



**Junta Ejecutiva del Programa
de las Naciones Unidas para el
Desarrollo, del Fondo de Población
de las Naciones Unidas y de la
Oficina de las Naciones Unidas
de Servicios para Proyectos**

Distr. general
23 de marzo de 2021
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2021

7 a 11 de junio de 2021, Nueva York

Tema 9 del programa provisional

Evaluación

**Tercera evaluación conjunta del Fondo para el Medio
Ambiente Mundial y el Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo sobre el Programa de Pequeñas
Donaciones**

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	2
II. Contexto.....	2
III. Constataciones de la evaluación.....	4
IV. Conclusiones.....	13
V. Recomendaciones.....	16



I. Introducción

1. La Oficina de Evaluación Independiente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina de Evaluación Independiente del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) han terminado la tercera evaluación conjunta del Programa de Pequeñas Donaciones (PPD). Esta evaluación fue aprobada por el Consejo del FMAM en su 56ª reunión, celebrada en junio de 2019, en el marco de su aprobación general del programa de trabajo y presupuesto cuatrienales de la Oficina de Evaluación Independiente del FMAM¹. Dado que el PNUD es el organismo de realización para el programa, se invitó a su Oficina de Evaluación Independiente a llevar a cabo la evaluación junto con su homóloga del FMAM, lo cual la Junta Ejecutiva del PNUD aprobó, a su vez, como parte de su aprobación del programa de trabajo de la Oficina de Evaluación Independiente del PNUD para 2019.

2. El propósito general de la presente evaluación conjunta es examinar el desempeño del PPD, determinar si deben realizarse cambios para mejorar su eficacia y proporcionar al Consejo del FMAM y a la Junta Ejecutiva del PNUD pruebas de evaluación sobre la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad del PPD.

3. El principal objetivo del documento es evaluar en qué medida está logrando el PPD los objetivos fijados en sus orientaciones estratégicas y operacionales. Si bien se centra especialmente en el desempeño y los resultados del PPD desde la anterior evaluación conjunta, realizada en 2015, la evaluación tiene en cuenta todo el período transcurrido desde que se estableció el PPD en 1992, basándose en el examen de los resultados y los efectos de la evaluación conjunta realizada en 2015 y utilizando las conclusiones de la anterior evaluación como parámetros de referencia con los que evaluar el progreso. La evaluación se centra en cuestiones estratégicas que han surgido desde que se realizó la última, está orientada al futuro y proporciona criterios con los que evaluar el progreso en posteriores evaluaciones del PPD.

II. Contexto

4. El principal objetivo del PPD es canalizar pequeñas donaciones hacia las organizaciones de la sociedad civil con miras a lograr beneficios ambientales mundiales a través de la acción local. El PPD se ha venido aplicando de forma permanente desde 1992 y ha llegado a miles de organizaciones de pequeña escala en 126 países de todas las regiones. Se proporcionan pequeñas donaciones² a las organizaciones comunitarias para apoyar el uso de prácticas y tecnologías que generen beneficios en relación con la pérdida de biodiversidad, la mitigación del cambio climático, la degradación de las tierras, la protección de las aguas internacionales y la gestión de los productos químicos y los residuos, y que al mismo tiempo generen también beneficios socioeconómicos.

5. El PNUD aplica el PPD en nombre del FMAM y otros donantes. La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) actúa como organismo de ejecución del PPD y brinda apoyo fiduciario y administrativo a los países participantes. El Consejo del FMAM, inicialmente, y a continuación el comité directivo del PPD, presidido por la secretaria del FMAM, brindan orientaciones

¹ Fondo para el Medio Ambiente Mundial, 2019. “Four-Year Work Program and Budget of the GEF Independent Evaluation Office” (GEF/ME/C.56/03/Rev.01).

² Las donaciones son de un máximo de 50.000 dólares; en la práctica, su importe medio es de aproximadamente 25.000 dólares. A través de una ventanilla de proyectos estratégicos, se proporcionan donaciones de hasta 150.000 dólares para facilitar la ampliación y para cubrir un mayor número de comunidades en un paisaje terrestre o marino crucial. Cuando se redactó el presente informe, 81 proyectos en activo tenían un presupuesto de más de 50.000 dólares.

estratégicas y programáticas y servicios de supervisión y apoyo técnico, y posteriormente el Equipo Central de Gestión del Programa, que radica en el PNUD, lleva a cabo la aplicación. Las oficinas del PNUD en los países, que participan en los comités directivos nacionales del PPD como miembros institucionales, también prestan apoyo a los programas nacionales del PPD.

6. Cada uno de los países participantes elabora una estrategia de programa nacional para cada fase operacional del PPD, que adapta el marco estratégico mundial a las condiciones específicas del país. Los comités directivos nacionales ejercen como el principal órgano de toma de decisiones del PPD a nivel nacional y prestan servicios de supervisión y orientación generales a los programas para los países. Los comités directivos nacionales, cuyos miembros son voluntarios, suelen incluir a representantes de las organizaciones de la sociedad civil, el Gobierno, el mundo académico, el PNUD y, en ocasiones, otros organismos del FMAM y donantes cofundadores, organizaciones de los pueblos indígenas, el sector privado y los medios de comunicación.

7. El PPD ha apoyado aproximadamente 25.117 pequeñas donaciones. Desde 1992, el número de países participantes ha aumentado de 11 a 126. De estos, 40 son países menos adelantados, 37 son pequeños Estados insulares en desarrollo y 43 son países en situaciones frágiles.

8. Actualmente hay 110 países en el programa mundial para los países y 16 en el programa nacional reclasificado. El primero se financia mediante fondos básicos, acordados como parte de la reposición del FMAM para cada período de reposición. Además de estos recursos básicos, los países incluidos en el programa mundial para los países también pueden destinar parte de sus recursos procedentes del Sistema para la Asignación Transparente de Recursos del FMAM³ (hasta un 10 % y no más de 2 millones de dólares) a complementar el importe asignado con cargo al programa mundial para los países. Durante su quinto ciclo de reposición, los países con los programas nacionales de más larga data y más maduros del PPD adoptaron un nuevo mecanismo de financiación, el programa nacional reclasificado, a fin de que el PPD pudiera seguir ampliándose y prestando servicios a nuevos países sin aumentar para ello la financiación básica. Estos países se financian mediante proyectos grandes o medianos⁴ con cargo a los fondos del Sistema para la Asignación Transparente de Recursos de sus países respectivos.

9. El enfoque estratégico del PPD ha evolucionado considerablemente desde el quinto ciclo de reposición del FMAM. En el marco del séptimo ciclo de reposición (2018-2022), el PPD se propone hacer mayor hincapié en promover las inversiones estratégicas y basadas en resultados en el plano local, de acuerdo con las estrategias para cada esfera de actividad y los programas de gran efecto incluidos en el séptimo ciclo de reposición del FMAM⁵. El PPD se propone centrarse más en apoyar la innovación y las iniciativas ampliables en el plano local para abordar cuestiones ambientales mundiales en paisajes terrestres y marinos prioritarios. Para mejorar su eficacia, el PPD está adoptando y reforzando enfoques clave, entre ellos empoderar a las comunidades locales; orientar el apoyo a los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo; apoyar la innovación comunitaria en

³ El Sistema para la Asignación Transparente de Recursos es el marco del FMAM basado en el desempeño para la asignación de recursos procedentes del fondo fiduciario del FMAM a los países durante un período de reposición.

⁴ El PNUD es el organismo de realización del FMAM para estos proyectos grandes o medianos. La UNOPS o una organización no gubernamental cualificada puede ejercer como organismo de ejecución.

