

50.^a Reunión del Consejo del FMAM
7 al 9 de junio de 2016
Ciudad de Washington

Punto 8 del temario

POSIBLES CURSOS DE ACCIÓN SOBRE LA ACREDITACIÓN DOCUMENTO DE SEGUIMIENTO

Decisión que se recomienda al Consejo

El Consejo, tras haber examinado el documento GEF/C.50/07, *Posibles cursos de acción sobre la acreditación. Documento de seguimiento*, tomó nota de las conclusiones y el análisis presentados por la Secretaría y decidió reevaluar, al comienzo del séptimo período de reposición de los recursos del Fondo Fiduciario del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM-7), si es necesario poner en marcha un proceso de acreditación de un número limitado de organismos adicionales para cubrir las deficiencias estratégicas que se pudieran presentar.

RESUMEN

En su 49.^a reunión de octubre de 2015, el Consejo del FMAM solicitó que la Secretaría continuara trabajando en las cuestiones descritas en el documento del Consejo titulado *Posibles cursos de acción sobre la acreditación* (GEF/C.49/04), lo que incluía **“un análisis de las deficiencias geográficas y temáticas que se observen dentro de la alianza y de la eficacia de la estructura actual de la alianza del FMAM, con las debidas recomendaciones que se presentarán en la próxima reunión del Consejo, en junio de 2016”**.

En el documento del Consejo de octubre de 2015 se establecieron tres posibles cursos de acción principales sobre la acreditación: 1) no acreditar más organismos, 2) acreditar nuevos organismos pero solo mediante una ampliación estratégica limitada de la cantidad de entidades y 3) realizar una expansión amplia que dé lugar a un incremento significativo en el número de participantes. En el documento también se señalaron cuatro cuestiones de importancia central para tomar la decisión de acreditar nuevos organismos: cobertura regional y temática, competencia, eficiencia del sistema y participación de los organismos.

En este documento se presenta un análisis más avanzado de estas cuestiones claves y se llega a las siguientes conclusiones:

- a) **No se observan deficiencias geográficas importantes en la alianza del FMAM en lo que respecta a la cantidad de organismos que respaldan a cada país y la capacidad de los países para utilizar sus asignaciones de financiamiento del FMAM.** Los países de todos los tipos y regiones pueden acceder a los fondos del FMAM que les han sido asignados. Actualmente, el 91 % de los países receptores trabaja con dos o más organismos y el 76 % trabaja con tres o más organismos. El nivel de concentración de los organismos ha disminuido, ya que más entidades han pasado a formar parte de la alianza del FMAM (párrafos 6 a 13).
- b) **No hay grandes deficiencias temáticas en la alianza del FMAM en términos de disponibilidad de aptitudes técnicas.** Once o más organismos han ejecutado proyectos y programas en cuatro de las cinco áreas focales, mientras que en el área de productos químicos y desechos colaboran cinco organismos. (párrafos 14 a 17).
- c) **Los datos disponibles indican que una alianza ampliada implicaría mayores costos de operación derivados de la acreditación y la incorporación de las entidades, y la comunicación a través de una red más extensa** (párrafos 19 a 25).
- d) **La alianza del FMAM posee el conjunto de aptitudes necesarias para materializar las aspiraciones estratégicas del Fondo, como la capacidad para gestionar programas integrados con varias partes interesadas, promover la innovación y movilizar financiamiento privado.** Una cuestión clave será

determinar si el modelo de actividades optimiza la aplicación de estas aptitudes (párrafos 26 a 36).

- e) **Una mayor ampliación de la alianza del FMAM podría dar lugar a una reducción del nivel y la calidad de la participación de los asociados.** La alianza del FMAM se basa en una relación activa entre las distintas partes interesadas. Ese vínculo estrecho en la alianza ha sido un factor clave para la aplicación exitosa de las orientaciones estratégicas establecidas como parte del FMAM-6 y es esencial para hacer realidad las aspiraciones de la visión FMAM 2020 (párrafos 37 a 39).

A partir de este análisis se pueden extraer dos conclusiones principales. Primero, los datos no indican una necesidad de realizar nuevas acreditaciones cuando hace poco casi se ha duplicado la cantidad de organismos. Segundo, en vez de incrementar el número de organismos, tal vez sea necesario continuar estudiando en qué medida el modelo de actividades optimiza las sólidas capacidades de la alianza del FMAM.

Sobre la segunda conclusión se plantearon las siguientes cuestiones: si el FMAM ha optimizado su potencial para respaldar programas integrados además de los proyectos, si hay suficientes incentivos para obtener múltiples beneficios en distintas áreas focales en los proyectos y programas respaldados por el FMAM, y en qué medida las modalidades del FMAM se pueden adaptar a los modelos de actividades y las necesidades de integración de las instituciones financieras de desarrollo.

Es necesario señalar que la mayor parte de los datos presentados en este documento no refleja los resultados de la expansión más reciente de la alianza del FMAM. La acreditación de ocho organismos de proyectos del FMAM puede cambiar la situación actual y extender la cobertura geográfica y temática, pero también puede ampliar la competencia y los costos de operación de distintas partes interesadas que conforman la alianza del FMAM.

En vista de las conclusiones anteriores, la Secretaría recomienda que el Consejo reevalúe, al comienzo del FMAM-7, si es necesario poner en marcha un proceso de acreditación de un número limitado de organismos adicionales para cubrir las deficiencias estratégicas que se pudieran presentar.

ÍNDICE

Resumen	ii
Introducción	1
Parte I: Cobertura geográfica y temática.....	2
Cobertura geográfica	2
Cobertura temática	8
Parte II: La eficiencia y la eficacia de la alianza del FMAM.....	10
Eficiencia	10
Eficacia	12
Participación de toda la alianza del FMAM.....	18
Conclusiones	20
Recomendación	20

INTRODUCCIÓN

1. En su 49.^a reunión de octubre de 2015, el Consejo del FMAM solicitó que la Secretaría continuara trabajando en las cuestiones descritas en el documento del Consejo titulado *Posibles cursos de acción sobre la acreditación* (GEF/C.49/04), lo que incluía **“un análisis de las deficiencias geográficas y temáticas que se observen dentro de la alianza y de la eficacia de la estructura actual de la alianza del FMAM, con las debidas recomendaciones que se presentarán en la próxima reunión del Consejo, en junio de 2016”**.
2. **En el presente análisis se intentará tomar como base el documento de octubre de 2015 (pero no repetir sus contenidos)**. En dicho documento se establecieron tres posibles cursos de acción principales sobre la acreditación: 1) no acreditar más organismos, 2) acreditar nuevos organismos pero solo mediante una ampliación estratégica limitada de la cantidad de entidades y 3) realizar una expansión amplia que dé lugar a un incremento significativo en el número de participantes. También se señalaron cuatro cuestiones de importancia central para tomar la decisión de acreditar nuevos organismos: cobertura regional y temática, competencia, eficiencia del sistema y participación de los organismos.
3. A fin de contribuir al diálogo y a una posible decisión sobre los cursos de acción relativos a la acreditación, aquí se presenta un nuevo análisis de las principales cuestiones observadas. Este documento complementa los contenidos de *Evaluation of the Expansion of the GEF Partnership – First Phase* (GEF/ME/C.50/06) (Evaluación de la ampliación de la alianza del FMAM. Primera etapa), elaborado por la Oficina de Evaluación Independiente (OEI).
4. **Este documento está dividido en dos secciones principales que responden a la solicitud del Consejo:** i) cobertura geográfica y temática y ii) eficiencia y eficacia de la alianza del FMAM, más las conclusiones y recomendaciones.

PARTE I: COBERTURA GEOGRÁFICA Y TEMÁTICA

5. En esta parte del documento se analiza si hay deficiencias geográficas o temáticas de importancia en la alianza del FMAM que puedan generar la necesidad de acreditar nuevos organismos.

Cobertura geográfica

Mensaje principal: No se observan deficiencias geográficas importantes en la alianza del FMAM en lo que respecta a la cantidad de organismos que respaldan a cada país y la capacidad de los países para utilizar sus asignaciones de financiamiento del FMAM. Los países de todos los tipos y regiones pueden acceder a los fondos del FMAM que les han sido asignados. Actualmente, el 91 % de los países receptores trabaja con dos o más organismos y el 76 % trabaja con tres o más organismos. El nivel de concentración de los organismos ha disminuido, ya que más entidades han pasado a formar parte de la alianza del FMAM.

6. **El análisis que se ofrece a continuación se centra en determinar si los datos existentes indican deficiencias geográficas en la alianza del FMAM**, es decir, si la red recientemente ampliada de 18 organismos brinda servicios adecuados a los diferentes tipos y regiones de países donde funciona el FMAM. Específicamente, se analiza i) si los países de distintas regiones y situaciones utilizan plenamente los fondos del FMAM que les han sido asignados; ii) si los países de todos los tipos y regiones cuentan con suficientes opciones de organismos para cubrir sus necesidades, y iii) cómo ha evolucionado la concentración de organismos en las regiones y los grupos de países desde que se amplió la alianza.

7. **Con respecto a la utilización de los fondos del FMAM, los países de todos los tipos y regiones pueden acceder a los fondos del FMAM que les han sido asignados.** Por ejemplo, aunque los países menos adelantados (PMA) y los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) se enfrentaron a desafíos en la programación de sus asignaciones durante el FMAM-4, las tasas de utilización de ambos grupos de países fueron superiores al 90 % en el FMAM-5. De manera similar, los Estados frágiles¹ lograron utilizar exitosamente sus asignaciones del FMAM-5 y la tasa promedio de utilización fue del 90 % (véanse los gráficos 1 a 3):

¹ De conformidad con la lista unificada de situaciones de fragilidad del Banco Mundial para el ejercicio de 2016: <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/7/700521437416355449/FCSlist-FY16-Final-712015.pdf>.

