



Resumen

Evaluación Independiente de los Fondos de Inversión en el Clima

Este documento es el resumen ejecutivo de la evaluación recientemente completada de los Fondos de Inversión en el Clima. La evaluación fue realizada por una empresa consultora seleccionada y supervisada por un grupo de trabajo conjunto integrado por las oficinas de evaluación independiente de cinco bancos multilaterales de desarrollo: el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Dicha evaluación fue solicitada y sufragada por los Comités de los Fondos Fiduciarios de los Fondos de Inversión en el Clima, de conformidad con los marcos de gobernanza de dichos fondos, los cuales estipulan que “los departamentos de evaluación independiente de los bancos multilaterales de desarrollo llevarán a cabo una evaluación independiente de las operaciones del Fondo para una Tecnología Limpia [y el Fondo Estratégico sobre el Clima] de manera conjunta, una vez transcurridos tres años de operaciones”. Este es el primero de dichos procesos que realizan conjuntamente las cinco oficinas de evaluación de los bancos multilaterales de desarrollo. La evaluación fue presentada ante los Comités de los Fondos Fiduciarios de los Fondos de Inversión en el Clima en su reunión de junio de 2014. El texto completo y los anexos de la evaluación pueden consultarse en <http://www.cifevaluation.org>.



Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0). Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

Renuncia - alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2014**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/evaluacion

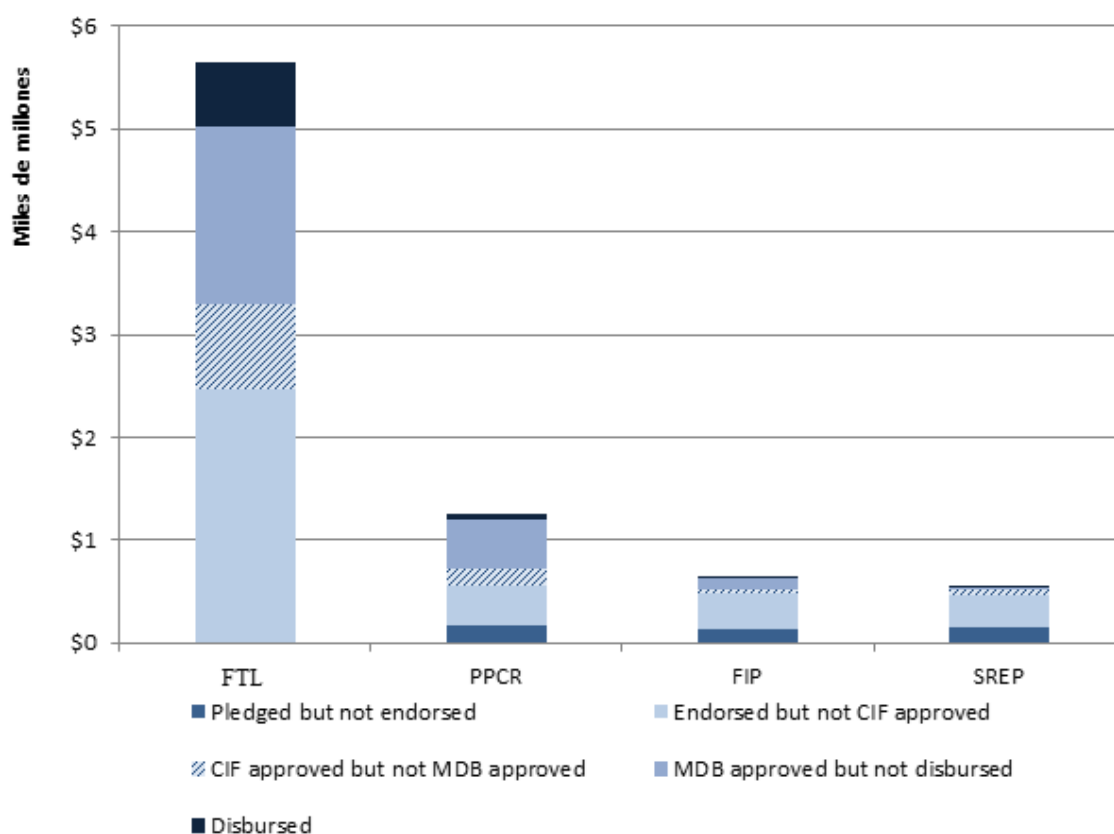
EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN EN EL CLIMA: RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes: Fondos de Inversión en el Clima

Los Fondos de Inversión en el Clima (FIC) fueron creados en 2008 como medida provisional en espera de la entrada en vigor de la estructura acordada en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) para el financiamiento destinado a hacer frente al cambio climático. Los fondos fueron diseñados para proporcionar un financiamiento nuevo y adicional que complemente los mecanismos de financiamiento bilaterales y multilaterales que procuran demostrar y desplegar acciones transformadoras con miras a mitigar y adaptarse al cambio climático. Los fondos también tienen como objetivo promover la cooperación internacional en torno al cambio climático, fomentar los beneficios conjuntos ambientales y sociales del desarrollo sostenible, y promover el aprendizaje mediante la práctica. Los FIC incluyen el Fondo para una Tecnología Limpia (FTL), centrado en la mitigación, y el Fondo Estratégico sobre el Clima (FEC), que comprende el Programa Piloto sobre la Capacidad de Adaptación al Cambio Climático (PPCR), el Programa de Inversión Forestal (FIP) y el Programa para la Ampliación de la Energía Renovable (SREP). Los donantes han prometido alrededor de US\$8.000 millones a los FIC, lo que los convierte en los mayores fondos climáticos multilaterales del mundo.

Los FIC operan a través de los bancos multilaterales de desarrollo: el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Grupo del Banco Mundial, independientemente de la orientación de la CMNUCC. Los países receptores, con la asistencia de los bancos multilaterales de desarrollo, formulan planes de inversión que identifican y describen los posibles proyectos y su contexto estratégico nacional o regional, con miras a orientar la formulación de nuevas actividades que puedan ser financiadas por los FIC. La implementación aún se encuentra en una fase temprana y el financiamiento desembolsado representa cerca del 9% del financiamiento total refrendado, como se ilustra en el Gráfico ES-1 a continuación.

