

RESULTADOS CLAVE Y CONCLUSIONES DE LA SEGUNDA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DEL GREEN CLIMATE FUND

CONTEXTO Y ANTECEDENTES

La Junta del Green Climate Fund (GCF) puso en marcha en junio de 2021 la segunda evaluación de desempeño (SPR). La evaluación¹ valora el desempeño del GCF durante el período de programación de la primera reposición del GCF y tiene como objetivo servir de base para la próxima actualización del Plan Estratégico Actualizado (USP) del GCF: 2020-2023 (USP) de cara al período de programación de la segunda reposición del GCF.

RESULTADOS CLAVE

1. Arquitectura y desempeño institucionales

- Durante la primera reposición del GCF, la gobernanza ha cosechado un gran número de éxitos, pero también ha tenido que hacer frente a dificultades derivadas de la COVID-19.
- La Junta es eficaz en el desempeño de sus funciones principales de aprobación de propuestas de financiación (FPs) y de entidades acreditadas (AEs) y está explorando opciones para aclarar y mejorar las actividades de la Junta.
- La rendición de cuentas está avalada por un alto grado de transparencia e integridad. Sin embargo, la rendición de cuentas de los miembros de la Junta ante la Conferencia de Partes (COP) y sus representados se percibe como relativamente escasa.
- El GCF tiene un diseño de gobernanza novedoso de paridad entre países desarrollados y en desarrollo, lo que aporta legitimidad, pero compromete la eficiencia, sobre todo por la proximidad del Fondo a la política de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC). Si bien históricamente la toma de decisiones sobre las políticas ha sido lenta, esta ha experimentado una aceleración durante la segunda mitad de la primera reposición del GCF, donde destaca la aprobación de varias políticas clave, al tiempo que persisten algunas deficiencias en políticas clave. El diseño innovador de la gobernanza también ha supuesto un reto para la Junta a la hora de establecer una visión estratégica para el Fondo.

- Si bien las reglas formales están definidas y son claras, pueden aparecer diferencias en la comprensión de las normas informales de gobernanza en la Junta. Ello puede dar lugar a la generación de expectativas dispares (especialmente en el contexto de reuniones virtuales donde disminuyen las interacciones informales), incluso entre los roles de copresidentes y asesores.
- Las líneas borrosas entre las funciones de gobernanza y de gestión y las autoridades también están suponiendo un obstáculo para avanzar.
- El GCF está a la altura de otras organizaciones internacionales en términos de representación no estatal, con organizaciones de la sociedad civil (CSOs) y organizaciones del sector privado (PSOs) institucionalizadas en la estructura de gobernanza del GCF desde el principio.
- Sin embargo, algunas deficiencias en la función de observador siguen limitando la capacidad de los observadores para influir significativamente en la toma de decisiones de la Junta del GCF.
- Gracias a su tamaño y a su estatus bajo el paraguas de la UNFCCC, el GCF goza de una posición privilegiada en el ámbito de la financiación para el clima. Pese a ello, no ha articulado claramente sus ventajas competitivas en relación con otros fondos para el clima, ni sus prioridades estratégicas y preferencias de asignación, en parte para cumplir con su mandato de responder a las necesidades del país receptor.
- Los proyectos y programas individuales reflejan un buen grado de complementariedad con otras iniciativas de financiación para el clima y, en términos generales, son coherentes con las políticas y los objetivos nacionales. Hay menos evidencia de que las políticas y los procesos del GCF estén impulsando una mayor colaboración entre los socios estratégicos en términos de país y de cartera. A pesar de ocupar una posición central en una red de alianzas global, el GCF aún no ha elaborado una estrategia integral de alianza.
- El cumplimiento efectivo de los objetivos del GCF a escala de país depende en una serie de supuestos implícitos sobre las funciones y las responsabilidades de la alianza. En la práctica, el GCF ha mostrado carencias

¹ Independent Evaluation Unit (2023). *Second Performance Review of the Green Climate Fund. Evaluation Report No. 13 (February)*. Songdo, South Korea: Independent Evaluation Unit, Green Climate Fund.

en la formulación de su función y la de los socios a escala de país (entidades nacionales designadas (NDAs), AEs, socios de ejecución (DPs), CSOs y PSOs) de manera estratégica y consistente, así como en la generación de expectativas compartidas en torno a dichas funciones. Este hecho sigue siendo un impedimento en la consecución del objetivo del GCF en pos de una mayor pertinencia del país. Si bien el GCF está estudiando la manera de cómo cumplir con su función de colaborador, se deberían introducir cambios significativos tanto en la estructura como en la dotación de recursos para que el GCF desempeñe una función más directa en el país.

