



EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DE LA CARTERA Y DEL ENFOQUE DEL SECTOR ENERGÉTICO DEL GREEN CLIMATE FUND

ANTECEDENTES

La finalidad del instrumento rector del Green Climate Fund (GCF) es que el GCF contribuya a la consecución de los objetivos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC). En esta evaluación¹, se analiza si los enfoques y las inversiones del GCF en el sector energético contribuyen eficazmente a los objetivos de la UNFCCC y de otras agendas mundiales. Se examina la eficacia y eficiencia del GCF a la hora de reducir los efectos del cambio climático y de promover un cambio de paradigma hacia vías de desarrollo con bajas emisiones y resilientes al clima a través de sus inversiones en el sector energético.

CONCLUSIONES

1. Importancia: el GCF ocupa un lugar destacado en el contexto de la financiación climática. Sin embargo, parece que no está muy clara la articulación de los objetivos del GCF y las vías previstas para catalizar un cambio de paradigma en el sector energético mundial.

La programación y el funcionamiento del GCF se alinean en general a los principios de la UNFCCC. Tiene muchas ventajas comparativas como fondo dedicado a la acción climática. Pero la cartera no busca activamente sinergias más allá de los impactos en el proyecto, ni tampoco tiene un enfoque estratégicamente integrado de la inversión energética entre las medidas relacionadas a la oferta y relacionadas a la demanda o entre subsectores energéticos

en toda la cartera.

Desde la perspectiva del sector energético, no se ha normalizado ni integrado el desarrollo de proyectos y la aplicación de marcos y herramientas para el desarrollo de proyectos. Además, los proyectos que el GCF financia en el sector energético no siempre se clasifican como adaptación al cambio climático, lo que supone perder una oportunidad para gestionar o medir con precisión los resultados de las actividades.

2. Programación del sector energético: aunque, mediante la programación del GCF en el sector energético, se muestran un volumen, alcance y uso considerables de un conjunto diverso de instrumentos de financiación, el Green Climate Fund aún tiene que identificar y hacer participar a los actores adecuados para lograr una programación estratégica y coordinada en el ámbito nacional, regional y mundial.

El uso que hace el GCF de los diversos instrumentos de financiación no se compara con otras agencias y fondos similares. Se ha constatado que la implicación nacional es un prerequisite principal para una programación exitosa del GCF, en especial en el sector energético.

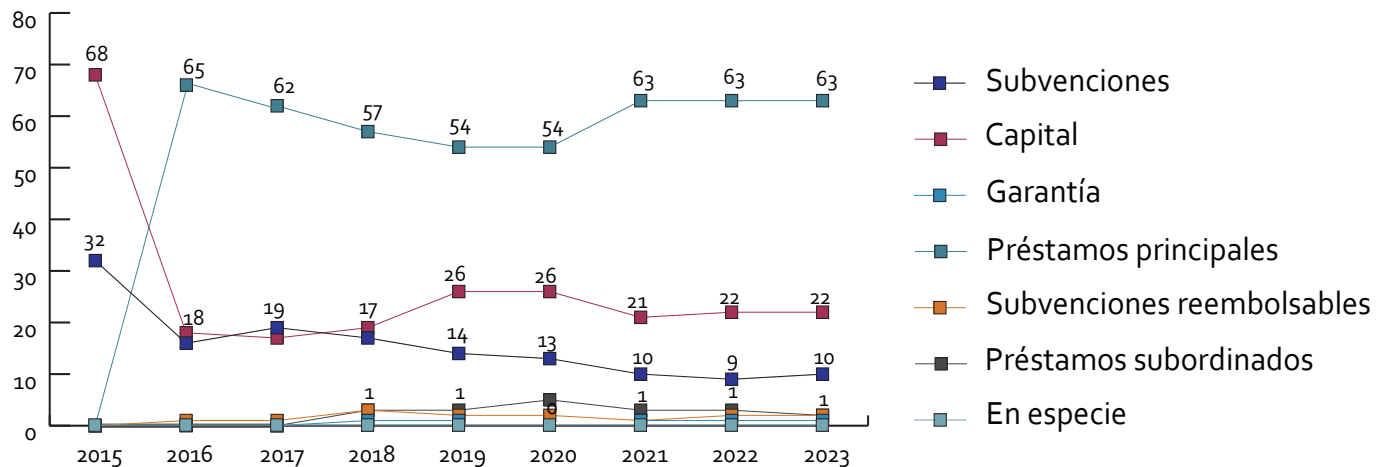
Si bien los países son los impulsores de los proyectos energéticos del GCF, la programación del GCF se ve obstaculizada por la ineficacia del modelo impulsado por las autoridades nacionales designadas (NDA) en relación con la coordinación, la participación y la movilización de las partes interesadas del sector energético.

