



Plan Nacional de
Adaptación al
Cambio Climático

LECCIONES APRENDIDAS

Proceso de formulación de proyectos de adaptación al cambio climático para solicitar recursos al Fondo Verde para el Clima

Elaborado por:

Alexandra Arévalo Espinosa
Fondo Acción-MinAmbiente

Libertad Ospina Maldonado
Fondo Acción-DNP

Jenny Grillo González
Fondo Acción

Bogotá D.C.
Mayo 2022

PROGRAMA DE PREPARACIÓN PARA LA ADAPTACIÓN
NACIONAL AL CAMBIO CLIMÁTICO
con apoyo del Fondo Verde del Clima

Apoyan



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

**Fondo
Acción**

Autores

Este producto es resultado del Programa de Preparación para la Adaptación Nacional al Cambio Climático, un programa financiado con recursos del Fondo Verde para el Clima (GCF por sus siglas en inglés).

Elaborado por

Alexandra Arévalo Espinosa, Libertad Ospina Maldonado y Jenny Grillo González

Colaboración de:

Fondo Acción

Pablo Devis Posada – Coordinador ambiental

María Margarita Fontecha Tirado – Coordinadora de desarrollo e incidencia en política pública

DNP

Paola Pulido Barrera – Coordinadora del Programa de Preparación para la Adaptación Nacional al Cambio Climático – PNACC

Citación sugerida: Arévalo, A., Grillo, J., & Ospina, L. (2022). Lecciones aprendidas: Proceso de formulación de proyectos de adaptación al cambio climático para solicitar recursos al Fondo Verde para el Clima. Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Bogotá: Programa de Preparación para la Adaptación Nacional al Cambio Climático. Disponible desde: <https://fondoaccion.org/2022/05/17/lecciones-aprendidas-pnacc/>

Contenido

| | |
|--|-----------|
| CAPÍTULO 1. Lecciones aprendidas del proceso precontractual | 12 |
| Elaboración de términos de referencia | 13 |
| Proceso de selección de firmas consultoras | 15 |
| Firma de contratos, convenios y cartas de compromiso | 17 |
| CAPÍTULO 2. Lecciones aprendidas del proceso de formulación de propuestas de financiamiento y notas concepto | 19 |
| Espacios de participación | 20 |
| Relacionamiento institucional | 23 |
| Selección y vinculación de entidades acreditadas | 24 |
| Principales productos (caso climático, teoría del cambio, análisis de vulnerabilidad, análisis de alternativas, viabilidad, estrategia financiera) | 27 |
| Retos de la supervisión | 30 |
| Conclusiones | 33 |
| Recomendaciones | 35 |

Lista de acrónimos

- **CN:** Nota concepto
- **DNP:** Departamento Nacional de Planeación
- **EA:** Entidad Acreditada
- **FP:** Propuesta de financiamiento
- **GCF:** Fondo Verde del Clima
- **NAP Readiness:** Programa de Preparación para la Adaptación Nacional al Cambio Climático
- **AND:** Autoridad Nacional Designada
- **NDC:** Contribución Nacional Determinada
- **PNACC:** Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático
- **RCD 4.5:** Trayectoria de concentración representativa

Índice de tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 1. Resumen del proceso de elaboración de los términos de referencia | 14 |
| Tabla 2. Resumen del proceso de selección de las firmas consultoras | 15 |
| Tabla 3. Resumen del proceso para la firma de contratos, convenios y cartas de compromiso | 17 |
| Tabla 4. Resumen del proceso de gestión de los espacios participativos | 20 |
| Tabla 5. Resumen de aciertos, retos y barreras y oportunidades de mejora del proceso | 23 |
| Tabla 6. Resumen del proceso de selección y vinculación de las entidades acreditadas | 25 |
| Tabla 7. Resumen del proceso de elaboración de los productos de las consultorías | 27 |
| Tabla 8. Resumen del proceso de supervisión de los contratos | 30 |