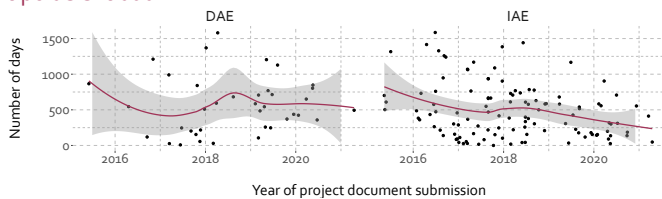
2. Acceso al GCF

- A través de la acreditación el GCF ha creado una red de diversas AEs socias, entre las que se cuenta un elevado número de entidades de acceso directo (DAEs) nacionales y regionales. Sin embargo, sigue habiendo deficiencias de programación en el GCF y en los países, debido, en parte, al escaso número de DAEs del sector privado y a la aplicación de políticas deficientes, a unos bajos niveles de personal y a una experiencia limitada en la financiación para el clima entre los candidatos a DAE.
 - La función de acreditación persigue varios objetivos, algunos de los cuales podrían cumplirse de manera más eficaz y eficiente mediante otras modalidades de asociación del GCF, el fomento de la capacidad nacional y mecanismos de acceso.
 - La acreditación para el acceso directo al Fondo aún no está optimizada. Los mecanismos alternativos de acceso están poco explorados. Existen modelos de acceso directo de otros fondos fiduciarios, tales como el Fondo Mundial, la Alianza para las Vacunas (GAVI) y la Alianza Mundial para la Educación. Estos modelos cuentan con un mecanismo de coordinación de país, compuesto por agentes gubernamentales y no gubernamentales pertinentes, que define las prioridades programáticas, identifica los agentes que colaboran en la ejecución y supervisa la ejecución. Dicho modelo parece viable dentro de los términos de la Iniciativa Mundial (GI), pero no se ha explorado completamente en el contexto del GCF.
 - El acceso directo está creciendo, si bien de manera limitada, por varias razones:
 - Los países tienen dificultades para identificar entidades, mientras que las entidades tienen problemas con la acreditación.
 - Las decisiones de acreditación de país, la programación y el fomento de capacidades aún no están lo suficientemente armonizados.
 - La capacidad de las DAEs sigue siendo una limitación importante para aumentar la proporción de recursos canalizados a través del acceso directo.
 - El apoyo a la capacidad del GCF vehiculado a través del Programa de Apoyo Preparatorio (RPSP) y del Servicio de Preparación de Proyectos (PPF) aún no ha mostrado resultados significativos a gran escala para la programación de las DAEs.
 - La expectativa de que, sin los recursos o incentivos correspondientes, las IAEs fomentarán las capacidades de las DAEs se ha demostrado equivocada.
- La cartera de proyectos aprobados sigue presentando un sesgo hacia las IAEs y un número relativamente pequeño de DAEs. El potencial sin explotar es alto para las entidades del sector privado.
 - El GCF carece de una visión y de una estrategia para una red de AEs viable de entidades capaces y diversas que estén bien posicionadas de cara a las prioridades del GCF y de los países que vayan surgiendo. Un aumento de la red puede afectar a la relación AE-proyecto, así como a la capacidad de la Secretaría para gestionarla.
 - El proceso de acreditación sigue siendo prolongado, ineficiente e insuficientemente transparente y no está vinculado a la programación. Los requisitos de acreditación y los resultados tampoco están suficientemente diferenciados por las características de la entidad.

3. Programación para la obtención de resultados para dar respuesta a las necesidades de los países

- Históricamente, los programas del país (CPs), los programas de trabajo de entidades y las subvenciones de los RPSP han sido demasiado vagos, manteniendo todo el potencial de la programación por país. Una programación preliminar sólida es fundamental, incluidos el RPSP y la ayuda a los países a priorizar actividades y elaborar planes de inversión viables. Sin embargo, aún se están definiendo las vías más adecuadas a este respecto.
- Los procesos de revisión de propuestas han mejorado significativamente con el tiempo y la calidad al inicio de las presentaciones de proyectos está aumentando. No obstante, aún se necesitan incorporar más mejoras en los procesos. El GCF está tramitando un volumen creciente y considerable de notas conceptuales (CNs) y FPs, incluso en los momentos críticos de la pandemia. Los procesos

Figura 1. Duración del proceso de aprobación en el tiempo por tipo de entidad



Fuente: Datos iPMS Tableau server, de B.34 (20 octubre 2022), analizados por el DataLab de la IEU

internos han ganado en sistematicidad y los requisitos siguen aclarándose tanto interna como externamente. Pese a ello, todavía falta aplicar cambios significativos en los tiempos de tramitación y en las experiencias de los socios. Los procesos y requisitos específicos también están en constante evolución, lo que puede dificultar que los socios sigan el ritmo.