Gráfico ES-1: Situación de los proyectos de los FIC al 31 de diciembre de 2013



Fuente: Datos suministrados por la Unidad Administrativa de los FIC, el 5 de mayo de 2014. Los fondos prometidos corresponden a promesas valoradas a los tipos de cambio del 25 de septiembre de 2008, fecha oficial de la promesa de los FIC.

Nota: Los fondos “refrendados pero no aprobados por los FIC” han sido asignados a un plan de inversiones refrendado por los FIC, pero aún no a un proyecto aprobado por los FIC. Los fondos “aprobados por los FIC pero no aprobados por los bancos multilaterales de desarrollo” se vinculan a un proyecto que ha sido aprobado por un Comité o Subcomité de los Fondos Fiduciarios de los FIC, pero que está pendiente de aprobación por el respectivo banco multilateral de desarrollo.

Naturaleza y propósito de esta evaluación

La concepción de los FIC contemplaba una evaluación independiente a cargo de los departamentos de evaluación independiente de los bancos multilaterales de desarrollo, luego de tres años de operación. Un Comité de Supervisión de la Evaluación, que incluyó a miembros de esos departamentos, elaboró un documento conceptual, que fue revisado tras una consulta pública y que constituye la base de este informe. Además, el Comité creó un Grupo de Referencia Internacional integrado por eminentes expertos para prestar asesoramiento sobre la evaluación y formular comentarios sobre su conducción. Mediante una convocatoria pública internacional se contrató un consultor, ICF International, para llevar a cabo la evaluación. Esta evaluación fue totalmente independiente de la gerencia de los FIC.

La evaluación tiene dos propósitos principales:

- Evaluar la efectividad en el desarrollo y la eficacia de la organización de los FIC hasta la fecha.
- Documentar las experiencias y lecciones que puedan resultar útiles para el Fondo Verde para el Clima.

Puesto que los FIC tienen menos de seis años de existencia —y la mayoría de sus proyectos apenas se encuentran en su fase de diseño o en sus primeras etapas de ejecución— esta evaluación es fundamentalmente formativa: se centra en la eficacia de la organización de los FIC y en las perspectivas de efectividad en el desarrollo e impacto sobre el clima, según los planes y el diseño del proyecto, así como las primeras observaciones durante su implementación. La evaluación se basa en una revisión documental, análisis de datos, una encuesta entre el personal de los bancos multilaterales de desarrollo y visitas a 13 programas de inversión en 10 países receptores. Se realizaron entrevistas a cerca de 800 partes interesadas de los bancos multilaterales de desarrollo, la Unidad Administrativa de los FIC, contribuyentes a los FIC y países receptores, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones del sector privado y otras partes interesadas. Cabe anotar que las visitas al terreno ofrecen una visión en profundidad de la experiencia de los países, pero no pueden necesariamente generalizarse.

Pertinencia global y futuro de los FIC

Creados en 2008, en medio de una abundancia de fondos climáticos globales, bilaterales y nacionales, los FIC se diferencian por el hecho de que su implementación depende totalmente de los bancos multilaterales de desarrollo, tienen un enfoque programático para la planificación de las inversiones, tienen el propósito de inducir un cambio transformador, y hacen más hincapié en la participación del sector privado. Los FIC se distinguen especialmente por tener programas relativamente mayores a nivel nacional, lo que podría generar un impacto mayor. Esto se logra centrándose en un número más reducido de países. El FTL carecía de un proceso formal para la selección de países, mientras que en el FEC la selección de los países era más transparente.

Los FIC aún no han aclarado su interpretación de cómo y cuándo ejercerán la cláusula de caducidad automática, lo cual genera incertidumbre en sus operaciones. Dicha cláusula, un pilar de la legitimidad de los FIC al momento de su fundación, exige que cada Fondo “concluya sus operaciones una vez que entre en vigor una nueva estructura financiera”, con la salvedad de que éste podría decidir que continúa las operaciones “si el resultado de las negociaciones de la CMNUCC así lo indica”¹. El panorama del financiamiento para hacer frente al cambio climático ha cambiado desde la creación de los FIC, y los Fondos Verdes para el Clima —que encarnan la nueva estructura financiera— están casi listos para comenzar a operar. En medio de esta incertidumbre, el SREP ha avanzado, con nuevos países piloto y algunos contribuyentes que han dado a conocer su intención de comprometer fondos, mientras que el PPCR, el FIP, y el FTL han sostenido diálogos acerca de su ampliación, pero por el momento han optado por no extender sus operaciones hacia nuevos países.

¹ *Governance Framework for the CTF*, diciembre de 2011; *Governance Framework for the SCF*, diciembre de 2011.

Gobernanza

Los FIC ganan legitimidad por sus principios de representación paritaria, consenso en la toma de decisiones, inclusión de observadores y transparencia. En comparación con otros fondos, los observadores de los FIC tienen mayor voz. Hay margen para mejorar la interacción con los grandes grupos representados por los observadores. La transparencia en los FIC ha mejorado y se equipara con las prácticas óptimas de las alianzas globales.

No obstante, la eficiencia y la eficacia de la gobernanza se han visto entorpecidas por la compleja estructura de los FIC, que incluye un diseño basado en dos fondos y la creación de seis órganos de gobierno individuales. (Esta estructura se creó a raíz de la diversidad de preferencias entre los contribuyentes con respecto al uso y la modalidad de los fondos.) La regla de decisión por consenso, junto con la ausencia de una secretaría con funciones ejecutivas bien definidas, ha afectado la eficiencia en la toma de decisiones, lo cual a veces se ha traducido en indecisión y microgestión. Las funciones de gestión del riesgo y conflictos de intereses no fueron incluidas inicialmente en el marco de gobernanza, pero esta deficiencia está siendo abordada ahora. Si bien la gobernanza de los FIC ha tardado en resolver importantes cuestiones estratégicas, con el tiempo se han conseguido avances.

