

EVALUACIÓN FINAL PROGRAMA REGIONAL DE
CAMBIO CLIMÁTICO DEL PNUD PARA AMÉRICA
LATINA Y EL CARIBE – PROMOCIÓN DE
ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA
Y MEDIO AMBIENTE.

PNUD

INFORME DE EVALUACIÓN

Consultor: Guido Fernández de Velasco

1 de Octubre de 2015

Tabla de contenido

RESUMEN EJECUTIVO.....	3
Breve descripción del proyecto.....	3
Contexto y propósito de la evaluación.....	3
Principales lecciones conclusiones, aprendidas y recomendaciones	3
CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN.....	7
Estructura del Informe	7
1.1. Propósito y objetivos de la evaluación.....	8
1.2. Alcance de la Evaluación	9
Criterios de evaluación y cuestiones claves.	10
1.3. Metodología de la evaluación: enfoque de la evaluación y métodos, incluyendo el análisis de datos	11
1.3.1. Métodos de recopilación de información y análisis.....	12
1.3.2. Selección de informantes clave.....	13
1.3.3. Valoración de la evaluabilidad: limitaciones encontradas.....	14
Fases de la evaluación.....	17
CAPÍTULO 2. CONTEXTO REGIONAL: Problemas y Desafíos.	17
CAPÍTULO 3. LA RESPUESTA DEL PNUD A TRAVÉS DEL PROGRAMA REGIONAL DE CC	19
CAPÍTULO 4. HALLAZGOS: LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN.	22
4.1. Pertinencia y relevancia del Programa.....	23
4.2. Contribuciones del PNUD al logro de resultados. Análisis de la Eficacia	24
4.3. Análisis de la eficiencia.....	33
4.4. Análisis de la sostenibilidad.....	34
CAPÍTULO 5. ANÁLISIS ESTRATÉGICO.....	36
CAPÍTULO 6. LECCIONES APRENDIDAS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	37
6.1. Lecciones aprendidas	37
6.2. Conclusiones.....	38
6.3. Recomendaciones	40
ANEXOS	42
Anexo I. Términos de Referencia	42
Anexo II. Matriz de evaluación.....	43
Anexo III. Pauta de las entrevistas	47

RESUMEN EJECUTIVO.

Breve descripción del proyecto

Dado el contexto y capacidad regional del PNUD se diseñó el Programa Regional de Cambio Climático del PNUD para América Latina y el Caribe – Promoción de Adaptación del Cambio Climático, Energía y Medio Ambiente (en adelante el Programa Regional). La estrategia del Programa es que a través del Área de Práctica de Ambiente y Energía se apoyara a las Oficinas de País a que ayudasen a sus respectivos países a cumplir con sus compromisos adquiridos con la CMNUCC, a mejorar la eficiencia energética y la utilización de proyectos de energía renovable financiados a través de proyectos del FMAM y/o MDL o de mercados voluntarios. El programa buscaba también mejorar las capacidades de negociación de funcionarios claves de los países en todas las negociaciones que lleven al régimen de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero post Kyoto 2012. A tales efectos, el Centro Regional del PNUD en Panamá desarrolló tres programas regionales; Proyecto 62376 de Políticas Climáticas; Proyecto 62377 de Finanzas de Carbono y Proyecto 62376 de Adaptación al Cambio Climático.

Contexto y propósito de la evaluación

El contexto regional sobre el que se diseñó el Programa Regional de Cambio Climático era de cambio e incertidumbre dado que el Protocolo de Kyoto estaba por expirar en 2012 y se preveía que las negociaciones climáticas iban a ser complejas y duras. A tales efectos se diseñó el programa para poder fortalecer a los países de la región a tener mejor representatividad y poder también cumplir con sus obligaciones de la CMNUCC.

Tal y como se ve reflejado en el documento de proyecto (Prodoc), la Estrategia de Cambio Climático del PNUD aporta las bases para ofrecer a los países de la región una respuesta integral así como una plataforma de trabajo en colaboración con otras Agencias y Fondos del Sistema de Naciones Unidas y otros actores importantes. La estrategia se construye sobre la base de la experiencia previa del PNUD en la región pero más importante aún, se basa en la capacidad descentralizada de la Agencia en todos los países de la región.

La evaluación del Programa Regional de Cambio Climático del PNUD para América Latina y el Caribe-Promoción de Adaptación al Cambio Climático, Energía y Medio Ambiente se propone revisar, tras la culminación del Programa originado en 2008, el nivel de desempeño de los resultados y productos previstos a lo largo del periodo de ejecución, incluyendo los resultados (positivos o negativos) no buscados. Así mismo la evaluación busca identificar las principales lecciones aprendidas recomendaciones de cara a mejorar las futuras iniciativas en la materia. La evaluación va a aportar evidencia sobre la relevancia del programa, la eficacia y eficiencia, la sostenibilidad de las acciones en los países y el valor añadido del PNUD en la ejecución del Programa Regional y sobre la temática climática.

Principales lecciones conclusiones, aprendidas y recomendaciones

En base a los hallazgos emitimos las siguientes **lecciones**:

1. La **rendición** en base a **actividades** no permite esclarecer todos los efectos positivos generados por el PR. No es el mecanismo idóneo para rendir en base a resultados o efectos.
2. La premisa de participación amplia de países ha generado **atomización** para algunos países con varios donantes financiando el mismo tipo de programas (por ejemplo, Uruguay). Esto ha generado una atomización en la realización de algunas actividades, no permitiendo identificar con claridad los cambios a los que estas actividades han contribuido. En algunos países de la región hay donantes apoyando esfuerzos de cambio climático, por ejemplo, la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID) en Uruguay. Si bien está perfecto que los países reciban apoyo de distintos donantes, hace que, al final de cuentas, el país receptor de la ayuda no tenga muy claro quién le está apoyando sino más bien cuál es el producto. Esto hace que se pierda cierta visibilidad del PR.
3. Para trascender la temática de cambio climático a nivel internacional relevando el posicionamiento estratégico del PNUD en esta área, el **espacio regional** es clave. Entre otras cosas, se ha demostrado que permite organizar y coordinar más efectivamente todo el mapa de actores y acciones evitando así solapamiento y permitiendo sin embargo **generar escalas y ensayar metodologías**.
4. El **flujo** de **intercambios** entre el Centro Regional y las Oficinas de país es insustituible a la vez que imprescindible en un programa regional de estas características (cobertura, presupuesto, estrategias). Esto en la práctica significa mantener una línea horizontal en la comunicación entre el Centro Regional y las Oficinas de País, en todo el proceso. Esto es desde la formulación hasta el análisis de los resultados. Es deseable que iniciativas similares se construyan desde una demanda real de los países considerando también las capacidades técnicas / oportunidades que brinda el Centro Regional.
5. Las **plataformas de intercambio** entre las distintas autoridades de cambio climático es un espacio muy útil. La RIOCC constituye uno de estos ejemplos. Sin embargo se ha constatado que han surgido últimamente diferentes espacios que abordan los mismos temas y que son asumidos por los mismos responsables de las instituciones por lo que, de cara a un nuevo programa, es deseable no promover nuevas plataformas y sí asegurar la optimización de las ya existentes.
6. El **Programa Regional** ha sido una **excelente plataforma** para atraer otros programas similares y donantes al proveer de una red de oficinas y contactos muy valiosa. Este es uno de los grandes valores añadidos de PNUD a nivel regional que se debe explotar al desarrollar programas regionales desde un inicio, desde la fase de diseño.

A continuación se presentan las **conclusiones** identificadas en la evaluación:

1. El Programa Regional ha sido **pertinente** en cuanto a la focalización de sus ámbitos de trabajo (expresados en los outputs de programa), dado el contexto internacional que prevalecía en el momento de arranque del proyecto (2008) y dadas las directrices y orientaciones internas del PNUD en materia de desarrollo sostenible y cambio climático. Sin embargo, la prioridad que a la temática le otorgaba los países fue dispar entre unos y otros lo que hizo que el diálogo político y cabildeo fueran más que pertinentes durante la fase de arranque del Programa (2008-2010).

2. Las **estrategias** puestas en marcha por el Programa tales como los Diálogos Interministeriales, la asistencia especializada en el análisis de impactos del CC así como en la valoración de los flujos financieros necesarios, la asistencia especializada para el fortalecimiento de capacidades de negociación ante las cumbres enmarcadas en la Convención, la asistencia y asesoría en el desarrollo de metodologías e instrumentos para la adaptación en el nivel local, han sido muy **relevantes**.
3. A nivel de diseño, el Programa Regional muestra ámbitos de **mejora** en la definición de su marco de resultados.
4. El Sistema de Seguimiento presenta **desafíos** en cuanto a la mejora de los actuales instrumentos de planificación y monitoreo como son los AWP, informes anuales del Centro Regional, informes estándar de progreso (corporativos). En este sentido, se requeriría incorporar a los mismos mayor sistematización para que prevalezca el conocimiento que se genera.
5. Las particularidades del mercado de carbono y la versatilidad de los contextos políticos/financieros en las que se han venido dando las negociaciones de CC, han propiciado un marco de desarrollo del Programa sujeto a variaciones, cambios en las prioridades e intereses nacionales e incertidumbres ante el abordaje de determinados instrumentos de financiación del CC. En este contexto, el PR se ha mostrado **flexible** y ha mostrado una capacidad de respuesta adaptada a las situaciones específicas que han desencadenado estos cambios.
6. La incidencia del Programa en el desarrollo de políticas públicas y marcos de planificación en materia climática, constituye una **contribución clave** a la que el PR ha destinado grandes esfuerzos. En este ámbito, las capacidades y experiencia de PNUD en las áreas de gobernabilidad y diálogo político han sido esenciales para lograr el proceso de instalación de la temática en las agendas nacionales. Esta constituye una ventaja comparativa del PNUD frente a otros organismos o instituciones.
7. La asistencia técnica especializada en la transferencia de instrumentos y metodologías de adaptación a nivel local, constituye uno de los **factores** más **innovadores** del PR y ha permitido asentar un proceso en la región susceptible de sistematizarse, valorarse y ser escalado a nivel regional.
8. Se aprecian cambios favorables en los procesos de **institucionalización** y consolidación de la **gobernanza** de los Sistemas de Cambio Climático en los diferentes países de la Región latinoamericana y del Caribe. Existen evidencias para afirmar que la contribución del PNUD en este ámbito ha tenido un valor ponderado respecto de otros organismos en instituciones internacionales y/o multilaterales.
9. El PR ha mostrado que ha sido **eficiente** en la asignación de recursos para el desarrollo de las actividades planificadas. Las 3 revisiones sustantivas que se realizaron a lo largo de la duración del Programa permitieron un marco de reasignación presupuestaria que habilitó la ejecución del 90% del presupuesto en el periodo estimado de ejecución del Programa.
10. La centralidad de la temática de CC en la esfera internacional y la resonancia que actualmente está teniendo en los ámbitos nacionales (amén de los desarrollos que en la materia se han ido consolidando) muestran bastantes certezas sobre la **sostenibilidad** de varios de los servicios/logros del PR.

11. El rol catalítico jugado por el Centro Regional del PNUD en la generación de lineamientos, generación de sinergias entre los ámbitos locales y globales y en el desarrollo de ciertos análisis prospectivos en la materia que ocupa el PR, ha sido y es esencial para la implementación de iniciativas semejantes.
12. En la última década se ha visto un incremento considerable de proyectos MDL registrados ante la Convención incluso NAMAs. Los países han avanzado considerablemente a nivel institucional con la creación de Oficinas de Cambio Climático, Autoridades Nacionales Designadas entre otras redes. Es posible entonces afirmar que la **capacidad** de los **Gobiernos** de la región para la **negociación** y **desarrollo** de proyectos vinculados a estos **mecanismos financieros** ha mejorado y están mejor preparados para formular iniciativas en el marco del Fondo Verde o de lo que surja de las negociaciones de París en 2015.

Del análisis global se enuncian las siguientes **recomendaciones**:

1. Para superar la fragmentación es necesario aplicar algunas variables en el **proceso de diseño**. Esto implica:
 - a. Partir de una **línea de base** institucional por país factible de construir con el gran acumulado de información existente (línea de base en aspectos legales, normativos, institucionales, financieros, etc).
 - b. Identificar **indicadores medibles** relacionados a los **resultados** que se quieren lograr y no basados en actividades y resolver algunos indicadores desagregados a nivel de país.
 - c. Identificación de **áreas de cambio**. Focalizar en torno a áreas sobre los que verter los análisis cuanti-cualitativos de los efectos del programa.
2. En un futuro diseño de un programa similar, que la **priorización de países** surja de un proceso de **diálogo** participativo y en función de las capacidades analizadas.
3. Promover la **devolución a las contrapartes nacionales** de los cambios sustantivos que genera el programa, bajo mecanismos que no sean exclusivamente los informes de actividades al donante. Dadas las capacidades del PNUD se podrían promover **diálogos** o instancias similares a nivel nacional que también sirvieran para identificar áreas, sectores concretos de aplicación real de los cambios identificados. Desde el punto de vista de la gestión del conocimiento sería deseable trascender los servicios del PR en el marco más general de los productos y servicios que promueve PNUD en materia de cambio climático, esto en aras de asegurar mejor complementariedad y sinergias.
4. Diseñar **criterios** y **objetivos** más **claros** de focalización en países. Esto implica **ponderar variables** como: tamaño del país, ventajas comparativas del PNUD, ventajas comparativas del país en torno de la gobernanza del país con el cambio climático; institucionalidad climática, etc.
5. **Cohesionar** las distintas **áreas de trabajo** en el ámbito ambiental y de energía a nivel regional en torno al cambio climático (mitigación y adaptación). Si bien la reforma del PNUD a nivel de la Sede ya va en esta línea es importante resaltar que esto también debe suceder a nivel regional para permitir mayores sinergias entre los programas y intercambio de conocimientos.

6. **Programar a corto plazo** dada la incertidumbre sobre las negociaciones climáticas y la inestabilidad del mercado de carbono. Si bien una programación que se considere buena debe prever los resultados, productos y actividades a largo y mediano plazo, dado los cambios futuros que se prevén a corto plazo (noviembre/diciembre de 2015 con la COP de París) y la incertidumbre actual del mercado de carbono, se recomienda pensar en un programa a corto plazo que se pueda re-formular abiertamente una vez se tenga mayor claridad sobre la dirección que va a tomar la temática de CC.
7. En todo caso, el escenario climático más inminente debe tener en cuenta al menos:
 - a. La ruta post París donde tiene que prevalecer el apoyo al diseño y puesta en marcha de los INDCs y
 - b. Tal y como se refleja en los nuevos Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), debe primar una mirada integral entre adaptación y mitigación al cambio climático.
8. Después de años probando como trabajar la adaptación al cambio climático, el PR ha demostrado que la elaboración de estrategias de desarrollo bajas en carbono y resilientes a nivel territorial y la metodología empleada ha tenido muy buenos resultados en términos de concreción de datos, participación de actores y sobre todo, ha obtenido una relevancia difícil de ver a un nivel más macro. Por esto es que se recomienda continuar **ponderando el desarrollo** de estrategias y herramientas a nivel **local** que puedan a su vez extrapolarse a nivel nacional o regional. Esto requiere a su vez montos de inversión considerables para poder acompañar estos procesos.
9. Es normal que todo programa de larga duración tenga o sufra cambios en la coordinación. Esto obviamente afecta al buen desempeño del programa. A tales efectos y previendo que es un tema complejo por la reducción de personal que están sufriendo las oficinas y el PNUD en general, convendría pensar en reforzar un **sistema de “respaldo de coordinación”** que garantice que no se discontinúan las acciones sobre el terreno. Dicho sistema puede implicar que algún funcionario de PNUD sea designado como responsable de supervisar del desarrollo de los resultados para que en caso de necesidad pueda suplir de forma temporal las funciones de coordinación.

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

Estructura del Informe

El informe se estructura alrededor de 5 capítulos precedidos de un **resumen ejecutivo** en el que de forma concisa se describe el proceso metodológico de la evaluación, una síntesis de los hallazgos y las principales conclusiones y recomendaciones.

El **capítulo 1** es introductorio y recorre más detalladamente el propósito y los objetivos de la evaluación, identificando sus fases principales y los principales insumos generados. También se aborda los criterios evaluativos y las principales preguntas que han guiado los juicios y valoraciones sobre el Programa de País.

El **capítulo 2** describe las principales características del contexto institucional de la región, destacando las primeras acotaciones para interpretar el alcance del Programa. Así mismo hacen parte de este capítulo una descripción de los desafíos en relación a la agenda climática en la región y de las principales estrategias para su abordaje en diferentes países y de cómo se

ha avanzado en los últimos años en relación a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC por sus siglas en inglés) en la región.