⁵ Fondo para el Medio Ambiente Mundial, 2018. “GEF Small Grants Programme: Implementation Arrangements for GEF-7” (GEF/C.54/05/Rev.01). FMAM, Washington, D.C.

cuestiones emergentes; promover alianzas y una adopción más amplia⁶ de los resultados; y ejercer como mecanismo mundial fiable de base comunitaria para otorgar donaciones y como plataforma para el medio ambiente. Hay cinco iniciativas estratégicas orientadas a fomentar la adaptación de los enfoques integrados del FMAM a las cuestiones ambientales mundiales clave y su complementariedad con las esferas de actividad y los programas de gran efecto en el plano comunitario. Estas cinco iniciativas estratégicas son: la agricultura y pesca sostenibles; el acceso a los beneficios de la energía con bajas emisiones de carbono; los ecosistemas de base comunitaria amenazados y la conservación de las especies en los medios terrestre y acuático; las coaliciones de los ámbitos local a mundial en la gestión de productos químicos y residuos; y la catalización del desarrollo urbano sostenible.

III. Constataciones de la evaluación

Pertinencia estratégica del Programa de Pequeñas Donaciones

10. El PPD sigue brindando beneficios ambientales, sociales, económicos e institucionales muy pertinentes en los planos local y mundial. Las actividades sufragadas mediante pequeñas donaciones se ajustan a las prioridades del FMAM para las distintas esferas de atención. El apoyo brindado por otros donantes al PPD y a través de este ha hecho que se amplíe el alcance a fin de abordar cuestiones complementarias como la adaptación al cambio climático y las zonas de conservación gestionadas por los pueblos indígenas.

11. Sigue habiendo un alto grado de convergencia entre el PPD y el mandato general del PNUD de promover el desarrollo sostenible. Sin embargo, las sinergias locales entre el PNUD y el PPD no se han optimizado plenamente. Este grado de convergencia está ampliamente avalado en los documentos de programas y proyectos y las estrategias de los programas nacionales del PPD. Otros análisis realizados muestran que en muchos casos, pese a que existen vínculos en la fase del concepto del programa para el país y en la documentación, en el plano local, algunos de los vínculos entre el PNUD y el PPD son débiles. Si bien la mayoría de las oficinas del PNUD en los países apoyan la administración y el funcionamiento del PPD, las sinergias del programa pueden mejorarse. Las pruebas recopiladas durante la evaluación mostraron que el apoyo es principalmente de carácter operacional y no en forma de sinergias programáticas sobre las que pueda actuarse.

12. Es especialmente pertinente el esfuerzo del PPD por aumentar la inclusividad de las comunidades y los grupos marginados, así como por crear las condiciones necesarias para que las pequeñas organizaciones puedan comenzar a acceder a la financiación para el desarrollo por primera vez, a menudo en condiciones difíciles. El PPD ha sido elogiado por las partes interesadas y reconocido por numerosas organizaciones por su labor orientada a fomentar la inclusión de sectores de la sociedad que de otro modo no habrían tenido ocasión de participar en actividades de sostenibilidad ambiental.

13. A nivel mundial, no hay un consenso claro sobre la visión a largo plazo del PPD, lo que en ocasiones da lugar a percepciones contrapuestas de lo que el PPD puede lograr y cómo debe funcionar. La primera recomendación de la [evaluación realizada en 2015](#) fue revitalizar el comité directivo del PPD para que apoyara una reflexión estratégica de alto nivel al elaborar la visión de largo plazo del PPD. Este ejercicio no se ha completado, pese a que el PNUD y el FMAM informaron de la adopción de varias medidas en los años posteriores a la evaluación de 2015. La diversidad de

⁶ Ampliar la adopción incluye el apoyo, la incorporación, la réplica, la ampliación y los cambios en el mercado.

declaraciones sobre la visión, la misión y el mandato del PPD, expresadas en distintos documentos de políticas y de programación, muestra que el PPD tiene significados y valores distintos para distintas personas en distintos momentos. Cada una de sus versiones, incluidas las que se detallan en los sucesivos documentos relativos al PPD, en los documentos del Consejo del FMAM y en las sucesivas publicaciones, añade o suprime distintos elementos y parece indicar una subsidiariedad de propósitos o una jerarquía de objetivos, medios y fines. Al mismo tiempo, todas las declaraciones se refieren a elementos y principios similares que parecen permanentes (por ejemplo, la acción local, las organizaciones comunitarias, y los objetivos ambientales y de desarrollo). Estas diferencias y similitudes afectan al despliegue operacional del PPD, del ámbito mundial al local.

14. La falta de una declaración completa sobre la visión del PPD repercute en la toma de decisiones a altos niveles dentro de este, ya que cada modo de plantear el PPD trae consigo también una suposición subyacente sobre lo que debe apoyar y las vías adecuadas para lograr sus objetivos previstos. Un ejemplo de ello ha sido el debate continuo entre el FMAM y el PNUD sobre los costos que han conllevado para el PPD las actividades programáticas y los costos de gestión, así como la categorización por la secretaría del FMAM de los gastos del PPD como donaciones o elementos distintos de las donaciones, lo que, lejos de ser una simple cuestión de contabilidad, refleja una falta de consenso sobre la visión general a largo plazo del PPD.

Eficacia

15. El PPD es eficaz para lograr resultados ambientales y socioeconómicos sobre el terreno, que se deben tanto a lo que hace como al modo en que lo hace. A partir del análisis de las actividades sobre el terreno, el PPD ha logrado de forma directa o ha influido en el logro de resultados significativos, ya sea en forma de beneficios ambientales o socioeconómicos. El volumen de pequeñas donaciones desembolsadas también indica la tendencia ascendente en el volumen de beneficios socioeconómicos generados por el PPD. En general, el nivel de los recursos facilitados al PPD ha aumentado, pese a algunas fluctuaciones a lo largo de los años.

16. El número de pequeñas donaciones concedidas por el PPD ha aumentado considerablemente en las fases sucesivas. Desde la fase piloto, de 1992 a 1996, cuando entre solo 33 países se gastaba un total de 10 millones de dólares, hasta la fase operacional más reciente (la sexta), en que se destinaron más de 96 millones de dólares en pequeñas donaciones a 125 países, el número de pequeñas donaciones casi se ha quintuplicado. El número de países menos adelantados, pequeños Estados insulares en desarrollo y países en situaciones frágiles participantes aumentó de 37 en 2007 a 85 en 2020. La biodiversidad sigue siendo el ámbito con más financiación del PPD, seguido del cambio climático y la degradación de las tierras. En 2020 se llevaron a cabo 2.812 pequeñas donaciones, “25.117 proyectos (...) con un total de fondos del FMAM y de otros donantes por valor de 684,8 millones de dólares. Además, se han movilizado más de 837,2 millones de dólares para cofinanciar estos proyectos comunitarios del PPD en el plano nacional. De estos, un total de 377,2 millones de dólares se entregaron en forma de cofinanciación en efectivo, obtenida de donantes multilaterales y bilaterales, fundaciones, organizaciones no gubernamentales y otros asociados en el plano de los países (...)” (cita traducida)⁷.

⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020. “GEF Small Grants Programme Annual Monitoring Report, Results Highlights, Reporting Year 2019 – 2020”. PNUD, Nueva York.