Gestión, operaciones y control de calidad

El enfoque de “baja injerencia” de los FIC se ha basado en utilizar a los bancos multilaterales de desarrollo para las tareas de supervisión, control de calidad, controles fiduciarios, salvaguardias, y rendición de cuentas a nivel de proyecto, siendo las demás funciones de gestión asignadas a una unidad administrativa, en lugar de una secretaría con funciones ejecutivas y encargada de la revisión técnica. La Unidad Administrativa de los FIC ha sido receptiva, proactiva y bien considerada por las partes interesadas. Ha mantenido un presupuesto exiguo mientras lleva a cabo un programa en expansión y acepta funciones adicionales de los órganos rectores.

No obstante, la “baja injerencia” se ha logrado, en parte, mediante la reasignación de funciones. Los órganos rectores han mantenido las funciones de revisión de los planes y proyectos de inversión. Algunos contribuyentes han dedicado un esfuerzo sustancial a las funciones de revisión. La exigencia de revisión externa formal de los planes de inversión del FEC y los proyectos del FTL ha añadido poco valor a los procedimientos de los bancos multilaterales de desarrollo, y a menudo esta se realiza demasiado tarde en el proceso. Para complicar el asunto, el FTL se rige por directrices de inversión imprecisas y a veces demasiado complejas. El resultado ha sido un proceso de aprobación complicado (véase más adelante) que no siempre ha garantizado la coherencia del proyecto con las directrices de inversión del FTL.

Hubo tensiones entre el hecho de confiar en los sistemas de los bancos multilaterales de desarrollo y asegurar la rendición de cuentas a nivel de los FIC. Los bancos multilaterales de desarrollo no tienen ningún proceso formal para aplicar medidas de control de calidad, salvaguardias o evaluaciones para los planes de inversión de cada país, y la Unidad Administrativa de los FIC no fue designada ni dotada de personal suficiente para llevar a cabo estas funciones. Ha habido tendencia a ampliar el sistema de gestión y añadir requisitos a los FIC (por ejemplo, la revisión externa de los planes de inversión del FEC y los proyectos del FTL), y la Unidad Administrativa de los FIC ha contratado especialistas en género y gestión de riesgos.

La elección de confiar en los sistemas de salvaguardia de los bancos multilaterales de desarrollo reflejó la confianza de los contribuyentes en que estos sistemas están bien establecidos; la evaluación de los sistemas de cada banco multilateral de desarrollo está más allá del alcance de esta evaluación, y es demasiado pronto para evaluar su eficacia sobre el terreno. Cuando varios bancos multilaterales de desarrollo cofinancian un proyecto, se aplican las salvaguardias más estrictas. Las directrices del FIP son ambiguas en cuanto a la aplicación de las reglas FPIC (consentimiento libre, previo y fundamentado) a proyectos que afectan a los pueblos indígenas; en el trabajo sobre el terreno del FIP, la sociedad civil y los pueblos indígenas expresaron su preocupación por la falta de congruencia de los procesos de consulta del FIP con las normas FPIC.

A través de la función del Comité de los bancos multilaterales de desarrollo, los FIC han institucionalizado una plataforma que ha mejorado la colaboración de dichos bancos, y han aprovechado su experiencia técnica para aplicarla en sus operaciones. Los bancos multilaterales de desarrollo se han coordinado eficazmente para apoyar la preparación de los planes de inversión dirigidos por los países, una función que ha demostrado ser particularmente importante en el caso de los países de menor capacidad. Siguen existiendo posibilidades de mejorar la coordinación de los bancos multilaterales de desarrollo, entre ellas las que guardan relación con la contabilidad de gases de efecto invernadero y las operaciones dentro de los países.

Los avances dentro del ciclo de los proyectos a menudo se han visto retrasados con respecto a las normas de los FIC, y guardan relación con factores a nivel del programa, el país o el proyecto. El ciclo de los proyectos de los FIC comienza con el apoyo de los planes de inversión en un país por parte de los comités de los FIC, seguido por la aprobación por parte de los FIC de cada proyecto que lo compone, y, finalmente, la aprobación del proyecto por parte del banco multilateral de desarrollo. En la primera etapa, los planes de inversión del FTL han tendido a avanzar con relativa rapidez hacia su respaldo. Estos planes del FTL son preparados por países de ingreso medio, por lo general suponen un menor grado de consulta con las partes interesadas que en el caso del FEC, y se centran en un número limitado de sectores. Muchos planes del FTL se han basado en conceptos de proyectos que ya se encontraban en el inventario de operaciones de los bancos multilaterales de desarrollo.

En cambio, las tres cuartas partes de los beneficiarios del PPCR y la mitad de los del FIP no han cumplido los plazos indicativos del PPCR y del FIP para la preparación de los planes de inversiones. En cierta medida, esto obedece a una solución de compromiso entre la calidad/grado de consulta y la rapidez en la preparación, y los tiempos de preparación más prolongados pueden contribuir a un mejor liderazgo del gobierno y la integración de las inversiones con las estrategias nacionales (es decir, hacerlas suyas).

En general, la mayor incidencia de retrasos se ha producido en la etapa de preparación del proyecto, después del apoyo al plan. Entre los proyectos que cuentan con apoyo desde hace 18 meses o más, sólo una cuarta parte aproximadamente fue aprobada por los FIC en menos de 18 meses y casi la mitad aún no había sido aprobada a junio de 2013. Los factores que contribuyen al retraso incluyen la novedad o complejidad de la tecnología, el grado de preparación para la ejecución, y los cambios políticos. Otras características de los proyectos retrasados de los FIC, como qué banco multilateral de desarrollo ejecuta el proyecto, las fuentes de cofinanciamiento, y el sector público frente al privado, no

mostraron una clara relación con los retrasos en el camino hacia la aprobación por parte los FIC. En la etapa final, desde la aprobación por los FIC hasta la aprobación por el banco multilateral de desarrollo, los proyectos del sector privado van a la zaga de los del sector público en relación con sus respectivos objetivos.

