

SÍNTESIS INDEPENDIENTE DEL ACCESO DIRECTO EN EL GREEN CLIMATE FUND

CONTEXTO

Síntesis Independiente¹ para llevar a cabo una evaluación y brindar aprendizaje sobre la aplicación por parte del Fondo del concepto y del enfoque de acceso directo en el GCF.

Esta síntesis independiente se valió de un marco centrado en la utilización con el objetivo de resultar beneficiosa para los usuarios previstos en términos de proporcionar aprendizaje, fundamentar la toma de decisiones, así como evaluar y mejorar el desempeño general de la cartera de acceso directo.

RESULTADOS CLAVE

1. Teoría del cambio (TC) del Acceso Directo en el GCF

No existe una TC explícita del acceso directo en el GCF. Si bien el acceso directo está integrado en el modelo de negocios del GCF, no cuenta con un marco institucional dentro de la Secretaría del GCF ni con una estrategia global de acceso directo. Así, por ejemplo, no se establece una distinción en la manera en que el GCF trata o procesa las entidades acreditadas internacionales (IAEs) y las entidades de acceso directo

(DAEs) más allá de algunas opciones complementarias de fomento de la capacidad para DAEs.

Surgen tensiones entre los objetivos de programación explícitos recogidos en el Plan Estratégico Actualizado, de los cuales se efectúa un seguimiento con indicadores, y la necesidad de fomento de la capacidad por parte de las DAEs.

El relanzamiento de la TC puso al descubierto varios supuestos, como, por ejemplo, el de que la capacidad para obtener la acreditación se traduciría en la capacidad para idear proyectos, garantizar su aprobación y ejecutarlos. Asimismo, se parte de la premisa de que el apoyo del GCF garantizaría la igualdad de condiciones entre las DAEs dotadas de niveles de capacidad dispares.

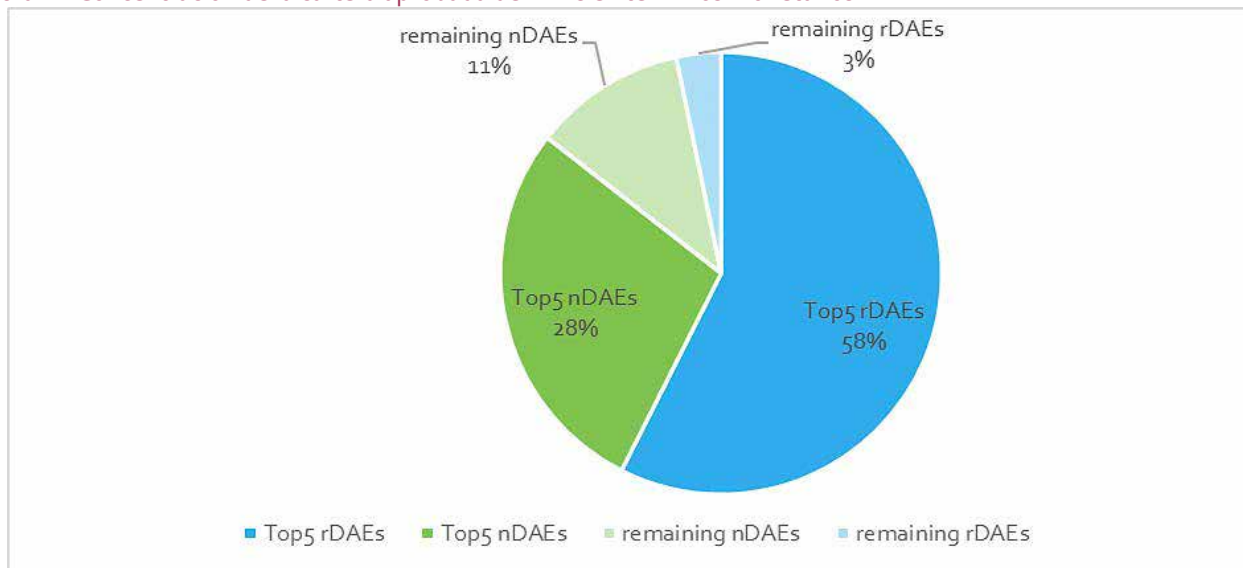
2. Eficacia y eficiencia del acceso directo en el GCF