Gráfico 1: Asignación y utilización de los fondos del FMAM en PMA en el FMAM-4 y el FMAM-5

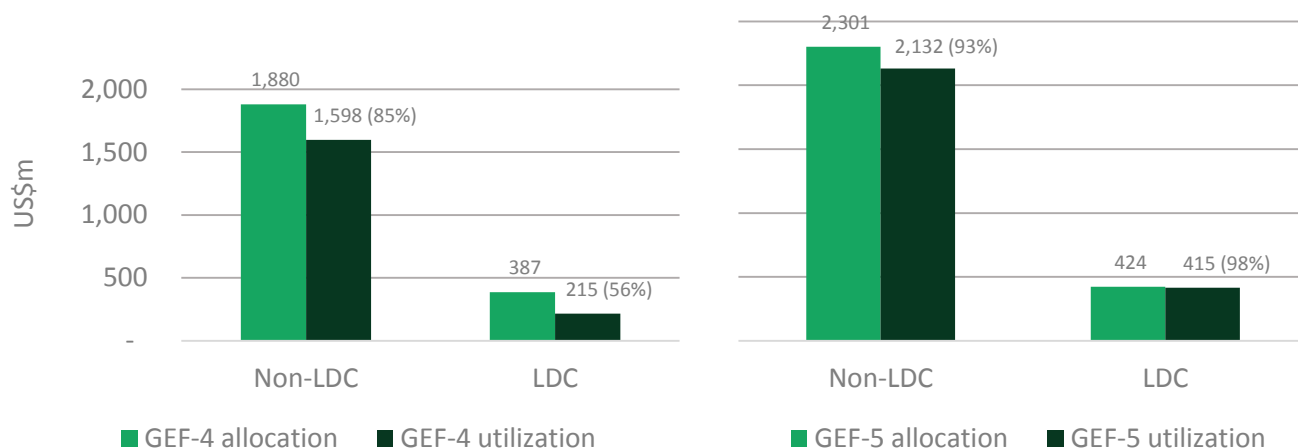


Gráfico 2: Asignación y utilización de los fondos del FMAM en PEID en el FMAM-4 y el FMAM-5

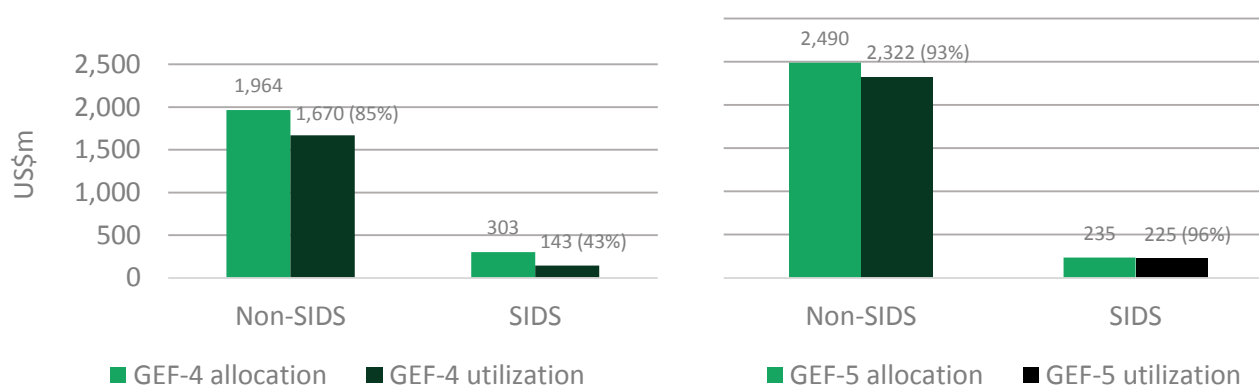
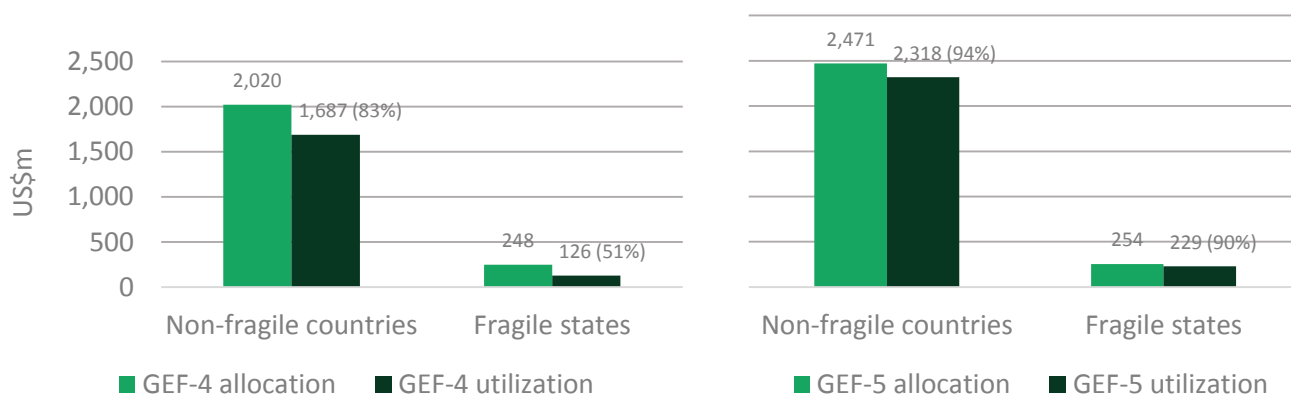
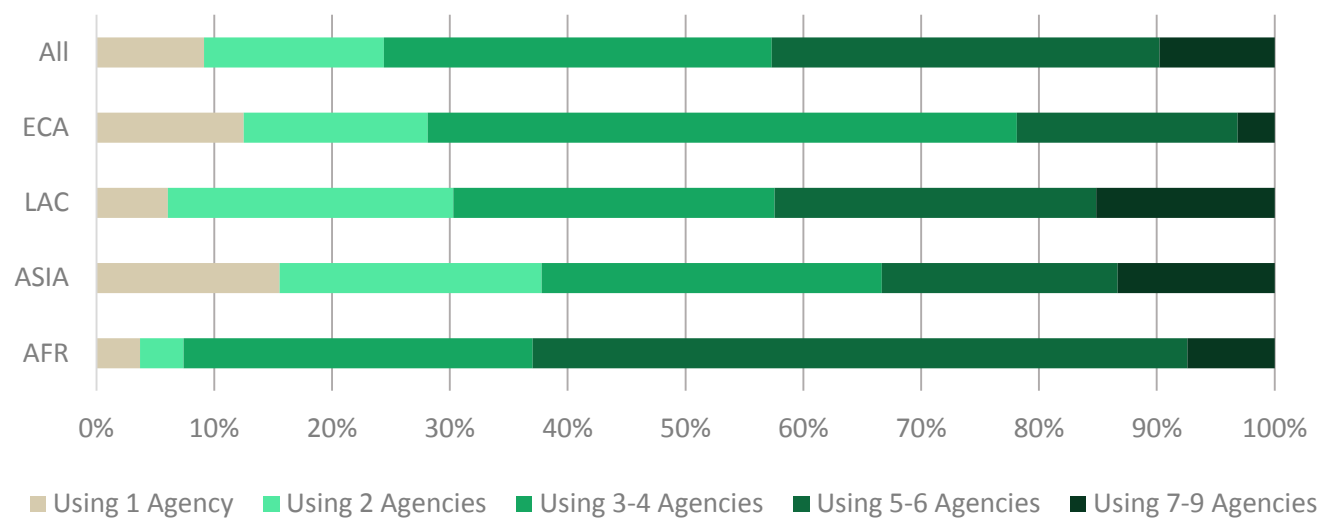


Gráfico 3: Asignación y utilización de los fondos del FMAM en Estados frágiles en el FMAM-4 y el FMAM-5



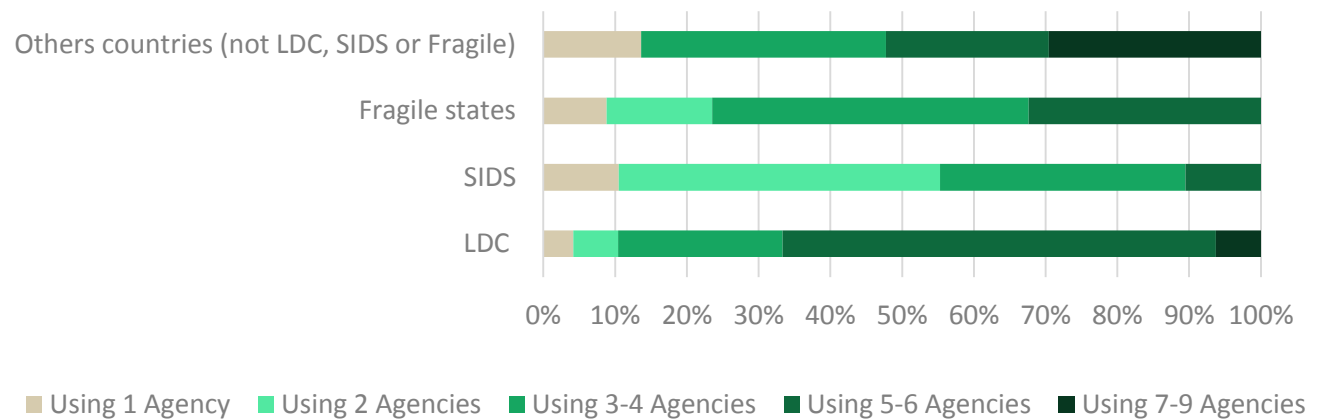
8. A la hora de determinar si todos los países de todos los tipos y regiones cuentan con una variedad de organismos suficiente para satisfacer sus necesidades, **un dato pertinente es que el 91 % de los países actualmente está trabajando con dos o más organismos y que el 76 % trabaja con tres o más organismos** (véase el gráfico 4).