17. El informe de calificación del PPD y los informes de seguimiento anuales, en los que se recopilan los resultados en el plano de los programas para los distintos periodos, indicaron los siguientes resultados clave:

a) En la esfera de la biodiversidad, el PPD informa de que, entre 2014 y 2019, cada año se conservó un promedio de 1.046 especies significativas, a lo que se suma el trabajo en más de 2.200 zonas protegidas y las estrategias integradas de adaptación al cambio climático desde 2014. En 2017-2018, el PPD informó de que había 7,1 millones de hectáreas de paisajes terrestres y marinos en régimen de uso sostenible;

b) En cuanto al cambio climático, según el informe de seguimiento anual del PPD para el período 2019-2020, la mayor parte de la cartera del PPD se centra en la energía renovable y la eficiencia energética (más del 68 %), y el resto, en la conservación y la mejora de las reservas de carbono. El informe menciona que 44.106 hogares tuvieron acceso a la energía gracias a las intervenciones del PPD en el período 2019-2020, lo que representa un aumento con respecto a los 36.000 del período 2018-2019;

c) En la esfera de la degradación de las tierras, en el período 2019-2020 el PPD llevó a cabo 2.000 pequeñas donaciones en total, con lo que se llegó a más de 1,6 millones de personas mediante la demostración de las prácticas de ordenación sostenible de las tierras y los bosques. En el período 2017-2018 se inició la ordenación sostenible de 56.000 hectáreas de tierras, a las que el año siguiente se añadieron otras 180.000 hectáreas, y en el período 2019-2020 se restauraron otras 41.238 hectáreas de bosques y tierras no forestales;

d) En el período 2019-2020, el uso del enfoque centrado en los paisajes terrestres y marinos también ha dado lugar a la protección de 5.713 hectáreas de paisajes marinos mediante la gestión sostenible y de 107.297 hectáreas de zonas costeras mediante la ordenación sostenible de las tierras en 60 paisajes marinos. Por último, entre 2014 y 2019, el PPD eliminó 7.640 toneladas de contaminación procedente de fuentes terrestres en los ecosistemas marinos, y se evitó la quema al aire libre de 56.819 toneladas de residuos sólidos;

e) En las evaluaciones terminales de 12 proyectos grandes o medianos que se concluyeron en el marco de la modalidad de programas nacionales reclasificados se informó del logro de resultados ambientales positivos en forma de aumentos de la zona de paisaje donde se mejoró la gestión, que alcanzó un total de 2,2 millones de hectáreas. En seis proyectos se informó de que se habían mitigado 33,8 millones de toneladas métricas de emisiones de gases de efecto invernadero. Cinco proyectos contribuyeron a la restauración forestal y al aumento de la cubierta vegetal, que llegó a 15.500 hectáreas. Se lograron otros beneficios ambientales, como una mejor gestión de las zonas protegidas, la conservación de especies, el aumento de la zona en que se lleva a cabo la conservación marina y la reducción de la erosión del suelo. Nueve proyectos en curso en el marco del sexto ciclo de reposición del FMAM y ocho proyectos aprobados para el séptimo ciclo de reposición del FMAM⁸ tienen por objetivo mejorar la gestión de 1,2 millones de hectáreas de tierras. Además, diez proyectos se fijaron como meta restaurar un total de 228.390 hectáreas de tierras, y seis proyectos están tratando de mejorar la gestión de 56.837 hectáreas de hábitats marinos. En cuanto a la mitigación del cambio climático, 15 de los 17 proyectos en curso tienen por objetivo mitigar 7,7 millones de toneladas de emisiones de gases de efecto invernadero.

⁸ Cinco proyectos de gran escala y de tamaño mediano de la cartera de programas nacionales reclasificados que se aprobaron entre mayo y diciembre de 2020 no se incluyen en este análisis.

18. Los resultados del PPD tienen un alcance amplio, y ni el FMAM ni el marco de seguimiento y evaluación del Equipo Central de Gestión del Programa están plenamente equipados para reflejar adecuadamente la complejidad de la labor realizada. Al describir los resultados que ha logrado el PPD en su conjunto, cabe recordar que en sus programas nacionales se informa de los resultados como agregación de los resultados en el plano de las donaciones. Cabe señalar también que, dado el alcance reducido y breve de las intervenciones, muchos de los resultados son de carácter indirecto, es decir, que las partes interesadas del PPD influyen en el logro de una serie de resultados. Cada una de las pequeñas donaciones brinda una pequeña cantidad de resultados, y la eficacia del PPD en el logro de su objetivo propuesto solo empieza a percibirse al agregar los resultados obtenidos en las distintas zonas y los distintos períodos. Como se indicó en los estudios de casos por países incluidos en la evaluación, los resultados del PPD pueden medirse tanto en indicadores tangibles como en beneficios intangibles, como el fomento de la confianza, el diálogo, la ética o las comunidades de práctica y conocimientos.

19. Los factores clave en la eficacia del PPD sobre el terreno fueron la innovación, la inclusión y la fuerte implicación y dedicación de los equipos nacionales, así como la fuerza y la sostenibilidad de la sociedad civil del país. El uso del enfoque de los paisajes terrestres y marinos ha hecho que las repercusiones en el plano local sean más concentradas y tengan mayor visibilidad. En sus evaluaciones terminales, los resultados de la mayoría de los proyectos de pequeñas donaciones que se examinaron para la presente evaluación recibieron calificaciones satisfactorias, y su eficiencia y eficacia recibieron calificaciones altas.

20. Además de ayudar a las organizaciones locales a elaborar soluciones ambientales, el PPD ha llevado a cabo lo que desde la sexta fase operacional ha denominado actividades “Grantmaker Plus”, una serie de medidas concebidas para mejorar la eficacia general de la cartera del PPD. Estas actividades se orientan a apoyar la creación de diálogos de políticas entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, promover la inclusión social y aumentar el alcance de los conocimientos. Algunas actividades Grantmaker Plus se incluían anteriormente en el PPD, pero con una terminología distinta, por ejemplo, la inclusión social (pueblos indígenas, personas con discapacidad, género). Como se indicó en el documento del proyecto para la sexta fase operacional, el término Grantmaker Plus se acuñó para reflejar “la formalización y la aplicación más organizada de actividades de apoyo que anteriormente tenían un carácter más específico, a fin de crear una serie de funciones concebida para apoyar una ampliación, incorporación y réplica con el fin de lograr un desarrollo de la capacidad de mayor nivel (por ejemplo, becas para el personal internacional del Cuadro Orgánico), la creación de redes y el apoyo institucional, el intercambio de conocimientos (por ejemplo, una plataforma de intercambio de tecnología Sur-Sur), mecanismos de promoción a nivel nacional (por ejemplo, plataformas de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno) y, cuando proceda, la ampliación a los planos regional y mundial” (cita traducida)⁹. Estas iniciativas no se aplican mediante gastos a nivel mundial, sino que los coordinadores nacionales las aplican en el plano nacional mediante donaciones ordinarias y los presupuestos operacionales de los países.

21. Con los años, el PPD ha añadido progresivamente varios temas, iniciativas y programas de interés especial a su marco programático. En la sexta fase operacional,

⁹ Oficina de Evaluación Independiente del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (anteriormente, Oficina de Evaluación Independiente del FMAM; Oficina de Seguimiento y Evaluación del FMAM), 2018. Operational phase 6 Final Report: The GEF in the Changing Environmental Finance Landscape. Washington, D.C.: Oficina de Evaluación Independiente del FMAM.

el enfoque de los paisajes terrestres y marinos se incluyó en cuatro estrategias integradas para esferas de actividad (que en varios documentos también se denominan iniciativas estratégicas o plataformas multifocales). El PPD también diseñó una serie de programas de innovación para abordar cuestiones emergentes vinculadas a iniciativas estratégicas en varios países. Los programas se aplicaron también a través de la modalidad ordinaria de donaciones del PPD, y abarcaron, entre otras cosas: la extracción de oro artesanal y en pequeña escala; las empresas dirigidas por mujeres; las personas con discapacidad y el desarrollo responsable; los pueblos indígenas y el acceso a la energía; la juventud y el cambio climático; la conservación de los grandes felinos; la ordenación sostenible de las tierras en la región del Sahel; los productos de las montañas y el desarrollo de cadenas de valor; y la cooperación Sur-Sur. Por último, el PPD aplica una serie de iniciativas mundiales, como la Iniciativa Mundial de Apoyo a las Áreas y los Territorios Conservados por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales, que reciben apoyo mediante financiación ajena al FMAM pero utilizan la modalidad de donaciones del PPD a nivel nacional.