Las DAEs han superado en número a las IAEs desde el comienzo de la puesta en marcha del GCF y la brecha sigue ensanchándose, toda vez que las DAEs nacionales representan la mayor parte de las DAEs. La categoría DAE abarca un espectro heterogéneo de entidades nacionales y regionales. Entre ellas, las instituciones o los mecanismos financieros constituyen

¹ Independent Evaluation Unit (2023). *Independent Synthesis of Direct Access in the Green Climate Fund. Evaluation report No. 15 (February). Songdo, South Korea: Independent Evaluation Unit, Green Climate Fund.*



Figura 1. Concentración de la cartera aprobada de DAEs en términos monetarios



Fuente: Datos iPMS de marzo de B.33 analizados por el DataLab de la IEU.

la mayoría de las DAEs.

Las DAEs suponen el 21 por ciento de la financiación del GCF, por encima de la línea de referencia del 15 por ciento durante el período de Movilización Inicial de Recursos (IRM).

La cartera de proyectos de DAEs del GCF está muy concentrada. A este respecto, el 66 por ciento del valor nominal de la cartera de DAEs se reparte entre cinco DAEs, de las que cuatro son bancos regionales de desarrollo.

Los factores que dificultan la aprobación de los proyectos residen en el GCF (p. ej., procesos dilatados y redundantes), en el país (p. ej., cambios en la Administración que causan retrasos o cambios en las prioridades) y en las entidades (p. ej., capacidad limitada del personal para hacer frente a la gran demanda de los países).

3. Pertinencia y eficacia del apoyo del GCF al Acceso Directo

No ha sido posible evaluar el efecto del Programa de Apoyo Preparatorio (RPSP) en el acceso directo, ya que, hasta la aprobación del Marco de Gestión de Resultados de la Preparación en 2022, los informes se centraron principalmente en los insumos, los hitos del ciclo de subvenciones y los productos sin dar cuenta de los resultados. La preparación adolece también de una falta de diferenciación clara con el Servicio de Preparación de Proyectos (PPF).

Las DAEs solicitan más apoyo del PPF que las IAEs. Sin embargo, el acceso al apoyo del PPF se considera

difícil. En este sentido, un elevado número de DAEs ha informado de que priorizan opciones de fuera del GCF porque existe la percepción de que son más simples.

El Proceso de Aprobación Simplificado (SAP) ha atraído un mayor porcentaje de DAEs que el proceso regular de aprobación de propuestas (PAP). El SAP requiere menos documentación y el tiempo de revisión es más corto; sin embargo, en el fondo no ha logrado reducir la carga de la aprobación de proyectos ni cumplir con su objetivo de que el 50 por ciento de los proyectos aprobados por SAP provengan de DAEs.

Tabla 1. Ventajas comparativas de instituciones

	PROYECTOS SOLO DE ADAPTACIÓN	PROYECTOS SOLO DE MITIGACIÓN
Instituciones financieras DAEs	06	16
Instituciones no financieras DAEs	13	02
Total proyectos DAEs	19	18

4. Posicionamiento de carteras de las DAE

Las DAEs acceden a más préstamos que las IAEs, especialmente las DAEs regionales y las DAEs de instituciones financieras, las cuales representan la mayoría de la programación de la DAEs con el GCF.

Las diferencias en los temas de los proyectos (adaptación y mitigación) están menos correlacionadas con la modalidad de acceso que con los tipos de instituciones dentro del acceso directo e internacional. Las DAEs de instituciones financieras, los bancos

multilaterales de desarrollo (MDB), los administradores de activos, el capital privado y las IAEs de agencias de la ONU (especialmente proyectos REDD+) se especializan más en proyectos de mitigación, mientras que las DAEs de instituciones no financieras y las IAEs de agencias de la ONU (proyectos no REDD+) y las IAEs de ONG internacionales están más especializadas en proyectos de adaptación.