Los FIC han fijado objetivos ambiciosos en materia de beneficios climáticos y de desarrollo, pero han enviado mensajes contradictorios acerca de la importancia relativa de dichos objetivos. Los FIC carecen de orientación sobre la forma de manejar las soluciones de compromiso entre estos objetivos, así como una manera clara operativamente de medir estos objetivos a nivel de gobernanza.

Al principio, los FIC no se enfocaron en el género, pero con el tiempo aumentó la atención al género en los planes de inversión. El trabajo en el terreno para la evaluación mostró algunos riesgos que deben recibir seguimiento durante la ejecución. Los FIC recientemente contrataron a un especialista en género.

Transformación en los FIC

El impacto transformador es un objetivo importante, y justificable, de los FIC. Los recursos de los FIC —e incluso los recursos esperados del Fondo Verde para el Clima— son pequeños en relación con las necesidades mundiales, así que tiene sentido centrar esos recursos donde más van a hacer avanzar la transformación hacia una economía con bajas emisiones de carbono y capaz de adaptarse al clima.

El objetivo de la transformación no se ha perseguido de manera uniforme, en parte por la desigual atención derribar las barreras que entorpecen el impacto y la replicación. Algunos proyectos de los FIC son claramente transformadores en su objeto o en su diseño. Por ejemplo, el total de inversiones globales del FTL en energía solar concentrada podría ayudar a reducir el costo de esta tecnología de importancia para el mundo, y los planes de inversión del FIP en Burkina Faso y México trazan el camino hacia una transformación de la ordenación forestal. Los planes del SREP representarían incrementos sustanciales del suministro eléctrico nacional para la mayoría de los países.

No obstante, muchos planes y proyectos del FTL carecen de una teoría convincente del cambio que explique cómo se logrará la replicación y una adopción más amplia. Los criterios de inversión del FTL para un impacto transformador se centran en la cuantificación de las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero en lugar de la lógica del efecto de demostración, la eliminación de barreras, o los mecanismos de replicación. El apalancamiento financiero, que los FIC aseguran tener, a menudo supone infundadamente de que los FIC han atraído fondos que de otro modo no llegarían. Los documentos acerca del diseño de los FIP no definen claramente cómo se logrará y demostrará el cambio transformacional, y más de la mitad de los planes de inversión de los FIP no abordan los principales factores causantes de la deforestación y la degradación forestal.

Efectividad en el desarrollo de los cuatro programas de los FIC

El cálculo de la posible efectividad en el desarrollo en esta evaluación se basa principalmente en los planes de inversión y el diseño de los proyectos. Para el FTL, solamente, hay algunos proyectos que han progresado lo suficiente como para evaluar los primeros resultados.

Fondo para una Tecnología Limpia. El FTL es el fondo de mayor envergadura y más avanzado en la implementación de los programas. A mediados de 2013, el FTL había avanzado hacia la cofinanciación y la instalación de capacidad de energía renovable, pero son pocos los programas de eficiencia energética en ejecución, y aún no hay proyectos de transporte público que estén arrojando resultados. Los factores que impulsan los resultados de la ejecución del FTL incluyen el liderazgo del país con puntos focales del gobierno que poseen la autoridad y la capacidad de administrar los desembolsos; relaciones existentes con los bancos multilaterales de desarrollo e historial tecnológico; y políticas, reglas y sectores financieros maduros.

En su conjunto, los planes de inversión del FTL describen proyectos que impulsarían sustancialmente la capacidad instalada de generación de energía renovable o reducirían el consumo de electricidad entre un 1% y un 8%, si se ejecutan correctamente. No obstante, a menudo se carece del mecanismo mediante el cual estos podrían ser ampliados y replicados. La situación política, normativa y macroeconómica en más de la mitad de los países del FTL tiene el potencial de reducir la velocidad o limitar la transformación y la replicación. Estos países del FTL tienen en marcha políticas de apoyo que proporcionan los fundamentos, pero carecen de los reglamentos de aplicación que especifiquen detalles clave del entorno normativo, lo cual merma el potencial de replicación inmediata. Un factor limitante en algunos países también son las calificaciones crediticias de grado no apto para inversión.

Programa Piloto sobre la Capacidad de Adaptación al Cambio Climático (PPCR). La fase 1 del PPCR tiene por objeto facilitar el diálogo intersectorial a fin de llegar a una visión común de la resiliencia al clima y desarrollar un Programa Piloto sobre la Capacidad de Adaptación al Cambio Climático (SPCR) (es decir, un plan de inversiones). La formulación del SPCR ha demostrado su flexibilidad al adaptar sus enfoques a las capacidades, estructuras políticas y disponibilidad de otros programas de desarrollo de los países. Pero el valor añadido de la fase 1 del PPCR ha variado según el país; el trabajo en el terreno en tres países del PPCR indicó que la solidez y la centralidad de la entidad que actúa como punto focal del PPCR incide sobre el grado en que el SPCR estimula la creación de vínculos entre las instituciones y las partes interesadas en apoyo de la integración de las cuestiones relativas al clima. El trabajo en el terreno también sugirió que la falta de un compromiso de consulta permanente con las diversas partes interesadas —sobre todo después del apoyo del SPCR— ha frenado el desarrollo de redes sólidas e incluyentes de partes interesadas con capacidad de apoyar la intervención de proyectos del SPCR.

