

ANÁLISIS INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA DE APOYO PREPARATORIO POR PARTE DE LA UEI*

Antecedentes y objetivos

El Programa de Apoyo Preparatorio (PAP) del Fondo Verde para el Clima (FVC) fue lanzado en 2014. La base para el PAP se define dentro del Instrumento de Gobernanza del FVC: *El Fondo proporcionará recursos para las actividades de apoyo preparatorio, así como asistencia técnica en aspectos como la preparación o el fortalecimiento de las estrategias de desarrollo con bajas emisiones... y para el reforzamiento institucional a nivel nacional. Esto incluye, asimismo, el fortalecimiento de capacidades de coordinación nacional para el cumplimiento de las salvaguardias fiduciarias, ambientales y sociales, para así permitir a los países el acceso directo al Fondo.*

Durante su decimoséptima reunión, la Junta Directiva del FVC solicitó a la Unidad de Evaluación Independiente (UEI) realizar una evaluación del PAP. Sus objetivos fueron:

- Evaluar la eficacia y el grado en que los procesos del PAP cumplen sus objetivos establecidos y los objetivos de la apropiación nacional.
- Analizar los enfoques en la implementación del PAP y realizar recomendaciones para mejorar la alineación con los objetivos del programa, así como sugerir los beneficios de eficacia, eficiencia, apropiación nacional e impacto sostenible.

La evaluación utilizó el siguiente criterio para analizar el programa: relevancia y coherencia, apropiación nacional, eficacia, equidad de género, eficiencia, innovación y escalabilidad.



Visión general del portafolio del PAP

A julio de 2018, el 52% de los 190 millones de dólares asignados al PAP fueron comprometidos, de los cuales 28% fueron desembolsados en subvenciones para proyectos (*Cuadro 1*). La demanda de los países y las Entidades de Acceso Directo (EAD) potenciales ha sido uniforme a través de diversos grupos de países.

Alrededor del 77% de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID), 74% de los Países Menos Desarrollados (PMD) y 80% de los países africanos habían recibido apoyo del PAP. Sin embargo, a partir de julio de 2018, 35 de los 148 países elegibles no habían tenido acceso a las subvenciones de las instalaciones del PAP.

Cuadro 1. Aprobaciones y desembolsos generales del PAP

Type de financement	Monto aprobado (dólares)	Monto desembolsado (dólares)	Monto desembolsado (%)
Subvenciones – País	93,424,727	25,709,469	27.5
Apoyo de la Entidad de Acceso Directo PwC	915,466	724,385	79.1
Diálogos Estructurados y Talleres	5,362,682	4,728,663	88.2
Total	99,702,875	31,162,517	31.3

Notas: El monto de las subvenciones aprobadas es dentro del margen del 15 de mayo de 2018, el monto de desembolso es hasta el 13 de julio de 2018.

**El análisis del PAP de la UEI se entregó a la Junta Directiva del FVC en su vigesimoprimer reunión.*

Hallazgos de la evaluación de la UEI

Relevancia y coherencia

Los objetivos, diseños y actividades del PAP **se encuentran alineados** con los objetivos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el FVC, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Acuerdo de París.

El FVC opera en conjunto con una variedad de fondos climáticos multilaterales y bilaterales, regionales y a nivel mundial, cada uno con sus propios objetivos y características. Un meta análisis comparativo de seis fondos globales relacionados con el clima muestra que **el diseño del PAP es más amplio y ambicioso en comparación con otros fondos. Los objetivos del PAP son consistentes con la ambición general del FVC (Cuadro 2).**

Hasta el momento, tres cuartos de los países elegibles ha recibido apoyo por parte del PAP a través de subvenciones. Los países que no ingresan al PAP representan un grupo heterogéneo y su falta de participación obedece a factores particulares.

La evaluación encontró que el apoyo del PAP **se enfocó primordialmente en la vinculación de los países con el FVC, y no de manera más amplia con otras fuentes de financiamiento climático.**

Apropiación Nacional

El PAP se concibe como la herramienta principal del FVC para el mejoramiento de la apropiación nacional. Alrededor del 70%

(continúa en la siguiente página)

Recuadro: Métodos

El equipo de evaluación desarrolló y utilizó diversos enfoques y herramientas metodológicos. El enfoque general utilizado fue una evaluación basada en la teoría que incluye la reestructuración de la Teoría del Cambio del PAP.

Esta evaluación aplicó enfoques de métodos mixtos mediante datos cualitativos y cuantitativos de fuentes primarias y secundarias.