Gráfico 4: Proporción de países de cada grupo por cantidad de organismos utilizados, FMAM-3 al FMAM-6 (diciembre de 2015)



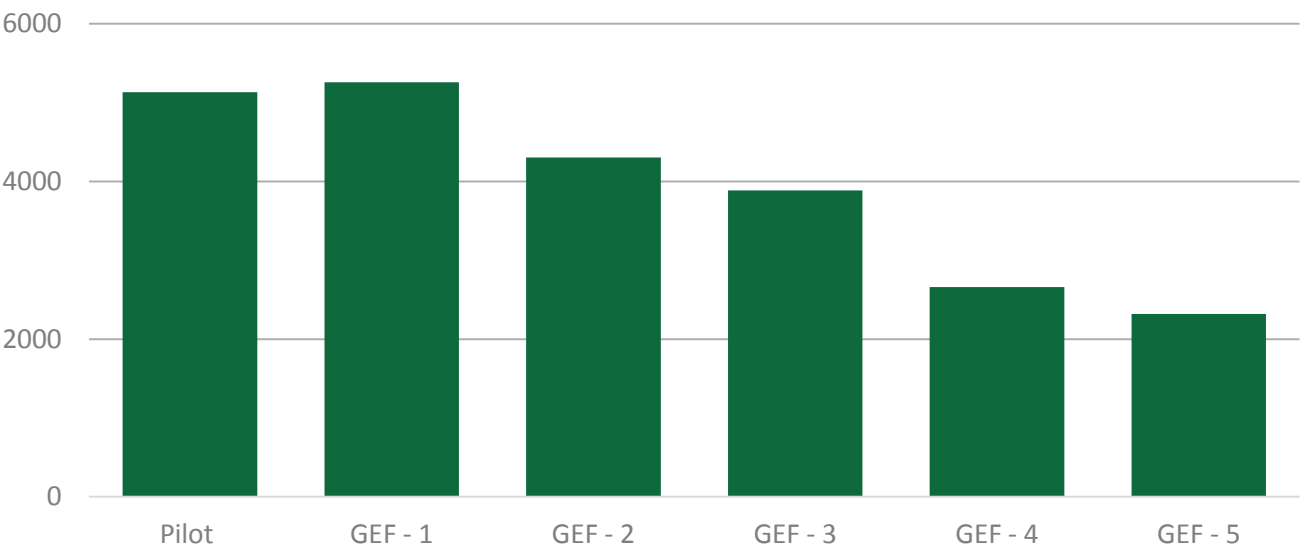
9. Aunque los PEID y los Estados frágiles suelen recurrir a menos organismos que el promedio de los países receptores, el 89 % de los primeros y el 91 % de los segundos usan los servicios de dos o más organismos de todos modos (véase el gráfico 5).

Gráfico 5: Proporción de PMA, PEID y Estados frágiles en cada grupo por cantidad de organismos (diciembre de 2015)



10. La fecha especificada hace referencia al estado de la programación del FMAM a diciembre de 2015. Sin embargo, con los programas de trabajo de abril y junio de 2016, dos organismos de proyectos adicionales participarán en la programación del FMAM para los PEID y tres organismos nuevos comenzarán actividades en Estados frágiles.
11. Con el ingreso de más organismos a la alianza del FMAM, han descendido los niveles de concentración y ha aumentado la competencia por los recursos. En el gráfico 6 se ilustra esta reducción utilizando el Índice de Herfindahl e Hirschman (IHH) ², un mecanismo ampliamente utilizado para medir la concentración del mercado.

Gráfico 6: Concentración de organismos, Índice de Herfindahl e Hirschman



12. La tendencia descendiente de la concentración de organismos es clara en las regiones y los grupos de países, aunque el grado de concentración varía de una región y un grupo a otro. Los niveles relativamente más altos de concentración en los PEID y los países de ingreso alto³ pueden ser el resultado de que las carteras de financiamiento del FMAM en estos países son proporcionalmente más pequeñas. En el cuadro 1 se presentan los datos del IHH por categorías de países y en el gráfico 7 se

² El IHH es un mecanismo ampliamente utilizado para medir la concentración del mercado. Abarca valores de 0 a 10 000: los valores cercanos a 0 representan una competencia casi perfecta, mientras que los valores cercanos a 10 000 representan la existencia de monopolios.

³ De 27 países de ingreso alto que recibieron financiamiento del FMAM desde el FMAM-3 hasta el FMAM-6, 6 también son PEID (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Seychelles, Saint Kitts y Nevis, y Trinidad y Tabago). Los países de ingreso alto que no son PEID son Arabia Saudita, Argentina, Bahrein, Chile, Croacia, Estonia, Federación de Rusia, Guinea Ecuatorial, Hungría, Kuwait, Letonia, Lituania, Malta, Omán, Polonia, República Checa, República de Corea, República Eslovaca, Uruguay y Venezuela. De estos, solo 12 todavía recibían asignaciones del Sistema para la Asignación Transparente de los Recursos (SATR) en el marco del FMAM-6.

muestra la distribución de la frecuencia de la concentración de organismos con las diferencias entre las categorías de países.

Cuadro 1: Concentración de organismos por regiones y grupos de países, de acuerdo con el período de reposición











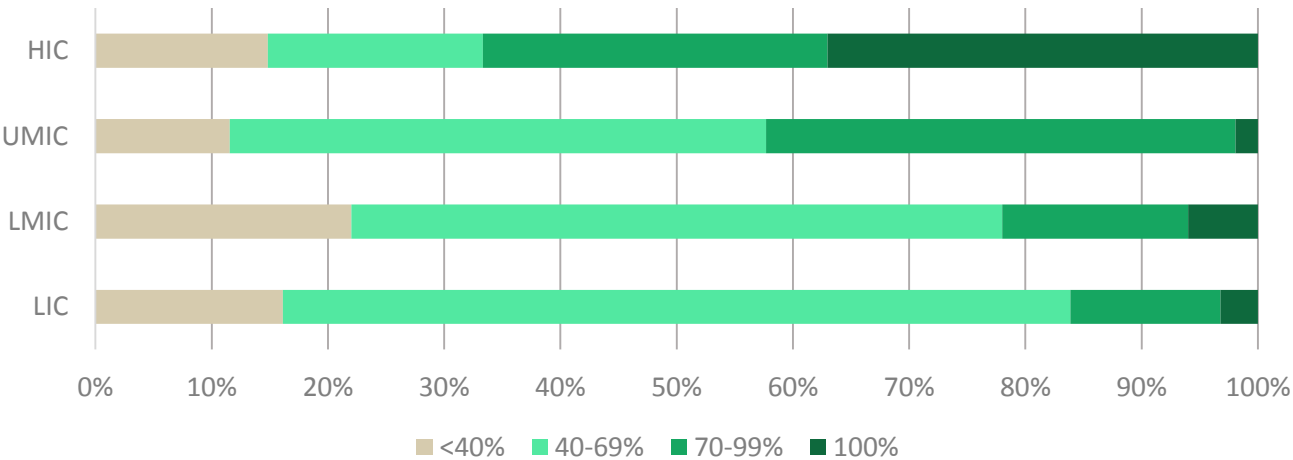
	Pilot	GEF - 1	GEF - 2	GEF - 3	GEF - 4	GEF - 5	
SIDS	5423	4351	5001	3916	5434	4155	
LDCs	5246	4956	6596	4510	2969	2553	
AFR	6866	4739	5710	4126	2846	2376	
ASIA	5581	6213	4757	4199	2519	2641	
ECA	6126	7550	5457	4248	3661	2101	
LAC	5688	5226	4939	5073	2479	2156	
LICs	5002	5725	7194	4465	2783	2644	
LMICs	6633	6676	5644	4655	2874	2493	
UMICs	6277	6214	4864	5280	2858	2710	
HICs	7390	7637	5085	4542	3518	1510	

Gráfico 7: Proporción de países por concentración de organismos⁴ y grupo de ingresos (diciembre de 2015)



⁴ La concentración de organismos se define como el financiamiento del FMAM aprobado para el organismo dominante en un país dado como proporción del total de financiamiento del FMAM aprobado en el país del FMAM-3 al FMAM-6.

13. En los casos en que los países recurren a un solo organismo para cubrir sus necesidades de apoyo a la programación y la ejecución, ese organismo es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (en el 67 % de los casos) o el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (en el 33 % de los casos). En general, el PNUD se destaca como el organismo con el mayor alcance geográfico, incluso en las regiones y los grupos de países en los que la concentración de organismos es mayor que en el promedio de países receptores (véanse los gráficos 8 y 9).