Definiciones

- **AUTORIDAD NACIONAL DESIGNADA (AND):** son entidades de Gobierno que sirven como el punto de articulación entre cada país y el GCF. Ellos proveen la visión estratégica del GCF en el país y son los responsables de comunicar las prioridades del país. Para Colombia, la AND es el Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- **CASO CLIMÁTICO:** es la justificación del proyecto respecto a una problemática generada por variaciones del clima, en la que se describen las necesidades de adaptación al cambio climático, los aspectos de vulnerabilidad que el proyecto plantea abordar y las formas de intervención propuestas. La elaboración del caso climático involucra tres fases: i) en el contexto de adaptación, establecer evidencias y ciencia climática creíble, una robusta evaluación de la exposición, impactos, vulnerabilidad y riesgo de desastre; ii) desarrollar un conjunto de intervenciones óptimas que, de manera colectiva y comprensiva, aborde los riesgos climáticos y maximice los beneficios del desarrollo sostenible, e iii) integrar las intervenciones en el contexto nacional e internacional de política y de toma de decisión.
- **ENTIDAD ACREDITADA (EA):** instituciones u organizaciones acreditadas ante el GCF para realizar una variedad de actividades tales como desarrollar y someter propuestas de financiamiento y supervisar la gestión e implementación de proyectos y programas. En el ámbito internacional se incluyen bancos de desarrollo internacionales, regionales, organizaciones de Naciones Unidas, organizaciones de desarrollo, ONG y entidades del sector privado. A la fecha, en Colombia hay dos entidades nacionales acreditadas que son el Fondo Acción y Findeter.
- **FIRMA CONSULTORA:** persona jurídica que presenta oferta a la invitación realizada en estos términos de referencia.
- **INTERLOCUTOR:** un individuo o autoridad designada por un país en desarrollo bajo la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, para cumplir todas

las funciones de una Autoridad Nacional Designada de manera temporal hasta designar dicha entidad.

- **NOTA CONCEPTO:** en el marco del Fondo Verde del Clima, una nota concepto es el formato de resumen de una propuesta proyecto, que cuenta con un estudio de prefactibilidad y que busca recibir retroalimentación del secretariado en relación con su alineación con los objetivos, políticas y criterios del Fondo.
- **PROPONENTE:** en el marco del Programa, se entiende por proponente a la entidad pública, privada, nacional o territorial que postuló su iniciativa de adaptación para participar al proceso de priorización, la cual fue seleccionada para apoyar su formulación por parte del Programa y posee los derechos de propiedad intelectual sobre el producto final.
- **PROPUESTA DE FINANCIAMIENTO:** es una plantilla para la presentación de proyectos ante el GCF, en la que se debe proveer la información que explique por qué un proyecto es la mejor opción para lograr los objetivos propuestos y su exitosa implementación. Las propuestas de financiamiento constituyen proyectos estructurados con estudios de factibilidad.
- **PROYECTO:** es una serie de actividades destinadas a lograr objetivos claramente especificados dentro de un período de tiempo determinado y con un presupuesto definido.

Introducción

La formulación de los proyectos de los cuales se obtuvieron las lecciones aprendidas fue realizada en el marco del Programa de Preparación para la Adaptación Nacional al Cambio Climático (en adelante el Programa), financiado por el Fondo Verde para el Clima (GCF, por sus siglas en inglés). El Programa es coordinado por las entidades que lideran el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC): el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente), la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM).

El Programa apoya al Gobierno nacional en su proceso de implementación del PNACC, con el fin de construir una economía resiliente y la realización de acciones de adaptación que permitan avanzar en el cumplimiento de la Contribución Nacional Determinada (NDC), definida en el marco del Acuerdo de París. También pretende abordar vacíos de conocimiento y crear capacidades para planificar, priorizar, implementar, monitorear y evaluar la efectividad y el impacto de las medidas de adaptación al cambio climático. Para esto, desde el Programa se consolidó una cartera de proyectos de adaptación, que incluyó la formulación de seis proyectos priorizados, encaminada a apalancar el acceso al financiamiento climático.

Como resultado de este proceso, se identificaron una serie de lecciones aprendidas y posibles recomendaciones que se resumen en este documento para brindar conocimiento adicional y práctico a futuros procesos de formulación de proyectos de adaptación al cambio climático, dirigidos al GCF o a otras fuentes de financiación internacional.

Esta colección de experiencias tiene como objetivo mostrar los diferentes momentos de la estructuración de proyectos del sector público y privado. En línea con lo anterior, se describen aciertos, retos, barreras y oportunidades de mejora organizados en dos grandes momentos de la ejecución del componente de proyectos del Programa: i) proceso contractual y ii) proceso de formulación. El primer momento contempla las etapas de elaboración de términos

de referencia, selección de firmas consultoras y la firma de contratos, convenios y cartas de compromiso. En el segundo momento, las lecciones aprendidas se desarrollan para las etapas de realización de espacios de participación, relacionamiento institucional, selección y vinculación de entidades acreditadas; elaboración de productos y supervisión de los contratos con las firmas consultoras. Cada una de las etapas mencionadas es caracterizada brevemente en el documento.

