

## Estudio del Programa de Cambio Climático 2004



Cada cuatro años, coincidiendo con el ciclo de reposición de los recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), la Oficina

de Evaluación del FMAM realiza una ronda de evaluaciones y estudios sobre todos los programas del FMAM. La evaluación más reciente del programa de cambio climático se realizó en 2004 para proporcionar una evaluación general de los resultados y el desempeño en esta área operativa desde su inicio en 1991.

En su función como el mecanismo financiero de la Convención Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas, el FMAM es responsable de prestar apoyo catalítico a los países en desarrollo a las medidas que reducen al mínimo el daño provocado por el cambio climático. El FMAM enfrenta un extraordinario reto para cumplir con este mandato. Existe una brecha muy grande entre lo que se requiere para encarar el problema y los compromisos actuales que se han negociado en el escenario internacional. Los países y las comunidades más pobres son particularmente vulnerables a las repercusiones del cambio climático. Si bien los países más ricos deben tomar la delantera en combatir el cambio climático, las emisiones de dióxido de carbono provenientes de la combustión de combustibles en los países en desarrollo han aumentado considerablemente durante la última década.

Desde octubre de 1991, el FMAM ha asignado US\$ 1,630 millones a los proyectos y actividades de cambio climático. Este estudio evaluó el desempeño del programa en cuanto a las estrategias que contribuyen a políticas habilitantes, mayor acceso al financiamiento, capacidad e infraestructura adecuada para negocios/empresas, mayor conocimiento y difusión de la tecnología e innovación. Un elemento importante de este estudio radicó en identificar esas estrategias que son eficaces en lograr la transformación de mercados y la reducción o eliminación de los gases de efecto invernadero (GEI).

### Hallazgos

La transformación de mercados es un reto a largo plazo y un proceso dinámico—pero la evidencia de tal transformación está

comenzando a surgir desde el interior del programa de cambio climático del FMAM. Los avances más grandes se han logrado dentro de la cartera de **eficiencia de recursos energéticos**, donde los logros se pueden observar en países y sectores específicos, como los mercados financieros en Hungría, los artefactos y los productos eficientes en el uso de la energía en México y Polonia y la conversión de calderas industriales en China. Para muchos mercados en evolución, el FMAM ha ayudado a impulsar los cambios hacia adelante.

La experiencia del grupo de proyectos de **energía renovable** del FMAM es más variada porque a menudo el FMAM trata de desarrollar mercados desde un punto de comparación mucho menor. La energía renovable, en general, sigue siendo más costosa y menos accesible que las fuentes de energía tradicionales basadas en combustibles fósil, a pesar de los esfuerzos continuados en los aumentos de volumen y la agregación del mercado. No obstante, el FMAM ha contribuido a los cambios del mercado emergente en sectores de energía específicos en varios países, como en la energía mini-hídrica en Sri Lanka y el mercado eólico en la India.

Las **estrategias eficaces** han jugado un papel clave en el programa de cambio climático. Una combinación de circunstancias externas favorables, elecciones apropiadas de estrategias de proyecto, una ejecución buena y flexible y recursos adecuados del FMAM han contribuido a la remoción de barreras y facilitado inversiones significativas en tecnologías de energía sostenible y programas. Los proyectos son más exitosos cuando tienen un concepto claro del desarrollo de mercados, saben qué mercados desean transformar y qué barreras comerciales tienen que superar, tienen un grupo destinatario bien definido, se basan en un nivel mínimo de desarrollo del mercado existente y reciben apoyo suficiente y sostenido.

En términos generales, el FMAM ha realizado un trabajo creíble en **responder a las necesidades del país** con respecto al cambio climático en los países idóneos a través de una variedad compleja de enfoques y estrategias. Ha sido receptivo a la orientación de la convención. Sin embargo, la dispersión actual de la cartera del FMAM no favorece la replicación extensa y la

transformación de mercados y refleja casos de oportunidades desaprovechadas en cuanto a las repercusiones potenciales.

El rendimiento general de la cartera del FMAM en evitar **emisiones de GEI** es satisfactorio. A través de sus proyectos, el FMAM ha producido considerables reducciones de GEI, a costos incrementales totales relativamente bajos. En 27 proyectos completados, el cálculo de las emisiones evitadas directa e indirectamente asciende a 224 millones de toneladas métricas de dióxido de carbono a un costo incremental de US\$ 194 millones.