Gráfico 8: Concentración de organismos en PEID, FMAM-3 a FMAM-6 (diciembre de 2015)

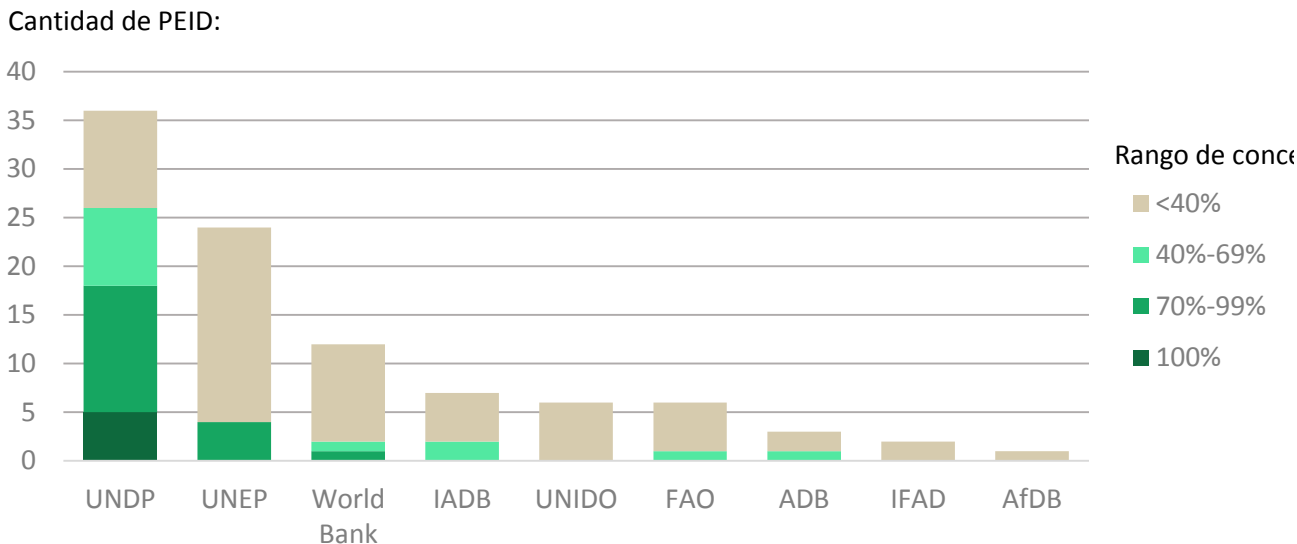
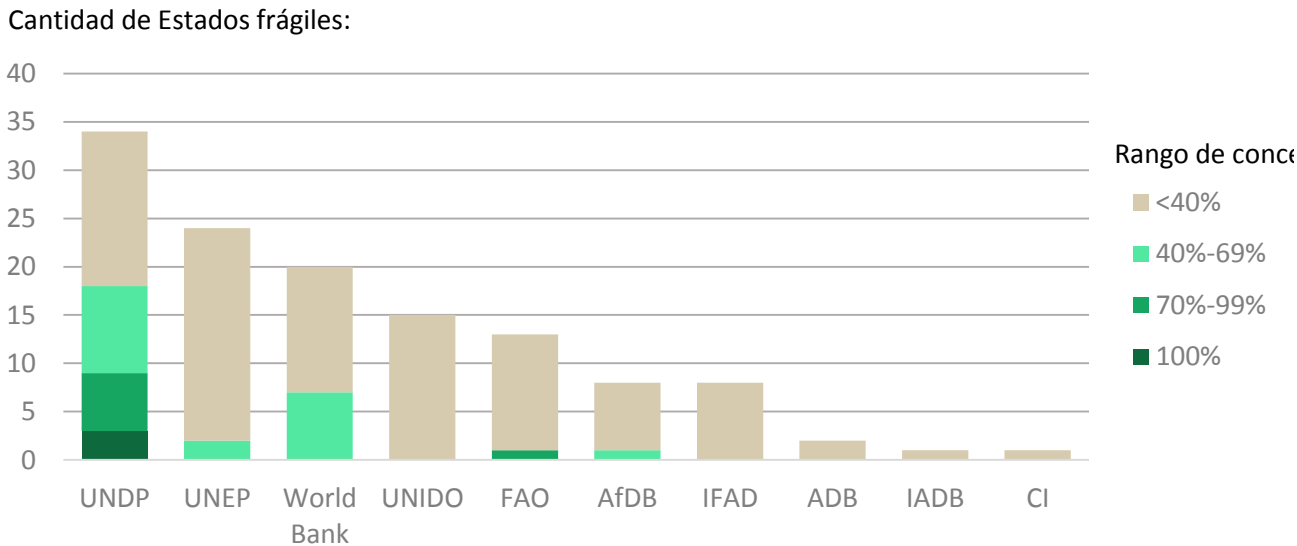


Gráfico 9: Concentración de organismos en Estados frágiles, FMAM-3 a FMAM-6 (diciembre de 2015)



Cobertura temática

Mensaje principal: No hay grandes deficiencias temáticas en la alianza del FMAM en términos de disponibilidad de aptitudes técnicas. Once o más organismos han ejecutado proyectos y programas en cuatro de las cinco áreas focales, mientras que en el área de productos químicos y desechos colaboran cinco organismos.

14. En esta sección se intenta evaluar si existen deficiencias temáticas y técnicas considerables en la alianza del FMAM, es decir, si la red recientemente ampliada de 18 organismos brinda cobertura adecuada en todas las áreas temáticas principales, usando las áreas focales como punto de referencia para las aptitudes técnicas requeridas.

15. **Once o más organismos han ejecutado proyectos y programas en cuatro de las cinco áreas focales, mientras que en el área de productos químicos y desechos colaboran cinco organismos; se están reforzando las aptitudes técnicas de manera equilibrada en todas las áreas focales.** Como indicación de los ámbitos en que los organismos del FMAM están aplicando sus aptitudes técnicas, en el cuadro 2 se muestra qué organismo ha recurrido a financiamiento en cada área focal hasta el programa de trabajo de junio de 2016 inclusive. Durante los años de vida del FMAM, los organismos han aplicado activamente sus aptitudes técnicas en forma amplia en todas las áreas focales. Esto ha continuado durante el FMAM-6: hasta el momento, siete organismos han participado en cuatro o más áreas focales.

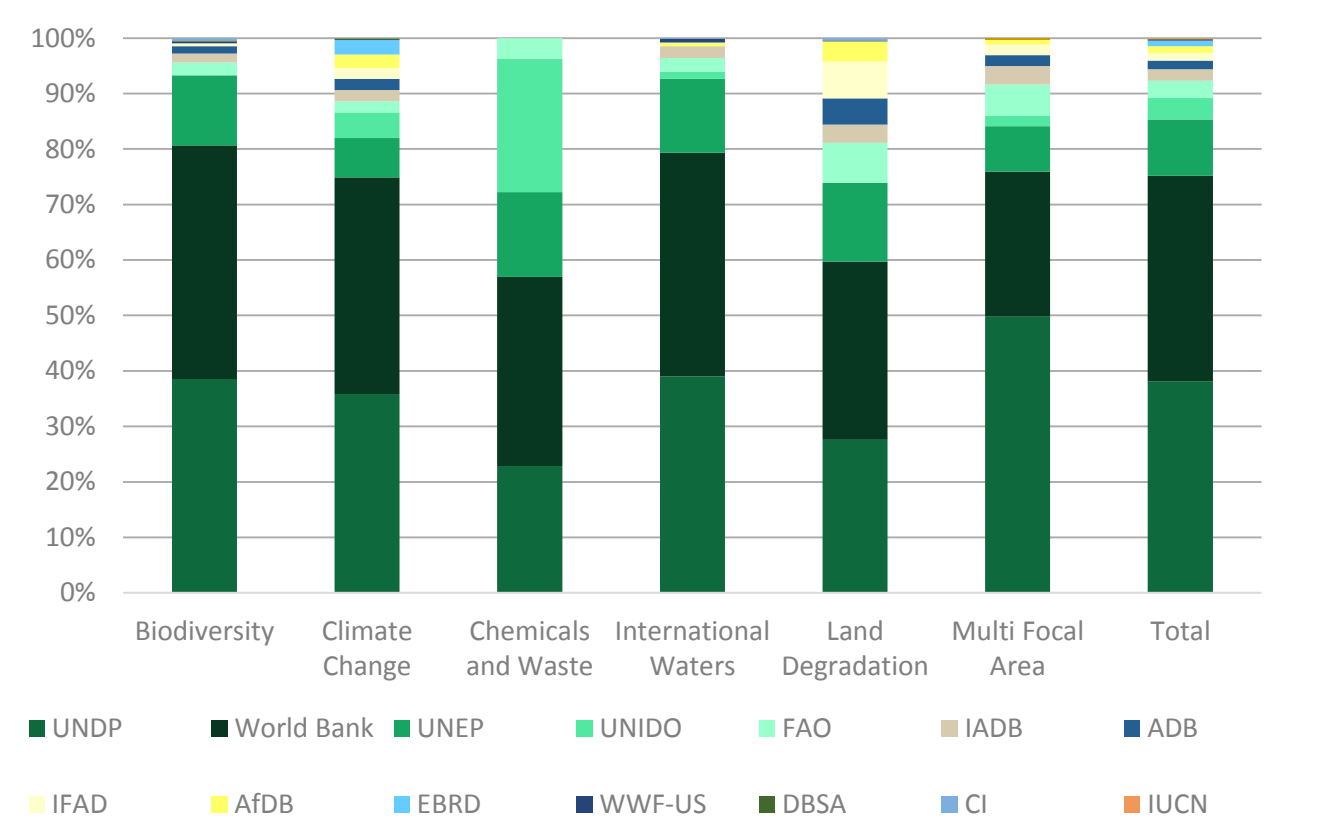
Cuadro 2: Trabajo de los organismos en las distintas áreas focales
(hasta el programa de trabajo de junio de 2016 inclusive)