Tres cuartos de los SPCR se centran en integrar los conocimientos acerca de la vulnerabilidad y adaptación al clima a las políticas y estrategias nacionales de desarrollo y de reducción de la pobreza. Cerca de dos tercios de ellos examinan el uso potencial de métodos y enfoques de adaptación basados en las comunidades. Muchos SPCR ofrecen la utilización de sistemas de reducción de los riesgos climáticos que son altamente sensibles a las necesidades y condiciones que enfrentan los pueblos y grupos sociales vulnerables. Sin

embargo, en los países donde se lleva a cabo el trabajo en el terreno, las características favorables de los SPCR —tales como el enfoque en las comunidades vulnerables, la igualdad de género en las estrategias de los proyectos y la colaboración de múltiples partes interesadas para la ejecución del programa— a veces se pierden al pasar a la fase de ejecución, por falta de compromiso o de estrategias. El trabajo en el terreno también permitió observar que los primeros diseños de proyectos de servicios de información acerca del clima y de gestión del agua y resiliencia de la agricultura, no aseguraban la satisfacción de las necesidades de las comunidades y hogares vulnerables.

Programa de Inversión Forestal (FIP). En casi la mitad de los países del FIP se han identificado importantes actividades que ayudan a mejorar el marco normativo y de política para el uso sostenible de suelos forestales y la inversión privada. No obstante, muchos planes del FIP no muestran claramente cómo pueden los proyectos contribuir conjuntamente a la transformación sectorial y a los cambios institucionales y de políticas conexos, cambios en los paradigmas de ordenación forestal y reorientación de las estrategias sectoriales y las prioridades de inversión —todos ellos cruciales para aumentar la escala—. Aunque sería poco realista esperar que el FIP pudiese lograr un cambio transformador por sí solo —ya que sus recursos son relativamente moderados y algunos países como Indonesia y Brasil tienen grandes necesidades— más de la mitad de los planes del FIP no describen claramente cómo éste encaja en el contexto más amplio de los países que participan en el programa de las Naciones Unidas para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (UN-REDD), de modo que es difícil entender cómo estos planes podrían complementar otras actividades en curso y planeadas.

El FIP en la mayoría de los países ha atraído financiamiento para abordar cuestiones forestales identificadas conjuntamente en el contexto del REDD, especialmente en los países más pequeños, donde el financiamiento por parte del FIP juega un papel más importante. El FIP también se ha basado en importantes plataformas de diálogo y procesos nacionales de planificación del REDD +.

Programa para la Ampliación de la Energía Renovable (SREP). Como se ha indicado, los planes de inversión del SREP ofrecen un potencial de sustanciales mejoras en el suministro de energía renovable; los impactos previstos en cuanto al acceso a la electricidad son más moderados, con la excepción de Nepal. Todos los planes de inversión también incluyen financiamiento para la creación de capacidad de partes interesadas e instituciones clave y servicios de asesoramiento para apoyar cambios normativos, en consonancia con el objetivo del SREP de utilizar un enfoque programático.

Las partes interesadas en el SREP asignan una importancia diferente a las metas del programa de brindar mayor acceso a energía limpia y aumentar el suministro de energía renovable; el resultado ha sido una cartera en la que alrededor del 61% de los fondos se centran en energías renovables vinculadas a la red eléctrica. Los proyectos del SREP sin conexión a la red se han centrado principalmente en atender las necesidades de energía en zonas remotas y rurales sin infraestructura eléctrica, donde resulta apropiada una tecnología de energía renovable y distribuida a pequeña escala. El fuerte enfoque en los sistemas de minirredes también es compatible con el enfoque del SREP en usos productivos.

Participación del sector privado y gestión del riesgo

Los FIC han reconocido la importancia del sector privado para acrecentar las actividades de mitigación y adaptación al cambio climático. Varios factores han deprimido la provisión directa de fondos al sector privado. Al nivel de los países, el proceso de planificación de las inversiones dirigido por el gobierno ha tendido a priorizar las inversiones del sector público en detrimento del sector privado. La duración del proceso de planificación de las inversiones ha reducido el interés del sector privado; y, en algunos países, la poca capacidad del sector privado ha requerido una nueva secuenciación de las actividades, empezando con la sensibilización y la creación de capacidad antes de pasar a la inversión. Los FIC han comenzado a superar estos obstáculos mediante reservas del FTL y el FEC para el sector privado.

Los FIC no utilizan toda la gama de instrumentos financieros disponibles (como las inversiones de capital), lo cual menoscaba su capacidad para utilizar los fondos para apoyar inversiones de alto riesgo y alta rentabilidad. Ello se debe a que los fondos de los FIC se agrupan por contribuyentes con diferentes grados de tolerancia al riesgo, siendo los prestamistas generalmente más prudentes que los que suministran recursos no reembolsables o fondos de capital. Puesto que las pérdidas son compartidas, los FIC tienen un sesgo hacia la aversión al riesgo. La aversión al riesgo ha reducido el apetito de los FIC por proyectos arriesgados (y potencialmente innovadores) del sector privado, lo que ha originado retrasos y algunas oportunidades perdidas de poner a prueba y aprender de la experiencia con nuevos instrumentos.

Planes de inversión, sentido de pertenencia nacional y consultas

Una innovación de los FIC son los planes programáticos de inversión nacionales. El proceso de los planes de inversión ha asegurado en gran medida un fuerte sentido de pertenencia en los gobiernos y la consonancia entre los planes de los FIC y las estrategias y programas nacionales existentes. Los bancos multilaterales de desarrollo y los gobiernos han colaborado eficazmente en la formulación de planes de inversión, y en todos los países de los FIC los socios para el desarrollo han participado en el proceso. Los planes de inversión fueron menos eficaces para estimular la coordinación intragubernamental. Ejemplos favorables son la República Democrática del Congo, México, y Perú. En otros casos, la coordinación se vio afectada por la falta de funciones y responsabilidades claras, la percepción de que el ministerio de coordinación tenía limitada solidez y capacidad, una unidad de coordinación ineficaz, y la dilución del financiamiento proporcionado por donantes al dispersarlo entre demasiadas entidades.