El programa de cambio climático se ha beneficiado de ciertas iniciativas buenas **que comparten conocimiento**, pero se podría mejorar con mejor comunicación respecto a las prioridades del FMAM, especialmente en la etapa de formulación de proyectos; mayor intercambio dentro de los grupos orgánicos durante la ejecución; y el trabajo activo con los proyectos para extraer las experiencias y las enseñanzas aprendidas de toda la cartera para grupos de proyectos. Sin dicho aprendizaje sistemático, la innovación y replicación de las experiencias del FMAM serán menos eficaces.

Se necesitan mejoras en los sistemas para **supervisar y evaluar** los resultados cualitativos. Sería útil la orientación sobre la importancia relativa de las repercusiones inmediatas de los GEI frente a la transformación de mercados sostenibles a más largo plazo. La calidad actual y la disponibilidad de metas de GEI, estimaciones, cálculos, notificación y seguimiento y evaluación siguen siendo insatisfactorias.

El programa de cambio climático del FMAM ha sido influido por algunos **aspectos de ejecución**. En particular, el largo y engorroso proceso de aprobación de proyectos parece producir rendimientos decrecientes en cuanto a proyectos de calidad ya que los proyectos son pasibles a sufrir retrasos y dificultades adicionales durante la ejecución. Un sistema de aprobación proyecto-por-proyecto al nivel del Consejo del FMAM no se puede mantener eficientemente con el volumen actual de proyectos. El estudio halló que actualmente no existe ningún mecanismo eficaz implantado para administrar y supervisar el avance de la cartera de cambio climático en su totalidad.

## Recomendaciones

- La Secretaría del FMAM debe aclarar la meta abarcadora de los resultados de transformación de mercados que contribuyen a la reducción o eliminación de emisiones de GEI y la manera en la cual los programas operacionales y las estrategias asociadas existentes contribuyen a esta meta general.

- El FMAM debe asegurarse de que el grueso de la cartera de cambio climático se dirija a los esfuerzos de mitigación en países con niveles relativamente más altos de emisiones de GEI y el potencial de transformación de mercados. Para países con carteras significativas del FMAM, se deben elaborar estrategias integradas de país del FMAM; las carteras más pequeñas requieren, al menos, prioridades explícitas.
- La Secretaría del FMAM debe proporcionar orientación explícita con respecto al cálculo realista de reducción o eliminación de GEI en el diseño y la ejecución de proyectos y la manera en la cual se deben vigilar e informar las repercusiones.
- La Secretaría del FMAM, junto con los Organismos de Ejecución y asistida por la Oficina de Evaluación del FMAM y el Grupo Asesor Científico y Técnico, debe desarrollar un método estratégico y pragmático de captar y compartir la información y el conocimiento dentro del área de cambio climático, tanto entre los proyectos y entre la sede y el campo y apoyado por sistemas de conocimiento electrónico.
- La Oficina de Evaluación del FMAM debe ayudar a mejorar la coherencia estratégica del programa de cambio climático suministrando orientación, instrumentos e indicadores para evaluar las repercusiones de GEI, los resultados de transformación de mercados y la eficacia de las estrategias asociadas en programas operacionales y áreas prioritarias específicas.
- El FMAM debe encaminarse hacia una mayor descentralización en las aprobaciones proyecto-por-proyecto, basada en los principios de diseño claro para tipos de grupos orgánicos de proyectos de cambio climático y un énfasis en resultados.

La Oficina de Evaluación del FMAM es una entidad independiente que informa directamente al Consejo del FMAM, y tiene el mandato de evaluar los programas de las áreas operativas y las prioridades del FMAM.

*El Estudio del Programa de Cambio Climático* (septiembre de 2004) está disponible en el sitio Web de la Oficina de Evaluación del FMAM en [thegef.org](http://thegef.org) (en la sección de Publicaciones bajo Evaluaciones de Programas y Estudios Temáticos). La Respuesta de la Administración del FMAM se presenta en el Anexo D. Para más información, sírvase contactar a la Oficina de Evaluación del FMAM en [gefevaluation@thegef.org](mailto:gefevaluation@thegef.org).