El **capítulo 3** presenta la respuesta del PNUD ante los desafíos expuestos y explica la línea de intervención propuesta por el Programa con sus contenidos programáticos y financieros.

El análisis de los principales hallazgos del programa se describen en el **capítulo 4**, mostrando la calidad de los resultados respecto de los criterios de evaluación *pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad*.

En el **capítulo 5** se analiza el posicionamiento estratégico del PNUD y de sus socios en el desarrollo del Programa Regional como en el nivel externo, valorando el posicionamiento del PNUD en relación al contexto regional en el que operan otros socios de cooperación internacional como pueden ser los Bancos de Desarrollo.

El **sexto y último capítulo** contiene las principales lecciones, conclusiones y recomendaciones.

Hacen también parte de este informe una **relación de anexos que** incluye los Términos de Referencia de la Evaluación, la Matriz de Evaluación, y el listado de documentación consultada.

1.1. Propósito y objetivos de la evaluación

La evaluación del Programa Regional, se propone revisar, tras la culminación del Programa originado en 2008, el nivel de desempeño de los resultados y productos previstos a lo largo del periodo de ejecución, incluyendo los resultados (positivos o negativos) no buscados.

Así mismo la evaluación busca identificar las principales lecciones aprendidas y mejores prácticas de cara a mejorar las futuras iniciativas en la materia.

Los términos de Referencia señalan el interés de esta evaluación para poder indagar sobre:

- a. La relevancia del proyecto, en términos de cooperación regional y Sur-Sur y gestión del conocimiento.
- b. La eficacia y la eficiencia con la que se han utilizado los recursos.
- c. La utilidad y la sostenibilidad de las acciones desarrolladas en pos de los objetivos del proyecto.
- d. El valor añadido del PNUD y sus asociados en la ejecución para avanzar en los objetivos planteados.

El enfoque evaluativo se basa en las normas, estándares y directrices definidas por el Grupo de Evaluación del Sistema de las Naciones Unidas, UNEG.

De acuerdo con estos lineamientos, la evaluación ha llevado a cabo una apreciación externa y objetiva del Programa Regional de CC basándose en dos pilares principales: **rendición de cuentas y aprendizaje**. En los términos requeridos por los TdR, la evaluación ha otorgado particular valor al aprendizaje institucional (función formativa), buscando definir buenas prácticas y lecciones aprendidas, con miras a la reflexión estratégica de cara a futuras iniciativas y/o programas.

En cuanto al alcance de la evaluación, ésta ha abarcado el periodo de ejecución entre abril 2008 y junio 2015. Constituirán el objeto de evaluación los Productos (outputs) establecidos en el Programa Regional (asociados a tres proyectos según expresado en el marco de resultados del PRODOC¹) más un proyecto adicional añadido al PRODOC según revisión sustantiva de 2013 (Proyecto Energy For All).

La cobertura geográfica del programa que abarca 18 países no se ha podido cubrir con la misma profundidad en todos los casos. Por ello, más allá de que el evaluador revisó a nivel de informes la descripción de todas las acciones que el programa llevó a cabo en todos los países y a nivel regional, se seleccionó un grupo pequeño de países para profundizar el análisis en base a técnicas cualitativas. Esto países son: **República Dominicana, Uruguay, El Salvador, Paraguay y Cuba y Panamá como sede del Centro Regional de PNUD.**

Los enfoques de género y derechos humanos se consideraron durante el proceso de evaluación tanto en el desarrollo de las técnicas cualitativas (siempre que fue pertinente) como en la valoración de determinados productos en la medida en que se identificaron evidencias de que, el sesgo de género y/o de derechos humanos ha sido o pudiera haber sido relevante para la eficacia de los resultados.

1.2. Alcance de la Evaluación

La evaluación comprende el Programa Regional de Cambio Climático (Award 00050458), Promoción de Adaptación al Cambio Climático, Energía y Medio Ambiente, que se conformó originalmente en base a tres proyectos: Políticas Climáticas (00062366), Finanzas de Carbono 2012 (00062367) y el Proyecto de Adaptación (00062377). La evaluación también comprende las 3 revisiones sustantivas que se realizan al Programa a finales de los años 2011, 2012 y 2013 respectivamente. En dichas revisiones se observa la introducción de cambios en los tres proyectos adaptándolos a nuevas tendencias en el campo del cambio climático y metodologías desarrolladas por la Sede. En este sentido, el proyecto 62366 pasó a llamarse “Estrategias de Desarrollo Bajo en Emisiones y Adaptado al Cambio Climático-Políticas Climáticas y el proyecto 62367 pasó a llamarse “Carbono 2012 – Iniciativa de Mecanismos Sectoriales para ALC.

Las dos primeras revisiones se originan al cambiar algunas condiciones del contexto de financiación del CC, como fueron los cambios sufridos en el mercado de MDL, pero también al desarrollarse nuevas metodologías para lograr estrategias de desarrollo bajas en carbono y también por la aparición de nuevos actores que están impulsando y buscando reducir las emisiones de los países de América Latina y el Caribe (Programa “Low Emission Capacity Building” financiado por la CE, Alemania – BMU y Australia en 8 países de la región). A su vez los países iban dibujando nuevas prioridades a medida que sus capacidades se fortalecían y en función del escenario internacional del financiamiento. En la tercera revisión del 2013 se incorpora un nuevo componente: el establecimiento para LAC del soporte técnico regional para la iniciativa de Energía Sostenible para Todos (SE4ALL por sus siglas en inglés), dada la oportunidad de añadir recursos a los propios del PNUD al profundizar en este componente de la mano del Banco Interamericano de Desarrollo, con quien se mantenía un alianza estratégica

¹ Proyecto 62376 (Políticas); proyecto 62377 (Carbono 2012); proyecto 62378 (adaptación);

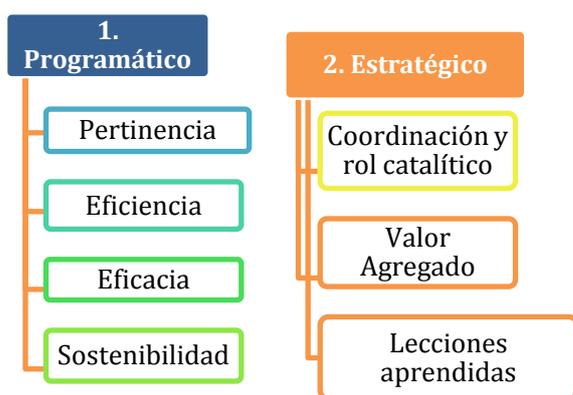
en esta área de trabajo. Este componente se constituye en un cuarto proyecto (89821) que ha formado parte también del alcance de esta evaluación.

Criterios de evaluación y cuestiones claves.

La evaluación se ha realizado en dos ámbitos: un primer ámbito programático sintetizado en el PRODOC y los sucesivos Planes Operativos Anuales (AWP en inglés) que integran la cadena de resultados y estrategias de trabajo. Un segundo ámbito de análisis que busca identificar componentes estratégicos, más allá de la programación, a los que ha contribuido el PNUD a través del Programa, deteniéndose sobre todo en el valor agregado y las ventajas comparativas del PNUD en el ámbito regional dentro del contexto del desarrollo sostenible.

Esta evaluación contiene algunas particularidades que han llevado al evaluador a focalizar el espectro de análisis. Por una parte el extenso periodo de ejecución del programa que abarca esta evaluación (2008-2014) y por otra contingente la gran cantidad de actividades que se han llevado a cabo en 18 países a lo largo del periodo, cuyos efectos son analizados también posteriormente en este informe.

Sin embargo, algunas cuestiones claves han sido priorizadas como categorías de análisis principales, en el sentido de poder valorar las contribuciones del PNUD en un programa de esta naturaleza. En este sentido la evaluación destaca como cuestiones clave dos fundamentalmente: i) el análisis del rol catalítico de este programa en el entorno del desarrollo sostenible para escalar estructuras (formales e informales en materia de CC a nivel regional e internacional fundamentalmente) y para fortalecer capacidades nacionales en el apalancamiento de fondos financieros para CC; ii) el nivel de contribución del PNUD a los cambios que la región presenta en la materia actualmente tomando los años precedentes y en este sentido la flexibilidad que ha tenido el programa para adaptarse a las capacidades, necesidades y demandas de los países/región y del mercado internacional de financiamiento de cambio climático.



La evaluación fundamenta su análisis a partir de las preguntas de evaluación que se asocian a cada uno de los criterios evaluativos que han regido el ejercicio y que son los siguientes: **pertinencia/relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad.**

Se sintetiza en la siguiente tabla el foco de análisis de cada criterio evaluativo

Criterios de evaluación	Preguntas
PERTINENCIA	<p>1 ¿En qué medida los resultados y productos esperados, así como las estrategias de implementación responden a las prioridades regionales y de país en la materia, y se alinean con los marcos programáticos del PNUD y las agendas regionales e internacionales en materia de Cambio Climático?</p> <p>2 ¿En qué medida en Centro Regional, a través del Programa, ha tenido capacidad para responder a los cambios en las necesidades y prioridades nacionales y cuál fue la calidad de la respuesta?</p>
EFICACIA	<p>3 ¿En qué medida se han logrado los resultados esperados del Programa?</p> <p>4 ¿En qué medida las estrategias de trabajo diseñadas han sido funcionales al logro de los resultados?</p>
EFICIENCIA	<p>5 ¿En qué medida se han planeado y utilizado apropiadamente los recursos técnicos, humanos y financieros para lograr los productos y resultados esperados?</p> <p>6 ¿En qué medida los mecanismos de seguimiento del programa han facilitado o no el logro de los productos en los tiempos previstos?</p>
SOSTENIBILIDAD	<p>7 ¿En qué medida el PNUD ha mostrado capacidad para apoyar a las instituciones nacionales en el desarrollo de estrategias y/o mecanismos para asegurar la apropiación nacional y sostenibilidad de los servicios/apoyos prestados?</p>
COORDINACIÓN y ROL CATALÍTICO	<p>8 ¿En qué medida PNUD, a través del Centro Regional ha contribuido al funcionamiento de los mecanismos de coordinación y/o interinstitucionales en materia de CC dentro y fuera del SNU? ¿ En qué medida la acción del PNUD a través del programa</p>
VALOR AGREGADO	<p>9 ¿Cuáles son las principales ventajas comparativas del PNUD para avanzar en las agendas nacionales y regional en materia de CC frente a otros organismos de cooperación, Bancos u otro tipo de instituciones?</p>

1.3. Metodología de la evaluación: enfoque de la evaluación y métodos, incluyendo el análisis de datos

La metodología de evaluación se ha basado en el Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Resultados del PNUD 2009 y en el Manual de Lineamientos para evaluadores de Resultados del PNUD. Como ha sido mencionado, la evaluación responde a los Estándares de Evaluación del Sistema de la Naciones Unidas. Se hace notar que la evaluación ha tomado para su análisis una combinación de las técnicas para la evaluación de resultados combinadas con técnicas de la evaluación de proyectos. Ello debido a que los indicadores del marco de resultados, así como sus líneas de base, no son en todos los casos válidos (dada su formulación y alcance) para medir los cambios en base a resultados.

El enfoque de esta evaluación es fundamentalmente cualitativo y ha tomado lineamientos corporativos tanto de la evaluación de resultados como de la evaluación de proyectos.

Así mismo el enfoque ha sido participativo, si bien como se describe en el epígrafe de evaluabilidad, se han dado ciertas dificultades en el acceso a partes interesadas (nacionales y de las oficinas país de PNUD en los países y a nivel regional). En todo caso el evaluador ha mantenido una fluida comunicación con el equipo gestor de la evaluación de cara a discutir estas limitaciones y sus vías de solución.

Una última apreciación sobre el enfoque es que éste no estará basado en actividades (si bien en su conjunto habrán de ser consideradas), sino en los efectos que la consecución de los productos del programa tuvieron sobre el logro de los resultados previstos, intentando despejar el grado de contribución del PNUD a través del programa a dichos resultados.

1.3.1. Métodos de recopilación de información y análisis.

La evaluación ha considerado las siguientes técnicas para la recolección de información:

- 1) **Revisión documental del programa existente:** Se han analizado para los años 2008,2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 entre otros: PRODOC; planes anuales de trabajo, informes anuales progreso para el donante, revisiones sustantivas, reportes de ejecución financiera, por citar algunos. Así mismo se ha revisado la documentación programática principal del PNUD a nivel Regional, como los Planes Estratégicos vigentes para este periodo. Se han revisado algunos documentos nacionales producidos con el apoyo de los gobiernos y otros de referencia en algunos países como Políticas y normativa específica en materia de CC y guías metodológicas producidas por la Sede para, por ejemplo, el desarrollo de estrategias bajas en carbono y resilientes.
- 2) **Entrevistas (presenciales y on line):** Se han llevado a cabo 16 entrevistas semiestructuradas a informantes clave. De éstas catorce fueron via teleconferencia y dos presenciales en la ciudad de Panamá. El evaluador ha visto limitado el acceso a algunos informantes por razones que se detallan en el epígrafe sobre evaluabilidad y por tanto se anota que el campo ha sido bastante reducido. Los principales informantes han sido exfuncionarios del PNUD responsables del Programa y/o de alguno de sus proyectos, actuales responsables del Centro Regional y sólo en el caso de República Dominicana y Uruguay se ha podido contactar con personal vinculado al gobierno y/o que estuvo vinculado a gobiernos en las instituciones responsables de las cuestiones ambientales, y específicamente del Cambio Climático.

Para esta evaluación, basada en técnicas de investigación no experimentales, se ha combinado el método de análisis deductivo, a partir de los objetos y fenómenos predefinidos, lo que ha permitido llegar a algunas conclusiones lógicas, y el método inductivo, basándonos en argumentos o hipótesis de partida.

Toda la información cuantitativa y cualitativa recopilada, ha sido procesada y sistematizada en base a las preguntas de evaluación.

Para la interpretación de los hallazgos y su posterior validación se han utilizado **técnicas de triangulación**. Ello significa que se ha buscado obtener la misma información de diferentes fuentes y a través de técnicas de recolección distintas.

1.3.2. Selección de informantes clave.

La determinación de los informantes se ha llevado bajo un enfoque selectivo dada las dificultades de identificar informantes aleatoriamente sobre el conjunto de todos los actores que participaron/se vincularon al programa directa o indirectamente. Se han aplicado fundamentalmente dos criterios: la accesibilidad al informante y la calidad de la participación del mismo en el desarrollo del Programa.

Tabla 1. Informantes claves entrevistados

Nombre	Cargo	Localización
Rebeca Arias	Directora del Centro Regional LAC	Panamá
Matilde Mordt	Líder Regional Área Desarrollo Sostenible y Resiliencia	Panamá
Gianluca Merlo	Especialista Técnico Centro Regional LAC	Panamá
Freddy Justiniano	Ex Director del Centro Regional LAC - Panamá	Panamá
Chris Briggs	Ex Líder de Práctica de Ambiente e Energía, Panamá	Suiza
Carlos Salgado	Ex Especialista Técnico, Programa Regional de Cambio Climático	Alemania
Mateo Salomón	Ex Especialista Técnico, Programa Regional de Cambio Climático	Washington, EEUU
Reis Lopez	Ex Asesor Técnico Regional GEF, encargado del componente de Adaptación	Bangkok, Tailandia
Oliver Page	Asesor Técnico Regional GEF, Centro Regional LAC	Panamá
Lilian Portillo	Coordinadora de Proyectos Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	Paraguay
Carolina Dreikorn	Coordinadora Área Resiliencia Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	El Salvador
Moisés Alvarez	Director Centro de Cambio Climático y MDL	República Dominicana
Cayetano Casado	Oficial de Medio Ambiente, PNUD Cuba	Cuba
Magdalena Prevé	Oficial de Medio Ambiente y Energía, PNUD	Uruguay
Luis Santos	Unidad de Cambio Climático, MVOTMA	Uruguay
Mariana Kasprzyk	Unidad de Cambio Climático, MVOTMA	Uruguay

1.3.3. Valoración de la evaluabilidad: limitaciones encontradas.

La *Evaluabilidad* es la medida en que puede evaluarse un programa de manera fiable, es decir, manteniendo la coherencia entre los datos, las informaciones y los juicios de evaluación, de manera que se pueda confiar en dichos juicios². Además de considerar **aspectos asociados al proceso de evaluación** (condiciones favorables para la realización del trabajo de campo, lo que significa también haber contado con una buena base documental programática y de contexto), la *evaluabilidad* refiere a la **calidad del marco de resultados** (coherencia y alineación entre objetivos, resultados, productos, indicadores) y del sistema de monitoreo implementado, para poder afirmar que dichos elementos pueden ser objeto de verificación.