La evaluación incluyó una revisión del programa, políticas y documentación del proyecto, una base de datos del UEI que compiló información de diversas fuentes, una encuesta online de percepción mundial sobre AND/PF, entrevistas con 362 informantes, y discusiones de grupos de enfoque.

Una serie de estudios de caso incluyó misiones de evaluación en Antigua y Barbuda, Bangladés, Haití, Kenia, Mongolia, Namibia, Paraguay, Senegal y Vanuatu. El análisis de datos incluye una revisión de periodos de tiempo, puntos de referencia y meta análisis.

Cuadro 2. Actividades del PAP apoyadas por el FVC y otros fondos climáticos mundiales

Actividades apoyadas por el PAP	FVC	FMAM+	FMPM	FA	FTL	FCCB
Establecer y reforzar las capacidades de las AND, incluyendo el establecimiento de los procedimientos de no objeción	√		√			√
Desarrollar marcos estratégicos para la colaboración con el FVC, incluyendo la preparación del programa país	√	√	√		√	√
Desarrollar vías iniciales para las propuestas de programas y proyectos	√	√			√	
Apoyar las acreditaciones de las EAD, incluyendo apoyo para las EAD que ya están acreditadas y actualizar su estatus de acreditación	√			√		
Planificación para la adaptación	√	√			√	√
Compartir la información, principalmente a través de diálogos estructurados y diálogos de las EAD	√	√	√		√	

Notas: FVC+= Fondo para el Medio Ambiente Mundial más el Fondo de Países Menos Desarrollados para el Cambio Climático y el Fondo Especial para el Cambio Climático, los cuales son operados por el FMAM; FMPM = Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal; FA = Fondo de Adaptación; FTL = Fondo de Tecnologías Limpias; FCCB = Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques

Hallazgos (continuación)

de países que ingresaron al PAP recibieron fondos para fortalecer las AND / PF, la vinculación con grupos de interés, los procedimientos de No Objeción y los mecanismos de coordinación.

El apoyo de preparación para los mecanismos de coordinación dentro de los países **ha creado, en ocasiones, ciertas tensiones nacionales en relación con el control del ingreso al FVC**, y ha tendido a apoyar **la participación de sociedades civiles, cuando menos**. Alrededor de 40% de las entidades que ingresa al financiamiento del PAP no tienen propuestas de proyectos, y **en la mayoría de países se ha considerado insuficiente el apoyo en el desarrollo de proyectos. El apoyo para las EAD aún no se ha visto plasmado en un desarrollo significativo de los proyectos del FVC.**

Eficacia

El PAP ha sido eficaz en la organización de eventos de intercambio de información, lo que ha permitido la colaboración con el FVC. En efecto, el PAP ha brindado amplio apoyo a los Diálogos Estructurados y Talleres a nivel mundial. Sin embargo, **la participación de la sociedad civil en el PAP aún puede considerarse en etapa inicial.**

La eficacia del PAP en el fortalecimiento de AND/ PF, en el apoyo al desarrollo de proyectos del FVC y en la participación con el sector privado ha sido inequitativa en todos los países. En términos del fortalecimiento de las AND/PF, el PAP es menos eficaz entre los PMD, los PEID y los países africanos. Además, **el PAP no ha contribuido adecuadamente al desarrollo de políticas nacionales e instituciones que mejoren el incentivo para la atracción de inversiones del sector privado.**

El PAP ha proporcionado un apoyo invaluable a los países para identificar y nominar candidatos potenciales para ser acreditados. Sin embargo, no ha sido muy eficaz en actualizar las acreditaciones de estos candidatos, excepto en los PEID. La ventana para la planificación de la adaptación nacional es nueva para el PAP y, en consecuencia, hay pocos resultados demostrables, pero se han logrado avances en los **resultados del programa.**

Eficiencia

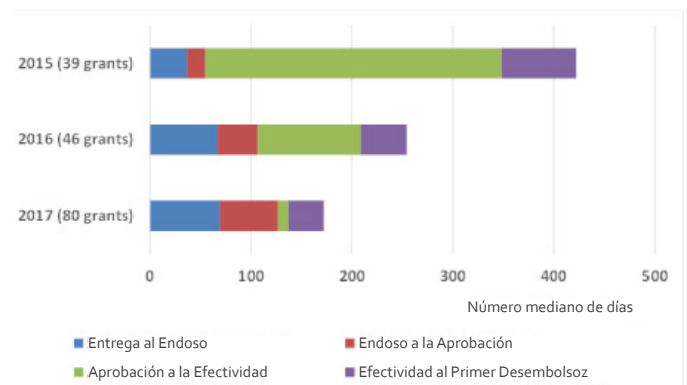
La Secretaría del FVC ha reducido de manera significativa los tiempos de procesamiento para la

aprobación de subvenciones del PAP desde la solicitud hasta el primer desembolso (*Figura 1*). Los tiempos de procesamiento comunes (o mediana) disminuyeron de 422 días en 2015 a 172 días en año 2017. Para los Socios de Implementación (SI) con Acuerdos Marco, los tiempos de procesamiento son significativamente más cortos.