	CAMBIO CLIMÁTICO	BIODIVERSIDAD	DEGRADACIÓN DE LA TIERRA	AGUAS INTERNACIONALES	PROD. QUÍMICOS Y DESECHOS
PNUD	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
PNUMA	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
BANCO MUNDIAL	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
BASD	Sí	Sí	Sí	No	No
BAFD	Sí	Sí	Sí	Sí	No
BERD	Sí	No	No	Sí	No
FAO	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
BID	Sí	Sí	Sí	Sí	No
FIDA	Sí	Sí	Sí	No	No
ONUDI	Sí	No	No	Sí	Sí
BOAD	Sí	No	No	No	No
CI	Sí	Sí	Sí	Sí	No
DBSA	Sí	Sí	No	No	No
FUNBIO	No	Sí	No	No	No
UICN	No	Sí	Sí	Sí	No
WWF-EE. UU.	No	Sí	Sí	Sí	No
NO %	19 %	19 %	31 %	31 %	69 %
SÍ %	81 %	81 %	69 %	69 %	31 %

16. En el cuadro anterior no está representada la contribución técnica prevista de los nuevos organismos de proyectos. Esto se debe a que, de los ocho organismos de proyectos del FMAM recientemente acreditados, solo seis habían recibido la aprobación de al menos un proyecto hasta mayo de 2016, incluido el programa de trabajo propuesto de junio de 2016. Hasta ese momento, estos organismos habían trabajado en cuatro áreas focales y en proyectos y programas de múltiples áreas focales; la mayoría de los proyectos se centraba en la biodiversidad (35 %), seguidos de los proyectos de múltiples áreas focales (32 %) y de cambio climático (22 %).

17. Además, aparentemente no hay una área focal que un organismo en particular domine de manera desproporcionada (véase el gráfico 10). En consecuencia, varios organismos poseen las capacidades técnicas para responder a las necesidades de los países receptores independientemente de la esfera de trabajo.

Gráfico 10: Proporción de aprobaciones de financiamiento acumuladas por área focal y organismo (diciembre de 2015)



PARTE II: LA EFICIENCIA Y LA EFICACIA DE LA ALIANZA DEL FMAM

18. En la parte I se señaló que en la actualidad no parece haber deficiencias geográficas o temáticas de magnitud en la alianza del FMAM. En esta segunda parte se analiza de forma amplia la eficiencia y eficacia de la estructura actual de la alianza, considerando la posible necesidad de acreditar nuevos organismos y sus impactos.

Eficiencia

Mensaje principal: Los datos disponibles indican que una alianza ampliada implicaría mayores costos de operación derivados de la acreditación y la incorporación de las entidades, y la comunicación a través de una red más extensa.

19. **En esta sección se analiza si una ampliación de la alianza del FMAM podría incidir en la eficiencia de la prestación del financiamiento del FMAM.** Se estudian los posibles costos y los beneficios de acreditar organismos adicionales, basando en parte el análisis en la experiencia de la ampliación más reciente.

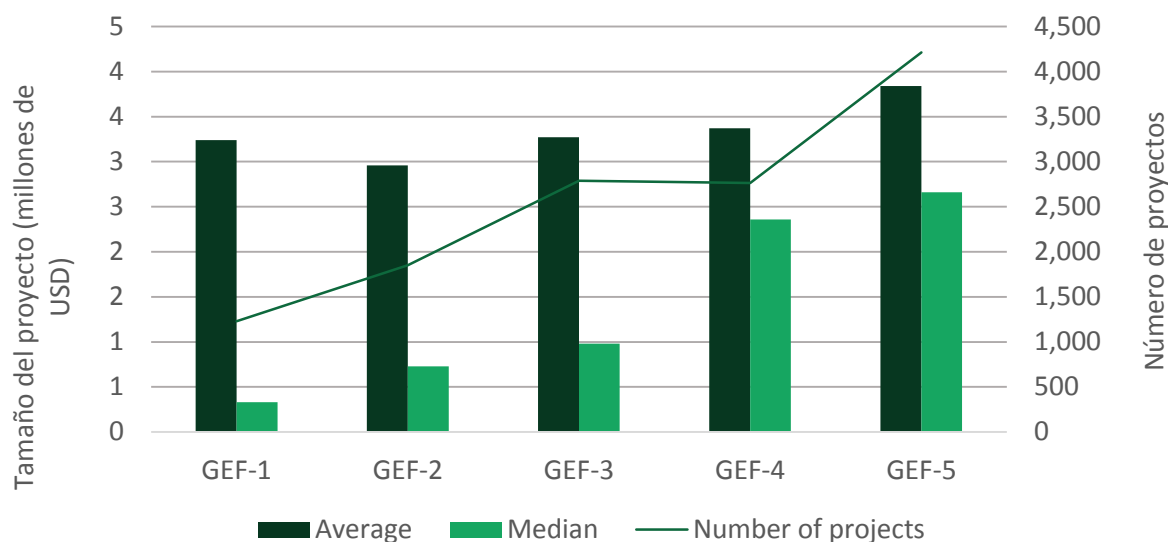
20. **Al ampliar la alianza del FMAM se lograría una mayor selección de organismos y una aplicación más eficiente de los recursos de los organismos según sus puntos fuertes y ventajas comparativas.** El análisis anterior apunta claramente a aumentar la competencia y las opciones en todas las regiones y todos los grupos de países. También indica que los organismos han mostrado una tendencia a trabajar en múltiples áreas focales en vez de centrarse en una o más esferas fuertes claramente definidas. Es probable que la competencia haya conducido a una mayor capacidad de respuesta de los organismos para satisfacer las necesidades definidas por los Gobiernos asociados. Por otro lado, debido a que los gastos generales como las cuotas se fijan como porcentaje del financiamiento, el aumento de la competencia no ha impulsado una reducción de esos costos en el sistema.

21. **Una alianza más amplia implica mayores esfuerzos de gestión, como lo señaló la OEI (Quinto estudio sobre los resultados globales, ERG-5).** Hasta aquí, el Consejo, la Secretaría, la OEI y el Grupo Asesor Científico y Tecnológico (STAP) han buscado interactuar con todos los organismos, pero los costos de estas interacciones han aumentado en proporción al crecimiento de la alianza, y puede haber un límite para la eficacia en función de los costos o, incluso, la factibilidad de los intercambios significativos. La importancia de esta interacción en el modelo de actividades de una alianza se analiza en detalle más adelante (párrafos 37 a 39).

22. **Un indicador que podría ser pertinente para determinar la eficiencia del sistema es la cantidad de proyectos y el tamaño promedio de los proyectos.** Como se muestra en el gráfico 11, el hecho de agregar nuevos organismos no parece haber reducido el tamaño medio de los proyectos, aunque el aumento general del financiamiento del FMAM principalmente se ha traducido en más proyectos y no en proyectos más grandes. Como se indicó en el documento de octubre de 2015, esto incide en la eficiencia del sistema, ya que cada proyecto adicional impone como mínimo ciertos costos

generales a nivel del sistema: una cartera de muchos proyectos pequeños habitualmente tendrá costos administrativos mayores que la situación opuesta.

Gráfico 11: Tamaño promedio de las donaciones para proyectos del FMAM al momento de aprobación (millones de USD) y cantidad total de proyectos por período de reposición



23. **Los costos de acreditar ocho organismos de proyectos del FMAM fueron considerables.** Con respecto a los costos directos asociados con la ampliación de la alianza del FMAM, en el documento *Evaluation of the Accreditation Process for Expansion of the GEF Partnership* (Evaluación del proceso de acreditación para la ampliación de la alianza del FMAM) (GEF/ME/C.48/Inf.03), la OEI observó que el proceso de acreditación de nuevos organismos de proyectos del FMAM había sido más costoso de lo previsto, tanto para los solicitantes como para el Fondo, y que el costo afrontado por el FMAM había sido considerablemente más alto que lo que se recuperó a través de los cargos. El costo total estimado del proceso de acreditación para el FMAM fue de USD 1,53 millones, de los cuales USD 608 000 se recuperaron a través de los cargos pagados por los solicitantes. Al momento de la evaluación, el gasto total correspondiente a los cinco solicitantes que habían superado la segunda etapa del proceso de acreditación había alcanzado unos USD 2,3 millones.

24. **La incorporación de nuevos organismos de proyectos del FMAM también implica costos correspondientes a capacitación y a consultas iniciales sobre la formulación de propuestas de proyectos.** De todos modos, para la Secretaría del FMAM estos costos han sido manejables, aunque no se dispone de datos de los organismos de proyectos que, por otro lado, han obtenido beneficios de esas inversiones. Desde la acreditación de los primeros organismos de proyectos en 2013, la Secretaría del FMAM ha llevado a cabo tres misiones para visitar a organismos recientemente acreditados y ha organizado tres sesiones de capacitación exclusivas para los nuevos organismos. Además, los organismos de proyectos del FMAM se han visto favorecidos con los seminarios introductorios y los talleres de participación ampliada. Una importante porción de los costos asociados con estas

actividades fue absorbida por los nuevos organismos y los costos para la Secretaría no han sido significativos en comparación con los costos del proceso de acreditación en sí mismo.