Las **limitaciones encontradas** se sintetizan de la manera siguiente:

- 1) La evaluación no ha podido abrir un campo de análisis amplio, como hubiera sido deseable, a través de informantes claves cualificados. Ello debido a las dificultades de acceder a algunos funcionarios/as nacionales y/o del PNUD que participaron en el programa y que ya no se encuentran en sus cargos, y en muchas ocasiones tampoco en las instituciones. Esta limitación no ha podido ser superada. Esto no significa que no se haya logrado objetividad a través de un grupo reducido de informantes, pero han faltado fuentes de análisis para fortalecer los procesos de triangulación en el análisis, por tanto, el evaluador no puede hacer generalizaciones de toda la información cualitativa analizada.
- 2) De manera general se aprecia un marco de resultados en que sus diferentes componentes (outcomes, outputs, indicadores, metas) no están en todos los casos adecuadamente formulados. El evaluador es consciente de las dificultades de transferir un marco general de resultados regionales al nivel nacional, dado que el marco preestablecido ha de ser bastante agregado para que todos los países puedan alinearse.

Este nivel de agregación afecta también a la descripción de algunas de las actividades, en el sentido en que aparecen redactadas como productos.
- 3) De manera particular, se han detectado debilidades en la formulación de una buena parte de los indicadores y sus metas, centrados en actividades y no tanto en los cambios a los que se pretende contribuir. En algunos casos las metas están escasamente cuantificadas y en otros casos, como sucede con las actividades, su nivel de agregación hace que se describan como productos.
- 4) De la narrativa de los outputs se extrae que un propósito principal del Programa es el fortalecimiento de las capacidades institucionales, nacionales y sub-nacionales, públicas y privadas y las propias capacidades institucionales del PNUD. Sin embargo, los indicadores miden el número de eventos de capacitación, número de diálogos ministeriales, número de análisis econométricos de los flujos de inversión, etc. Pero prácticamente ningún indicador mide los cambios relacionados con el fortalecimiento de capacidades institucionales. Esta situación afecta al análisis de eficacia.

² OCDE/CAD:2002-2009

Lo anterior no significa en ningún caso el cuestionamiento de la pertinencia de las acciones llevadas a cabo. Tampoco se desconocen los beneficiosos efectos que la asistencia técnica/financiera brindada por este Programa ha tenido en el contexto regional frente a las políticas ambientales de cambio climático, y más concretamente sobre los avances sustantivos a los que este programa ha contribuido en países clave como Colombia, México, El Salvador, Perú, Paraguay, Uruguay, Dominicana o Cuba, e incluso de haber atraído financiamiento adicional para el desarrollo de proyectos.

- 5) Para superar esta limitación del análisis de eficacia, el evaluador, alineado a los objetivos estratégicos del plan regional del PNUD y en línea con los productos planteados en el Programa, consideró una serie de **dimensiones asociadas al concepto de fortalecimiento de capacidades que permitieron trascender el foco en las actividades**, e identificar logros al nivel de los cambios que se esperaban con dichas actividades. Estas dimensiones responden a la líneas de trabajo que propone el Programa regional (abogacía/dialogo político, gestión del conocimiento, prestación de servicios especializados, contribución a la normativización y legalización ambiental; conectar la realidad nacional con los recursos internacionales, etc). En realidad, ninguna de las líneas de trabajo puestas en marcha por el Programa se ha podido desarrollar sin la acción sinérgica, y en ocasiones supeditada, de las otras. (Este es un primer hallazgo que habla de la integralidad de la iniciativa a pesar de la aparente dispersión de las acciones/actividades).

Se han establecido 5 dimensiones cualitativas a las que se han asociado un número determinado de descriptores, que permiten medir el fortalecimiento de capacidades:

- i) **Influencia en la legislación, políticas y planes públicos**, ya sea a través de la producción de estudios (ex ante) o investigaciones que se propongan dicha influencia, de procesos de abogacía o de asistencia técnica especializada tanto a nivel nacional como regional.
- ii) **Toma de decisiones sobre la direccionalidad estratégica de una institución**, para facilitar procesos de gestión, promoción de regulaciones, de programas especiales, de formación interna y promoción de articulaciones interinstitucionales ante la temática del cambio climático.
- iii) **Influencia en las prácticas de trabajo a la interna de las instituciones nacionales (incluyendo la promoción de coordinación interinstitucional) y a la interna de las oficinas del PNUD:**
 - a) A través de procesos de formación destinados a **fortalecer habilidades técnicas** específicas que se vinculen con un servicio concreto (vinculados a uno o varios outputs del proyecto).
 - b) A través de procesos de **sensibilización/información** destinados a ampliar la subjetividad de los individuos para la toma de decisiones individuales (nivel de tomadores de decisiones en materia ambiental).
- iv) **Incidencia en la gobernanza del cambio climático** (instancias de diálogo participativo, mecanismos de transparencia, de rendición de cuentas, entre otros).

v) Movilización de recursos financieros para el CC

En la medida de lo posible, y en los casos en que las evidencias han sido claras, se hará una interpretación de la valoración de la eficacia (alta, media, baja.) en función de las contribuciones del programa a logros concretos en cada una de las 5 categorías.

6) En relación al **criterio de eficiencia**, se dan limitaciones para poder comparar la información cuantitativa a lo largo de todo el periodo de ejecución. Si bien la descripción presupuestaria detalla el concepto de los gastos (número de recursos humanos, costos unitarios de productos, etc, invertidos en la realización de actividades), no puede deducirse si su aplicación fue más o menos eficiente. El evaluador se refiere a que no existe o no se ha tenido acceso un parámetro de comparación, por ejemplo otro programa regional de similares características, que permitiera razonar de manera más objetiva sobre la eficiencia del actual Programa. Tampoco, por razones obvias, el evaluador ha accedido a una simulación de costos de lo que le hubiera costado al gobierno, por ejemplo, organizar los diálogos nacionales y otro tipo de actividades que se han llevado a cabo. Sí es oportuno afirmar que las consultorías contratadas, que han sido en su mayoría nacionales, se han regido por los precios nacionales, es decir, han sido costo eficientes. Por otra parte, la compra de servicios, también de consultoría, es costo eficiente en la medida en que los procedimientos del PNUD ponderan la mejor calidad técnica al precio más bajo, es decir, la eficiencia administrativa está garantizada. Al no contar con parámetros de comparación, el evaluador ha emitido las valoraciones de la eficiencia en base al principio de confiabilidad (Theory of Reliability ³), que se basa en considerar como veraces las percepciones/opiniones de los informantes claves en la medida que dichas percepciones son reiteradas.

En cuanto a la realización de actividades en los plazos previstos y la ejecución presupuestaria al respecto, cabe señalar que el proyecto presentó niveles de subejecución en sus fases de arranque. Así mismo se requirieron 3 revisiones sustantivas a través de las cuales fueron reprogramados los fondos no ejecutados. Desde el punto de vista de la planificación cabe cuestionarse la eficiencia, si bien el proyecto ha sido flexible y ha buscado los mecanismos necesarios para ir ajustando y reprogramando actividades y gastos.

En todo caso, en un programa de esta naturaleza, dada su envergadura, el PNUD no puede asegurar objetivamente en todos los casos que el uso de los recursos siempre fue el más eficiente, lo que no quiere decir que no se utilizaran criterios de racionalidad en todo el gasto. Como suele suceder en este tipo de programas, la eficacia, es decir, el logro de los resultados, prevalece sobre la eficiencia. Cuánto diálogo político es razonable, o cuánta abogacía es la óptima para asegurar que las cuestiones de Cambio Climático hagan parte de la agenda nacional, o cuánta asistencia técnica es adecuada para favorecer la implementación de los proyectos de adaptación llevados a cabo, son pues planteamientos

³ www.socialresearchmethods.net

poco relevantes cuando en realidad lo que importa son los positivos cambios en materia de CC que el Programa apoyó en conseguir.

Por último señalar que los actores entrevistados no han cuestionado la eficiencia en el desarrollo de las actividades, si bien en algunos casos han aducido a algún periodo en que la coordinación regional acusó más lentitud.

Fases de la evaluación

La evaluación de Programa se desarrolla en 5 fases: 1) Preparación, 2) Diseño, 3) Trabajo de Campo, 4) Reporte y 5) Disseminación, respuesta gerencial y seguimiento. Las diferentes fases han conllevado un conjunto de actividades diligenciadas algunas por las oficinas de PNUD (Oficinas País, Centro Regional,) y otras han correspondido al evaluador, entre ellas, el desarrollo del marco metodológico, el diseño de las herramientas de recopilación de datos y análisis, la realización de entrevistas en campo y la elaboración del presente Informe Final.

CAPÍTULO 2. CONTEXTO REGIONAL: Problemas y Desafíos.

2.1. Problemáticas y retos que enfrenta la región

Para saber cómo está la región en términos de sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y dado que no existen secuencias de inventarios que se puedan considerar rigurosos (sólo México y Santa Lucía han presentado cinco Comunicaciones Nacionales), se recurre normalmente a los datos del “Climate Analysis Indicators Tool” (CIAT) del World Resources Institute (WRI). Según dicha fuente, en el año 2011, las emisiones de GEI (incluyendo las provenientes de los cambios de uso de suelo/forestería) de la región Latinoamericana y del Caribe eran de 4,207 GtCO₂e o lo que es lo mismo, representaban un 9,25% del total mundial. Sólo Brasil y México emiten 50.9% del total regional. Cabe resaltar también que las emisiones totales de la región han crecido a menor velocidad durante las dos últimas décadas que el de las emisiones globales donde encontramos un crecimiento muy fuerte por parte de las economías emergentes como China. Solo como ejemplo, entre 1990 y 2011 las emisiones regionales crecieron un 14% versus el 38% a nivel mundial⁴. Como estos datos demuestran, si bien la responsabilidad histórica de la región en la causalidad del cambio climático es poca se espera que pueda ser muy significativa la participación de la región Latinoamericana en su eventual solución.

La región Latinoamericana es una de las regiones con mayor número de desastres naturales y durante los últimos 30 años ha registrado pérdidas económicas por más de USD\$ 65 billones con una población expuesta a huracanes de 15 millones de habitantes⁵

⁴ Negociaciones Climáticas Internacionales sobre Cambio Climático: Estado actual e implicaciones para Latinoamérica y el Caribe, Fernando Tudela, Naciones Unidas, CEPAL, Cooperación Alemana, 2014.

⁵ UNDP/BCPR'S Global Report: “Reducing Disaster Risk: a challenge for development”

De acuerdo a un estudio reciente del Pew Research Centre de 2013, el cambio climático es el principal motivo de preocupación por amenazas globales en América Latina y el Caribe (siendo el principal en países de la región como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador y Venezuela). En este sentido y en función de la importancia que la población le da a la temática y sensibilización, la región está en mejores condiciones para promover legislación en la materia e incluso ejercer un liderazgo en foros internacionales.

Este liderazgo potencial dado su valoración e importancia junto con la relevancia de la región en su solución no han surgido de repente. Se viene trabajando durante la última década en el fortalecimiento de capacidades, en la constitución de instituciones que promueven el desarrollo de alternativas viables al cambio climático así como en el desarrollo de mecanismos financieros que promueven la utilización de energías renovables.

En relación con los mercados de carbono y los distintos mecanismos existentes y de acuerdo al estudio antes mencionado de CEPAL, la región ha sido particularmente activa durante la última década. Su participación requirió primero la creación de instituciones que pudieran operar como Autoridades Nacionales Designadas (AND) y la consecuente capacidad humana para el desarrollo y evaluación de estos proyectos. Por tanto se puede ver la importancia que ha tenido el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) como inductor de una nueva institucionalidad climática en las estructuras gubernamentales. En el 2014 existían en la región 30 ANDs y 21 proyectos MDL registrados. Las ANDs han impulsado políticas públicas y actividades de mitigación que “no se hubieran desarrollado en ausencia del MDL”⁶. Es importante resaltar que la mayoría de instituciones siguen promoviendo acciones de mitigación en las actuales condiciones de crisis del mecanismo donde se derrumbaron los precios por exceso de oferta y abatimiento drástico de la demanda determinada básicamente por la crisis financiera internacional y sobre asignación de permisión de emisión.

Con la desaleración del mercado MDL surgió el concepto de “Acciones de Mitigación Adecuadas a cada País” (NAMA por sus siglas en inglés) el cual inició su difusión mundial a partir de la COP-13, celebrada en 2007, al quedar plasmada en el Plan de Acción de Bali. Las NAMAs son acciones de reducción de emisiones en un país en desarrollo promovidas por los Gobiernos bajo el marco de desarrollo sostenible y permiten que los gobiernos tengan total flexibilidad a la hora de definir las acciones de mitigación. En LATAM y el Caribe el concepto ha tenido mayor acogida que en el resto del mundo.

La Comisión Global sobre la Economía y el Clima elaboró un reporte en 2014 que refuerza la idea de que los países deben impulsar una economía baja en consumo y adaptado en función de los múltiples beneficios sociales, económicos y ambientales.

El papel de la región en las negociaciones sobre el cambio climático es considerable en relación con la que le correspondería por su emisiones GEI, su población o su dimensión económica según el PIB. Si bien las posiciones de los países siguen siendo dispares y muy variadas a título individual, no es lo mismo cuando se actúa como región. La región adquiere,

⁶ Negociaciones Climáticas Internacionales sobre Cambio Climático: Estado actual e implicaciones para Latinoamérica y el Caribe, Fernando Tudela, Naciones Unidas, CEPAL, Cooperación Alemana, 2014.

en su conjunto, una presencia más activa en las negociaciones multilaterales⁷. Esto se debe a su operación desde los grupos de negociación donde los países desempeñan un papel proactivo tal y como reconoce la comunidad internacional.

No obstante, se puede ver que la región no está esperando a que se materialicen los resultados de la negociación del cambio climático, en particular los sectores energético y forestal. Según el estudio “ClimateScope 2013. New frontiers for Low Carbon Energy Investment in Latin America and the Caribbean” (BID y Bloomberg New Energy Finance, 2013) se constata que de los 26 países analizados de la región, la capacidad instalada de producción eléctrica a partir de fuentes renovables creció de 11,3 GW en 2006 a 26.6 GW en 2012, representando un 5,7% en 2011 y un 6% en 2012 del total mundial e implantadas en 19 de los 26 países analizados al menos una política por el fomento de energías bajas en carbono.

CAPÍTULO 3. LA RESPUESTA DEL PNUD A TRAVÉS DEL PROGRAMA REGIONAL DE CC

3.1. Descripción del Programa y evolución a lo largo del periodo

Tal y como se ve reflejado en el PRODOC, la Estrategia de Cambio Climático del PNUD aporta las bases para ofrecer a los países de la región una respuesta integral así como una plataforma de trabajo en colaboración con otras Agencias y Fondos del Sistema de Naciones Unidas y otros actores importantes. La estrategia se construye sobre la base de la experiencia previa del PNUD en la región pero más importante aún, se basa en la descentralización de la Agencia en todos los países de la región. Es también un hecho que el PNUD viene trabajando con todos los países en su fortalecimiento institucional para dar respuesta a la problemática del cambio climático así como apoyándolos en todas las rondas de negociaciones climáticas. Negociaciones donde la región no ha sido una causante pero sí claramente puede ser muy relevante en la definición de oportunidades para tanto adaptarse como mitigar el cambio climático. Paralelamente, PNUD ha venido trabajando en el apoyo a proyectos MDL a través del MDG Carbon Facility buscando cómo los mecanismos financieros pueden apoyar el desarrollo de la energía limpia y baja en emisiones de carbono. Por último, el PNUD ha venido trabajando a nivel regional adquiriendo valiosa experiencia con programas como ART y desarrollando ahora metodologías de aterrizaje de la planificación más macro de adaptación y mitigación a nivel de los departamentos.