En los proyectos energéticos del GCF, se ha prestado

¹ Independent Evaluation Unit (2024). Independent Evaluation of the Green Climate Fund's Energy Sector Portfolio and Approach. Evaluation report No. 17 (February). Songdo, South Korea: Independent Evaluation Unit, Green Climate Fund.



Figura 1. Evolución de las inversiones totales en proyectos energéticos según el instrumento de financiación



Feunte: datos iPMS del servidor de Tableau, a partir de B.37 (23 de octubre de 2023), analizados por el DataLab de la Unidad Independiente de Evaluación (IEU).

cada vez más atención a la integración de las cuestiones de género y de los pueblos indígenas desde que el GCF estableció las políticas pertinentes en 2019.

3. Entorno propicio para el sector energético: el GCF ha identificado la importancia de un entorno propicio para la programación; sin embargo, se le sigue restando importancia en la implementación del apoyo preparatorio y de los proyectos y programas.

Las subvenciones para el apoyo preparatorio pueden contribuir en mayor medida a crear un entorno propicio en el ámbito nacional y regional del sector energético.

Sin embargo, este apoyo no se usa lo suficiente. Los procesos de evaluación de proyectos no hacen mucho hincapié en los componentes del proyecto relacionados con el entorno propicio ni los refuerzan en las propuestas de financiación. El GCF no tiene un enfoque sistemático para promover actividades que creen entornos propicios, lo que limita el incentivo para apoyar proyectos centrados en el establecimiento de un entorno propicio para los proyectos del sector energético.

4. Riesgo e innovación: el riesgo es limitado en la cartera energética del GCF. El funcionamiento limitado de un marco de riesgos y la falta de correspondencia que hay entre la disposición a asumir riesgos reales y la declarada suponen un reto para la programación del GCF en el sector energético.

Dado el gran potencial y el nivel de desarrollo del sector energético mundial, un enfoque adecuado de la gestión de riesgos es clave para la programación del GCF. La ventaja comparativa del GCF radica en la programación a gran escala, el aprovechamiento de amplias alianzas y la voluntad

de programar con una mayor disposición a asumir riesgos, en particular para el avanzado mercado energético mundial. Sin embargo, el GCF aún no ha usado plenamente su potencial para apoyar proyectos más arriesgados del sector energético.

Hasta la fecha, en la cartera del sector energético del GCF, se demuestra que hay muy poca disposición a asumir riesgos en cuanto a tecnologías energéticas más transformadoras e innovadoras, como la energía eólica marina, el hidrógeno verde y el almacenamiento de energía. El predominio de los préstamos principales como instrumento de financiación para la programación del sector energético es evidencia de un posicionamiento más reacio al riesgo.

El apoyo del GCF a determinados proyectos energéticos puede generar potencialmente un cambio de paradigma en el sector energético.

Sin embargo, no se hace un buen seguimiento del cambio de paradigma en los proyectos del sector energético.

El GCF no ha definido claramente sus expectativas en cuanto a la innovación en el sector energético, aunque dispone de formas de acceso para apoyar enfoques y modelos de negocio innovadores. El GCF ha sido algo innovador a la hora de usar los instrumentos de financiación y los mecanismos de entrega adecuados, pero los resultados hasta la fecha son insuficientes.

5. Medición y consecución de resultados: en general, la gestión de resultados del GCF ha estado muy poco desarrollada a la hora de satisfacer las necesidades para identificar y demostrar resultados. Entre los desafíos, se incluyen la escasa calidad inicial, los limitados informes sobre el avance de los proyectos o programas y las brechas conceptuales a la hora de medir la eficacia de las inversiones en la cartera y

el proyecto.

La mayoría de los proyectos del GCF se encuentran aún en una etapa temprana de implementación. En consecuencia, los impactos climáticos son reducidos en toda la cartera energética, pero hay indicios preliminares de que se están obteniendo resultados.