5. Ejecución de la cartera de Acceso Directo

Los proyectos de las DAEs e IAEs afrontan dificultades durante la ejecución con la misma frecuencia y la percepción del impacto de estas dificultades en la ejecución de proyecto es, por norma general, similar. Por el contrario, las dificultades asociadas a la capacidad de los proyectos de las DAEs parecen haberse agravado más que los de las IAEs en 2020.

Se ha constatado que las DAEs se adaptan mejor a las disrupciones en la política y en la gobernanza de los países. En este sentido, cabe destacar el cocimiento del contexto de país, así como de las instituciones y las redes locales. No obstante, en 2020, las dificultades de capacidad de las DAEs afectaron a la ejecución más que a las IAEs, que pudieron movilizar recursos a escala internacional para superar las disrupciones causadas por la COVID. A pesar del proceso de aprobación "exhaustivo" y oneroso de los proyectos, tanto los proyectos de las DAEs como los de las IAEs deben hacer frente a deficiencias en su diseño de manera significativa.

CONCLUSIONES

Conclusión I: La Conferencia de Partes (COP) y la Iniciativa Mundial (GI) del GCF brindan un papel destacado para el acceso directo en las actividades del GCF. Sin embargo, el acceso directo solo se ha implantado a través de la acreditación. En este sentido, no existe otra modalidad efectiva establecida y utilizada hasta la fecha. Las vías para poner en funcionamiento el acceso directo en el GCF requieren contrapartidas que son difíciles de conciliar..

Conclusión II: La apropiación nacional es esencial para el Fondo y se sustenta sobre tres elementos, a saber: el impulso de los países en los procesos estratégicos para encontrar proyectos y programas; que el país disponga de capacidad institucional para planificar, gestionar y ejecutar actividades y que los países, las entidades y

el GCF compartan la responsabilidad y la rendición de cuentas para materializar la acción por el clima. Dada la importancia del impulso del país, falta un enfoque integral del acceso directo con vistas a cumplir las prioridades del país en materia climática.

Conclusión III: La acreditación institucional por sí sola no responde a las necesidades del país, no se traduce en una programación exitosa dentro de un período de tiempo razonable y no determina la capacidad de una entidad para emprender la programación climática. Por lo demás, tampoco atiende la necesidad de alianzas apropiadas a escala nacional. Las DAEs, en tanto que instrumento para implantar el acceso directo, no están brindando suficiente financiación para que los países logren un cambio de paradigma.

Conclusión IV: Iniciar la programación con el GCF implica altos costes de transacción para la mayoría de las DAEs. El GCF dispone de una serie de programas de apoyo, las modalidades SAP y solicitud de propuestas (RFP), para cubrir estos costes de transacción.

Sin embargo, los programas de apoyo no están diferenciados ni son efectivos. Los programas, los procesos y las modalidades de apoyo no están en sintonía con la importancia relativa del acceso directo en el GCF y, hasta la fecha, no han tenido éxito.

Conclusión V: Mientras la cartera de DAEs va madurando y se diversifica, el modelo de negocios del GCF carece de agilidad y gestión adaptativa en la ejecución y tiene un apoyo en la ejecución efectiva y en tiempo real y un fomento de la capacidad limitados para garantizar la eficacia de los resultados..

RECOMENDACIONES CLAVE

R1: La Junta y la Secretaría deberían articular y exponer claramente una visión del acceso directo

R2: El GCF debería ofrecer opciones para que los países accedan directamente a la financiación a través de medidas que vayan más allá de la acreditación como parte de su programación de país. Los programas de país podrían ser un punto de entrada para definir dichas vías con vistas a acceder a la financiación del GCF si los países y el GCF las consideran útiles.