Al final del documento, se generan recomendaciones y conclusiones para cada uno de los grupos de actores clave identificados que pueden incidir en la formulación de proyectos de adaptación al cambio climático en el país.

Contexto

Los proyectos formulados fueron seleccionados a través de un proceso diseñado por el Programa que fue implementado con la participación de las entidades del PNACC. El proceso de selección de los proyectos, realizado a partir de una convocatoria nacional, se describe en el documento “Marco metodológico para la priorización de proyectos de adaptación al cambio climático”¹.

Uno de los resultados esperados del Programa era formular seis proyectos: dos a nivel de propuestas de financiamiento (*Funding proposals*) y cuatro como notas de concepto (*Concept notes*). Los proyectos que resultaron seleccionados como parte del proceso y sus entidades proponentes son los siguientes:

A nivel de propuesta de financiamiento (FP):

- 1. Escalamiento de medidas de Adaptación Basada en Ecosistemas (EbA)**, centradas en los sistemas productivos, los medios de vida y los servicios ecosistémicos de las comunidades más vulnerables de las llanuras inundables del río Magdalena. Propuesto por The Nature Conservancy (TNC) y la Fundación Alma.
- 2. Disminuyendo la vulnerabilidad al desabastecimiento de agua en Santa Marta, Ciénaga y Zona Bananera** con una estrategia combinada de AbE para contribuir a la regulación hídrica y el uso eficiente del agua por parte de pequeños agricultores. Propuesto por la Fundación ProSierra.

A nivel de nota concepto (CN):

- 1. Aumento de la resiliencia en el sector industrial lácteo** mediante el fortalecimiento de su capacidad de adaptación y la sostenibilidad de sus actividades. Propuesto por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- 2. Escuelas bioclimáticas**, que buscan la transformación en la región cafetera a través de la

¹ <https://fondoaccion.org/wp-content/uploads/2021/02/210219-marco-metodologico.pdf>

educación sobre el cambio climático y la infraestructura educativa resiliente. Propuesto por la gobernación de Caldas y el Nodo de cambio climático del Eje Cafetero.

3. Servicios de información climática para los procesos de toma de decisiones en materia de salud pública, sector agrícola y servicios ecosistémicos. Propuesto por la Universidad del Quindío.

4. Sostenibilidad Urbana del río Magdalena (SUMA), que desarrolla insumos técnicos, alternativas políticas y mecanismos de financiamiento para 11 ciudades ribereñas, para que fortalezcan sus procesos de adaptación con un enfoque ecosistémico. Propuesto por el PNUMA.

Objetivo

Este documento tiene por objeto compartir las lecciones aprendidas del proceso de formulación de proyectos de adaptación al cambio climático en el marco del apoyo del Programa de Preparación para la Adaptación Nacional al Cambio Climático, resaltando los aciertos, retos, barreras y las oportunidades de mejora, desde la reflexión y el análisis crítico de los factores que han podido afectar positiva o negativamente. Lo anterior con el fin de que sean utilizados en futuras ocasiones por actores interesados.

CAPÍTULO 1.

**Lecciones
aprendidas
del proceso
precontractual**

Elaboración de términos de referencia

Como requisito del Programa, el proceso para la selección de las firmas consultoras que realizarían la estructuración de los proyectos debía ser un proceso competitivo abierto y dirigido a firmas nacionales. Asimismo, se debían formular dos proyectos a nivel de propuestas de financiamiento y cuatro proyectos a nivel de nota concepto.

Teniendo en cuenta los tiempos del Programa y la complejidad en la formulación de los proyectos, se decidió iniciar con el proceso de selección de las firmas consultoras para la estructuración de las dos propuestas de financiamiento. De manera paralela al proceso de selección de las firmas consultoras que realizarían la estructuración, se estaba realizando el proceso de selección de los seis proyectos que se priorizarían.

El proceso de selección de las dos firmas (una por proyecto) debía iniciarse con anterioridad a que el proceso de selección de los proyectos priorizados se concluyera. Por lo anterior, en la elaboración de los términos de referencia de las firmas consultoras se dio relevancia a la experiencia general en la formulación de proyectos, sin exigir experiencia específica en ninguna temática particular asociado a algún proyecto.

Para tal fin, se definieron requisitos de experiencia en la elaboración de diferentes componentes de proyectos sobre temáticas amplias, que incluyeron proyectos ambientales, de desarrollo territorial o sectorial (para los sectores de agua potable, agropecuario) o de cambio climático y diseño de sistemas de información climática. Adicionalmente, se solicitaron perfiles de profesionales de los equipos de trabajo sobre temas generales de la formulación de proyectos, tales como coordinación, finanzas, gestión social y cooperación internacional, así como un líder temático.