22. El objetivo de este cambio en la formulación o la denominación del marco programático del PPD a lo largo de los años no está claro. Al examinar la cartera de proyectos se observa que los aspectos fundamentales del PPD y su labor no han cambiado mucho y que, de hecho, todos los programas del PPD para los países utilizan la modalidad de donaciones tradicional a nivel local, salvo para las actividades que el Equipo Central de Gestión del Programa ejecuta a nivel local. La filosofía y ética básicas del PPD (inclusión, participación, empoderamiento de la sociedad civil) también se han mantenido estables. Puede que estas sucesivas revisiones del marco programático tengan por objeto seguir las tendencias actuales y adaptarse a las políticas y los marcos de programación más generales de ámbito internacional y del FMAM, que son objetivos legítimos. Sin embargo, estas revisiones también tienen un costo en materia de complejidad y de presentación de informes. En la evaluación se observó que estas actividades tenían valor, pero que la reclasificación de las actividades, la complejidad cada vez mayor de las opciones programáticas y la terminología pueden generar confusión.

Políticas del Programa de Pequeñas Donaciones

23. Una dificultad fundamental en materia de políticas ha sido el proceso de reclasificación, que todavía no ha cumplido plenamente sus objetivos previstos. Un programa nacional reclasificado tiene tres características principales. En primer lugar, en los programas reclasificados, los montos de financiación son decisión del Gobierno, con cargo a los fondos asignados en el Sistema para la Asignación Transparente de Recursos de cada país. Esto contrasta con los países incluidos en el programa mundial para los países, que reciben asignaciones anuales con cargo al fondo básico del PPD, sobre la base de las normas acordadas establecidas por el Consejo del FMAM en el documento sobre los acuerdos de implementación del PPD para cada fase operacional. En segundo lugar, un programa nacional reclasificado funciona como un proyecto grande o mediano del FMAM, que es distinto de un programa mundial para el país basado en una modalidad de reposición continua. En un programa nacional reclasificado, como proyecto de tamaño grande o mediano, las operaciones y la presentación de informes presupuestarios están más estrictamente controladas, y los requisitos de seguimiento y evaluación vinculados al FMAM son distintos a los del programa mundial para los países. Por último, los programas nacionales reclasificados que reciben apoyo mediante pequeñas donaciones hacen más hincapié en la ampliación y réplica de las intervenciones, lo que supone un cambio respecto a las pequeñas donaciones destinadas a apoyar proyectos piloto y de demostración.

24. El proceso de reclasificación, que comenzó en el quinto ciclo de reposición del FMAM mediante la política de reclasificación, es fruto de las limitaciones económicas que conllevó para el PPD el proceso de reposición del FMAM. Los tres objetivos de la reclasificación, que se enunciaron en el séptimo ciclo de reposición del FMAM, son: a) permitir al PPD seguir ampliándose y prestando servicios a países de ingreso bajo sin que esto conlleve un aumento de la financiación básica; b) aprovechar mejor la capacidad de los programas nacionales maduros para enriquecer los programas más recientes y menos experimentados; y c) permitir que los programas nacionales maduros accedan a más recursos financieros y gocen de más libertad programática habida cuenta de su mayor capacidad interna¹⁰. La evaluación constató que la reclasificación cumple los objetivos primero y tercero y que, en muchos casos, ha logrado que los países accedan a mayores recursos financieros para sus propios programas de pequeñas donaciones, pero que esto se ha logrado transfiriendo riesgos y cargas operacionales a países con programas nacionales reclasificados, lo que ha desdibujado las estructuras de rendición de cuentas y ha reducido el margen fiscal en las asignaciones del fondo fiduciario del FMAM a cada país.

25. El PPD no ha logrado plenamente el segundo objetivo, que es ambiguo en cuanto a su puesta en práctica y su mensurabilidad: no está claro quiénes son las distintas partes interesadas y cuáles son las vías para la interacción entre ellas, y tampoco está claro el término “enriquecer”, que puede interpretarse de forma amplia. El objetivo conlleva una transferencia de la capacidad de un grupo a otro, lo que resulta difícil medir con las pruebas disponibles. Se han realizado muchos esfuerzos por garantizar los vínculos y el intercambio de conocimientos entre los países participantes, pero no se ha logrado aportar pruebas de la transferencia de la capacidad que se indica en la declaración de objetivos.

26. En la evaluación se ha constatado que la política de reclasificación se basa en la suposición, no comprobada, de que la reclasificación conlleva más beneficios ambientales a nivel mundial. Además, el proceso de reclasificación conlleva riesgos, como la necesidad de un alto nivel de capacidad y madurez de la sociedad civil para negociar eficazmente la financiación del PPD y de disposición de los Gobiernos a asignar sus escasos recursos del Sistema para la Asignación Transparente de Recursos al PPD, que en algunos casos no se han materializado.

27. Los costos de transacción más elevados y el aumento de la dificultad de las deliberaciones con los Gobiernos nacionales sobre la asignación de recursos representan obstáculos operacionales para muchos países inmediatamente después de ser reclasificados. En algunos casos, esto ha hecho que se interrumpa o se concluya el PPD; además, siempre existe el riesgo de que un programa nacional del PPD no logre obtener financiación. En la evaluación se encontraron pocas pruebas de que el proceso de reclasificación conlleva más beneficios, ya fuera para el medio ambiente mundial, para el país que se gradúa o para los países que permanecen en el programa mundial para los países.

Inclusión

28. El éxito del PPD a la hora de fomentar la inclusión y la participación de las voces marginadas en el panorama del desarrollo es motivo de celebración. Muchas organizaciones de la sociedad civil comienzan su trayectoria con apoyo del PPD, y gran cantidad de ellas siguen avanzando en las distintas organizaciones dedicadas al

¹⁰ En el documento original sobre la quinta fase operacional no se enunciaron objetivos de forma explícita, pero se establecieron los motivos y el proceso. Los objetivos se enunciaron en el documento “GEF Small Grants Programme: Implementation Arrangements for GEF-7”, añadiendo la mención a los países de ingreso bajo.

desarrollo. Esta inclusión ha contribuido a los altos niveles de capital social y a la buena reputación del PPD en todo el mundo.

29. Se ha logrado aumentar la inclusión de normas que tienen en cuenta el género. Hay una notable diferencia en los modos en que el PPD, a nivel nacional, y las oficinas del PNUD en los países abordan y ejecutan actividades relacionadas con el género. En los estudios de casos se indicó que, de las 93 pequeñas donaciones incluidas en la muestra, solo el 30 % incorporaban plenamente consideraciones de género durante todo el ciclo del proyecto y aportaban adelantos significativos en materia de igualdad de género.