- A pesar del gran número de mejoras incorporadas en los procesos y de una mayor orientación, las partes interesadas continúan percibiendo los procesos del GCF a lo largo de los ciclos de programación y ejecución como demasiado lentos, onerosos e imprevisibles. Las partes interesadas también deben hacer frente a la falta de agilidad en la adaptación cuando se requieren cambios durante la ejecución o de cara a enfoques más específicos para diversos contextos. Los países están perdiendo impulso y algunos socios están reconsiderando su futura colaboración con el GCF.
- El GCF no ha armonizado completamente el enfoque de sus responsabilidades de diligencia debida de segundo nivel con la escala de su cartera o la diversidad de sus AEs y DPs.
- El enfoque para gestionar el riesgo del proyecto sigue estando poco desarrollado. La propiedad del riesgo ha permanecido indefinida y la cultura del riesgo es reconsiderando su futura colaboración con el GCF.
- El GCF no ha armonizado completamente el enfoque de sus responsabilidades de diligencia debida de segundo nivel con la escala de su cartera o la diversidad de sus AEs y DPs.
- El enfoque para gestionar el riesgo del proyecto sigue estando poco desarrollado. La propiedad del riesgo ha permanecido indefinida y la cultura del riesgo es limitada.
- El GCF se encuentra en la fase inicial de sus prácticas de gestión del conocimiento. En general, dicha gestión es coherente conforme a su madurez organizativa; sin embargo, aún no es suficiente para facilitar el liderazgo intelectual. La estrategia y el plan de acción de gestión del conocimiento del GCF aún no se han

ejecutado ni institucionalizado por completo, si bien se están realizando esfuerzos al respecto. Los proyectos pueden disponer de una gran cantidad de información que aún no se procesa de manera efectiva o eficiente para respaldar los ciclos de retroalimentación interna o facilitar el aprendizaje en favor de una mayor orientación a los socios.

- Los pasos de la Secretaría para abordar los problemas de programación suelen ser solo graduales. El progreso se ve obstaculizado por limitaciones de personal, compartimentaciones innecesarias y ciclos de seguimiento y retroalimentación insuficientes. La Secretaría también se beneficiaría de una mayor claridad de la Junta sobre una serie de objetivos, temas y políticas (por ejemplo, proyectos multipaís y enfoques programáticos) a lo largo de los ciclos de programación y ejecución. La próxima actualización del USP y los procesos asociados brindan la oportunidad de un reajuste significativo para aumentar aún más la eficacia y la eficiencia, así como las experiencias generales del personal y de los socios.

4. Resultados e impacto de las inversiones del GCF

- El progreso hacia el cumplimiento de los objetivos estratégicos del USP es diverso, en parte a causa de la manera en que se definieron los objetivos y los parámetros. Según las proyecciones de la IEU, durante la primera reposición del GCF:
 - Es probable que supere los parámetros de Movilización Inicial de Recursos (IRM) para la mitigación, pero es poco probable que cumpla los parámetros de adaptación en términos de resultados a nivel de cartera.
 - Se espera que atienda el 0,6 % de las necesidades condicionales de mitigación y el 3,2 % de las necesidades condicionales de adaptación definidas en las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDCs) nuevas o actualizadas.
 - Es probable que cumpla los objetivos de financiación canalizados a través de DAEs.
 - Es poco probable que cumpla con la asignación de adaptación, aunque las adaptaciones en tramitación son importantes, y es poco probable que cumpla con los objetivos del Servicio para el Sector Privado (PSF), por más que la financiación nominal del (PSF) haya aumentado.
 - Está logrando ligeras mejoras en la velocidad y