Dado el contexto y capacidad regional del PNUD se diseñó el Programa Regional de Cambio Climático. La estrategia del Programa es que a través del Centro Regional del PNUD en Panamá se apoyara a las Oficinas de País a que ayudasen a sus respectivos países a cumplir con sus compromisos adquiridos con la CMNUCC, a mejorar la eficiencia energética y la utilización de proyectos de energía renovable financiados a través de proyectos del FMAM y/o MDL o de mercados voluntarios. El programa busca también mejorar las capacidades de negociación de

⁷ Negociaciones Climáticas Internacionales sobre Cambio Climático: Estado actual e implicaciones para Latinoamérica y el Caribe, Fernando Tudela, Naciones Unidas, CEPAL, Cooperación Alemana, 2014.

funcionarios claves de los países en todas las negociaciones que lleven al régimen de lucha contra las emisiones de gases de efecto invernadero post Kyoto 2012. A tales efectos, el Área de Práctica de Ambiente y Energía desarrolló tres programas regionales; Proyecto 62376 de Políticas Climáticas; Proyecto 62377 de Finanzas de Carbono y Proyecto 62376 de Adaptación al Cambio Climático. El programa tuvo tres revisiones sustantivas. Las dos primeras reflejan los cambios que sufrió el mercado de MDL y el desarrollo de nuevas metodologías para el diseño de estrategias de reducción de emisiones en los países y como el Programa se fue adaptando a dichos cambios y reflejaba también las nuevas prioridades de los países en relación con las finanzas del carbono. Una tercera revisión ya en 2013 trajo un nuevo proyecto bajo el paraguas del programa también muy relacionado con la temática y que se podía ver impulsado por la presencia del programa a nivel regional, este fue el Proyecto 89821 “Energy for All”.

En términos del Marco de Resultados el Programa se formuló alrededor de los tres proyectos mencionados anteriormente creando tres outputs específicos para sendos proyectos y vinculándose con un resultado más estratégico a nivel de la Estrategia de PNUD como fue “fortalecidas las capacidades regionales para adaptarse al cambio climático e incrementado el uso de fuentes de energía renovable”. Los tres “outputs” o productos principales del programa son:

1. Inversión a largo plazo del cambio climático y evaluaciones de los flujos financieros de inversiones al CC y el refuerzo de las medidas en la región para enfrentar los desafíos del cambio climático post-2012 en América Latina y el Caribe;
2. Capacidades del sector público y privado en algunos países de ALC para entender, desarrollar y mantener los proyectos del MDL mejorándolos a través de la LCF y Proyectos de Carbono 2012. y
3. Programa de Adaptación de oficinas en los países y los gobiernos.

En la revisión sustantiva de 2011 y coincidiendo con las nuevas tendencias en el mercado de carbono y con el desarrollo por parte de distintos actores de herramientas más enfocadas a la reducción de emisiones así como con la evolución lógica del programa se introdujeron ciertos cambios en los outputs. Concretamente, estas fueron las adiciones:

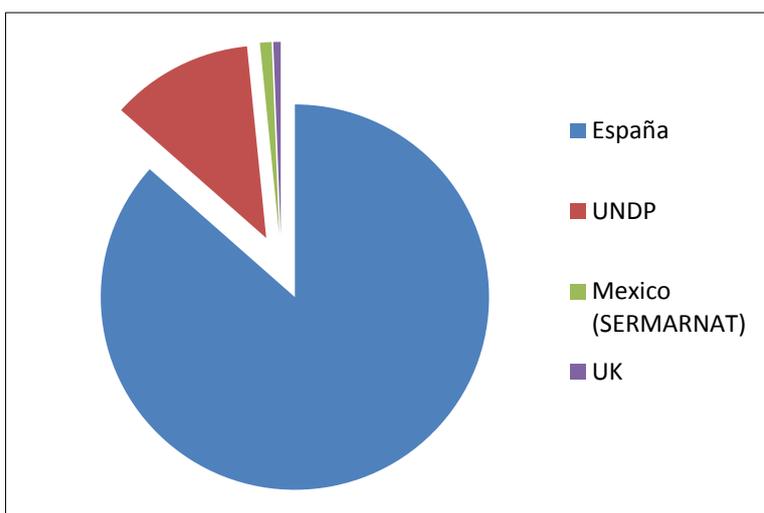
1. Apoyo para la preparación a nivel nacional de “Estrategias de Desarrollo Bajas en Emisiones y Adaptado al Cambio Climático”;
2. Iniciativa Sectorial de mecanismos de mercado para América Latina y el Caribe y
3. Programa de Adaptación de oficinas en los países y gobiernos “Subnacionales para el desarrollo de Estrategias de Desarrollo Bajas en Emisiones y Adaptado al Cambio Climático”.

El PRODOC original y las revisiones sustantivas más el análisis de los informes al donante explican cuál fue la lógica de intervención. Se arrancó en 2008 posicionándose el PNUD para ser el referente en términos de fortalecimiento para la lucha contra el cambio climático a los países de la región mediante el apoyo a la formulación de política pública, el desarrollo de mecanismos financieros para mitigar el cambio climático buscando energías renovables e insertar la adaptación al cambio climático también en la agenda nacional. Esto se hizo

utilizando las herramientas típicas que utiliza el PNUD para estos casos; estudios técnicos temáticos; foros; capacitaciones y fortalecimiento de capacidades y oficinas para insertar la temática climática en la agenda política llegando a desarrollar hojas de ruta hacia diversas políticas públicas. A la par se trabajó apoyando a aquellos países con mayor potencial o con proyectos en cartera en el desarrollo de proyectos MDL lo que implicó realizar estudios diversos, capacitaciones, fortalecimiento de Oficinas y personal y participación de representantes de Gobierno en distintas convenciones. Paralelamente se trabajó todo el tema de adaptación a nivel de los países. Este es un componente muy nuevo a nivel internacional y en cierta medida también para la organización por lo cual se arrancó con análisis de capacidad de adaptación al riesgo e incluso estudios para definir el nicho que PNUD podía tomar para posicionarse en adaptación al cambio climático.

A partir de 2011 y como se ha descrito anteriormente, se introducen cambios al marco de resultados añadiendo conceptos nuevos a los tres outputs y añadiendo un nuevo. Estos cambios se basan en la introducción de nuevos conceptos para el desarrollo de estrategias de desarrollo basadas en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la participación de otros actores en el impulso de dichas estrategias así como la caída del mercado MDL lo que propició la búsqueda de nuevas opciones como los NAMAs sectoriales como alternativa para la promoción de eficiencia energética y proyectos de energías renovables para la reducción de emisiones. Así mismo, en la última fase del proyecto, ya en 2015, se ha empezado a analizar cómo incidir en los CPEIRs de los países (Climate Expenditure and Institutional Reviews). Sin embargo, todavía no hay una información sistematizada en relación a este proceso. No obstante, la opinión sobre la incidencia que puede tener este apoyo de acuerdo a los informantes del Centro Regional, puede ser considerable a futuro. En términos de adaptación, se optó por concentrar esfuerzos en tres países para aterrizar el tema al territorio, concretamente, en Perú, Colombia y Uruguay, siguiendo también la metodología de estrategias de desarrollo bajas en emisiones y adaptadas (resilientes) al cambio climático lo que implicó desarrollar la línea de base, trabajo con todos los actores a nivel de territorio, análisis de escenarios futuros para el desarrollo de estrategias territoriales junto con las opciones técnicas de mitigación y adaptación necesarias para su financiamiento. El marco de resultados detalla gran número de actividades para cada uno de estos outputs con sus respectivos indicadores y metas que el evaluador analizó gracias a los informes al Donante anuales y cotejó con las entrevistas que se llevaron a cabo con los actores relevantes.

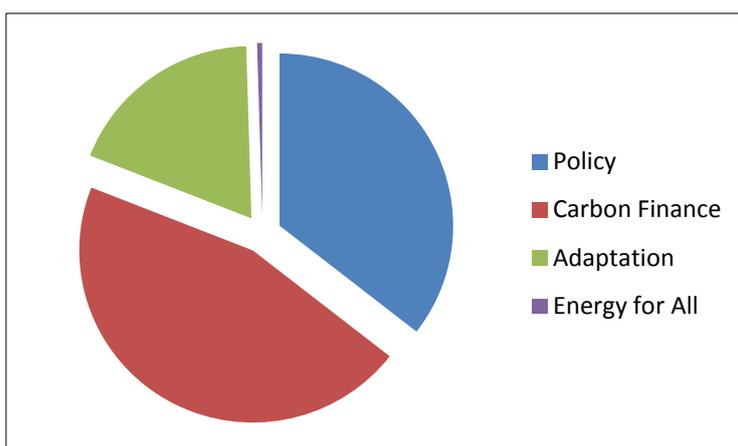
3.2. Estructura financiera del programa.



El presupuesto habilitado para el Programa entre 2008 y 2014 asciende a **UDS 9.818.659,05**. La fuente de financiamiento principal ha sido el Gobierno de España, cuya donación asciende al 80% del monto librado para el proyecto. El restante 20% los conforma la sumatoria

de Fondos PNUD (1.307.297,18 de TRAC más 489.243,72 del Fondo Fiduciario del PNUD para Ambiente y Energía), Gobierno del Reino Unido (60.800), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-SEMARNAT de México (95.903).

En términos de la distribución financiera por producto, el proyecto de Finanzas de Carbono (62377) es el que representa el mayor presupuesto asignado seguido del Proyecto de Políticas. Se aclara que esta distribución y sus proporciones sobre el total fueron variando en las sucesivas revisiones sustantivas que se llevaron a cabo.



3.2.1. Ejecución financiera

A diciembre del 2014 se habían ejecutado **USD 8.857.495,62**, es decir el 90% del presupuesto.

El 10% del saldo se reprogramó para los años 2015-2016 de manera de seguir dando continuidad a

algunas actividades, tal y como muestra la tabla a continuación.

Saldo Disponible para Programar** 20015-20016 por Output Award 00050458				
Output	Fondo	Donante		Cantidad
62376	11888	250	Int. Gob. España	77.521,16
	23400	220	TTF Envr Cty Ofc/Reg Co	38.243,72
	30000	10870	Gob. España	325.177,15
	30071	1683	Mexico SERNAT	15.134,00
62377	11888	250	Int. Gob. España	199.731,11
	30000	10870	Gob. España	449.187,87
62378	11888	250	Int. Gob. España	15.012,34
	30000	10870	Gob. España	164.340,04
89821	4230	12	TRAC PNUD	160.000,00
Grand Total				1.444.347,39

Fuente: Centro Regional para América Latina y el Caribe.

** El programa se cierra a finales de 2015. Un nuevo programa se iniciará a partir de 2016 para dar seguimiento a los acuerdos que se espera alcanzar en la COP de París.

CAPÍTULO 4. HALLAZGOS: LAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN.

Se describen a continuación los principales hallazgos de la evaluación y la valoración de los logros que el evaluador ha llevado a cabo, atendiendo a los criterios de evaluación tanto del ámbito de análisis programático como estratégico. Como se ha mencionado, el análisis se articula a través de las preguntas de evaluación.

4.1. Pertinencia y relevancia del Programa.

Pregunta evaluación 1

¿El Programa Regional es relevante y ha ido dando respuesta a las necesidades e intereses nacionales, aprovechando las oportunidades del contexto nacional/regional (político, institucional, internacional, etc) y se ha alineado con los marcos programáticos/estratégicos del PNUD, las Convenciones y Normativas internacionales, los ODM en materia de desarrollo Sostenible?

En relación a la relevancia del Programa, cabe afirmar que las esferas programáticas en torno a las cuales se estructuró (los tres proyectos), constituían focos de interés nacional si bien no se puede afirmar que los desarrollos institucionales, normativos, incluso el análisis de prioridades respecto al CC tuviera un reflejo homogéneo en toda la región. Esto significa que el mapa de intereses a escala regional era muy desigual, entre otras cosas por el desconocimiento del desarrollo de la Convención y las Cumbres y por la brecha de datos existentes a nivel país sobre las consecuencias de los impactos del CC en las políticas de desarrollo a nivel nacional, en sectores de interés específico como el hídrico, agrícola, zonas costeras, salud...). El Programa precisamente, en articulación con otros organismos como fue PNUMA, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), ayudó al posicionamiento de la temática en las agendas nacionales al más alto nivel, desvelándose así las debilidades y fortalezas con que cada país contaba así como las oportunidades internacionales de financiamiento para la mitigación/adaptación del CC.

En términos de alineamiento, el Programa ha respondido a los Planes Estratégicos del PNUD sucesivos, concretamente, del 2008 al 2013 y del 2014-2017. En relación al Plan Estratégico 2014-2017 el Programa está especialmente alineado a los outputs 1.4 Escalamiento de acciones sobre adaptación y mitigación al cambio climático a través de sectores financiadas e implementas y el output 1.5 Soluciones inclusivas y sostenibles adoptadas para lograr incrementar la eficiencia energética y acceso universal y moderno a la misma (especialmente fuera de la red) del outcome 1 del plan, así como el output 4.3 Marcos Institucionales, legislativos y políticos efectivos en funcionamiento para mejorar la implementación de medidas de gestión de riesgos y desastres a nivel nacional y subnacional del outcome 4.

El Programa está perfectamente alineado a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático al apoyar a los países de la región a cumplir con los compromisos adquiridos como los inventarios nacionales, formular y apoyar programas nacionales y regionales que contengan medidas para mitigar el CC, promover transferencia tecnológica, cooperar en los preparativos de adaptación a los impactos del CC y muy importante, a tener en cuenta, en la medida de lo posible, las consideraciones relativas al cambio climático en sus políticas y medidas sociales, económicas y ambientales pertinentes. Más recientemente, en la 13 sesión de la Conferencia de las Partes de la UNFCCC que tuvo lugar en Bali, Indonesia, se sentaron las bases para el nuevo régimen de las negociaciones climáticas post Kyoto. Estas bases son; adaptación, mitigación, transferencia tecnológica y desarrollo y financiación. El Programa Regional está totalmente alineado a estas bases tal y como se refleja en sus outputs.

En cuanto al **alcance creciente del Programa**, a medida que se fue ampliando el margen de negociaciones se fueron ampliando nuevos temas o temas vinculados como transferencia de tecnología, financiamiento, enfoques fiscales, REDD plus...) lo que supuso una demanda de temas nuevos para los negociadores. Se podría decir que se fue escalando las iniciales propuestas de fortalecimiento de la capacidad nacional en materia de negociación a áreas de negociación cada vez más complejas.

P.2. ¿El Programa, a través de la Oficina Regional, ha respondido de manera oportuna a los cambios en las prioridades e intereses ocurridos en el contexto nacional/regional?

El contexto regional ha sido muy dinámico, dinamismo que ha tenido su reflejo a nivel nacional y que ha respondido básicamente a los diferentes desarrollos del mercado de carbono. El año 2012 constituye un punto de inflexión del Programa con el declinamiento de los proyectos MDL a los que se había dedicado un apoyo intenso. El PNUD sin embargo supo identificar versatilidad en las capacidades institucionales para adaptarse a los nuevos mecanismos del mercado de carbono, brindando apoyo así para la preparación de los NAMAs. Por otra parte, a medida que se fue ampliando el margen de negociaciones se fueron ampliando los temas de interés como la transferencia de tecnología, financiamiento, enfoques fiscales, REDD plus, estrategias de desarrollo bajas en carbono y adaptado al CC, entre otras, lo que supuso una demanda constante de asistencia especializada para los negociadores que el PNUD fue brindando. Se podría decir que se fue escalando las iniciales propuestas de fortalecimiento de la capacidad nacional en materia de negociación a áreas de negociación cada vez más complejas. Se puede afirmar entonces que el PNUD mostró una **adecuada flexibilidad** en este contexto de nuevas demandas, la cual es valorada como una de las grandes ventajas de este Programa frente a otras iniciativas en que los países participaban y frente a otros donantes.

Se han llevado a cabo 3 revisiones sustantivas sucesivas entre los años 2011 y 2013. Dichas revisiones reflejan en buena medida los ajustes que el Programa fue haciendo, no sólo en términos de ejecución presupuestara, sino en función del cambio de prioridades de los países y en la medida en que el contexto internacional (en torno a las negociaciones de la Convención), entre otros, el mercado de carbono, adopción de nuevas metodologías, fue cambiante. Obviamente a medida de que el Programa fue consolidándose en los países, sobre todo en aquellos en los que la capacidad institucional fue fortaleciéndose con mayor celeridad (México, Colombia, El Salvador, Uruguay) o a nivel territorial (Colombia, Perú y Uruguay), las demandas se hicieron más versátiles y el Programa fue flexibilizando su capacidad de respuesta.