30. La inclusión de los pueblos indígenas como líderes ha mejorado constantemente, y se está progresando en la integración de los grupos que representan a las personas con discapacidad. Muchos participantes en la evaluación han reconocido que la inclusión social es un factor clave del éxito y forma parte del carácter innovador del PPD. Esto abarca la inclusión de los grupos comunitarios y los pueblos que tradicionalmente se han visto marginados en la corriente principal del desarrollo y la cooperación ambiental, y conlleva un esfuerzo específico por llegar a más personas. Los estudios de casos muestran que alrededor del 57 % de las 93 pequeñas donaciones incluidas en la muestra tenían como objetivo explícito ayudar o beneficiar a los grupos pobres, marginados y vulnerables, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad. Sin embargo, al igual que con los aspectos de género, la eficacia de las donaciones del PPD y su contribución a la inclusión social y la reducción de la pobreza obtuvieron las puntuaciones más bajas de la encuesta mundial (4,69 y 4,61, respectivamente)¹¹, pese a que aumentaron ligeramente a partir de la mitad del período que abarca la encuesta y fueron mayores que en la de 2015.

Innovación y sostenibilidad

31. Sigue habiendo dificultades para lograr la sostenibilidad a largo plazo de los proyectos del PPD. En la evaluación de 2015 se observaron varias dificultades para la sostenibilidad a largo plazo de los proyectos de pequeñas donaciones, entre las que se destacaron la escasa capacidad de los participantes en estos proyectos y la corta duración de las donaciones. La otra dificultad clave que se indicó en ese momento fue que a muchas entidades beneficiarias de las donaciones les costaba obtener financiación a largo plazo para continuar las actividades del PPD. En algunos casos se recurrió a la introducción de donaciones estratégicas de mayor escala para replicar y ampliar la labor anterior. Sin embargo, esto aún no se ha sistematizado. Esta conclusión figura también en la presente evaluación, ya que las condiciones en que se está ejecutando el programa no han cambiado.

32. Las vías para lograr la sostenibilidad a largo plazo están estrechamente vinculadas a las oportunidades de lograr una adopción más amplia. Muchos entrevistados recalcaron que con la repetición de las donaciones y un aumento de los importes de la financiación, así como un aumento de las oportunidades de consolidar las capacidades básicas de los beneficiarios de las donaciones, podría lograrse una mayor réplica y ampliación de las técnicas y más beneficios ambientales y de otra índole.

33. A menudo, el PPD es el primer asociado en la financiación para las iniciativas que se consideran nuevas a nivel local y para poner a prueba distintos enfoques, incluidos modos diferentes de trabajar de forma inclusiva. Los proyectos de pequeñas donaciones innovadores que han obtenido éxito y han contado con el apoyo del PPD pueden ser replicados o ampliados posteriormente por el Gobierno y otros donantes,

¹¹ La encuesta mundial recibió 925 respuestas a estas preguntas. Los datos corresponden al promedio de las respuestas en una escala de 1 (en absoluto) a 6 (mucho).

que suelen ser reacios a correr riesgos y prefieren aplicar proyectos con una prueba de concepto. Según coincidieron en señalar varios entrevistados, el PPD puede subdividir un gran fondo en pequeñas unidades ejecutables (donaciones), con lo que se logra un alto grado de éxito en la aplicación, ya que los partidarios del proyecto y los encargados de su aplicación son también sus beneficiarios.

34. Las políticas para incentivar la innovación y fomentar la sostenibilidad no están plenamente adaptadas a la modalidad de trabajo del PPD. Ambos aspectos están relacionados entre sí, ya que muchos proyectos muy innovadores están concebidos como proyectos piloto o pruebas de ámbito local, por lo que es posible que no muestren todos los requisitos necesarios para su sostenibilidad. El PPD es un mecanismo único en cuanto a su capacidad de permitir a las organizaciones asumir riesgos calculados e innovar a nivel local. De todos modos, los criterios tradicionales para medir la sostenibilidad en el plano de las pequeñas donaciones son insuficientes y no están adaptados para medir los efectos a largo plazo que conllevan los beneficios intangibles generados por la labor del PPD, como la confianza, el diálogo abierto, la inclusividad y la participación.

35. La escasa capacidad del PPD para incentivar la innovación también podría deberse a la falta de consideración que se da a las estrategias de salida para los proyectos de pequeñas donaciones, así como a su incapacidad de aplicar un modelo formal para promover la sostenibilidad. En la evaluación de 2015 se observó que algunos proyectos de pequeñas donaciones, pese a ser innovadores, desaparecían rápidamente por falta de mecanismos de sostenibilidad. En la presente evaluación se observaron pruebas de esa misma experiencia y se constató que la vía hacia una adopción más amplia, en la que se desarrollen modelos institucionales similares a los del sector privado para proyectos de pequeñas donaciones, es la más prometedora. El modelo de la economía social también brinda vías útiles para que el PPD fomente la inclusión y la innovación técnica e institucional creando al mismo tiempo microempresas económicamente sostenibles.

Eficiencia, gestión y operaciones

36. En el plano mundial, la gobernanza del PPD no está alcanzando su pleno potencial debido a la mala comunicación y a la ambigüedad con respecto a las responsabilidades del comité directivo del PPD, la secretaria del FMAM y el Equipo Central de Gestión del Programa. Un ejemplo de este tipo de problemas es la falta de consenso sobre la visión del PPD, en particular en el debate entre las donaciones y los gastos no vinculados a donaciones. Hay un debate continuo entre dos percepciones distintas del PPD: una según la cual el PPD es un programa del PNUD financiado por el FMAM, entre otros donantes, y otra según la cual es (exclusivamente) un programa institucional del FMAM ejecutado por el PNUD con cofinanciación de otros donantes. En la presente evaluación se sugiere que el PPD debe considerarse un activo para los aliados del FMAM en su conjunto, que mejoraría con el uso de modalidades de ejecución nuevas y ampliadas, incluida una integración más amplia en el PNUD. La evaluación indica que, independientemente de la situación de un país en materia de programas, es necesario examinar y, tal vez, reformular los vínculos y la coordinación entre el PPD y otras necesidades de programación del PNUD, a fin de dar al PPD una mejor posición en el ámbito de la programación del PNUD para los países. El PPD es un modelo útil para la concesión de pequeñas donaciones que podría brindar valiosas lecciones para otros ámbitos de trabajo del PNUD.

37. Entre las partes interesadas nacionales vinculadas al PPD hay un alto grado de satisfacción con el apoyo y la orientación recibidos del Equipo Central de Gestión del Programa y con la estructura nacional de gobernanza. Los países consideran que la orientación y las directrices técnicas del equipo aportan un valor añadido. En la

encuesta mundial, la orientación de los equipos y del coordinador de los programas nacionales reclasificados ocupa el cuarto puesto entre los ocho factores más importantes que contribuyen al éxito del PPD. Entre las partes interesadas nacionales parece haber un alto grado de satisfacción con los mecanismos de gobernanza del PPD en el plano local (comités directivos nacionales), como demuestra el alto número de encuestados que atribuyen el éxito del PPD al comité directivo nacional y al coordinador nacional.

38. En la presente evaluación no se llevó a cabo un examen completo de las prácticas de gestión y supervisión del PNUD o de la UNOPS. Sin embargo, en lo que respecta al debate entre quienes están a favor y quienes están en contra de las donaciones, en la evaluación se analizaron pruebas relacionadas con la distribución de los gastos entre los gastos de gestión, los gastos programáticos y las pequeñas donaciones.