25. **Teniendo en cuenta que la ronda de acreditaciones finalizó hace muy poco, es demasiado pronto para distinguir impactos en relación los indicadores actuales —limitados— de la eficiencia del sistema en la alianza del FMAM.** Ejemplos de esos indicadores son el tiempo promedio que pasa desde la aprobación del Consejo hasta la ratificación de la Dirección Ejecutiva, el tiempo necesario para el examen y la revisión de los proyectos o el tiempo promedio desde la ratificación de la Dirección Ejecutiva hasta el primer desembolso. Como se indica en el ERG-5, es probable que el principal factor que impulsa estos indicadores esté más relacionado con las políticas y procedimientos de todo el FMAM que con la cantidad de organismos.

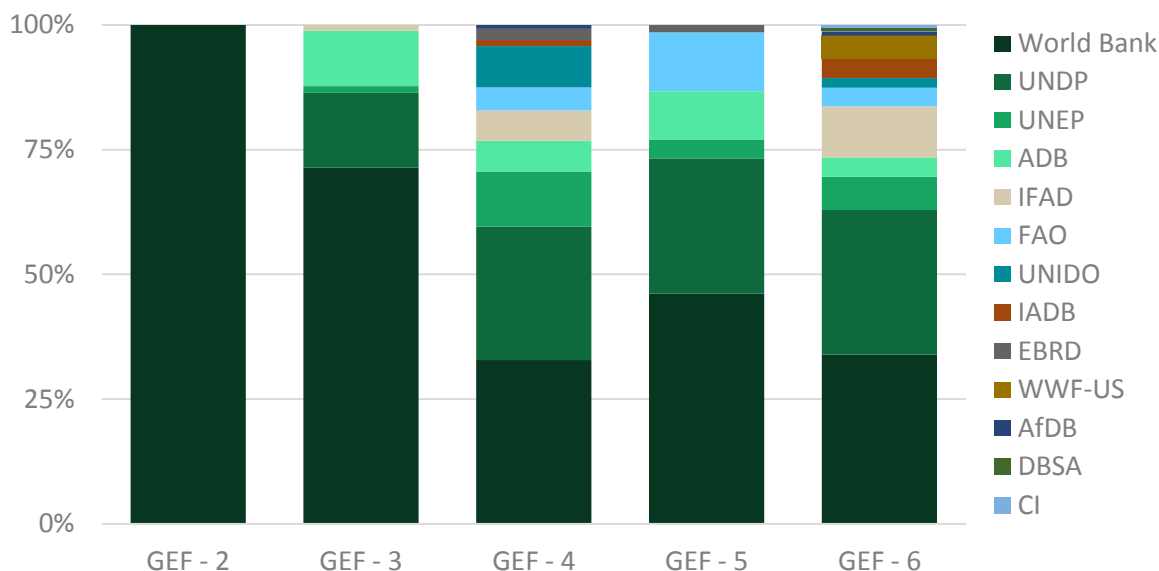
Eficacia

Mensaje principal: La alianza del FMAM posee el conjunto de aptitudes necesarias para materializar las aspiraciones estratégicas del FMAM, como la capacidad para gestionar programas integrados con varias partes interesadas, promover la innovación y movilizar financiamiento privado. Una cuestión clave será determinar si el modelo de actividades optimiza la aplicación de estas aptitudes.

26. **En FMAM 2020 se establece una visión para que el FMAM se convierta en un verdadero defensor del medio ambiente mundial.** Para alcanzar esta visión se propone una serie de prioridades estratégicas, como hacer frente a las causas de la degradación ambiental, ofrecer soluciones integradas y respaldar actividades innovadoras y ampliables en escala. Utilizando estas y otras prioridades estratégicas como referencia, en esta sección se evalúa si la alianza del FMAM cuenta con las capacidades amplias necesarias para hacer realidad las aspiraciones estratégicas del FMAM y se estudia el modo en que la estructura y las funciones de la alianza podrían incidir en la aplicación práctica de esas capacidades. En particular, en esta sección se consideran varias capacidades recomendadas: *gestionar programas de múltiples partes interesadas que busquen un impacto sistémico; ofrecer soluciones integradas; respaldar la innovación; lograr la participación del sector privado; movilizar inversiones de desarrollo en gran escala, y respaldar actividades de menor escala, como las iniciativas comunitarias y ejecutadas por la sociedad civil.*

27. **Varios organismos participan activamente en la gestión de programas de múltiples partes interesadas que buscan impactos sistémicos.** Actualmente 13 organismos están involucrados en enfoques programáticos y 10 organismos encabezan programas de este tipo. El Banco Mundial, seguido por el PNUD, ha sido el mayor usuario de los enfoques programáticos en el FMAM-6, así como en períodos de reposición anteriores (véase el gráfico 12).

Gráfico 12: Distribución del financiamiento para programas del FMAM entre los organismos
(25 de febrero de 2016)



28. En lo que respecta al modelo de actividades del FMAM, los programas representaban una proporción variable del financiamiento: un 12 % en el FMAM-5 y un 36 % en el FMAM-4. Varios programas importantes se aprobaron al comienzo del FMAM-6, por un valor equivalente a un 40 % de todas las aprobaciones de financiamiento hasta abril de 2016, lo que indica un aumento respecto del FMAM-5. No obstante, es probable que todavía no se esté aprovechando toda la capacidad de los organismos para gestionar los programas. Las próximas evaluaciones de la OEI de 2017 sobre los enfoques programáticos y el piloto de enfoque integrado (PEI) pueden aportar nuevas enseñanzas acerca de las ventajas de la alianza del FMAM en estos ámbitos, incluida una evaluación del impacto de los cambios introducidos a la modalidad de enfoque programático en octubre de 2014.

29. Los organismos también han demostrado una capacidad para ofrecer soluciones integradas a desafíos complejos e interconectados del medio ambiente mundial. Al 25 de abril de 2016, 13 organismos respaldaban la programación en múltiples áreas focales, lo que indica que los organismos del FMAM suelen tener amplios conocimientos especializados (véase también el párrafo 17). Asimismo, la experiencia adquirida recientemente en los programas aprobados en el FMAM-6 demuestra que los organismos han trabajado en conjunto para complementar sus aptitudes técnicas. Por ejemplo, 12 de 18 organismos participan actualmente en los tres PEI y cada PEI está encabezado por un organismo diferente. Ocho organismos también participan en otros tres programas temáticos principales sobre pesquerías costeras, comercio ilegal de especies salvajes y paisajes sostenibles en el Amazonas.

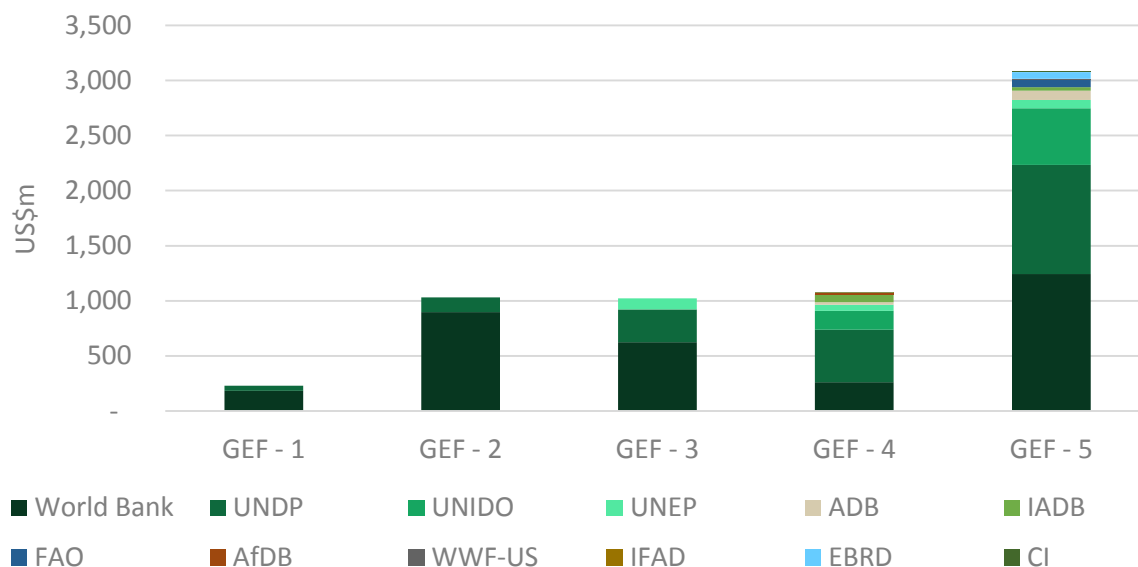
30. En el futuro, habrá margen para que el FMAM fomente una mayor integración a través de su financiamiento. Se puede analizar si el modelo de actividades del FMAM optimiza la capacidad de la alianza de ofrecer soluciones integradas que aborden las causas de la degradación ambiental. Las mediciones para evaluar el nivel de integración en los proyectos y programas respaldados por el FMAM

son inadecuadas. Una de las cuestiones principales es, por ejemplo, el equilibrio de incentivos entre la compartimentación y la integración, como en la programación y división de las asignaciones del SATR entre las áreas focales. También en este caso, mediante su evaluación de 2017, la OEI puede aportar a corto plazo ideas útiles sobre los múltiples beneficios del respaldo del FMAM.