4.2. Contribuciones del PNUD al logro de resultados. Análisis de la Eficacia

4.2.1. Apreciación general de los resultados

En base a las categorías de medición de la eficacia que se han establecido, se puede afirmar que los diferentes productos logrados contribuyeron a producir cambios positivos en el contexto nacional y regional respecto a la determinación de los estados nacionales a cumplir los compromisos asumidos en la Convención. No se han identificado cambios negativos ni efectos contraproducentes que pudieran ser atribuidos a la acción del Programa. En todo caso, los cambios positivos no son atribuibles exclusivamente al PNUD y sí a la acción sinérgica de diferentes instituciones, entre ellas los propios gobiernos, y en algunos casos, a otros donantes

y proyectos o programas. En nuestro caso, los cambios podemos vincularlos a las variables que señalamos en la evaluabilidad (cambios normativos, cambios en la prioridad de la agenda, cambios institucionales, cambios en la posición y liderazgo de los países frente a las negociaciones internacionales, cambios en el financiamiento, en la proyección de los planes nacionales de desarrollo en materia climática, etc) y en este sentido, el evaluador valora como positivos los cambios a los que el PNUD ha contribuido a través del Programa.

Como ya se ha mencionado, no se han detectado cambios o efectos negativos vinculados con la acción del Programa.

P.3 ¿En qué medida se han logrado los resultados esperados?

Este epígrafe se ordena en función de las contribuciones del PNUD en el desempeño de las 5 categorías propuestas.

1. Incidencia en el desarrollo de legislación, Políticas Públicas, Planes Nacionales específicos en materia de Cambio Climático.

El output o componente de política pública que posteriormente se transformó en estrategias de desarrollo bajas en emisiones y adaptadas (resilientes) al cambio climático fue altamente productivo y tuvo mucha incidencia en numerosos países. Se pudo constatar que el Programa apoyó un buen número de leyes, políticas y planes, o como el caso de Paraguay donde el cambio climático incluso aparece en la Constitución de la República, como por ejemplo las políticas nacionales de CC de Paraguay y Dominicana, la política nacional de adaptación al cambio climático de México, la 2ª Estrategia Nacional de CC de Argentina, entre otras.

Obviamente el proceso ulterior de financiamiento de esas políticas, el acoplamiento intersectorial de las mismas con otras de carácter más general, como las políticas de producción agraria, o de manejo de costas, de vivienda, etc, toma diferentes velocidades dependiendo de los países. Asegurar estos procesos sobrepasa las atribuciones del PNUD. En todo caso, si se admite que la profusión de normas, políticas y regulaciones es una muestra, entre otras, de la voluntad política de los países (a través de sus gobiernos) para avanzar en la temática de CC, se puede observar que el Programa contribuyó en este nivel de incidencia política de forma sustantiva.

Los avances normativos nacionales permitieron a su vez fortalecer las capacidades de innovación del PNUD, desafiando permanentemente al equipo regional en la búsqueda/adaptación de metodologías, recursos, etc que permitirán ir profundizando los avances normativos y/o de políticas específicas a nivel nacional. Un caso destacado es el de la influencia del PR en la transversalización del enfoque de género en las políticas de CC en México. El Área de Género del PNUD, en estrecha colaboración con el Proyecto REDD México (MREDD+) y la Oficina Global de Género de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), presentaron de manera conjunta a la Dirección General de Políticas para el Cambio Climático de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) una iniciativa para apoyar la transversalización de la perspectiva de género en las políticas de cambio climático.

En una primera etapa se sostuvieron reuniones de trabajo intermedias con los enlaces de género para generar un entendimiento compartido de conocimiento sobre el tema género y cambio climático, así como profundizar en el diagnóstico que sirvió de base a las metas propuestas en posterior reunión de expertos.

Se apoyó la integración de las consideraciones de género en las Estrategias Nacionales de desarrollo Bajas en Emisiones (LEDS), particularmente en el Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018 (PECC). Las actividades realizadas dieron como resultado que el PECC incorporara ocho líneas de acción que promueven la igualdad de género y que incluyera las líneas de acción relacionadas con cambio climático contenidas en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD)

Se desarrolló un proceso metodológico de co-beneficios recopilando los resultados en una publicación. La metodología de co-beneficios sociales implementada para reconocer los indicadores de co-beneficios de género en el PECC es novedosa y se espera que pueda ser luego replicado. También fue una oportunidad para integrar al Área de Género del PNUD en Panamá en la temática del Cambio Climático, esperando sinergias importantes como resultado de esta interacción.

El proyecto tuvo repercusión en la preparación de la Ley General de Cambio Climático, recientemente aprobada, considerada esta por muchos expertos como una de las políticas más eficaces para fomentar el desarrollo bajo en carbono en la región. Un reto adicional de esta propuesta fue agregar este tema novedoso a las ya complicadas negociaciones entre SERMANAT y el resto de los ministerios involucrados en el PECC.

El proceso se sistematizó con el objetivo de analizar la transversalización de la perspectiva de género en el PECC e identificar lecciones aprendidas que puedan servir de referente en procesos similares. El fin último es contribuir a una mejor integración de dos agendas intrínsecas al desarrollo humano sustentable: la igualdad de género y el cambio climático

Así mismo, dentro del ámbito de la incidencia en PP, se destacan la celebración de Diálogos Nacionales Interministeriales (DNIM) en todo los países apoyados por PNUD, los que sin duda expresan parte del valor agregado del PNUD, dada su experiencia acumulada en este tipo de instancias fruto entre otras cosas del amplio mandato del PNUD en todos los países en torno a la gobernabilidad y por tanto las fluidas relaciones con las instancias nacionales. Esta ventaja no es un factor compartido con el resto de organismos internacionales que han cooperado y cooperan en la temática (otras agencias, Bancos, cooperación bilateral, Unión Europea), que por el contrario, ven la necesidad de reforzar las alianzas con el PNUD para optimizar las plataformas institucionales desde las que PNUD opera (redes de expertos, comisiones nacionales de CC, entre otras).

Los Diálogos Nacionales desataron procesos de toma de conciencia de las grandes brechas que existían de datos, normas, regulaciones, conocimiento de instrumentos financieros, en los países y entre países.

En general se desveló a través de los Diálogos bastante desconocimiento de los efectos adversos del CC y escaso manejo de datos en este sentido y la escasa capacidad para calcular impactos en sectores como recursos hídricos, agricultura, zonas costeras, salud, etc. Los estudios promovidos a través del programa, son altamente valorados por los socios nacionales y constituyen instrumentos de decisión para las políticas públicas informadas en la materia sin precedentes. Sólo por citar algunos, en el caso de Costa Rica y enmarcado en la Estrategia Nacional sobre Cambio Climático, se lleva a cabo el estudio Rumbo a la carbono neutralidad en el transporte público de Costa Rica. En Colombia el PG apoyó la realización de varios estudios, entre otros: Análisis de la variabilidad climática inter- anual (el Niño y la Niña) en la Región Capital, Bogotá Cundinamarca; Sectores Prioritarios y Tecnologías Disponibles para identificar e implementar Medidas de Mitigación de Gases de Efecto Invernadero en la Región Capital; Desarrollo del Inventario de gases de efecto invernadero en Pura y Tumbes, Perú o Vulnerabilidad actual y futura de la región Tumbes en infraestructura y vida humana, agricultura, acuicultura y actividad turística.

Los gobiernos contaban así mismo con escasa experiencia en el manejo de instrumentos financieros y herramientas para hacer frente a los principales objetivos de mitigación y adaptación. También se puso de manifiesto que las estructuras de gobernanza en la materia estaban poco definidas, o sencillamente no existían como tales. Además se daba una tendencia a competir por los recursos financieros entre entidades dentro del propio estado. A eso se une los entornos políticos inestables y en general una participación insuficiente del poder legislativo en el diseño y control de las políticas de CC. El área de la planificación climática a nivel nacional presentaba, en términos generales, debilidades. Esto implicaba en algunos casos ausencia de Oficinas de Cambio Climático o DNAs. Con estos diferentes escenarios que se fueron dibujando, el PNUD fue asentando la estrategia del Programa tomando una lógica de fortalecimiento de capacidades acumulativo (con velocidades distintas y con puntos de partida diferentes en los países) que iniciaba con la instalación de marcos legales o de políticas públicas que permitieran operar distintas estrategias.

2. Liderazgo de las instituciones nacionales de medio ambiente para promover proyectos específicos y participar en las negociaciones.

Las evidencias de los procesos llevados a cabo en los países en torno a la formación/capacitación de los negociadores, revelan cómo el Programa a través de sus estrategias de acompañamiento, asesoría (por ejemplo, el Manual del Negociador de Cambio Climático Iberoamericano “Hacia la consolidación del régimen climático internacional”, publicados en el 2010 y en versión actualizada en el 2014) y formación de cuadros, permitió reducir incertidumbres en este ámbito tan poco transitado por los países antes de iniciar el programa y generó capacidades que fueron escalando a medida que las negociaciones se hicieron más complejas. Este proceso de apoyo a las negociaciones en el marco de la Convención, propició encuentros e intercambios que fortalecieron el peso regional de América Latina y Caribe frente a las perspectivas de las negociaciones y en este sentido se generaron ciertas inercias entre unos países y otros. Por ejemplo, en el marco de la RIOCC donde las autoridades climáticas de los países acercaron posiciones ante los principales ítems de la Convención. Las negociaciones, más allá del proceso instrumental concreto en las Cumbres,

permitieron avanzar en la generación de conocimiento a nivel nacional y entender para así planificar con mucho mejor criterio, las consecuencias y obligaciones que las negociaciones generaban en los países.

Los informantes coinciden en que el Programa contribuyó a fortalecer el liderazgo de las instituciones con mandato ambiental en los países en lo que refiere a posicionar en el tablero del desarrollo nacional la temática ambiental, del CC en particular, como un factor relevante, aspecto que se vio reflejado en los presupuestos nacionales, según han considerado los informantes.

3. Fortalecimiento de capacidades técnicas dentro de las instituciones nacionales y a la interna del trabajo del PNUD

El Programa Regional de CC ha trabajado durante muchos años en el fortalecimiento de capacidades técnicas tanto a nivel de las instituciones públicas de los países de la región como incluso del sector privado para promover tanto la inclusión del cambio climático en políticas públicas como para participar y representar efectivamente los intereses nacionales en las distintas reuniones de la Convención durante los años del Programa así como sobre la aplicabilidad de distintos mecanismos financieros (como el MDL o NAMAs) para la promoción de energías renovables o eficiencia energética. Cabe destacar un producto concreto que ha apoyado y mucho a los técnicos nacionales en todas las negociaciones climáticas, este ha sido la primera y segunda versión del Manual del Negociador de Cambio Climático Latinoamericano. No es tan relevante el número de capacitaciones o participación de los técnicos en distintos foros sino más bien que gracias al fortalecimiento de la capacidad se pueden medir resultados tangibles. Resultados como el número de políticas y estrategias formuladas por los técnicos capacitados, la mejor participación y representación de los países ante la Convención, el incremento considerable en el número de proyectos MDL presentados y registrados ante la Convención así como los inventarios de gases de efecto invernadero o los listados de proyectos de mitigación y adaptación para financiación en los distintos países. Es también considerable el fortalecimiento del propio PNUD. La capacidad de las oficinas de país era diversa. En algunos casos a los oficiales nacionales se les capacitó en nuevas tendencias climáticas y en otros casos, el Programa apoyó también a las oficinas de país con Oficiales de Carbono, como es el caso de Paraguay o El Salvador, que luego pasaron a quedarse en la organización como Oficiales de Programa.

4. Incidencia en la *Gobernanza* del Cambio Climático a nivel regional.

La incidencia sobre la Gobernanza se ha logrado facilitando y participando activamente en un gran número de talleres y foros regionales de toda índole. El Programa ha facilitado la participación técnica en foros como el Latin Carbon Forum del cual estuvo también en el comité organizador o el LEDS Partnership así como la participación en la RIOCC (Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático) promovida por el Gobierno de España de los directores y técnicos de las distintas oficinas de cambio climático y del personal técnico del Programa Regional. La participación en la RIOCC ha sido considerada por los actores gubernamentales entrevistados como un espacio de gran utilidad al poder compartir experiencias, necesidades así como ser un espacio de intercambio con países donantes. En

este sentido el Programa buscó una alianza estratégica con la RIOCC para promover intercambios técnicos y de conocimiento como se refleja en la revisión sustantiva de 2013. Tal y como refleja el informe de CEPAL antes mencionado, la Gobernanza del CC en la región ha cambiado considerablemente ya que vemos que los actores regionales están ahora mejor capacitados y fortalecidos para defender mejor sus posiciones en la negociación internacional. Esto obviamente se ha dado gracias a una conjunción de factores como son el tener el CC en la agenda política nacional y regional, la constitución de Oficinas de CC a nivel nacional con sus respectivos equipos técnicos y el fortalecimiento de las capacidades de los técnicos y políticos participantes en los foros y convenciones. Es obvio que no todo se puede achacar al programa regional pero sí que se puede ver que ha tenido cierta incidencia en este gran logro.

5. Movilización y apalancamiento de recursos financieros para el CC.

El Programa Regional de CC nació con el objetivo de movilizar recursos para financiar proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático a través de alianzas con el Fondo Mundial del Ambiente (GEF por sus siglas en inglés) o el Fondo de Adaptación. La movilización y apalancamiento de recursos se ha visto más claramente vinculado al segundo output del programa regional de Carbono 2012 al ser el componente del programa directamente relacionado con la búsqueda de opciones técnicas viables para mitigar los efectos del CC. Hay un buen número de ejemplos de dicha movilización en distintos países de la región como son El Salvador con el proyecto GEF de turbo-cocinas o el NAMA de eficiencia energética, el NAMA porcino de República Dominicana, el Proyecto de Biogás “Hondupalma” en Honduras, entre otros. En este sentido cabe resaltar cómo se adaptó el Programa Regional a los cambios en el 2011 del mercado de carbono. Vemos ejemplos de estos cambios al adaptar proyectos MDL a NAMA y lograr su financiamiento a pesar de la caída del mercado de carbono. El Programa Regional apoyó también en la Hoja de ruta para la creación e implementación de un Mercado Doméstico Voluntario de Carbono en Costa Rica y consecuente creación del Mercado de Carbono Nacional.

Así mismo, los tres proyectos de adaptación al CC a nivel territorial que se desarrollaron a través del Programa desde el 2011 al 2015 tuvieron co-financiamiento por parte de las provincias de Quebec y Ontario además de fondos Españoles y TRAC.

Un ejemplo catalítico de PNUD en la orientación programática y de financiación de otros programas o proyectos es el caso de las acciones de REDD+ financiadas por el Gobierno Español en el marco del mismo convenio de cooperación pero bajo otro programa (Award 50457, enfocado en ecosistemas y biodiversidad) que destinó un monto de USD 400.000 donde se coordinaron acciones concretas con el PR que permitieron generar economías de escala en los servicios prestados. Bajo este mismo Programa, se brindó asistencia técnica para que Panamá, Paraguay y Honduras logaran acceder a fondos del Forest Carbon Partnership Facility del Banco Mundial por USD 3.8 millones por país. El PNUD ayudará estos países en la ejecución de estos fondos.

P.4 ¿Qué factores han favorecido y/o obstaculizado el logro de los productos y resultados del Programa?

Todos los factores, tanto positivos como negativos, surgen del análisis de las entrevistas a los actores relevantes así como de las tres revisiones sustantivas.

Factores que favorecieron

Grado de conocimiento técnico del personal de PNUD

Las oficinas de PNUD llevan dos décadas trabajando para insertar el CC en la agenda nacional y por tanto formándose y actualizándose en todo lo relacionado con la UNFCCC y las respectivas COPs así como adquiriendo amplio conocimiento de los fondos disponibles a nivel internacional para la financiación de proyectos de CC para los países. Cabe resaltar que en el caso de los países donde se trabajaba el output de Carbono 2012 y para brindarle una asistencia técnica más directa y personalizada a las Oficinas de CC de los países, el PR se encargaba de financiar Oficiales de Financiamiento de Carbono que cubrían ese rol (este es el caso de El Salvador, Honduras, Perú y Uruguay inicialmente y Paraguay más adelante). En algunos países estos Oficiales de Financiamiento se quedaron como personal de PNUD, como fue el caso de El Salvador. En otros, como Paraguay, el punto focal de la Oficina de Cambio Climático pasó a formar parte del PNUD. Este aspecto fue comentado por todos los informantes claves entrevistados.

Flexibilidad y adaptación a nuevos contextos nacionales y regionales.