39. La evaluación constató que en la clasificación de los gastos del PPD no se utilizó la definición comúnmente aceptada de los gastos y las normas de gestión, lo que causaba confusión e ideas erróneas entre algunas partes interesadas y algunos donantes. En los proyectos grandes y medianos que apoya, el FMAM suele incluir actividades de desarrollo de la capacidad, talleres, gestión de los conocimientos, comunicación y asistencia técnica. En los enfoques programáticos del FMAM, estos gastos también se consideran parte de la cohesión general del programa y elementos necesarios para la coherencia interna. La clasificación de los gastos del PPD en dos categorías (donaciones o gastos no vinculados a donaciones) ha creado una jerarquía artificial de gastos y actividades que puede resultar engañosa y en la que los elementos no vinculados a donaciones se perciban como menos legítimos. Todos los gastos, aparte de los gastos de gestión y las tasas, contribuyen a generar beneficios ambientales a nivel mundial y a mejorar la repercusión del PPD.

40. En general, los datos disponibles muestran que en las últimas fases operacionales los gastos de gestión se han mantenido relativamente estables y que los gastos programáticos se han mantenido en un 25 % de la dotación total, pese a que ha aumentado la demanda de asistencia técnica, desarrollo de la capacidad e intercambio de conocimientos. La evaluación indica también que las obligaciones impuestas al PPD por el Consejo del FMAM, como la ampliación a nuevos países, el perfeccionamiento de los sistemas de seguimiento y evaluación, la creación de mecanismos para influir en las políticas y ampliar la adopción, o la adopción de nuevos enfoques programáticos similares al FMAM, han aumentado, mientras que la dotación de fondos no ha seguido una tendencia similar.

41. En la encuesta mundial y los estudios de casos, la eficacia de la mayoría de los proyectos de pequeñas donaciones se calificó de satisfactoria, pero se indicó que podrían realizarse varias mejoras para reducir los costos de transacción. En primer lugar, a nivel mundial, deben presentarse varios formularios de identificación del proyecto para el programa mundial para los países, en función del porcentaje de fondos básicos y de fondos del Sistema para la Asignación Transparente de Recursos que se asignan y movilizan, tras lo cual deben formularse varias propuestas de financiación. Para la sexta fase operacional, el PPD presentó cuatro solicitudes de financiación destinadas al programa mundial para los países y coordinó solicitudes de financiación para un mínimo de 12 proyectos grandes o medianos destinados al programa nacional reclasificado. Muchos proyectos para programas nacionales reclasificados han informado de que tuvieron dificultades para gestionar el ciclo del proyecto y de que han sufrido importantes retrasos e interrupciones en la aplicación de los programas y han tenido dificultades para gestionar los requisitos de planificación, gestión financiera, presentación de informes, seguimiento y evaluación. Pese a estas dificultades en la gestión del ciclo de los proyectos, un

análisis de las evaluaciones terminales disponibles mostró que el 100 % de los proyectos de programas nacionales reclasificados que se concluyeron recibieron calificaciones satisfactorias con respecto a su eficacia.

42. El PPD ha mantenido con la UNOPS una alianza de larga data, que se ha mantenido estable más de 25 años, incluso a medida que los distintos aliados del PPD (el PNUD, la UNOPS, el FMAM y el PPD) evolucionaban. El hecho de que la mayoría de los países incluidos en el programa nacional reclasificado hayan elegido sistemáticamente la UNOPS como organismo de ejecución refleja la buena consideración que tienen por este acuerdo. En las fases operacionales quinta y sexta, siete de los nueve proyectos concluidos en el marco del programa nacional reclasificado que ejecutó la UNOPS recibieron calificaciones satisfactorias en las evaluaciones terminales en cuanto a la calidad de la ejecución. Cuatro proyectos optaron por la ejecución por una organización no gubernamental tras ser reclasificados (el Brasil, Filipinas, la India e Indonesia). En los cuatro casos, las organizaciones no gubernamentales encargadas de la ejecución eran reconocidas por su credibilidad y experiencia en la gestión y aplicación cotidianas de las actividades de los proyectos.

IV. Conclusiones

43. **Conclusión 1. El PPD sigue siendo muy pertinente para las prioridades ambientales cambiantes en todos los planos.** Esto se debe al tipo de actividades que se están llevando a cabo con apoyo del PPD y al modo en que se están llevando a cabo. Además, la combinación de los beneficios ambientales, sociales y económicos contribuye enormemente a mantener la pertinencia a nivel local y a fomentar la eficacia. Como programa, el PPD se ha adaptado constantemente al contexto cambiante de las políticas.

44. **Conclusión 2. El PPD muestra un alto grado de coherencia con el marco programático del FMAM y el mandato del PNUD, y demuestra que puede mantenerse la coherencia programática interna entre 126 países.** Hay consenso sobre el hecho de que la labor del PPD debe seguir ampliándose, pero no todas las partes implicadas saben exactamente cuáles son los medios para lograr esa ampliación.

45. **Conclusión 3. Las distintas partes interesadas tienen visiones divergentes y, en ocasiones, contrapuestas del PPD, lo que repercute en su gobernanza general, sus políticas y su orientación futura.** La falta de una visión unificada da lugar a ambigüedades operacionales y de políticas, en especial con respecto a las dificultades que conlleva aplicar el proceso de reclasificación, definir los gastos programáticos aceptables y adaptar la modalidad de reposición continua al contexto del FMAM. Pese a que se intentó revitalizar la visión del PPD, y pese a su agilidad a lo largo de los años, su orientación general se ha visto afectada negativamente por los cambios en el liderazgo, las consideraciones operacionales, las fluctuaciones en la dotación financiera y los cambios en las circunstancias locales.

46. **Conclusión 4. Las desventajas y los riesgos del proceso de reclasificación superan sus ventajas financieras a corto plazo.** Pese a los esfuerzos realizados por el Equipo Central de Gestión del Programa para informar a las partes interesadas de los países tras ser reclasificados, todavía no se comprenden plenamente las posibles desventajas y riesgos de ser reclasificados. Hay un alto riesgo de que la programación sea deficiente, se interrumpa o incluso termine, lo que podría hacer que se perdiera una ventanilla de financiación única del FMAM, dedicada a las organizaciones de la sociedad civil y las pequeñas donaciones en los países en desarrollo. El factor decisivo a la hora de adoptar una política de reclasificación en la quinta fase

operacional fue que en la reposición del FMAM no fue posible (o no se quiso) proporcionar más recursos al PPD para hacer frente a las necesidades de ampliación y de desarrollo programático. A fin de incorporar más países al PPD y permitir aumentos continuos del número de miembros, en el proceso de reclasificación la presión de la financiación se traslada del ámbito institucional a las asignaciones del Sistema para la Asignación Transparente de Recursos para los distintos países. Además, la política de reclasificación y el discurso al respecto han tendido a basarse en suposiciones, que no siempre se materializan, sobre la capacidad de la sociedad civil y de los países para generar beneficios ambientales mundiales de acuerdo con su condición de país reclasificado. Las partes interesadas nacionales tienen una visión menos positiva del proceso de reclasificación a medida que se acerca esa posibilidad.

47. **Conclusión 5. El PPD ha sido sistemático a la hora de lograr resultados ambientales en los planos local, nacional y mundial y de generar beneficios económicos y sociales.** La evaluación concluyó que el ritmo del logro de resultados ambientales es estable con respecto al análisis de los resultados a nivel nacional realizado en 2015. La inclusividad del PPD, su carácter basado en la demanda y su capacidad de innovación contribuyen a su eficacia a nivel local. Cabe destacar que el PPD goza de altos niveles de implicación, visibilidad y credibilidad, una forma de capital social que es preciso celebrar y aprovechar.