La escasa alineación entre el marco de inversión y el marco integrado de gestión de resultados (IRMF) limita sistemáticamente la evaluación de la eficacia, los resultados y la sostenibilidad de la cartera del sector energético del GCF. Mientras que, en algunos proyectos de la cartera energética del GCF, se identifica una serie limitada de beneficios conjuntos y se hace un seguimiento de sus resultados, no se identifica ni se hace un seguimiento de varios beneficios conjuntos relevantes para los proyectos del sector energético.

Además, el GCF carece de objetivos específicos de reducción de emisiones para el sector energético, lo que dificultará la capacidad de monitorear el impacto en el futuro.

RECOMENDACIONES PRINCIPALES

R1: en la evaluación, se recomienda que el GCF precise las vías para un cambio de paradigma en el sector energético y su papel previsto. En dicha precisión, se incluiría (i) la consideración de la creciente complejidad de los proyectos climáticos, (ii) un mayor hincapié en la eficiencia energética, (iii) la vinculación de la demanda y la oferta en la generación de energía, y (iv) la consideración de tecnologías y enfoques nuevos e innovadores para proyectos experimentales y en ampliación.

1a. El GCF debería precisar su posición e intención en el sector energético y considerar la identificación de su papel previsto en el mercado energético mundial, según el cual podría definir los resultados previstos de la cartera, que pueden informar el diseño de proyectos individuales y el apoyo preparatorio.

1b. El GCF debería considerar un cambio de paradigma en el sector energético a través de enfoques integrales que garanticen que los proyectos de generación de energía renovable se complementen de forma coherente con la integración en la red y el almacenamiento, y que las medidas relacionadas a la demanda, incluida la eficiencia energética, reciban una mayor inversión.

1c. En las medidas relacionadas a la demanda, se debería recibir más apoyo mediante una mayor integración de las actividades de eficiencia energética en los proyectos energéticos del GCF.

1d. El GCF debería considerar nuevas tecnologías

para la energía eólica marina, el hidrógeno verde, el almacenamiento de energía y nuevos enfoques en el mercado energético, en particular los de eficiencia energética, mediante el mayor uso de sus herramientas experimentales.

R2: el GCF debe desarrollar una cartera energética que tenga una lógica interna precisa. Las herramientas disponibles para la programación deberían optimizarse en consecuencia, en donde se incluya (i) un enfoque explícito en cuanto al cambio de paradigma, (ii) la precisión del uso previsto de la orientación sectorial, (iii) la precisión y el desarrollo de directrices para clasificar los proyectos energéticos, y (iv) el funcionamiento de los principios de transición justa en la programación del sector energético.

2a. Los países “más difíciles de alcanzar” deberían definirse para su aplicación en el sector energético teniendo en cuenta (i) las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) por habitante, (ii) el riesgo percibido para la financiación privada y (iii) el nivel de apoyo de otras instituciones financieras.

2b. Se debe precisar aún más el objetivo de las guías sectoriales del GCF y se debe especificar el público al que van dirigidas y el alcance del cumplimiento de los proyectos en cuanto a dichas guías. Se deben normalizar las guías para facilitar la comprensión y el uso de los usuarios.

2c. El GCF debería precisar y desarrollar directrices dentro de las guías sectoriales para clasificar a los proyectos energéticos como de adaptación o mitigación.

2d. El GCF debería precisar cómo desea hacer funcionar e integrar la noción de transición justa a través del enfoque de la transición energética.

R3: el GCF debería adoptar un enfoque activo para apoyar los entornos propicios y las capacidades institucionales oportunamente mediante el Programa de Apoyo Preparatorio (RPSP) y las propuestas de financiación en el sector energético. El GCF debería considerar la revisión de su estructura institucional en los países y su participación para aumentar su eficacia.

3a. Las subvenciones del RPSP podrían usarse en mayor medida en el sector energético para preparar a las instituciones y los entornos propicios para las inversiones en proyectos sostenibles.

3b. La Secretaría debería revisar el modelo de participación de los países y explorar nuevas vías para que las NDA se comprometan más eficazmente con los ministerios y las instituciones públicas competentes implicadas en el sector energético.