El proceso de consulta de los FEC ha sido más amplio que el de los FTL, y en casi todos los procesos de planificación han participado socios para el desarrollo. No obstante, existen inquietudes acerca de la calidad y profundidad de la participación e inclusión de las partes interesadas, particularmente en lo que respecta a las mujeres y los pueblos indígenas. En el trabajo en el terreno, el aumento del sentido de pertenencia del público con respecto a los planes de inversión se vio comprometido en casi la mitad de los países, debido a deficiencias en el proceso de participación de los interesados. Ello se debió en parte a la falta de una orientación clara por parte de los FIC (excepto en los FIP) acerca de las expectativas con respecto a las consultas. Las consultas de los FIC en la mayoría de los países en los que se ha llevado a cabo trabajo en el terreno percibidas por los interesados

como un intercambio de información en lugar de oportunidades reales de influir en la orientación del plan, o participar activamente en la toma de decisiones, con el resultado de que las consultas no afectaron sustancialmente el diseño de los planes de inversión. Muchos procesos de consulta se llevaron a cabo en una sola oportunidad, con poca comunicación después de las reuniones o los talleres de consulta. Asimismo, las comunicaciones no continuaron una vez apoyado el plan de inversiones. Como resultado, en algunos países, la rendición de cuentas sobre el plan de inversión y su legitimidad ante la ciudadanía y los beneficiarios han sido limitados, y han faltado oportunidades para conocer las opiniones acerca de su ejecución.

Aprendizaje, seguimiento y evaluación

El aprendizaje es un pilar de los objetivos de los FIC que fue incluido desde el primer momento a través del desarrollo de la estrategia y el programa, el Foro de Asociación y la asignación de recursos humanos y financieros. En consonancia con su carácter piloto, los FIC han emprendido un aprendizaje introspectivo que se ha traducido en mejoras en el desempeño de la organización, por ejemplo, a través de la reevaluación y modernización de sus marcos de resultados.

Los FIC también tienen un gran potencial para desarrollar y difundir aprendizaje enfocado hacia el exterior sobre la forma en que los países pueden responder al desafío del cambio climático. Este potencial ha sido aprovechado parcialmente. Los productos de conocimiento globales de los FIC han ido mejorando con el tiempo y están avanzando hacia una evaluación más profunda en áreas temáticas, aunque siguen existiendo oportunidades para aprender de manera más explícita de las experiencias negativas. Las reuniones en países piloto han constituido un foro importante y bien recibido para intercambiar lecciones aprendidas de la planificación y puesta en práctica de las inversiones en los distintos países.

No obstante, el énfasis en el aprendizaje no se ha institucionalizado lo suficiente a nivel de proyecto y plan de inversiones. La inclusión de los elementos de difusión de información y aprendizaje de lecciones es mayor en los planes y proyectos de inversión del FEC que en los del FTL, donde estos elementos están ausentes. Los proyectos recientemente aprobados muestran un aumento en las intenciones de los FIC de incorporar evaluaciones de impacto en los proyectos.

Los sistemas de seguimiento y presentación de informes de los FIC han registrado avances sustanciales tras un comienzo lento. Los primeros marcos de resultados de los programas eran incongruentes, y el número y complejidad de los indicadores sobrecargaba la capacidad de los sistemas nacionales de seguimiento y evaluación. Los marcos han sido simplificados y se han creado conjuntos de herramientas. El PPCR está abriendo nuevos caminos al crear sistemas de seguimiento y evaluación de la adaptación a niveles globales. El proceso incluyente e iterativo de elaboración y revisión del marco de resultados ha llevado a una aceptación general de las partes interesadas, pero ha comprometido los plazos y, posiblemente, el valor de los indicadores.

El sistema de seguimiento y evaluación de los FIC se considera acertadamente como un sistema de múltiples niveles, pero las diferencias entre los métodos de los bancos multilaterales de desarrollo de contabilización de gases de efecto invernadero y las lagunas entre los sistemas de los FIC y los procedimientos operativos de los bancos multilaterales

de desarrollo menoscaban la solidez del sistema. Asimismo, no hay una correspondencia plena entre los marcos de resultados a nivel de proyecto, plan de inversiones y programa. Esto limita la capacidad de los FIC para entender cómo los resultados a nivel de proyecto contribuyen a los resultados a nivel de programa y de país. Además, queda pendiente la importante tarea de desarrollar procedimientos para asegurar la calidad de los datos y proporcionar análisis de los datos y planes de utilización de los mismos.

Los FIC no tienen ninguna estipulación con respecto a la evaluación independiente a nivel nacional, de programas, o los FIC, con la excepción de esta evaluación. (Hasta cierto punto, la evaluación independiente a nivel de proyecto y país es realizada por las respectivas unidades de evaluación independientes de los bancos multilaterales de desarrollo.)

Resumen de las conclusiones y recomendaciones aplicables y consideraciones para el Fondo Verde para el Clima

En el Cuadro ES-2, a continuación, se resumen las conclusiones aplicables y se ofrecen recomendaciones para los FIC junto con consideraciones para el Fondo Verde para el Clima. Algunas de las recomendaciones siguientes sólo se refieren a una situación hipotética en que los FIC siguen aceptando y programando nuevos fondos; otras se aplicarían también a situaciones hipotéticas en las que los FIC siguen gestionando su cartera existente de planes que han sido objeto de apoyo y aprobación.