Todo PR que trabaja directamente en los países debe planificar sus acciones con las Oficinas de País de PNUD mediante su respectivo Plan Operativo Anual (POA). Esta instancia de planificación permitió a los países y socios nacionales expresar sus necesidades de apoyo en el marco del programa y plasmarlas en dicho POA. Todos los socios nacionales consultados expresaron al unísono el grado de flexibilidad del PNUD a la hora de diseñar sus POAs lo que claramente ha significado que el PR se ha podido adaptar adecuadamente a los cambios en el mercado de CC y a las cambiantes necesidades de los países en relación con el desarrollo de estrategias, políticas, diseño de proyectos MDL o NAMAs, estudios específicos o bien la implementación más territorial del componente de adaptación climática. Esto también se ha constatado en las tres revisiones sustantivas del 2011, 2012 y 2013 aprobadas internamente y por el donante donde se deja constancia de los cambios en las necesidades de los países que implicaba repensar en cierta medida el PR.

Promoción de redes de conocimiento entre los países para el fomento de intercambio de información.

La regionalidad de un programa permite a los gestores y técnicos tener una visión más amplia de lo que está sucediendo en la región y por ende permite compartir experiencias y conocimientos. El fomento y participación activa en foros y redes como el Latin Carbon Forum, la Carbon Expo de Barcelona de 2012, la RIOCC (Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático), OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) o las comunidades de práctica de PNUMA a través de su programa REGATTA (Regional Gateway for Technology Transfer and Climate Change Adaptation in Latin America and the Caribbean), entre otros, ha permitido

capacitar y actualizar los conocimientos de los técnicos de los Gobiernos y generar valiosas redes de intercambio de experiencia. Se facilitó la inserción temática del CC en Agendas nacionales, por ejemplo, mediante la reunión de Madrid donde se reunió a 19 países para trabajar INDC (Intended Nationally Determined Contributions), la elaboración de líneas de base de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y las hojas de ruta a seguir. Esta fue una capacitación clave ya que se espera que los INDCs sean el camino a seguir post la COP 2015 de París.

Interacción entre las perspectivas global, regional, nacional y local.

El PNUD a través del PR han fungido como vínculo entre lo que sucede en la Sede y las negociaciones climáticas internacionales, la visión regional de cómo se está aplicando esta negociación en términos prácticos en los países de la región y lo que está pasando en cada país donde se está apoyando. Así mismo la sede se nutre de lo que está pasando y se está desarrollando en los países para pensar en metodologías y proyecciones, ámbitos de especialización, que aplican nuevamente a los países. En este sentido se puede destacar el rol regional para llevar a cabo esta articulación entre lo global, nacional e incluso, local. Todos los actores nacionales entrevistados resaltaron esta fortaleza del PNUD como organización. A diferencia de otras agencias y organismos, la presencia de las oficinas nacionales del PNUD es un factor diferencial y muy ponderado por todos los actores. Esto permite a las oficinas de país de PNUD seguir de cerca las negociaciones y desarrollo de conceptos y metodologías a nivel internacional, les permite tener una visión como región con posibilidad de análisis de tendencias y nuevos desarrollos y les permite también conocer y desarrollar o adaptar los conceptos más macro a nivel de los países. Como se ha mencionado, en este ámbito, PNUD se reconoce como un interlocutor técnico relevante tanto con el Gobierno como con los socios no gubernamentales.

Capacidades de diálogo para la promoción de la Gobernabilidad.

El PNUD tiene como mandato institucional el fortalecimiento de la gobernabilidad. El PNUD tiene una experiencia acumulada en este ámbito de muchas décadas permitiéndole consolidar las alianzas con los diferentes actores del Gobierno nacional y subnacionales. Esto representa una ventaja comparativa frente a otros organismos e incluso agencias del Sistema de Naciones Unidas.

Liderazgo del donante en materia climática en América Latina.

El momentum regional cuando se diseñó el Programa mostraba claramente un contexto de altísima oportunidad que el PR supo aprovechar. Sumado a este factor el Gobierno de España en ese momento se posiciona de manera notoria en el escenario del cambio climático buscando fortalecer a una gran cantidad de países de la región. Entre otras cosas, lo expresa con compromisos financieros importantes.

El momentum de negociación climática durante la fase de diseño.

El contexto internacional de negociación climática estaba llegando a una nueva fase. Con vistas a las nuevas negociaciones de 2012 en Copenhague la región demostraba falencias para poder

negociar y por ende cumplir con los compromisos adquiridos. Era un momento idóneo para desarrollar un programa de esta índole.

Factores que obstaculizaron

Fragmentación de la implementación del programa en base a las tres áreas.

Una primera consecuencia de esta fragmentación en su implementación fue que se restó coherencia y visión global e integralidad del programa. De hecho los actores entrevistados tanto de Gobierno como de PNUD han manifestado no haber tenido conocimiento de la totalidad del programa o de sus distintos componentes abocándose a una de las estrategias contenidas por el programa (Políticas, Carbono 2012 y Adaptación). El evaluador, mediante la revisión documental y entrevistas llevadas a cabo, no ha tenido constancia de que ningún país haya desarrollado los tres outputs del programa de manera integral. Esto no significa que la lógica de intervención definida en el Prodoc no haya tenido sentido. El evaluador se pregunta qué ganancias hubiera tenido el programa en la medida en que dicha fragmentación no hubiera existido. Dicho de otra manera, en la medida en que los países pudieran haber tenido conocimiento de todo el proceso, el proceso global, en la medida que se hubiera aprovechado las sinergias de los distintos componentes. En definitiva qué oportunidades no sondeadas o exploradas hubiera tenido el programa de avanzar con mayor eficacia.

Escasos recursos humanos especializados en adaptación.

El output de adaptación se ha trabajado de forma diferente a los otros dos outputs. El PNUD, como es el caso de los dos primeros outputs, lleva ya muchos años desarrollando políticas y promoviendo proyectos bajo el esquema del MDL. Este no es el caso para la adaptación al cambio climático. Como bien se refleja en el documento de proyecto, el PR durante los primeros años, buscaba analizar la situación, entender mejor cuál podría ser su rol en algo tan novedoso como las opciones de adaptación al cambio climático para después proponer acciones concretas. Esto implica que durante los primeros años se fuera, primero, capacitando al personal y llevando a cabo estudios y análisis diversos. En este sentido se ha mencionado en diversas entrevistas que no se dispone de personal técnico a nivel nacional con suficiente conocimiento. Esto es lógico ya que todo el concepto de adaptación se ha estado desarrollando durante estos últimos años y es ahora que se puede ver mayor claridad. Otro aspecto importante que puede obstaculizar el análisis de resultados es el hecho que en adaptación los resultados son a muy largo plazo y por ende difícil de medir.

Procesos de contratación.

A la interno de Naciones Unidas, tanto a nivel de los países como del Centro Regional de Panamá, se ha resaltado la lentitud de los procesos de contratación que ha hecho que se sufrieran retrasos en la ejecución de los distintos POAs y poder brindar una asistencia más eficaz a los países. Esta percepción no es compartida por los países.

Ineficiencia en la coordinación en momentos puntuales del PR.

A nivel de la coordinación de los distintos outputs, se dio un periodo, entre 2012 y 2013, donde hubo una rotación muy alta de personal de coordinación. Este es el caso del output de Carbono 2012 por el que pasaron hasta cuatro coordinadores diferentes. Como todo programa regional de larga duración, esto es algo que puede suceder y es aceptable. No obstante, el PR debería haber tenido un sistema de “refuerzo” o back-up que hubiese permitido continuar con la ejecución de las actividades sin sufrir retrasos. Esta situación también afectó durante el diseño de los POAs al no haber certeza sobre la dirección del sub-programa.

Variables perturbadoras a nivel nacional.

Una variable incontrolable a nivel de diseño del PR ha sido los cambios surgidos en distintos países que han entorpecido la ejecución y desarrollo de las actividades. Si bien esto ha obstaculizado en cierta medida el buen desempeño del Programa también ha servido para comprobar la capacidad de adaptación a situaciones cambiantes del propio programa. Un ejemplo claro de este obstáculo fue el cambio de gobierno en Paraguay que conllevó el cambio de representante ante la COPS y por ende implicó volver a entrenar al equipo negociador.

4.3. Análisis de la eficiencia

P.5 ¿En qué medida se han planeado y utilizado apropiadamente los recursos técnicos, humanos y financieros para lograr los productos y resultados esperados? Y ¿En qué medida los mecanismos de seguimiento han facilitado o no el logro de los productos en los tiempos previstos?

La eficiencia financiera y administrativa de los procedimientos de gestión y operaciones del PNUD, admite valoraciones más objetivas, entre otras cosas porque los procedimientos corporativos de compras de insumos y servicios están pensados desde el principio de optimización, es decir, lograr las mismas metas al costo más bajo. Sobre este particular los informantes no han emitido objeciones.

En términos del cumplimiento de cronogramas, los informantes han señalado la existencia de algunos vacíos en la toma de decisiones fruto de los cambios en la gerencia del Programa Regional.

La valoración de las asistencias técnicas brindadas por el Programa ha sido muy positiva de parte de los informantes. Estos expresan la calidad del trabajo y la especialización en tareas concretas en las que los socios nacionales tenían escasa experiencia, por ejemplo en toda la asistencia para la presentación de los proyectos MDL.

En cuanto a los mecanismos de seguimiento, las oficinas de país velaron por el avance del cumplimiento de actividades, las cuales se reportaban a nivel regional. Los indicadores del marco de resultados, basados en actividades, no daban mayor información de los cambios producidos por lo que los informes a donantes no recogen de manera analítica los procesos llevados a cabo y sus efectos en los resultados de desarrollo, es decir, falta sistematización del proceso que hubiera sido muy necesaria en un Programa de estas características.

P.6 ¿En qué medida la asistencia técnica brindada para el acceso a instrumentos financieros, ha contribuido a reducir los costos de transacción nacionales?

En cuanto a los costos de transacción, es un hecho que la asistencia técnica especializada brindada a través del Programa para el desarrollo de proyectos MDL y otros orientados al acceso de fondos financieros específicos, ha permitido reducir sustantivamente los costes financieros y operativos de los gobiernos comparativamente a si lo hubieran desarrollado con sus propios recursos y estructuras. Según los informantes, en muchos casos la asistencia técnica del proyecto viabilizó el acceso a estos fondos, difícilmente alcanzables para las instituciones sin el apoyo, tanto técnico como financiero.

P.7 ¿En qué medida la ejecución regional a través de oficinas nacionales ha otorgado eficiencia al programa?

Los niveles de coordinación con la sede en programas de naturaleza similar, así como con otros actores y fondos (PNUMA, GEF, BID, BM, otros) han evitado la duplicación de acciones y de alguna manera han permitido ordenar el mapa de intervenciones estratégicas llevadas a cabo en la región. Este aspecto es muy relevante y sin duda ha contribuido a la eficiencia del programa.

De manera particular, los defectos en la gerencia regional, como fue el caso de la ausencia por algunos periodos del coordinador del programa de carbono 2012, restó eficiencia en la medida en que la toma de decisiones y los flujos de comunicación con las oficinas locales se vieron interrumpidas y/o con determinados vacíos en la respuesta.

4.4. Análisis de la sostenibilidad

P.8 ¿En qué medida se puede afirmar que la apropiación del Programa a nivel nacional puede asegurar la continuidad de los servicios que en materia climática se lograron con apoyo del Programa?

Factores institucionales

- El **nivel de institucionalización** de los productos del programa (la normativa y las leyes es una muestra de voluntad política y de apropiación nacional) da una idea del potencial de sostenibilidad del mismo. Como se mencionaba en el primer capítulo, el cambio climático está y está para quedarse. Los países no se plantean no tomar en cuenta las consecuencias que el cambio climático tiene sobre sus economías y medios de vida. El PR ha apoyado a un buen número de países a desarrollar estrategias, leyes y planes de mitigación y adaptación al cambio climático así como a desarrollar carteras de proyectos para financiar las medidas necesarias de mitigación y adaptación. Estas leyes y normativas van más allá de la vida útil del PR y obviamente continuarán en el tiempo. El PR sí ha apoyado el desarrollo de las Instituciones climáticas nacionales (Agencias Nacionales Designadas) en algunos casos así como la creación de instancias de coordinación departamentales (como es el caso de Agenda Metropolitana en Uruguay) donde sus miembros continúan reuniéndose y articulando en pro del desarrollo de instrumentos necesarios para adaptarse al cambio climático. También se han identificado instancias de coordinación nacionales promovidas por el PR, como por ejemplo, también en Uruguay, el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio

Climático. Existen también estructuras regionales de apoyo a estas instituciones que son muy valoradas por los países, como la RIOCC

- Si bien los países cuentan con leyes y normativas, con Oficinas de Cambio Climático y ANDS, sigue existiendo una **alta rotación** de **funcionarios**. Este es un problema endémico para la región pero que no pone en peligro la institucionalidad o el camino andado. Sí que implica que cuando hay rotación de personal, éste se debe volver a formar pero se entiende que ahora los países cuentan con la capacidad para formarlos ellos mismos.
- Las capacidades de los gobiernos en el **conocimiento** y manejo de **información** sobre o entorno a los **impactos** del **cambio climático** en sectores específicos del desarrollo nacional (agricultura, vivienda, costa, energía, transporte, etc) está asegurando una **respuesta proporcionada** de los países ante eventuales situaciones generadas por el fenómeno del cambio climático. Por tanto, todos los servicios brindados por el programa se ponen en valor en las respuestas nacionales.
- Por otra parte, el **mandato** del **PNUD** en materia de desarrollo asegura la consideración del cambio climático como un **eje nodal** en todas sus planificaciones y por ende en la propuesta de asistencia técnica destinada a los países. El PNUD en todos los países de la región continua apoyando a los gobiernos nacionales e incluso departamentales en algunos casos en el desarrollo de sus estrategias de desarrollo bajas en carbono y sigue participando de las instancias de coordinación inter-institucionales creadas con el PR (por ejemplo, Paraguay, Uruguay y El Salvador) y eventos y foros regionales.

Temas a considerar en relación a la sostenibilidad

Otro tema a tener en cuenta es la crisis financiera mundial y cómo esta ha afectado y está afectando el mercado de proyectos MDL. Hay suficiente evidencia para ver que el mercado MDL ha casi desaparecido. No obstante los países se han adaptado bien y se han preparado para lo que ellos consideran un sistema más eficaz y práctico como son los mecanismos de mercado sectoriales al no ser tan burocráticos. El PR ha apoyado el desarrollo y registro de un buen número de proyectos MDL y también se ha visto proyectos que han iniciado como MDL pero que con esta situación pasaron a desarrollarse como NAMAs. Si bien existen NAMAS que están registrados en la UNFCCC (<http://www4.unfccc.int/sites/nama/SitePages/Home.aspx>) todavía no se han vendido o comprado créditos. Existen también dudas sobre lo que pasará después de la Cumbre de París de Noviembre 2015. Se trata de una fecha de suma importancia, ya que debe desembocar en un nuevo acuerdo internacional sobre el clima aplicable a todos los países, con el objetivo de mantener el calentamiento global por debajo de 2°C. No se espera que desaparezca el mecanismo de desarrollo limpio establecido por el Protocolo de Kyoto pero sí que se busquen nuevas alternativas para la financiación de proyectos en países en vías de desarrollo. Una de las claves puede ser los INDCs que establecen los países como compromisos concretos de contribuciones.

CAPÍTULO 5. ANÁLISIS ESTRATÉGICO

P.9 ¿Cuáles son las principales ventajas comparativas y valor agregado del I PNUD (frente a otras posibles instituciones, organismos o agencias del SNU) para contribuir al avance del Desarrollo Sostenible, de manera específica en materia de CC?

A continuación se presentan las ventajas comparativas indicadas por los actores durante las entrevistas:

La **capacidad de negociación** con proyectos globales y la capacidad de aterrizarlos y adaptarlos a la región ha sido altamente valorada. Un ejemplo de esto es el programa de Low Emissions Capacity Building o el programas y proyectos relacionados a Estrategias de Desarrollo Bajas en Emisiones y Resilientes al Cambio Climático (Low Emission Climate Resiliente Development Strategies, LECRDS) y relacionados a Sustainable Energy for All (SEA4ALL). Identificar oportunidades globales y aterrizarlas a nivel regional implica también una alta capacidad de coordinación. Coordinación a nivel de la Sede pero también mucha coordinación con las oficinas de país. Los actores entrevistados ven también al PNUD como un socio en el cambio climático. Esto se da por su presencia en todos los países y por tener a oficiales de programa nacionales que vienen trabajando codo a codo con el Gobierno desde hace años y porque el PNUD ya venía desde hace tiempo incluyendo el cambio climático en sus Marcos de Desarrollo para los países y viéndolo como parte integral del desarrollo de los países. En este sentido, el PR se montó sobre esta experiencia y camino recorrido y supo aprovecharlo al máximo.