Figura 2. Importes de desembolso para proyectos en ejecución

Entity Access Type	Theme	Private Sector				Public Sector				Grand Total
		Cat A & I - 1	Cat B & I - 2	Cat C & I - 3	Total	Cat A & I - 1	Cat B & I - 2	Cat C & I - 3	Total	
Grand Total		\$337M	\$485M	\$102M	\$924M	\$314M	\$1,422M	\$176M	\$1,912M	\$2,836M
DAE	Total		\$73M	\$52M	\$125M		\$106M	\$51M	\$157M	\$282M
	Adaptation			\$0M	\$0M		\$44M	\$46M	\$90M	\$90M
	Mitigation		\$69M	\$52M	\$121M		\$1M		\$1M	\$122M
	Cross-cutting		\$4M		\$4M		\$61M	\$6M	\$67M	\$70M
IAE	Total	\$337M	\$412M	\$50M	\$799M	\$314M	\$1,316M	\$124M	\$1,754M	\$2,554M
	Adaptation		\$45M	\$11M	\$56M	\$10M	\$508M	\$84M	\$602M	\$658M
	Mitigation	\$240M	\$146M	\$20M	\$406M	\$162M	\$656M	\$34M	\$852M	\$1,258M
	Cross-cutting	\$97M	\$221M	\$19M	\$337M	\$143M	\$153M	\$6M	\$301M	\$638M

Fuente: Datos iPMS Tableau server, de B.34 (20 octubre 2022), analizados por el IEU DataLab

previsibilidad de los procesos, con cierta variabilidad.

- Muchos impactos climáticos son a largo plazo y los proyectos del GCF tienen poco recorrido; sin embargo, algunos proyectos reportan ya logros reales significativos en términos de reducción de emisiones o de impacto de adaptación. Si bien la calidad de la medición y los informes de resultados han sido deficientes hasta la fecha, la aprobación del Marco de Gestión de Resultados Integrados (IRMF) supone un paso importante. Además, se están implantando otras mejoras retroactivas.
- Muchos proyectos están logrando un buen progreso en la ejecución y tres cuartas partes de los proyectos fueron calificados con un desempeño general satisfactorio a mitad de período. Por regla general, los proyectos de mitigación están dando mejor resultado que los proyectos de adaptación. Los informes de evaluación provisionales confían en que cerca del 90 por ciento de los proyectos evaluados alcanzarán sus objetivos finales de desarrollo y en materia climática.
- La comprensión del concepto de cambio de paradigma dentro del GCF sigue siendo deficiente entre muchos de los socios.
- Todos los proyectos dan cuenta de su ambición o potencial hacia el cambio de paradigma, pero las vías y los resultados reales suelen adolecer de una falta de claridad. Los estudios de casos de países ofrecieron algunos ejemplos de proyectos que mostraron señales tempranas de contribuir a cambios de paradigma.
- La cofinanciación prevista en las FPs aprobadas aumentó ligeramente durante la primera reposición del GCF, aunque de los informes de evaluación provisionales se

desprende que la cofinanciación realizada no cumple las expectativas. Sigue habiendo lagunas conceptuales en la medición de la financiación privada apalancada y movilizadora, lo que se traduce en la imposibilidad por parte del GCF de demostrar completamente su contribución a los flujos de financiación cambiantes.

- El GCF se ha estado preparando para abordar mejor la igualdad de género y la inclusión social, entre ellos la de los pueblos indígenas, a lo largo de la primera reposición del GCF. Ello no se ha traducido automáticamente en una influencia o acción significativa sobre el terreno.

MÉTODOS

La evaluación ha utilizado un enfoque de métodos mixtos para la recopilación y el análisis de datos. Los métodos para la SPR incluyeron: una revisión y análisis de las decisiones de la Junta, documentos de orientación de la Secretaría e informes de proyectos; revisión sistemática de la bibliografía y documentación; análisis de datos por DataLab de la IEU; entrevistas con 748 partes interesadas, entre las que se incluyen representantes de la Junta, la Secretaría, la UNFCCC, las NDAs, las AEs, la sociedad civil, el sector privado y las partes interesadas dentro de los países. La evaluación incluyó estudios de casos de Bangladesh, Georgia, Granada, India, Kenia, Maldivas, Mauricio, Marruecos, Perú, Ruanda, Islas Salomón y Vietnam.

La SPR incluyó múltiples resultados, que incluyen: Estudio de síntesis (2021), Documento de enfoque Documento expositivo (2022), Evaluación rápida del progreso del Plan Estratégico Actualizado del GCF (2022), Informe resumido (2022), Informe final (2023).

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