Sin embargo, la falta de procedimientos operativos estándar y pautas inconsistentes han contribuido a esfuerzos desproporcionados, costos e ineficiencias significativas. Cuando los tiempos de procesamiento son analizados por grupos de países, **siguen existiendo disparidades significativas**, particularmente entre los PEID y los países de América Latina y el Caribe.

La curva de aprendizaje dentro de los equipos operativos del PAP ha sido pronunciada y los ajustes en el Programa han sido continuos. Muchos NDA / FP y SI experimentan dificultades para absorber todos estos cambios. En otras palabras, si bien el aprendizaje y los ajustes se están produciendo rápidamente, se requieren claridad y comunicación en ciertas áreas de operación para garantizar que el aprendizaje se integre y absorba de manera efectiva en todos los actores clave del PAP.

Figura 1 Mediana de procesos de tiempos de subvenciones del PAP de forma anual de entregas iniciales



Recomendaciones de la evaluación de la UEI:

Desarrollo de capacidades

- Proporcionar a los países financiamiento adecuado y asesoramiento para el logro de sus prioridades, incluyendo financiamiento para asesores nacionales de largo plazo para otorgar apoyo a las Autoridades Nacionales Designadas/Puntos Focales de carácter débil en Países Menos Desarrollados, Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y en África.

Recomendaciones (continuación)

- Proveer apoyo a gran escala para el desarrollo de capacidades para salvaguardias de género, ambientales y sociales.
- Proporcionar apoyo de post acreditaciones a las AED.
- Incentivar oportunidades para aprendizaje entre pares a países y a las AND.
- Mejorar la utilización del idioma francés y español en actividades de difusión, particularmente en la preparación de dirección y plantillas asociadas.

Programas país

- Proveer programas nacionales con una dirección transparente, con un enfoque hacia el desarrollo de prioridades y notas conceptuales concretas.
- Desarrollar criterios para la apropiación nacional, incluyendo si los países requieren más de una EAD.
- Asegurar mejorías en la coordinación y de medidas preventivas fortalecidas para prevenir conflictos de interés entre países.

Secretaría

- Permitir mayor flexibilidad para ajustes a nivel de proyecto después de aprobación.
- Articular los roles de los asesores regionales, consultores, personal relacionado y diversas divisiones de secretaría y unidades con el fin de desarrollar sinergias y asegurar el uso apropiado de recursos regionales en expansión.

- Establecer los estándares para los procedimientos de operatividad para el PAP.
- Producir e implementar resultados orientados a la planificación y reportaje de actividades del PAP.
- Proporcionar una base de datos abierta del PAP así los países pueden hacer seguimiento al estado de sus aplicaciones y subvenciones.

Visión, estrategia, objetivos

- Definir cuando un país se considera listo.
- Decidir *cómo* administrar el PAP para obtener resultados, no sólo para conclusiones y actividades.
- Definir la ventaja comparativa del PAP en diseño, entrega y resultados en conjunto con otras instituciones climatológicas bilaterales o multilaterales.
- Mejorar la articulación del PAP para la 'Preparación' y comunicar objetivos y la totalidad de resultados obtenidos (así diferenciarlas de las actividades y conclusiones).

Desarrollo a futuro

Se aconsejó a la Secretaría considerar dos escenarios para el futuro desarrollo del PAP:

- Realizar ajustes críticos y relevantes a corto plazo en el programa donde lo usual no sea una opción.
- Personalizando el PAP para asegurar un foco estratégico en las necesidades internas, contextos, resultados, labores y proveer servicios variados basados en requerimientos nacionales y sus diversos tipos.

Contacta a la UEI:

Unidad de Evaluación Independiente
Fondo Verde para el Clima
175, Art center-daero, Yeonsu-gu,
Incheon 22004, República de Corea

(+82) 032-458-6428 ieu@gcfund.org ieu.greenclimate.fund



GREEN
CLIMATE
FUND

Unidad de
Evaluación
Independiente