31. **Los organismos han demostrado una capacidad para respaldar actividades innovadoras y ampliables en escala.** Las evaluaciones realizadas indican que varios organismos han demostrado o aplicado en forma experimental y con éxito nuevas tecnologías, prácticas y enfoques que —con el tiempo y con respaldo necesario para lograr entornos habilitantes— dieron lugar a una adopción más amplia de las innovaciones y un impacto de gran escala. Por ejemplo, en su evaluación del impacto de las inversiones del FMAM en mitigación del cambio climático en cuatro países receptores grandes (GEF/ME/C.45/1, *Annual Report on Impact* [Informe anual sobre el impacto]), la OEI observa que tanto el Banco Mundial como el PNUD —dos de los tres organismos del FMAM en los que se pudieron evaluar los impactos a largo plazo del respaldo del FMAM— habían ejecutado proyectos y programas que demostraron con éxito el uso de nuevos enfoques y tecnologías y lograron una adopción más amplia y la transformación del mercado. A su vez, en el *Informe anual de seguimiento de 2014* (GEF/C.48/03), donde se analizan los exámenes de mitad de período y las evaluaciones finales de los proyectos que estaban en ejecución en el ejercicio de 2014, se presentan ejemplos de proyectos ejecutados por cinco organismos del FMAM distintos que promovieron exitosamente la innovación en diferentes áreas focales. Un desafío importante y, a la vez, una oportunidad para la alianza del FMAM es alentar el aprendizaje colectivo de estas primeras inversiones del FMAM con el objetivo de identificar los factores clave del éxito y las buenas prácticas, y de traducirlos en un diseño mejorado de proyectos y programas.

32. **La alianza ha demostrado su capacidad para trabajar con el sector privado.** De los 14 organismos que habían recibido la aprobación de proyectos y programas al 25 de abril de 2016, 12 (o el 86 %) gestionaba esos proyectos y programas con cofinanciamiento del sector privado, un indicador de su capacidad para movilizar financiamiento privado (véase el gráfico 14). El Banco Mundial ha obtenido la mayor proporción de cofinanciamiento del sector privado, seguido del PNUD y el Organismo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

Gráfico 14: Cofinanciamiento del sector privado, por organismo



33. **Sin embargo, puede haber oportunidades de utilizar más las capacidades de los organismos para atraer al sector privado.** Las fluctuaciones en el cofinanciamiento privado de un período de reposición a otro indican que la alianza del FMAM puede ser capaz de movilizar bastante más financiamiento privado (véase el gráfico 14). Aparte del cofinanciamiento, hay poca información disponible que indique en qué medida el financiamiento del FMAM está incidiendo directamente en las decisiones de inversión del sector privado. En el ERG-5 se identificó una cartera del sector privado de 290 proyectos de un total de 3000 proyectos aprobados (un 10 %) con USD 1400 millones en donaciones del FMAM y USD 137 millones en inversiones distintas de las donaciones. Así como esta cartera puede no representar las formas indirectas en que el FMAM incide en la toma de decisiones del sector privado, también es posible que no sea comparable con la función que deberán desempeñar las empresas privadas con fines de lucro y el financiamiento privado para revertir algunas de las principales tendencias adversas del medio ambiente mundial. Más allá de la movilización de financiamiento directo, en el ERG-5 se señala la necesidad de que la alianza del FMAM profundice su relación con el sector privado. Se requiere una participación de múltiples partes interesadas de toda la alianza del FMAM —incluidos los Gobiernos, los organismos y la Secretaría— para fomentar una relación más productiva con este sector.

34. **La alianza demuestra una sólida capacidad para movilizar inversiones para el desarrollo en gran escala.** Esto es clave para que el FMAM opere en la escala necesaria para promover la integración de la sostenibilidad ambiental en el desarrollo y otras vías de financiamiento. La interacción con grandes instituciones financieras de desarrollo internas y externas a la alianza del FMAM es un indicador de la capacidad del Fondo para reorientar grandes inversiones hacia una mayor sostenibilidad. De los 18 organismos actuales, 9 se consideran instituciones financieras de desarrollo y 7 de estos han recibido la aprobación de al menos un proyecto. Aún no se ha registrado el impacto total de la acreditación reciente de instituciones como la Banque Ouest Africaine de Développement

(BOAD), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Banco de Desarrollo de África Meridional (DBSA).

35. **Sin embargo, en lo que respecta al actual modelo de actividades del FMAM, hay posibilidades de aprovechar aún más esta capacidad.** La porción de instituciones financieras de desarrollo que reciben aprobaciones de financiamiento del FMAM ha disminuido considerablemente con el tiempo (véase el gráfico 15). En el gráfico se plantea un cambio radical del FMAM-3 al FMAM-4 en la proporción relativa de financiamiento entre los bancos de desarrollo y los organismos de las Naciones Unidas⁵. Esto se corresponde estrechamente con la introducción de las asignaciones para los países en virtud del Marco de Asignación de Recursos (MAR). Los datos del FMAM-6 son preliminares y reflejan un impulso inicial a la participación de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) por su función esencial en la gestión de los programas aprobados al comienzo de este período de reposición. Los montos de cofinanciamiento constituyen un indicador de la medida en que las inversiones del FMAM están movilizando proyectos de inversión más amplios; en el gráfico 16 se muestra la diferencia entre los dos tipos de organismos a lo largo del tiempo en lo que respecta a su capacidad de obtener cofinanciamiento.

⁵ A los fines de este análisis, los organismos de las Naciones Unidas son la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el PNUD, el PNUMA y la ONUDI. Las instituciones de financiamiento para el desarrollo (BMD e instituciones financieras internacionales) son el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Banco Mundial. Los nuevos organismos de proyectos del FMAM son Conservación Internacional (CI), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF-EE. UU.).

**Gráfico 15: Porción de las aprobaciones de financiamiento del FMAM
por grupo de organismos y período de reposición**
(hasta el programa de trabajo de junio de 2016 inclusive)

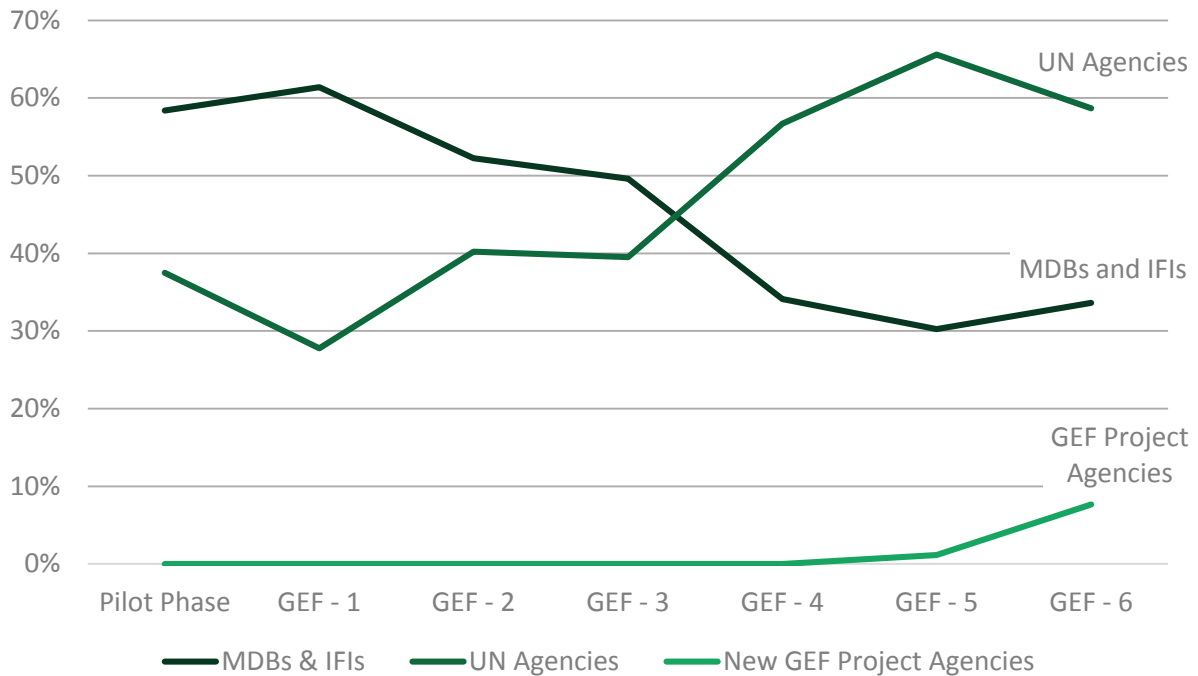
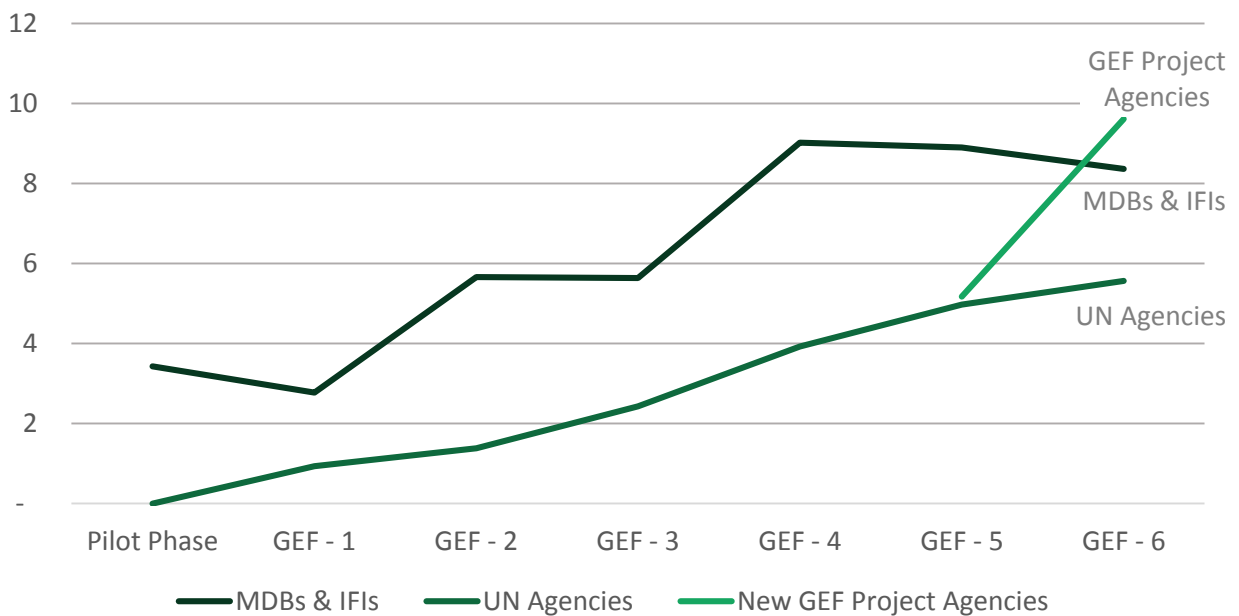
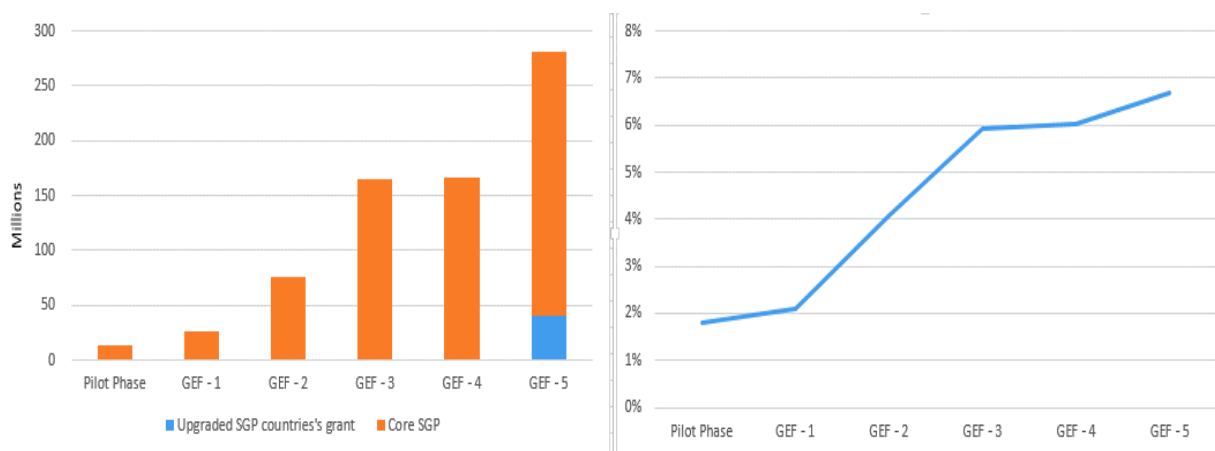