48. **Conclusión 6. El ritmo al que el PPD reformula su marco de programación en respuesta a los cambios en las tendencias de programación no es eficaz, porque añade complejidad y el efecto de los nuevos marcos programáticos no siempre se nota en el plano local.** Cambiar los marcos programáticos demasiado a menudo diluye el enfoque del PPD y no mejora los resultados en el plano nacional, y la multitud de opciones programáticas (iniciativas estratégicas, resultados de las esferas de actividad, programas de innovación e iniciativas Grantmaker Plus) resulta confusa. Para que muchas de estas iniciativas especiales se consoliden tendrían que transcurrir muchos años a fin de que se observaran sus efectos en otros ámbitos. Actualmente, aparte del enfoque de los paisajes terrestres y marinos y la alianza de la Iniciativa Mundial de Apoyo a las Áreas y los Territorios Conservados por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales, son pocas las iniciativas especiales del PPD que han tenido aceptación.

49. **Conclusión 7. Como mecanismo único que canaliza fondos hacia las organizaciones de la sociedad civil, para muchas de las cuales el trabajo en materia de desarrollo es un ámbito nuevo, el PPD promueve nuevos modos de trabajar que tienen la flexibilidad suficiente para adaptarse a las circunstancias locales.** Al basarse en la demanda y permitir que las organizaciones con poca capacidad o que se han visto excluidas por otros motivos asuman riesgos controlados, el PPD está en una posición única para ejercer como promotor de la innovación técnica, institucional y social. En muchos sentidos, el PPD ha actuado como el mecanismo ecológico de capital riesgo del FMAM centrado en las organizaciones de la sociedad civil. El desarrollo de distintos modelos para fomentar una adopción más amplia y favorecer la sostenibilidad podría ayudar a crear incentivos aún mayores para esta innovación. La experiencia del PPD en las últimas décadas puede aprovecharse como un mecanismo único para la entrega de pequeñas donaciones, especialmente en un momento en que muchos donantes tienen menos confianza en los mecanismos de pequeñas donaciones y en que los esfuerzos por lograr la eficiencia operacional mediante grandes enfoques programáticos da lugar a la exclusión de las pequeñas voces locales. Esta singularidad podría aprovecharse a una escala mayor, dentro del PNUD, la alianza del FMAM en general y más allá.

50. **Conclusión 8. La estructura de gobernanza del PPD es compleja, y el proceso de reclasificación ha complicado aún más las estructuras de rendición**

de cuentas. Algunos de los activos más sólidos del PPD son el comité directivo y los coordinadores de ámbito nacional, que actúan como motores del progreso del programa a nivel local. Los comités directivos y los coordinadores nacionales no tienen el suficiente apoyo para que el PPD pueda aprovechar mejor su capital social actual y hacer uso de más alianzas en el plano nacional para apoyar una adopción más amplia. Este apoyo incluiría una alianza más fuerte con los programas de desarrollo nacionales del PNUD, lo que podría facilitarse mediante un intercambio de conocimientos más eficaz entre las distintas oficinas del PNUD en los países y el PPD. A nivel mundial, la relación entre el PNUD, el FMAM, el Equipo Central de Gestión del Programa y la UNOPS, así como las responsabilidades y la rendición de cuentas entre estas partes interesadas clave, siguen siendo muy ambiguas.

51. Conclusión 9. Las mejoras de la eficacia en el plano de los programas mundiales se han visto debilitadas por las dificultades en la reclasificación de los países. La gestión del ciclo de los proyectos ha mejorado, tanto para el programa mundial como para los países reclasificados. Sin embargo, estos aumentos de la eficacia tienen contrapartidas, que se hacen especialmente evidentes cuando un país pasa de un programa mundial a un programa reclasificado. Además, el proceso de reclasificación ha trasladado una mayor cantidad de riesgos operacionales y costos de transacción a los países en desarrollo, lo que ha causado retrasos, un seguimiento y una evaluación peores de lo deseable, descontento debido a las dificultades operacionales y, en ocasiones, competencia y conflictos debido a las prioridades en la asignación de recursos.

52. Conclusión 10. Las mejoras del marco general de seguimiento y evaluación del PPD han sido significativas, y podría hacerse un mayor esfuerzo por aprovechar los beneficios del seguimiento y la evaluación en el futuro. Se ha mejorado el sistema mediante la adopción de una nueva estrategia, así como directrices, indicadores y un sistema de seguimiento de los datos, y es importante que la inversión se mantenga. Actualmente, el sistema de seguimiento y evaluación no es suficientemente detallado en el seguimiento de las donaciones y sus beneficiarios para poder prestar una atención específica a los beneficiarios y medir la capacidad y la madurez de las organizaciones de la sociedad civil. Los protocolos y procesos de seguimiento y evaluación vinculados al programa mundial y a los programas nacionales reclasificados, así como las complejidades intrínsecas de la modalidad de reposición continua, todavía no se han armonizado plenamente con las necesidades de seguimiento del FMAM.

53. Conclusión 11. La medición de la sostenibilidad en el PPD no tiene los matices suficientes para reflejar la naturaleza del trabajo. En los casos en que el PPD está ofreciendo una financiación de la primera prueba de concepto o trabajando con organizaciones recientemente constituidas, la sostenibilidad, expresada en los términos estrictos de los resultados continuos, es insuficiente. Si el éxito del PPD depende tanto de lo que se hace (por ejemplo, las tecnologías ambientales) como del modo en que se hace (por ejemplo, mediante innovación, alianzas o inclusividad), la sostenibilidad en el PPD requiere una capa adicional, vinculada a sus beneficios intangibles.

54. Conclusión 12. Debido a la naturaleza de las intervenciones que el PPD apoya, las vías hacia la sostenibilidad de los resultados de las distintas donaciones requieren una inversión adicional. Esto, lejos de ser un fallo de diseño, podría aprovecharse a fin de diseñar estrategias para determinar iniciativas prometedoras y para incentivar la sostenibilidad. Por ejemplo, el modelo de la economía social podría ofrecer vías para incluir una representación transversal más amplia de las organizaciones de la sociedad civil en el PPD y, al mismo tiempo, garantizar que las

iniciativas siguieran siendo económicamente viables después de que se haya gastado la donación inicial.

55. Conclusión 13. La innovación del PPD radica en su modo de trabajar con los asociados locales, más que en las tecnologías o los enfoques que promueve. En muchos casos, el primer aspecto es el que reviste más importancia para los países. Mediante la creación de confianza, la reducción del riesgo en la puesta a prueba de las innovaciones y el fomento de la colaboración y el diálogo, el PPD crea nuevas condiciones sobre las que afianzar el futuro del movimiento del desarrollo sostenible y la conservación. En muchos países, esta es la verdadera innovación.

V. Recomendaciones

56. Estas recomendaciones reiteran algunas de las que se formularon en la evaluación conjunta de 2015, pero que todavía no se han completado pese a los compromisos adquiridos en la respuesta de la administración. La presente evaluación reitera la pertinencia e importancia de esas recomendaciones para el PPD, ahora y en el futuro.

57. Recomendación 1 (al FMAM y el PNUD). De acuerdo con lo recomendado en la evaluación de 2015, el PPD debe llevar a cabo un proceso de consulta con miras a formular una visión actualizada a largo plazo para el PPD. Este proceso debe comenzar por hacer balance de los más de 25 años de programación transcurridos y debe servir para basar en él futuras deliberaciones sobre la reposición. El proceso debe incluir a los países reclasificados, los países que participan en el programa mundial del PPD, el Consejo del FMAM y el PNUD, y la visión definitiva debe ser adoptada por el Consejo y la Asamblea del FMAM, con miras a que la visión, la misión y el mandato del PPD sean claros y consensuados y sirvan como marco orientativo para las decisiones sobre políticas para los períodos futuros del FMAM.