Como ya se ha destacado anteriormente, se valora que el PNUD tenga una **visión clara** de las políticas climáticas globales (Sede), regionales (Centro Regional en Panamá) y a nivel nacional y departamental. Todo esto ha servido para posicionar aún mejor al PNUD como un actor clave en el territorio y a nivel regional en la temática climática. Si bien los entrevistados tienen claro que los fondos los tienen los bancos de desarrollo, el PNUD tienen la presencia y conocimiento necesarios para impulsar y apoyar a nivel político y técnico.

Pero por encima de todo, los entrevistados, resaltaron la capacidad de **adaptación y flexibilidad** del PNUD a los cambios que se dieron a nivel internacional y nacional. El PNUD trabaja con y para los gobiernos lo que implica que diseña y adapta sus productos y actividades en función de las necesidades de los mismos. Esto ha logrado que el PR no se resintiera tanto debido a los cambios al ser más flexible a la hora de aceptar cambios en las matrices de resultados.

Sobre el rol catalítico del Programa Regional

El PR ha tenido un importante rol catalítico. Catalítico a la hora de encontrar **sinergias** con otros programas y proyectos y traer **oportunidades** a la región y los países. El objetivo del PR era coordinarse y buscar sinergias con el GEF y el Fondo de Adaptación, tal y como se reflejaba en el documento de proyecto, no se puede considerar que estas coordinaciones hayan surgido de manera “formal” sino más bien por voluntad de las personas y técnicos participantes del Programa. No obstante, hay múltiples ejemplos de esta sinergia en los países. Por ejemplo,

Uruguay, donde se articuló el programa costero del GEF con el TACC o en El Salvador, donde se trabajó el NAMA de eficiencia energética con el GEF y el proyecto MDL de biogás Hondupalma en Honduras, el PoA de Biogás en producción porcina como MDL en República Dominicana, la formulación del proyecto PNUD-GEF para generación de energía y uso final en Perú o el NAMA vinculado al proyecto PNUD-GEF ProBio en Uruguay, entre otros.

Para analizar el rol catalítico del PR nos podemos remontar al inicio del mismo. El inicio del programa fue con fondos propios de PNUD (TRAC) en 2008 por un monto de USD 115.000 para luego lograrse fondos del Gobierno Español por USD 8.567.000 junto con USD 451.000 del Thematic Trust Fund sumando USD 9.2 Millones. Así lo que empezó con un monto semilla relativamente pequeño logró en poco tiempo crecer hasta ser un programa regional de casi USD 10 millones.

De las revisiones sustantivas e informes a los donantes se desprende que los donantes han utilizado la plataforma del PR para potenciar sus programas de CC. Por ejemplo, Noruega, la Sede (NY), España, PNUMA; BID o Alemania. Esto ha implicado que se hayan podido canalizar de forma efectiva fondos a la región y buscar sinergias entre todos los programas. Se puede ver esto claramente con el LECB y Capacity Development for Policy Makers to Address Climate Change así como el programa ONUREDD y la Iniciativa global SE4All.

El PR también ha participado en la organización de eventos muy valorados por los gobiernos como el LEDS Partnership o el Latin Carbon Forum o como invitado a la RIOCC.

En el caso del output 3 y el Enfoque Territorial al Cambio Climático (TACC por sus siglas en inglés), se seleccionaron tres países por dos motivos principales, uno, por el fuerte interés del Gobierno (como fue el caso de Uruguay) y dos por la presencia de co-financiamiento, para el cual el PR realizó las primeras etapas de pre inversión. En Colombia financió la provincia de Quebec, España y PNUD (fondos TRAC) mientras que en Perú (Ontario, España y PNUD). Cabe resaltar también, en relación a este output, que el modelo de LEDS a nivel territorial promovido por el PR en Uruguay, Colombia y Perú se llevó también a Nicaragua donde se busca replicar la metodología utilizada. Este proyecto en Nicaragua no se está financiando con los fondos del PR pero sí es un buen ejemplo del efecto catalítico que el PR ha tenido.

CAPÍTULO 6. LECCIONES APRENDIDAS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Lecciones aprendidas

P.10 ¿Qué ha funcionado particularmente bien y qué aspectos no deberían repetirse en un potencial relanzamiento del programa o de iniciativas semejantes?

- 1 Para trascender la temática de cambio climático a nivel internacional relevando el posicionamiento estratégico del PNUD en esta área, el **espacio regional** es clave. Entre otras cosas, se ha demostrado que permite organizar y coordinar más efectivamente todo el mapa de actores y acciones evitando así solapamiento y permitiendo sin embargo **generar escalas** y **ensayar metodologías**. Por tanto la ponderación del

espacio regional coordinado por el centro regional, es un factor operativo y estratégico que ha funcionado bien en el programa.

2. La **rendición** en base a **actividades** no permite esclarecer todos los efectos positivos generados por el PR. No es el mecanismo idóneo para rendir en base a resultados o efectos.
3. La premisa de participación amplia de países ha generado **atomización** para algunos países con varios donantes financiando el mismo tipo de programas (por ejemplo, Uruguay). Esta multiplicidad de actores en la realización de algunas actividades, no ha permitido en todos los casos identificar con claridad los cambios a los que estas actividades han contribuido. En algunos países de la región hay donantes apoyando esfuerzos de cambio climático, por ejemplo, la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID) en Uruguay. Si bien está perfecto que los países reciban apoyo de distintos donantes, hace que, al final de cuentas, el país receptor de la ayuda no tenga muy claro quién le está apoyando sino más bien cuál es el producto. Esto hace que se pierda cierta visibilidad del PR.

P.11 ¿Qué lecciones deben aplicarse al interior del PNUD, tanto en la oficina regional como de las oficinas nacionales?

1. El **flujo de intercambios** entre el Centro Regional y las Oficinas de país es insustituible a la vez que imprescindible en un programa regional de estas características (cobertura, presupuesto, estrategias). Esto en la práctica significa mantener una línea horizontal en la comunicación entre el Centro Regional y las Oficinas de País, en todo el proceso. Esto es desde la formulación hasta el análisis de los resultados. Es deseable que iniciativas similares se construyan desde una demanda real de los países considerando también las capacidades técnicas / oportunidades que brinda el Centro Regional.
2. Las **plataformas de intercambio** entre las distintas autoridades de cambio climático es un espacio muy útil. No obstante están surgiendo muchos espacios donde consta que atienden las mismas personas y se tocan los mismos temas y por tanto se puede considerar que pierde eficiencia.
3. El **Programa Regional** ha sido una **excelente plataforma** para atraer otros programas similares y donantes al proveer de una red de oficinas y contactos muy valiosa. Este es uno de los grandes valores añadidos de PNUD a nivel regional que se debe explotar al desarrollar programas regionales desde un inicio, desde la fase de diseño.

6.2. Conclusiones

1. El Programa Regional ha sido pertinente en cuanto a la focalización de sus ámbitos de trabajo (expresados en los outputs de programa), dado el contexto internacional que prevalecía en el momento de arranque del proyecto (2008) y dadas las directrices y orientaciones internas del PNUD en materia de desarrollo sostenible y cambio climático. Sin embargo, la prioridad que a la temática le otorgaba los países fue dispar

- entre unos y otros lo que hizo que el diálogo político y cabildeo fueran más que pertinentes durante la fase de arranque del Programa (2008-2010).
2. Las estrategias puestas en marcha por el Programa tales como los Diálogos Interministeriales, la asistencia especializada en el análisis de impactos del CC así como en la valoración de los flujos financieros necesarios, la asistencia especializada para el fortalecimiento de capacidades de negociación ante las cumbres enmarcadas en la Convención, la asistencia y asesoría en el desarrollo de metodologías e instrumentos para la adaptación en el nivel local, han sido muy relevantes.
 3. A nivel de diseño, el Programa Regional muestra ámbitos de mejora en la definición de su marco de resultados.
 4. El Sistema de Seguimiento presenta desafíos en cuanto a la mejora de los actuales instrumentos de planificación y monitoreo como son los AWP, informes anuales del Centro Regional, informes estándar de progreso (corporativos). En este sentido, se requeriría incorporar a los mismos mayor sistematización para que prevalezca el conocimiento que se genera.
 5. Las particularidades del mercado de carbono y la versatilidad de los contextos políticos/financieros en las que se han venido dando las negociaciones de CC, han propiciado un marco de desarrollo del Programa sujeto a variaciones, cambios en las prioridades e intereses nacionales e incertidumbres ante el abordaje de determinados instrumentos de financiación del CC. En este contexto, el PR se ha mostrado flexible y ha mostrado una capacidad de respuesta adaptada a las situaciones específicas que han desencadenado estos cambios.
 6. La incidencia del Programa en el desarrollo de políticas públicas y marcos de planificación en materia climática, constituye una contribución clave a la que el PR ha destinado grandes esfuerzos. En este ámbito, las capacidades y experiencia de PNUD en las áreas de gobernabilidad y diálogo político han sido esenciales para lograr el proceso de instalación de la temática en las agendas nacionales. Esta constituye una ventaja comparativa del PNUD frente a otros organismos o instituciones.
 7. La asistencia técnica especializada en la transferencia de instrumentos y metodologías de adaptación a nivel local, constituye uno de los factores más innovadores del PR y ha permitido asentar un proceso en la región susceptible de sistematizarse, valorarse y ser escalado a nivel regional.
 8. Se aprecian cambios favorables en los procesos de institucionalización y consolidación de la gobernanza de los Sistemas de Cambio Climático en los diferentes países de la Región latinoamericana y del Caribe. Existen evidencias para afirmar que la contribución del PNUD en este ámbito ha tenido un valor ponderado respecto de otros organismos en instituciones internacionales y/o multilaterales.
 9. El PR ha mostrado que ha sido eficiente en la asignación de recursos para el desarrollo de las actividades planificadas. Las 3 revisiones sustantivas que se realizaron a lo largo de la duración del Programa permitieron un marco de reasignación presupuestaria que habilitó la ejecución del 90% del presupuesto en el periodo estimado de ejecución del Programa.
 10. La centralidad de la temática de CC en la esfera internacional y la resonancia que actualmente está teniendo en los ámbitos nacionales (amén de los desarrollos que en

la materia se han ido consolidando) muestran bastantes certezas sobre la sostenibilidad de varios de los servicios/logros del PR.

11. El rol catalítico jugado por el Centro Regional del PNUD en la generación de lineamientos, generación de sinergias entre los ámbitos locales y globales y en el desarrollo de ciertos análisis prospectivos en la materia que ocupa el PR, ha sido y es esencial para la implementación de iniciativas semejantes.
12. En la última década se ha visto un incremento considerable de proyectos MDL registrados ante la Convención incluso NAMAs. Los países han avanzado considerablemente a nivel institucional con la creación de Oficinas de Cambio Climático, ANDs entre otras redes. Es posible entonces afirmar que la **capacidad** de los **Gobiernos** de la región para la **negociación** y **desarrollo** de proyectos vinculados a estos **mecanismos financieros** ha mejorado y están mejor preparados para formular iniciativas en el marco del Fondo Verde o de lo que surja de las negociaciones de París en 2015.

6.3. Recomendaciones

1. Para superar la fragmentación es necesario aplicar algunas variables en el **proceso de diseño**. Esto implica:
 - a. Partir de una **línea de base** institucional por país factible de construir con el gran acumulado de información existente (línea de base en aspectos legales, normativos, institucionales, financieros, etc).
 - b. Identificar **indicadores medibles** relacionados a los **resultados** que se quieren lograr y no basados en actividades y resolver algunos indicadores desagregados a nivel de país.
 - c. Identificación de **áreas de cambio**. Focalizar en torno a áreas sobre los que verter los análisis cuanti-cualitativos de los efectos del programa.
2. En un futuro diseño de un programa similar, que la **priorización** de **países** surja de un proceso de **diálogo** participativo y en función de las capacidades analizadas.
3. Promover la **devolución a las contrapartes nacionales** de los cambios sustantivos que genera el programa, bajo mecanismos que no sean exclusivamente los informes de actividades al donante. Dadas las capacidades del PNUD se podrían promover **diálogos** o instancias similares a nivel nacional que también sirvieran para identificar áreas, sectores concretos de aplicación real de los cambios identificados. Desde el punto de vista de la gestión del conocimiento sería deseable trascender los servicios del PR en el marco más general de los productos y servicios que promueve PNUD en materia de cambio climático, esto en aras de asegurar mejor complementariedad y sinergias, como por ejemplo, el IFF, LECB, etc.
4. Diseñar **criterios** y **objetivos** más **claros** de focalización en países. Esto implica **ponderar variables** como: tamaño del país, ventajas comparativas del PNUD, ventajas comparativas del país en torno de la gobernanza del país con el cambio climático; institucionalidad climática, etc.
5. **Cohesionar** las distintas **áreas de trabajo** en el ámbito ambiental y de energía a nivel regional en torno al cambio climático (mitigación y adaptación). Si bien la reforma del PNUD a nivel de la Sede ya va en esta línea es importante resaltar que esto también

- debe suceder a nivel regional y de país para permitir mayores sinergias entre los programas e intercambio de conocimientos.
6. **Programar a corto plazo** dada la incertidumbre sobre las negociaciones climáticas y la inestabilidad del mercado de carbono. Si bien una programación que se considere buena debe prever los resultados, productos y actividades a largo y mediano plazo, dado los cambios futuros que se prevén a corto plazo (noviembre/diciembre de 2015 con la COP de París) y la incertidumbre actual del mercado de carbono, se recomienda pensar en un programa a corto plazo que se pueda re-formular abiertamente una vez se tenga mayor claridad sobre la dirección que va a tomar la temática de CC.
 7. En todo caso, el escenario climático más inminente debe tener en cuenta al menos:
 - a. La ruta post París donde tiene que prevalecer el apoyo al diseño y puesta en marcha de los INDCs y
 - b. Tal y como se refleja en los nuevos Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), debe primar una mirada integral entre adaptación y mitigación al cambio climático.
 8. Después de años probando como trabajar la adaptación al cambio climático, el PR ha demostrado que el desarrollo de estrategias de desarrollo bajas en carbono y resilientes a nivel territorial y la metodología empleada ha tenido muy buenos resultados en términos de concreción de datos, participación de actores y sobre todo, ha obtenido una relevancia difícil de ver a un nivel más macro. Por esto es que se recomienda continuar **ponderando el desarrollo** de estrategias y herramientas a nivel **local** que puedan a su vez extrapolarse a nivel nacional o regional. Esto requiere a su vez de montos de inversión considerables para poder acompañar estos procesos.
 9. Es normal que todo programa de larga duración tenga o sufra cambios en la coordinación. Esto obviamente afecta al buen desempeño del programa. A tales efectos y previendo que es un tema complejo por la reducción de personal que están sufriendo las oficinas y el PNUD en general, convendría pensar en reforzar un **sistema de “respaldo de coordinación”** que garantice que no se discontinúan las acciones sobre el terreno. Dicho sistema puede implicar que algún funcionario de PNUD esté al tanto por encima del desarrollo de los resultados para que en caso de necesidad pueda suplir de forma temporal las funciones de coordinación.

ANEXOS

Anexo I. Términos de Referencia

Anexo II. Matriz de evaluación

CRITERIOS	PREGUNTAS EVALUACIÓN	INDICADORES DE DESEMPEÑO	FUENTES DE INFORMACIÓN Y DATOS	MÉTODOS DE RECOGIDA DE INFORMACIÓN
Pertinencia	1 ¿El Programa Regional está en línea con el mandato del PNUD en la materia, con las necesidades e intereses nacionales y con los compromisos nacionales/regionales/internacionales asumidos a nivel regional en materia de cambio climático?	1.1 Grado en que los outputs del programa son coherentes con las prioridades nacionales, con las áreas estratégicas del PNUD en la materia y están en línea con las exigencias de los compromisos asumidos por los países a nivel regional/internacional.	PRODOC Informes de Progreso (presentados a Donantes) AWP Documentos Regionales especializados Plan Estratégico de PNUD Documentos Regionales de Referencia (CEPAL, UN, PNUMA, otros) Convención UNFCCC Informantes clave.	Análisis documental Entrevistas semiestructuradas a informantes clave (PNUD, Gobierno, Organismos Internacionales) tal y como se detallan en este informe.
	2 ¿El marco de resultados es coherente y refleja de manera adecuada la teoría de cambio a la que el Programa pretende contribuir?	2.1 Adecuación en la descripción de los diferentes componentes del marco de resultados y adecuada jerarquía entre ellos.		
	3 ¿En qué medida las estrategias de implementación se fundamentaron en las ventajas comparativas del PNUD en la región y/o a nivel país?	3.1 Existencia de documentos de referencia corporativos que alimenten esta reflexión. 3.2 Percepción de las instancias nacionales sobre la adecuación de las líneas de trabajo del Programa y el rol de liderazgo del PNUD en las mismas.		
	4 ¿El Programa tomó en cuenta las oportunidades del contexto y capacidades de las organizaciones/instituciones en el marco del Desarrollo Sostenible para definir las estrategias de implementación?	4.1. Existencia de documentos de análisis nacionales apoyados por el PNUD que alimenten esta reflexión.		
	5 ¿El Programa, a través de la Oficina Regional, ha respondido de manera oportuna a los cambios en las prioridades e intereses ocurridos en el contexto nacional/regional?	5.1 Grado de adecuación entre la demanda y la oferta de servicios.		
	6. ¿En términos de la definición de la teoría de cambio, cómo fueron considerados los factores de género y de derechos humanos?	6.1 Niveles de desagregación de datos en base a género que estén registrados. 6.2 Grado en que el Programa invirtió en asistencia técnica especializada en estos ámbitos.		