Cuadro ES-2: Resumen de las conclusiones y recomendaciones aplicables para los FIC y consideraciones para el Fondo Verde para el Clima

Hallazgos y lecciones	Recomendaciones para los FIC	Consideraciones para el Fondo Verde para el Clima
<i>Sobre la función y el futuro de los FIC</i>		
La falta de una estrategia con respecto a la cláusula de caducidad automática de los FIC está causando incertidumbre en las operaciones. El SREP está creciendo activamente mediante nuevos compromisos y solicitando países piloto adicionales; otros programas han sido postergados.	<ul style="list-style-type: none"> Formular un plan estratégico o para imprevistos con respecto a la cláusula de caducidad automática que distinga entre el mantenimiento de los planes y proyectos en curso y la iniciación de otros nuevos. 	<ul style="list-style-type: none"> Los FIC tendrían que coordinar con el Fondo Verde para el Clima si se produjese alguna transferencia de funciones relacionada con los fondos existentes y la actual cartera de proyectos.
<i>Gobernanza y gestión</i>		
<p>La estructura de gobernanza de los FIC ha cobrado legitimidad en cuanto a su diseño a través de un marco incluyente y equilibrado, mayores funciones para los observadores y buenos niveles de divulgación de información y transparencia.</p> <p>La eficiencia y la eficacia se han visto afectadas por la compleja estructura de los FIC, la regla de decisión por consenso y la falta de una secretaría con una función ejecutiva fuerte.</p> <p>No obstante, los FIC han demostrado una capacidad de aprendizaje organizacional y adaptación con el tiempo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Observar las prácticas óptimas en los procedimientos correspondientes a reuniones y la toma de decisiones de otras organizaciones corporativas y multilaterales que tienen órganos rectores no residentes. Considerar la posibilidad de definir categorías de decisiones para las que no se requiere consenso. Delegar algunas funciones de aprobación y toma de decisiones a grupos de trabajo. Delegar las decisiones operativas a la unidad administrativa, con sujeción a la orientación estratégica de los Comités de los Fondos Fiduciarios (TFC). 	<ul style="list-style-type: none"> El Fondo Verde para el Clima quizás desee observar las prácticas óptimas en los procedimientos de reunión y toma de decisiones de otras organizaciones corporativas y multilaterales con órganos rectores no residentes. Los órganos rectores eficientes suelen delegar decisiones operativas no estratégicas y de nivel inferior en los subcomités del Directorio o la Secretaría. Las decisiones por consenso tienen ventajas y desventajas. Las nuevas organizaciones innovadoras se benefician de la flexibilidad para aprender y adaptar sus procedimientos y estructuras.
<i>Operaciones y control de calidad</i>		
Los Comités de los Fondos Fiduciarios han mantenido las funciones de revisión a nivel de proyecto y plan de inversión, y con el tiempo han añadido obligaciones a la unidad administrativa. Las revisiones externas formales exigidas para	<ul style="list-style-type: none"> Replantear las directrices de inversión del FTL para que sean más realistas y menos ambiguas. 	<ul style="list-style-type: none"> En la medida en que el Fondo Verde para el Clima quiera verificar la calidad o la coherencia de la propuesta con las directrices, serán relevantes las recomendaciones que

Hallazgos y lecciones	Recomendaciones para los FIC	Consideraciones para el Fondo Verde para el Clima
<p>los proyectos han añadido poco valor a los procedimientos de los bancos multilaterales de desarrollo, llegando demasiado tarde en el proceso. Algunos contribuyentes han emprendido funciones de revisión.</p> <p>No siempre se cumplen las directrices de inversión poco específicas y a veces contradictorias del FTL, pese a los diferentes niveles de aprobación.</p> <p>Los retrasos en el ciclo de proyecto han sido más notables en la etapa de preparación del mismo, después del apoyo del plan. Los factores que contribuyen al retraso incluyen la novedad o complejidad del proyecto, la falta de preparación para la ejecución y cambios políticos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocer explícitamente y ofrecer orientación acerca de las ventajas y desventajas de los objetivos. • La revisión externa del proyecto, si se utiliza, debe hacerse en una fase más temprana del ciclo. 	<p>figuran a la izquierda.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los proyectos ambiciosos, complejos e innovadores en el ámbito climático toman tiempo; las condiciones propicias son importantes. • Considerar la adopción de una variante del modelo del BID que incluye en las propuestas de proyectos una autoevaluación de la evaluabilidad, incluida la presencia de un marco lógico robusto que sería validado de manera independiente después de su aprobación.
<p>Los FIC empezaron sin enfoque en el género, pero la atención a éste en los planes de inversión aumentó con el tiempo, aunque no siempre en las consultas. El trabajo en el terreno para la evaluación mostró un cierto riesgo que requiere seguimiento en la etapa de implementación. El reciente nombramiento de un especialista en género es un paso adelante.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los bancos multilaterales de desarrollo y los FIC deben seguir prestando atención al género en el diseño y la ejecución de los proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Persisten desafíos en la incorporación de la perspectiva de género en las inversiones relativas al clima.
<i>Transformación, apalancamiento e impacto</i>		
<p>Algunos proyectos son evidentemente transformadores; otros carecen de una lógica convincente de transformación e impacto.</p> <p>El apalancamiento y la eficacia en función de los costos se calculan de forma incorrecta o incongruente.</p> <p>Los indicadores básicos no siempre captan los pasos hacia la transformación a largo plazo, por ejemplo en la forma de cambios institucionales.</p> <p>Los factores que mejoran los resultados en la implementación del FTL incluyen: liderazgo de los países con puntos focales del gobierno con la autoridad y capacidad de gestionar desembolsos; relaciones existentes con los bancos multilaterales de desarrollo e historiales de tecnología; y</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acordar una interpretación específica de la “transformación” que se centre en la lógica de los efectos de demostración, la reducción los costos de la tecnología a través de economías de escala y la eliminación de barreras políticas y normativas. Velar por que la investigación y el aprendizaje se orienten a identificar las principales barreras para el impacto y evaluar el grado en que la intervención de los FIC las abordan. • Adoptar y aplicar una definición más rigurosa de la eficacia en función de los costos de la reducción de emisiones. Suspender el uso del término 'apalancamiento' y dedicar esfuerzos para entender 	<ul style="list-style-type: none"> • El objetivo de los Fondos Verdes para el Clima de promover “cambios de paradigma” encontrará, así como la “transformación”, problemas de definición y medición. Las recomendaciones de los FIC (izquierda) pueden tener analogías en los Fondos Verdes para el Clima.

