

Evaluación conjunta del Programa de Pequeñas Donaciones



Foto: Raúl Murguía

El Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) es un instrumento del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)

que ha resultado eficaz en función de los costos y ha ayudado a los países receptores a generar beneficios para el medio ambiente mundial y, al mismo tiempo, atender las necesidades de subsistencia de las poblaciones locales.

Las Oficinas de Evaluación del FMAM y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) llevaron a cabo recientemente una evaluación conjunta del PPD con el propósito de determinar la importancia de los resultados del Programa para el FMAM y para las prioridades ambientales y de los países; la eficacia del PPD para generar beneficios para el medio ambiente mundial, y su eficiencia para comprometer la participación de agrupaciones comunitarias y organizaciones no gubernamentales.

La evaluación incluye los resultados de evaluaciones ex post y un análisis ex ante de la política de graduación del PPD. Dicho análisis fue solicitado por el Consejo del FMAM en su reunión de junio de 2007. Para la evaluación se recopilaban datos cualitativos y cuantitativos por medio de exámenes bibliográficos y documentales, estudios de casos sobre los programas en los países, un estudio de una muestra de proyectos, entrevistas con diversas partes interesadas y una encuesta en línea.

Hallazgos

Los resultados del PPD son ligeramente superiores a los de los proyectos de tamaño mediano y los proyectos regulares en lo que respecta a generar beneficios para el medio ambiente mundial, y considerablemente superiores en lo referente a la sostenibilidad de dichos beneficios. En efecto, el 93% de las donaciones para proyectos correspondientes a la tercera fase operativa del PPD fueron calificadas como satisfactorias en lo que respecta a los resultados generales.

En los países receptores, el PPD ha contribuido a llevar a cabo numerosas reformas institucionales y cambios

en las políticas que abordan problemas ambientales de alcance mundial. En los 22 estudios de casos examinados, el PPD ha contribuido a la formulación y/o aplicación de políticas mediante el establecimiento de relaciones con organizaciones civiles, autoridades de los gobiernos locales, provinciales y nacionales, instituciones académicas, otras organizaciones internacionales y el sector privado.

El PPD ha contribuido a generar beneficios para el medio ambiente mundial en forma directa al mismo tiempo que se abordan las necesidades de subsistencia de las poblaciones locales. Los datos disponibles indican que los beneficios ambientales del PPD y/o su aporte a procesos que probablemente generen beneficios de esa naturaleza son considerables, sobre todo en las esferas de la conservación de la diversidad biológica y el cambio climático.

El PPD ha realizado grandes avances en lo que respecta a la orientación de sus esfuerzos para ayudar a los pobres. El 55% de los proyectos correspondientes a la segunda fase operativa del PPD estuvieron dirigidos a los pobres, mientras que en la tercera fase esa tasa fue del 72%.

El PPD, especialmente en los países que han estado en el programa por más tiempo, promueve eficazmente el programa del FMAM. De los 22 programas nacionales examinados, se determinó que en 13 el PPD ha ejercido gran influencia en las políticas nacionales. La mayoría de estos países (11) han estado en el programa desde antes de 1999.

En todos los países examinados se observaron distintos tipos de interacción entre el PPD y otros proyectos del FMAM. El PPD interactúa con proyectos regulares y de tamaño mediano brindando apoyo a pequeños proyectos que tienen los mismos objetivos que aquéllos, respaldando o contribuyendo con el diseño y/o la ejecución de proyectos regulares y de tamaño mediano, ejecutando algún componente de un proyecto del FMAM, o generando resultados que posteriormente se aplican en mayor escala en tales proyectos o se incorporan a ellos.

Las prácticas del PPD relativas al intercambio de conocimientos han sido satisfactorias. Los conocimientos generados en el marco del PPD se difunden a todos los programas en los países a través de foros por Internet, publicaciones, visitas sobre el terreno, el sitio web del PPD, y la organización de talleres a nivel nacional, regional e internacional.

Aunque se han registrado grandes avances en materia de seguimiento y evaluación, es posible mejorar aún más ese aspecto. Tan sólo el 81% de las donaciones para proyectos incorporan actividades de este tipo en el diseño de los proyectos.

Con la política de graduación automática de los programas nacionales que tienen más de ocho años de antigüedad, se corre el riesgo de reducir la eficacia en función de los costos de toda la cartera del FMAM. La política de graduación automática del PPD se traducirá en que, para julio de 2010, más de 40 países dejarán de participar en el PPD. Si bien esta política permite concentrarse en programas más recientes y en el establecimiento de programas en países que aún no están incluidos en el PPD, también se corre el riesgo de perder otros que, en términos generales, son más eficaces en función de los costos que la cartera de proyectos regulares y proyectos de tamaño mediano del FMAM. Además, no hay garantía de que las iniciativas que se emprendan en el marco de estos programas continuarán en el tiempo o contarán con financiamiento.

Los costos medios de administración del PPD son más bajos cuando los programas en los países operan con un nivel de gastos de alrededor de US\$1 millón. Un análisis de los datos sobre los gastos de los programas en los países en el marco del PPD correspondientes a los ejercicios de 2006 y 2007 revela que la mayor eficacia en función del costo se alcanza cuando el nivel de gastos se sitúa entre US\$1 millón y US\$1,1 millones, teniendo en cuenta los países donde la capacidad de absorción es limitada. (El ejercicio del FMAM se extiende del 1 de julio al 30 de junio.) El tope de US\$600.000 establecido recientemente para las aportaciones anuales del FMAM al PPD por país significa que 34 de ellos perderán la oportunidad de operar a un nivel de máxima eficiencia de las aportaciones en lo que respecta a la administración de los costos.

El actual modelo de gestión del PPD ha llegado a su límite y no es adecuado para una nueva fase de crecimiento. La demanda de los servicios del PPD ha aumentado durante

la FO3, las necesidades de los programas en los países son ahora más diferenciadas y la ampliación del programa hace más difíciles las consultas con los programas en los países en el marco del PPD. El número de países en los que opera el PPD (actualmente son 101) se ha duplicado desde la primera fase operativa, y la Secretaría del FMAM ha pedido que en los próximos años se aumente a 124 el número de países.

Recomendaciones

- El nivel de los costos de administración debería establecerse sobre la base de los servicios prestados y la eficacia en función de los costos, y no a partir de un porcentaje arbitrario.
- Es preciso poner en marcha un proceso para modificar el sistema de gestión central del PPD de una manera que se adecue a la nueva fase de crecimiento y permita abordar los riesgos del aumento de la complejidad.
- Se debe reforzar la supervisión de los programas en los países.
- Se deben seguir mejorando las actividades de seguimiento y evaluación.
- Se deberían examinar los actuales criterios para acceder a los recursos del PPD a fin de mantener la eficacia en función de los costos.
- Para el FMAM-5 (2010–14) se debe revisar la política de graduación de los programas nacionales del PPD a fin de abordar los riesgos para los logros y la eficacia en función de los costos del FMAM, especialmente en los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados.

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 versión completa de la *Evaluación conjunta del Programa de Pequeñas Donaciones* (Evaluation Report No. 39, 2008) está disponible en el sitio web de la Oficina de Evaluación del FMAM, www.gefeo.org, en la sección de publicaciones (Publications). Para obtener más información, sírvase comunicarse con la Oficina de Evaluación del FMAM (gefevaluation@thegef.org).