58. Recomendación 2 (al FMAM). Al elaborar los acuerdos de aplicación para el PPD, la secretaría del FMAM, en colaboración con el PNUD, debe proporcionar al Consejo y a la próxima reposición un análisis detallado de las repercusiones que tiene la progresiva reducción de la dotación de fondos en las operaciones del PPD, las presiones que soportan las asignaciones del Sistema para la Asignación Transparente de Recursos, la demanda de añadir nuevos países al programa mundial sin aumentar para ello la financiación básica, y el riesgo de echar a perder la buena voluntad y el capital social que el PPD aporta al FMAM en general. En adelante, debe examinarse el nivel de recursos proporcionados al PPD en proporción con las necesidades de ampliación y de acceso universal, y la política de reclasificación debe diseñarse a fin de lograr los máximos beneficios, en lugar de usarse principalmente como medio para crear margen fiscal.

59. Recomendación 3 (al FMAM y el PNUD). El PPD debe examinar de nuevo si necesita una política de reclasificación continua. Si se mantiene la reclasificación, el PPD debe replantearse los medios para su aplicación a fin de reducir los riesgos que conlleva para los países y las organizaciones de la sociedad civil. Esto es aplicable a todas las partes interesadas que participan en la formulación de políticas para el PPD, e incluiría una revisión de los criterios de reclasificación, de acuerdo con lo recomendado en la evaluación de 2015, así como acuerdos de aplicación y modalidades operacionales. Los dos ciclos de reclasificación han puesto de manifiesto importantes desafíos que deben tenerse en cuenta si se continúa reclasificando países. La política revisada debe centrarse en la capacidad y el potencial de las organizaciones de la sociedad civil para lograr beneficios ambientales mundiales; evaluar los efectos que la reclasificación conlleva para los costos de transacción, las consideraciones operacionales y los riesgos en todos los contextos

presupuestarios; y examinar los riesgos que entraña la falta de financiación de las pequeñas iniciativas comunitarias. Para conservar los altos niveles de eficacia cuando los países pasan del programa mundial a la condición de país reclasificado, deben examinarse caso por caso las suposiciones sobre la capacidad de la sociedad civil y la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno.

60. Recomendación 4 (al Equipo Central de Gestión del Programa). Deben simplificarse los modos en que se formulan las intervenciones del PPD, como las iniciativas estratégicas, los resultados de las esferas de actividad, los programas de innovación y las iniciativas Grantmaker Plus. Podrían adoptarse algunos marcos temáticos (por ejemplo, el enfoque de los paisajes terrestres o marinos) para dirigir o elaborar la programación, incentivar la innovación o atender cuestiones urgentes o emergentes, pero el cambio debe ser suficientemente lento para que las comunidades locales puedan adoptarlo e internalizarlo a nivel local.

61. Recomendación 5 (al Comité Directivo Mundial del PPD y el Equipo Central de Gestión del Programa). De acuerdo con la recomendación formulada en la evaluación conjunta de 2015, el PPD debe examinar y reactivar su gobernanza en los planos mundial y nacional. Esto contribuirá a evitar malentendidos y a reforzar sus relaciones, mediante una revisión del mandato, una mejora de la comunicación, unas disposiciones operacionales acordadas o reuniones más frecuentes. En el plano nacional, debe examinarse el mandato del comité directivo nacional haciendo hincapié en establecer sinergias con los programas nacionales del PNUD y crear espacios para nuevos miembros del comité que puedan ayudar a ampliar la adopción de los proyectos de pequeñas donaciones del PPD (por ejemplo, incluyendo a miembros con experiencia en la creación de modelos institucionales o a representantes del sector privado).

62. Recomendación 6 (al Equipo Central de Gestión del Programa). El PPD debe poner a prueba nuevas formas de dar seguimiento y agregar los resultados intangibles generados por los países que se benefician de las aportaciones del PPD, como los beneficios recibidos de sus actividades de creación de capacidad, seguimiento y evaluación, comunicaciones y gestión de los conocimientos. Debe llevarse a cabo un proceso sistemático en el que los países del programa mundial se beneficien de las experiencias de los países reclasificados y viceversa. En el plano de los países, el PPD debe ser capaz de dar seguimiento a la evolución de los beneficiarios de donaciones a los que presta apoyo y a la adopción más general de las actividades que se han aplicado, a fin de aprovechar al máximo el espacio para la innovación y respaldar la evolución de sus beneficiarios. El equipo debe seguir velando por que se apliquen las estrategias de gestión de los conocimientos adecuadas y que exista la capacidad necesaria para aplicarlas, a fin de que se aprovechen al máximo las oportunidades de lograr una adopción más amplia gracias a las iniciativas del PPD.

63. Recomendación 7 (al Equipo Central de Gestión del Programa, el PNUD y el FMAM). Debe mejorarse el enfoque para la medición de la sostenibilidad en el PPD a fin de reflejar los beneficios tangibles e intangibles del programa. Podría medirse un primer nivel de la sostenibilidad en el plano de los proyectos de pequeñas donaciones, y otro en el plano de los beneficiarios de las donaciones. Un criterio para medir la sostenibilidad en este contexto puede ser si las organizaciones siguen realizando actividades en el ámbito del medio ambiente tras terminar la donación del PPD. Podría concebirse un baremo para calcular la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil que permitiera hacer un seguimiento a largo plazo de los beneficiarios de las donaciones del PPD y su progresión durante todo el proceso de desarrollo, en particular para aquellos que reciben financiación de forma reiterada o cuyas actividades se replican o amplían mediante nuevas iniciativas.

64. **Recomendación 8 (al Equipo Central de Gestión del Programa).** El equipo debe crear mecanismos operacionales para mejorar e incentivar la innovación y los enfoques orientados a los negocios en los programas para los países. Estos mecanismos ampliarían al máximo las posibilidades de lograr beneficios ambientales y la inclusión social y al mismo tiempo crearían oportunidades de lograr la viabilidad a largo plazo de las pequeñas donaciones otorgadas por el PPD. El modelo de la economía social constituye una vía útil para que el PPD se amplíe a nuevos beneficiarios y optimice la sostenibilidad de sus resultados. Este proceso podría facilitarse ampliando y haciendo más sistemáticas las sinergias entre el PNUD y el PPD a nivel nacional. Algunos ejemplos de ello son la selección de ideas de proyectos innovadores en función de la prioridad, el uso de distintas escalas de financiación para las iniciativas orientadas a los negocios y una adopción más amplia de los proyectos de pequeñas donaciones del PPD en la programación del PNUD.

65. **Recomendación 9 (al FMAM).** Al evaluar los costos de gestión del PPD, la secretaría del FMAM debe aplicar las normas de contabilidad explícitas y aceptadas que se aplican al resto de la cartera del FMAM. La idoneidad de la cuantía de los gastos de gestión debe tenerse en cuenta al decidir la cantidad de actividades de gestión que se necesitan. Las actividades programáticas vinculadas a la creación de capacidad, la supervisión, los conocimientos, la asistencia técnica y la comunicación de las organizaciones de la sociedad civil no deben considerarse parte de los gastos de gestión aunque sean gastos que el PNUD y la UNOPS hayan realizado en su condición respectiva de organismo de realización y organismo de ejecución. El FMAM y el PNUD deben seguir deliberando sobre este asunto una vez se aclare la visión del PPD para el futuro. En la próxima reposición del FMAM podría ser conveniente examinar la posibilidad de establecer parámetros de referencia para los gastos programáticos en relación con las demandas impuestas al PPD y los recursos que recibe.