Hallazgos y lecciones	Recomendaciones para los FIC	Consideraciones para el Fondo Verde para el Clima
<p>políticas, reglamentos y sectores financieros maduros.</p> <p>Las situaciones políticas, normativas y macroeconómicas en más de la mitad de los países del FTL tienen el potencial de limitar o retrasar la transformación y la replicación.</p>	<p>mejor el momento en que los FIC hayan realmente catalizado recursos financieros del sector privado y otros a raíz de sus inversiones.</p> <ul style="list-style-type: none"> Reconocer que los proyectos y planes centrados en cambios institucionales transformadores pueden no producir beneficios a corto plazo en términos de carbono o de resiliencia. 	
<i>Gestión del riesgo</i>		
<p>La gestión del riesgo en los FIC no ha sido estructurada, aunque se está formulando un marco de gestión de riesgos para todos los FIC.</p> <p>Algunas partes interesadas de los FIC son tienen aversión al riesgo y, por tanto, los FIC no despliegan toda la gama de instrumentos financieros previstos originalmente. Esto es particularmente cierto en el caso de la participación del sector privado.</p>	<p>(Si los FIC siguen iniciando planes de inversión:)</p> <ul style="list-style-type: none"> Encontrar maneras de hacer coincidir las preferencias de riesgo de los contribuyentes con los distintos elementos de la cartera de los FIC. Aplicar mecanismos innovadores para estimular la participación del sector privado. 	<ul style="list-style-type: none"> Los esfuerzos innovadores y que “cambian los paradigmas” son inherentemente arriesgados, con un potencial de fracaso informativo así como de grandes beneficios. Ello sugiere centrar la atención en el desempeño de la <i>cartera</i> a nivel nacional o global, y no a nivel de proyecto. Es posible que el Fondo Verde para el Clima desee considerar las ideas que figuran a la izquierda.
<i>Participación del sector privado</i>		
<p>Los FIC han dado grandes pasos hacia adelante en cuanto a conseguir la participación del sector privado, pero han encontrado algunos de los mismos obstáculos que el resto de los fondos climáticos. La planificación de la inversión dirigida por el gobierno en la mayoría de los países priorizó al sector público sobre las inversiones del sector privado, y la duración del proceso de planificación de la inversión socavó la participación del sector privado. Los FIC han comenzado a abordar este asunto a través de reservas del FEC para el sector privado y programas del FTL exclusivos para el sector privado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Desplegar una gama más amplia de instrumentos financieros. Hacer mayor hincapié en la creación de capacidad y en las acciones complementarias del sector público, como la mejora del entorno propicio, el apoyo a la reforma de política y normativa y la construcción de infraestructura física de apoyo. 	<ul style="list-style-type: none"> Los inversionistas del sector privado necesitan rápidas decisiones sobre el financiamiento. La reforma normativa y de políticas puede eliminar barreras a la inversión por parte del sector privado; las series programáticas de préstamos en apoyo de reformas de política o recursos no reembolsables son una vía para lograrlo. La creación de capacidad puede ser importante para los países con sectores privados débiles.

Hallazgos y lecciones	Recomendaciones para los FIC	Consideraciones para el Fondo Verde para el Clima
<i>Planes de inversión, sentido de pertenencia nacional y consultas</i>		
Los planes de inversión han tenido éxito en cuanto a asegurar un fuerte sentido de pertenencia del gobierno, pero con resultados desiguales en la promoción de su inclusión y coordinación. En la mayoría de los países de trabajo en el terreno, surgió la preocupación acerca de la calidad y profundidad de las consultas a nivel del plan de inversiones.	<ul style="list-style-type: none"> • (Si los FIC siguen iniciando planes de inversión): Mejorar las directrices sobre los procedimientos de consulta a nivel de los planes de inversión, estimulando la formación de estructuras participativas perdurables. 	<ul style="list-style-type: none"> • Si el Fondo Verde para el Clima adopta préstamos programáticos quizás desee considerar la posibilidad de sugerir directrices para los procesos participativos.
<i>Aprendizaje y evaluación</i>		
Fuera de este informe, no existe ninguna disposición que exija una evaluación independiente a nivel nacional, programático o del Fondo, ni una evaluación acumulativa de los FIC.	<ul style="list-style-type: none"> • Invitar a la Oficina de Evaluación Independiente del Fondo para el Medio Ambiente Mundial o a la Unidad de Evaluación Independiente del Fondo Verde para el Clima a cooperar en las tareas de evaluación independiente, con financiamiento directamente de los Comités de los Fondos Fiduciarios. Esto podría incluir una evaluación acumulativa de los FIC. • Velar por que los proyectos estén en consonancia y describan sus vínculos con los resultados a nivel de programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existen considerables necesidades de creación de capacidad a nivel nacional para poder realizar un seguimiento y analizar el avance hacia un desarrollo con resiliencia y bajas emisiones de carbono.
<p>Los FIC tienen un vasto potencial para proporcionar lecciones valiosas sobre la manera de responder a los desafíos del cambio climático.</p> <p>No hay suficientes planes para aprender de los proyectos, aunque algunos proyectos están empezando a incorporar evaluaciones de impacto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar la retroinformación en tiempo real, el aprendizaje y la evaluación rigurosa del impacto a las actividades del proyecto; de ser necesario, utilizar fondos donados para sufragar los costos adicionales de implementación que generen lecciones de aplicación general. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las primeras reacciones y lecciones de los proyectos en ejecución permiten “corregir el rumbo” y mejorar los resultados. También ofrecen beneficios globales a la hora de comprender qué funciona, qué no y por qué. Por lo tanto, existe una sólida justificación para aumentar el financiamiento de recursos no reembolsables y otras formas de incentivar un seguimiento y una evaluación más rigurosos y oportunos.