3c. El GCF debería centrarse más en el entorno propicio,

incluido el fortalecimiento de los marcos institucionales y normativos, y en el uso de tecnologías; la transferencia e innovación; el desarrollo y la transformación de mercados; y la generación efectiva de conocimiento y aprendizaje, tal y como se establece en el IRMF.

R4: el GCF debería hacer coincidir la disposición a asumir riesgos reales con la disposición declarada y asumir los riesgos necesarios para optimizar su papel en el sector. El GCF debería precisar y promover sus expectativas de innovación en la cartera energética. Para ello puede ser necesario revisar el enfoque, la evaluación y la tolerancia al riesgo en los proyectos, programas y modalidades que hacen hincapié en la innovación.

Si el GCF quiere financiar proyectos más innovadores, debe asumir más riesgos. Para lograrlo, el GCF puede adoptar las siguientes medidas:

- 4a. Adaptar sus metodologías de evaluación de riesgos a las iniciativas de los sectores público y privado.
- 4b. Considerar la posibilidad de aumentar su disposición a asumir riesgos de crédito en proyectos en los que el riesgo de implementación sea bajo y la expectativa de lograr los resultados esperados y un cambio de paradigma relacionado sea alta.
- 4c. Desarrollar directrices coherentes para definir y clasificar los proyectos innovadores para la innovación.
- 4d. Considerar el uso de solicitud de propuestas (RFP) para fomentar la innovación.

R5: el GCF debería hacer más hincapié en la mejora de la calidad inicial y la preparación para el monitoreo y la evaluación. Para mejorar la posibilidad de agregar e informar sobre los resultados en el sector energético, el GCF podría precisar y, en la medida de lo posible, unificar las metodologías de medición. Dentro de los proyectos energéticos, la secretaría podría considerar la posibilidad de solicitar datos sobre los principios de transición justa, la innovación y los beneficios conjuntos para alinear los informes con la futura visión estratégica declarada sobre el enfoque del GCF en el sector energético.

5a. El GCF debería mejorar especialmente el monitoreo y la gestión de los resultados de los componentes de cambio de paradigma e innovación.

5b. El GCF debería considerar la posibilidad de presentar informes diferenciados sobre los resultados. Estos informes diferenciados son muy importantes para los siguientes subsectores energéticos: "generación y acceso a la energía", "eficiencia energética" y "transporte".

5c. La capacidad de evaluación y la calidad inicial de la presentación de las propuestas de financiación deben mejorarse reforzando los marcos de monitoreo y evaluación en las propuestas de proyectos.

5d. El GCF debería explorar formas y esforzarse por dirigir en última instancia una cartera que sea transformadora en cuestiones de género, en lugar de solo ser sensible o imparcial.

5e. El GCF no establece una metodología específica para determinar el ahorro de energía. En la medida de lo posible, las metodologías deberían unificarse aún más entre las entidades acreditadas (AE).

5f. El GCF debería revisar y definir mejor los tipos de beneficios conjuntos en los marcos y las políticas del GCF.

5g. El GCF debería considerar la posibilidad de incrementar el funcionamiento de la gestión del conocimiento del GCF a lo largo de todo el ciclo de proyectos y programas.

MÉTODOS

En la evaluación, se usaron métodos mixtos para la recolección y el análisis de datos. Las conclusiones se basan en una amplia revisión de los documentos y de la bibliografía; en entrevistas semiestructuradas con más de 200 partes interesadas; en seis casos de estudios y análisis; en análisis de cuestiones de género y de los pueblos indígenas; y en la evaluación comparativa con organizaciones similares y análisis de carteras y datos, a cargo de DataLab de la IEU. El equipo revisó y sintetizó 28 evaluaciones intermedias independientes de proyectos energéticos, 26 informes anuales de ejecución (APR), así como evaluaciones anteriores de la IEU. Para la evaluación comparativa, se identificaron los organismos pertinentes, incluidos (i) las organizaciones y fondos mundiales de financiación climática; (ii) los bancos multilaterales, bilaterales y regionales de desarrollo; y (iii) los organismos que prestan especial atención al sector energético en los países en desarrollo y los países menos adelantados (LDC). Se identificaron seis países para los casos de estudio: Chile, Indonesia, Mongolia, Macedonia del Norte, Tonga y Zambia.

CONTACTE CON 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

