durante la ejecución y a la terminación.
- Para identificar mejor los beneficios que las actividades del FMAM entrañan para el medio ambiente mundial se deben redoblar esfuerzos, en especial mejorar la difusión y aumentar la sensibilización acerca de las prioridades estratégicas y los objetivos de las esferas de actividad.

Seguimiento

En su respuesta, la Administración respaldó estas recomendaciones. El Consejo del FMAM consideró la evaluación y la respuesta de la administración, y decidió solicitar a la Secretaría del FMAM que presentara directrices revisadas que explicaran, en forma simplificada, cómo debían presentarse la base de referencia inicial, los costos incrementales y el cofinanciamiento de los proyectos. La Secretaría presentó las nuevas directrices operativas para aplicar el principio de los costos incrementales al Consejo del FMAM en junio de 2007 y éste las ratificó. Las orientaciones se centran en garantizar el razonamiento de los costos incrementales durante la etapa de diseño del proyecto y en responder a las recomendaciones que surgen de la evaluación.

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 de la Determinación del Costo Incremental* (Evaluation Report No. 34, 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.