Gráfico 16: Coeficientes de cofinanciamiento por grupo de organismos y período de reposición
(USD de cofinanciamiento/USD de donaciones para proyectos del FMAM, diciembre de 2015)



36. **Otra capacidad pertinente es satisfacer la demanda de los países receptores y partes interesadas de respaldar actividades de pequeña escala con financiamiento del FMAM, como las iniciativas comunitarias y ejecutadas por la sociedad civil.** Esto se incluye actualmente en el modelo de actividades del FMAM a través del Programa de Pequeñas Donaciones y de un proceso de aprobación simplificado para proyectos medianos y actividades habilitantes. Si bien 12 de los 15 organismos con proyectos y programas aprobados también han participado en proyectos menores, las carteras de tres organismos en particular están conformadas principalmente por proyectos de menos de USD 1 millón: los del PNUD, el PNUMA y la ONUDI (véase el gráfico 17).

Gráfico 17: Programa de Pequeñas Donaciones, niveles de financiamiento y proporción del financiamiento del FMAM



Participación de toda la alianza del FMAM

Mensaje principal: Una mayor ampliación de la alianza del FMAM podría dar lugar a una reducción del nivel y la calidad de la participación de los asociados. La alianza del FMAM se basa en una relación activa entre las distintas partes interesadas. Ese vínculo estrecho en la alianza ha sido un factor clave para la aplicación exitosa de las orientaciones estratégicas establecidas como parte del FMAM-6 y es esencial para hacer realidad las aspiraciones de la visión FMAM 2020.

37. **La alianza del FMAM se basa en una relación activa entre las distintas partes interesadas.** Además de ejecutar los proyectos y programas individuales, los organismos del FMAM participan en la formulación, la aplicación y el examen de las estrategias, las políticas, las directrices y los procedimientos del FMAM, así como en la gestión institucional basada en los resultados, la gestión de los conocimientos y las actividades de comunicación. Gracias a sus conocimientos especializados y su capacidad interna que se extiende mucho más allá de las actividades financiadas por el FMAM, los organismos del FMAM han desempeñado una función central a la hora de contribuir a las actividades institucionales y respaldarlas. Estas relaciones estrechas fomentan el compromiso, la alineación estratégica y la previsibilidad, y ayudan a reducir los costos de operación.

38. **Ese vínculo estrecho en la alianza ha sido un factor clave para la aplicación exitosa de las orientaciones estratégicas establecidas como parte del FMAM-6 y es esencial para hacer realidad las aspiraciones de la visión FMAM 2020.** Para resolver las causas de la degradación ambiental y promover soluciones integradas se ha necesitado un grado de colaboración sin precedentes entre los organismos, los países, la Secretaría del FMAM y el Grupo Asesor Científico y Tecnológico (STAP). Como se señaló anteriormente (párrafo 31), los principales programas aprobados en el marco del FMAM-6 hasta la fecha estaban respaldados por coaliciones amplias de organismos y la intervención de asociados de ejecución externos a la alianza del FMAM. Estos esfuerzos se benefician de la experiencia obtenida anteriormente con programas clave del FMAM, en los que las distintas plataformas de colaboración desempeñaban un papel esencial, como en el caso del Programa del Sahel y África Occidental en Respaldo de la Iniciativa de la Gran Muralla Verde y la Iniciativa del Triángulo de Coral sobre Arrecifes, Pesquerías y Seguridad Alimentaria.

39. **No obstante, si la alianza continúa creciendo, cada vez será más difícil que algunos asociados mantengan este alto nivel de participación.** Como se indicó en el documento de octubre de 2015, una alianza de relativamente pocas entidades es muy diferente de un modelo de fondo de desafío que cuente con muchos más organismos de ejecución. Según la Secretaría, las ambiciosas medidas de la visión 2020 se concretan más fácilmente a través de una alianza estrecha de organismos comprometidos e interesados en obtener resultados, en comparación con una red amplia que se asemeja más a una fundación. Para los organismos, una pregunta clave es si el FMAM puede continuar ofreciendo suficientes incentivos para mantener una masa crítica de capacidad y conocimientos especializados internos y así facilitar una participación eficaz en la alianza. Esto está directamente relacionado con el total general de fondos disponibles.

CONCLUSIONES

40. Del análisis anterior se extraen las siguientes conclusiones clave:

- a) No se observan deficiencias geográficas importantes en la alianza del FMAM en lo que respecta a la cantidad de organismos que respaldan a cada país y la capacidad de los países para utilizar sus asignaciones de financiamiento del FMAM.
- b) No hay grandes deficiencias temáticas en la alianza del FMAM en términos de disponibilidad de aptitudes técnicas.
- c) La alianza del FMAM posee el conjunto de aptitudes necesarias para materializar las aspiraciones estratégicas del FMAM, como la capacidad para gestionar programas integrados con varias partes interesadas, promover la innovación y movilizar financiamiento privado.
- d) Los datos disponibles indican que una alianza ampliada implicaría mayores costos de operación derivados de la acreditación y la incorporación de las entidades, y la comunicación a través de una red más extensa.
- e) Una mayor ampliación de la alianza del FMAM podría dar lugar a una reducción del nivel y la calidad de la participación de los asociados.

41. **A partir de este análisis se pueden extraer dos conclusiones principales.** Primero, los datos no indican una necesidad de realizar nuevas acreditaciones cuando hace poco casi se ha duplicado la cantidad de organismos. Segundo, en vez de incrementar el número de organismos, tal vez sea necesario continuar estudiando en qué medida el modelo de actividades optimiza las sólidas capacidades de la alianza del FMAM.

42. Sobre la segunda conclusión se plantearon las siguientes cuestiones: si el FMAM ha optimizado su potencial para respaldar programas integrados además de los proyectos, si hay suficientes incentivos para obtener múltiples beneficios en distintas áreas focales en los proyectos y programas respaldados por el FMAM, y en qué medida las modalidades del FMAM se pueden adaptar a los modelos de actividades y las necesidades de integración de las instituciones financieras de desarrollo.

43. **Es necesario señalar que la mayor parte de los datos presentados en este documento no refleja los resultados de la expansión más reciente de la alianza del FMAM.** La acreditación de ocho organismos de proyectos del FMAM puede cambiar la situación actual y extender la cobertura geográfica y temática, pero también puede ampliar la competencia y los costos de operación de distintas partes interesadas que conforman la alianza del FMAM.

RECOMENDACIÓN

44. En vista de las conclusiones anteriores, la Secretaría recomienda que el Consejo reevalúe, al comienzo del FMAM-7, si es necesario poner en marcha un proceso de acreditación de un número limitado de organismos adicionales para cubrir las deficiencias estratégicas que se pudieran presentar.