Eficiencia	7 ¿Para el logro de actividades y productos se han aplicado adecuadamente los recursos humanos, técnicos y financieros disponibles? Y en este sentido, se han respetado los tiempos y los montos previstos?	7.1 Nivel de ejecución presupuestaria en relación a lo programado en proporción a las actividades llevadas a cabo. 7.2 Grado en que las revisiones sustantivas han aplicado el criterio de optimización en las inversiones/disposición de fondos. 7.3 Fondos de contrapartida nacionales se hacen efectivos en tiempo y forma previstos en AWP 7.4 Nivel en que los socios implementadores participan activamente en la planificación de actividades comprometidas.	PRODOC Informes de Progreso (presentados a Donantes) AWPs Informes generados en ATLAS de seguimiento financiero Revisiones sustantivas Informantes	Análisis documental. Entrevistas semiestructurada a informantes clave
	8 ¿La asistencia técnica brindada a través de recursos humanos (oficinas, consultores externos), ha sido suficiente y con la calidad necesaria para hacer cumplir los compromisos de ejecución?	8.1 Nivel de rotación/sustitución del personal de las oficinas país de PNUD 8.2 Percepción favorable/desfavorable de los socios nacionales sobre los roles desempeñados por los expertos de PNUD y los consultores contratados.		
	9 En qué medida la asistencia técnica brindada para el acceso a instrumentos financieros, ha contribuido a reducir los costos de transacción nacionales	9.1 Existencia de análisis nacionales de costos/análisis de factibilidad para su concurso a fondos y/o instrumentos financieros en materia de CC.		
	10 ¿ En qué medida la ejecución regional a través de oficinas nacionales ha otorgado eficiencia al programa (agilidad en la toma de decisiones, disposición de recursos, desembolsos, etc)	10.1 Percepción de personal de PNUD a cargo de la ejecución del Programa comparada con otros programas similares.		
	11 ¿Se ha dado una práctica sistemática de seguimiento de los logros en base a outputs y en su caso, dicho seguimiento ha contribuido a mejorar la eficiencia del programa?	11.1 Nivel de adecuación de los SME para la toma de decisiones operativas y de gestión.		
Eficacia	12 ¿La asistencia de PNUD a través de la facilitación del diálogo político ha logrado posicionar la temática climática en la agenda nacional?	12.1 Percepción de los socios nacionales en torno a este particular. 12.2 Grado de repercusión de las actividades promovidas por el PNUD en	PRODOC Informes de Progreso (presentados a Donantes) AWPs	Análisis documental. Entrevistas semiestructurada a informantes clave

		el impulso de medidas/propuestas nacionales en la materia.	Documentos Regionales especializados	
	13 ¿Hasta qué punto el acceso de los países a los mercados de carbono y/u otros mecanismos/instrumentos (TACC) se han internalizado en las prácticas institucionales? ¿cuáles son los principales cambios que pueden atribuirse al acceso a estos instrumentos?	13.1 Grado de precarización versus consolidación de las prácticas institucionales. 13.2 Niveles de incremento de recursos financieros nacionales desde el 2008.	Plan Estratégico de PNUD Documentos Regionales de Referencia (CEPAL, UN, PNUMA, otros) Convención UNFCCC	
	14 ¿El Programa ha facilitado espacios y/o niveles de coordinación interinstitucional (regional, sur-sur, internacional) en materia de cambio climático que han sido claves para el desempeño de los países en la materia?	14.1 Percepción de los actores nacionales sobre los espacios más relevantes de coordinación/interacción.	Estudios realizados Guías y/o manuales generados con apoyo del proyecto.	
	15 ¿Cuáles han sido los principales obstáculos así como los factores facilitadores que han limitado y/o potenciado el logro de los resultados previstos?	15.1 Medida en que se consideraron los factores externos/riesgos en la definición de las líneas de trabajo. 15.2 Nivel de nacionalización de las líneas de trabajo en los principales países en los que se ha trabaj	Muestra de la legislación/normativa y regulaciones nacionales en materia de cambio climático. Selección de estudios sobre selección de inversiones necesarias para enfrentar CC Informantes clave.	
Sostenibilidad	16 ¿En qué medida se puede afirmar que la apropiación del Programa a nivel nacional puede asegurar la continuidad de los servicios que en materia climática se lograron con apoyo del Programa?	16.1 Grado en que las alianzas generadas con apoyo del proyecto permitirán garantizar continuidad de los servicios.	Muestra Planes Nacionales con claro énfasis en CC. Legislación/Normativas nacionales. Informantes clave	Análisis documental. Entrevistas semiestructurada a informantes clave
	17 Qué nivel de dependencia de los recursos del PNUD representa para los países asentar sus planes/políticas en materia climática.	17.1 Niveles de inversión nacional 17.2 Percepción de los socios nacionales sobre las brechas de financiamiento en el corto y medio plazo		
Aprendizaje estratégico y Valor agregado	18 ¿Cuáles son las fortalezas del PNUD (frente a otras posibles de otras instituciones o agencias) para contribuir al avance del Desarrollo Sostenible?	18.1 Percepción de los socios nacionales y otros actores internacionales sobre este particular. 18.2 Niveles de complementariedad con otros actores regionales en la región		
	19 ¿Qué ha funcionado particularmente bien y puede ser considerado como base para un potencial relanzamiento del programa?	20.1 Grado de impacto de algunos productos a los que ha contribuido el proyecto 20.2 Existencia de directrices,		

		reflexiones, etc, entre PNUD y los socios nacionales en materia de continuidad del programa.		
	20 ¿Qué lecciones deben aplicarse al interior del PNUD, tanto en la oficina regional como de las oficinas nacionales?	<p>20.1 Documentos de coyuntura o resultado de otras instancias en que se haya llevado una reflexión en esta temática.</p> <p>20.2 Existencia de nuevos marcos de programación a corto o medio plazo que expresan cambios y ajustes en base a la experiencia del Programa.</p>		

Anexo III. Pauta de las entrevistas

Tipo	PNUD - OP	RBLAC	Gobierno	GEF	AECID
Pertinencia	<p>¿En qué medida las estrategias de implementación se fundamentaron en las ventajas comparativas del PNUD en la región y/o a nivel país? (RAFA)</p> <p>¿El Programa, a través de la Oficina Regional, ha respondido de manera oportuna a los cambios en las prioridades e intereses ocurridos en el contexto nacional/regional? (Puntos de inflexión, cambios nacionales, ejemplo el MDL).</p>	<p>¿En qué medida las estrategias de implementación se fundamentaron en las ventajas comparativas del PNUD en la región y/o a nivel país?</p> <p>¿El Programa tomó en cuenta las oportunidades del contexto y capacidades de las organizaciones/instituciones en el marco del Desarrollo Sostenible para definir las estrategias de implementación?</p> <p>¿El Programa, a través de la Oficina Regional, ha respondido de manera oportuna a los cambios en las prioridades e intereses ocurridos en el contexto nacional/regional? (Puntos</p>	<p>¿El Programa tomó en cuenta las oportunidades del contexto y capacidades de las organizaciones/instituciones en el marco del Desarrollo Sostenible para definir las estrategias de implementación? Se adaptó a un contexto de necesidad nacional?</p> <p>¿El Programa, a través de la Oficina Regional, ha respondido de manera oportuna a los cambios en las prioridades e intereses ocurridos en el contexto nacional/regional? (Puntos de inflexión, cambios nacionales, ejemplo el MDL). Flexibilidad del programa.</p> <p>Cómo valora el</p>	<p>Niveles de complementariedad? Ha sido una alianza que ha potenciado capacidades?</p> <p>Los Arreglos institucionales han quedado de manera más permanente entre Estado, PNUD y GEF?</p> <p>Cómo valora el posicionamiento estratégico que tiene PNUD en la región?. Dónde le ve el valor que no le ve a otros actores?</p>	<p>Cómo valora el posicionamiento estratégico que tiene PNUD en la región?. Dónde le ve el valor que no le ve a otros actores?</p>

Tipo	PNUD - OP	RBLAC	Gobierno	GEF	AECID
	<p>Flexibilidad del programa.</p> <p>¿En términos de la definición de la teoría de cambio, cómo fueron considerados los factores de género y de derechos humanos?</p>	<p>de inflexión, cambios nacionales, ejemplo el MDL). Flexibilidad del programa.</p>	<p>posicionamiento estratégico que tiene PNUD en la región? Dónde le ve el valor que no le ve a otros actores?</p>		
Eficiencia	<p>¿Para el logro de actividades y productos se han aplicado adecuadamente los recursos humanos, técnicos y financieros disponibles? Y en este sentido, se han respetado los tiempos y los montos previstos?</p> <p>¿ En qué medida la ejecución regional a través</p>	<p>¿Para el logro de actividades y productos se han aplicado adecuadamente los recursos humanos, técnicos y financieros disponibles? Y en este sentido, se han respetado los tiempos y los montos previstos? Agilidad del PNUD para disponer recursos.</p> <p>¿ En qué medida la ejecución regional a través de oficinas nacionales ha otorgado eficiencia al programa (agilidad en la</p>	<p>Tiempos de PNUD si fueron adecuados o bien se sufrieron retrasos en la ejecución y si dichos retrasos afectaron. Ha sido la burocracia del PNUD un obstáculo?</p> <p>¿La asistencia técnica brindada a través de recursos humanos (oficinas, consultores externos), ha sido suficiente y con la calidad necesaria para hacer cumplir los compromisos de ejecución? Tanto oficiales de carbono como consultores.</p>	<p>En qué medida la asistencia técnica brindada para el acceso a instrumentos financieros, ha contribuido a reducir los costos de transacción nacionales</p>	

Tipo	PNUD - OP	RBLAC	Gobierno	GEF	AECID
	<p>de oficinas nacionales ha otorgado eficiencia al programa (agilidad en la toma de decisiones, disposición de recursos, desembolsos, etc)</p> <p>1¿Se ha dado una práctica sistemática de seguimiento de los logros en base a outputs y en su caso, dicho seguimiento ha contribuido a mejorar la eficiencia del programa?</p>	<p>toma de decisiones, disposición de recursos, desembolsos, etc)</p> <p>¿Se ha dado una práctica sistemática de seguimiento de los logros en base a outputs y en su caso, dicho seguimiento ha contribuido a mejorar la eficiencia del programa?</p>	<p>En qué medida la asistencia técnica brindada para el acceso a instrumentos financieros, ha contribuido a reducir los costos de transacción nacionales</p> <p>¿Se ha dado una práctica sistemática de seguimiento de los logros en base a outputs y en su caso, dicho seguimiento ha contribuido a mejorar la eficiencia del programa?</p>		
Eficacia	La asistencia de PNUD a través de la facilitación del diálogo político ha logrado posicionar	La asistencia de PNUD a través de la facilitación del diálogo político ha logrado posicionar la temática climática en la agenda	La asistencia de PNUD a través de la facilitación del diálogo político ha logrado posicionar la temática climática en la agenda	¿Cuáles han sido los principales obstáculos así como los factores facilitadores que han limitado y/o potenciado	

Tipo	PNUD - OP	RBLAC	Gobierno	GEF	AECID
	<p>la temática climática en la agenda nacional? Nivel de atribución.</p> <p>¿El Programa ha facilitado espacios y/o niveles de coordinación interinstitucional (regional, sur-sur, internacional) en materia de cambio climático que han sido claves para el desempeño de los países en la materia?</p> <p>¿Cuáles han sido los principales obstáculos así como los factores facilitadores que han limitado y/o potenciado el</p>	<p>nacional?</p> <p>¿Cuáles han sido los principales obstáculos así como los factores facilitadores que han limitado y/o potenciado el logro de los resultados previstos? Cuáles son los principales logros; alianzas público privadas; gestión del conocimiento, etc Creen que se podrían haber previsto?</p>	<p>nacional? Si el PNUD no hubiera estado, donde estarían ustedes?</p> <p>Hasta qué punto el acceso de los países a los mercados de carbono y/u otros mecanismos/instrumentos (TACC) se han internalizado en las prácticas institucionales? ¿Cuáles son los principales cambios que pueden atribuirse al acceso a estos instrumentos? En qué ha cambiado su institución con esto, los tres cambios principales al acceso de estos instrumentos.</p> <p>¿El Programa ha facilitado espacios y/o niveles de coordinación interinstitucional (regional, sur-sur, internacional) en materia de cambio climático que han sido claves para el desempeño de los países en la materia? CUALES DE ESTAS ALIANZAS HAN SIDO</p>	<p>el logro de los resultados previstos?</p>	

Tipo	PNUD - OP	RBLAC	Gobierno	GEF	AECID
	<p>logro de los resultados previstos? Cuáles son los principales logros; alianzas público privadas; gestión del conocimiento, etc Creen que se podrían haber previsto?</p>		<p>CLAVES PARA USTEDES? ¿Cuáles han sido los principales obstáculos así como los factores facilitadores que han limitado y/o potenciado el logro de los resultados previstos? Cuáles son los principales logros; alianzas público privadas; gestión del conocimiento, etc Creen que se podrían haber previsto?</p>		
Sostenibilidad	<p>¿En qué medida se puede afirmar que la apropiación del Programa a nivel nacional puede asegurar o está asegurando la continuidad de los servicios que en materia climática se lograron con apoyo de la continuidad del Programa?</p>	<p>¿En qué medida se puede afirmar que la apropiación del Programa a nivel nacional puede asegurar o está asegurando la continuidad de los servicios que en materia climática se lograron con apoyo de la continuidad del Programa?</p>	<p>¿En qué medida se puede afirmar que la apropiación del Programa a nivel nacional puede asegurar o está asegurando la continuidad de los servicios que en materia climática se lograron con apoyo de la continuidad del Programa? Nivel de institucionalización gracias al programa; que elementos hacen a la institucionalidad y que pueden tener más o menos continuidad.</p>		

Tipo	PNUD - OP	RBLAC	Gobierno	GEF	AECID
			<p>Qué nivel de dependencia de los recursos del PNUD representa para los países asentar sus planes/políticas en materia climática.</p>		
<p>Aprendizaje estratégico y Valor agregado</p>	<p>¿Cuáles son las fortalezas del PNUD (frente a otras posibles de otras instituciones o agencias) para contribuir al avance del Desarrollo Sostenible?</p> <p>20 ¿Qué lecciones deben aplicarse al interior del PNUD en relación al área gestora del programa?</p>	<p>¿Cuáles son las fortalezas del PNUD (frente a otras posibles de otras instituciones o agencias) para contribuir al avance del Desarrollo Sostenible?</p> <p>¿Qué ha funcionado particularmente bien y puede ser considerado como base para un potencial relanzamiento del programa? QUE ES LO MAS DESTACADO</p> <p>20 ¿Qué lecciones deben aplicarse al interior del PNUD en relación al área gestora del programa?</p>	<p>¿Cuáles son las fortalezas del PNUD (frente a otras posibles de otras instituciones o agencias) para contribuir al avance del Desarrollo Sostenible?</p> <p>¿Qué ha funcionado particularmente bien y puede ser considerado como base para un potencial relanzamiento del programa? MEJORES PRÁCTICAS. VALOR REGIONAL</p>	<p>¿Cuáles son las fortalezas del PNUD (frente a otras posibles de otras instituciones o agencias) para contribuir al avance del Desarrollo Sostenible?</p>	<p>¿Cuáles son las fortalezas del PNUD (frente a otras posibles de otras instituciones o agencias) para contribuir al avance del Desarrollo Sostenible?</p>