- El GCF debería asociarse activamente con las autoridades nacionales designadas (NDAs) para preparar programas de país, ya sea en su formato actual o en un formato revisado, con la finalidad de identificar las diferentes entidades con las que

una NDA quiere que se asocie el GCF en el país correspondiente.

- Para las entidades nacionales y regionales identificadas, la necesidad de acreditación institucional debería estar supeditada al volumen de financiación al que el país requiere que acceda la entidad, a la capacidad de la institución y a la complejidad de la programación que la NDA y el programa de país prevén para dichas instituciones.
- El GCF debería sopesar activamente la financiación de proyectos sectoriales nuevos y en curso en materia de cambio climático con vistas a potenciar el acceso directo.

R3: A medida que aumenta el grupo de DAEs y socios, el GCF debería sopesar un enfoque diferenciado para la aprobación de proyectos al objeto de responder a las diferentes capacidades institucionales.

- La introducción de un enfoque diferenciado debería empezar por un SAP que sopesa las distintas capacidades de las DAEs y simplifique el proceso de aprobación. La Secretaría del GCF debería tener en cuenta las recomendaciones de la IEU formuladas en la evaluación del SAP realizada en 2019.
- Se deberían sopesar opciones similares a un SAP con diferentes vías de aprobación de proyectos para proyectos de acceso directo en función de las capacidades existentes de las entidades para gestionar proyectos relativos al clima. Ello permitiría que las entidades susceptibles de poner en marcha proyectos más pequeños y las entidades que tienen una capacidad relativamente menor accedan a la financiación del GCF de manera ágil.

R4: El GCF debería incluir una mirada centrada en el efecto y en las implicaciones del acceso directo en todas las herramientas e instrumentos que respaldan la acreditación y las actividades.

- El GCF debería velar por que el enfoque basado en una evaluación específica de proyecto (PSAA) incluya una mirada de acceso directo. Para ello, el Fondo debería sopesar contar con una solicitud de

propuesta (RFP) para acceso directo utilizando la modalidad de PSAA.

- El GCF debería elaborar y materializar la función del RPSP para el apoyo de cara a habilitar el acceso directo. La diferenciación del apoyo del RPSP para acceso directo en general respecto al PPF para el desarrollo de proyectos debería establecerse claramente y ambos deberían ofrecerse de manera integrada.
- El GCF debería reconsiderar la puesta en marcha de la RFP para el Acceso Directo Mejorado (EDA) incorporando las lecciones y recomendaciones de la evaluación de la RFP realizada por la IEU.

R5: El GCF debería mejorar los programas de apoyo y las herramientas de gestión existentes para alentar a los proyectos a comprender y gestionar mejor los riesgos, así como a ejecutarlos con un enfoque de gestión adaptativa.

MÉTODOS

La evaluación se valió de un enfoque de métodos mixtos para la recopilación y el análisis de datos, incluida la revisión y el análisis de las decisiones de la Junta, los documentos de orientación de la Secretaría y los informes de proyectos. La revisión de la bibliografía y de la documentación se realizó de forma sistemática, utilizando las fuentes más actuales. El equipo de evaluación se basó en el DataLab de IEU y realizó 86 entrevistas a partes interesadas. Estas incluyeron entrevistas con representantes de la Junta, la Secretaría, la UNFCCC, NDAs, AEs, la sociedad civil, el sector privado y las partes interesadas dentro de los países. La evaluación incluyó análisis en profundidad de cuatro Entidades de Acceso Directo, a saber: el Fondo Fiduciario de Micronesia para la Conservación, el Xac Bank, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Centre de Suivi Écologique.

CONTACTE A LA IEU

Unidad Independiente de Evaluación
Green Climate Fund
175, Art center-daero, Yeonsu-gu
Incheon 22004
República de Corea

☎ (+82) 032-458-6450
✉ ieu@gcfund.org
🌐 ieu.greenclimate.fund



GREEN
CLIMATE
FUND

Independent
Evaluation
Unit