Como aspectos a destacar, vale la pena indicar que en el mismo proceso se eligieron las dos firmas consultoras requeridas. También, como parte del desarrollo de los dos procesos de selección (tanto de las firmas como de los proyectos), se llevó a cabo un encuentro en el que los proponentes de las iniciativas preseleccionadas presentaron sus proyectos a las firmas consultoras preseleccionadas. En este espacio, proponentes y firmas tuvieron la oportunidad

de interactuar a través de preguntas orientadas a mejorar las propuestas técnicas y financieras de las firmas consultoras. De igual manera, se les solicitó a las firmas consultoras incluir su concepto para la selección de las iniciativas de proyectos, basándose en el análisis de los criterios de inversión del GCF. Estos conceptos fueron utilizados por las entidades del PNACC como criterio adicional para la selección de los proyectos. Por su parte, a los proponentes se les preguntó cuál de las firmas consideraban que había tenido mejor comprensión de sus proyectos y esta respuesta se incluyó como un criterio en la calificación de las propuestas.

Con respecto al proceso de elaboración de los términos de referencia para las cuatro notas concepto, el proceso se simplificó mucho más debido a dos aspectos: se utilizaron como base los términos de referencia para las propuestas de financiamiento, además de que los proyectos a formular a nivel de nota concepto ya estaban seleccionados.

El resumen de los aciertos, retos y oportunidades del proceso se encuentra en la Tabla 1.

Tabla 1. Resumen del proceso de elaboración de los términos de referencia

| | |
|-----------------|--|
| Aciertos | <p>Requisitos de experiencia flexibles para elegir a firmas consultoras que tengan la capacidad de formular cualquiera de los proyectos preseleccionados. A través de la utilización de criterios amplios para la evaluación de la experiencia de las firmas consultoras en los términos de referencia, fue posible elegir de manera simultánea dos firmas consultoras para los dos proyectos a estructurar a nivel de propuesta de financiamiento, ambas capacitadas y con experiencia en las temáticas seleccionadas.</p> |
| | <p>Términos de referencia con un alto grado de detalle frente al contenido de los productos y descripción de actividades en línea con los formatos del GCF. Construir TdR que incluyeran información puntual sobre el alcance de cada producto y las actividades mínimas requeridas permitió que las firmas consultoras entregaran productos que facilitaran diligenciar de manera clara y coherente los formularios de Notas Concepto y Propuestas de financiamiento.</p> |
| | <p>Uso de la información de línea base de los proyectos para el proceso de selección de las firmas consultoras. La información técnica suministrada por los proponentes de los proyectos para el proceso de selección fue utilizada para que las firmas consultoras comprendieran las ideas de los proyectos y prepararan sus propuestas con base en ellas.</p> |
| | <p>Vinculación de proponentes en la elaboración de los TdR para las notas de concepto. En la elaboración de los TdR de los CN, se incluyeron productos técnicos de diagnóstico para conformar la línea base de cada uno de los proyectos. Para definir el alcance de estos productos, se vincularon a los proponentes, quienes brindaron orientaciones según sus necesidades específicas del contexto en el que se desarrolla cada proyecto. Uno de estos casos fue la construcción de un análisis de vulnerabilidad empresarial para el sector industrial lácteo, que permitió que el sector dispusiera de una primera aproximación para entender su vulnerabilidad frente al cambio climático y que, además, generó insumos que nutrieron el diagrama causal de la problemática, la teoría del cambio y la definición de alternativas de solución del proyecto.</p> |

| | |
|--------------------------------|---|
| Retos y barreras | Construcción de TdR articulados con los retos que trajo la pandemia por el COVID-19. Los TdR de las notas concepto se construyeron a inicios de la pandemia, situación que dificultó establecer tiempos y actividades fijas, esto teniendo en cuenta la alta incertidumbre frente a las nuevas realidades derivadas de la pandemia; por ello, fue necesario incluir cláusulas que flexibilizaron tiempos de entregas y metodologías alternativas o virtuales de participación de actores o salidas de campo. |
| Oportunidades de mejora | Prever que el tiempo de cada proceso contractual varía según condiciones externas. En la convocatoria realizada con el fin de seleccionar las firmas consultoras para las cuatro notas de concepto, inicialmente se propuso la elaboración de los TdR para elegir dos firmas consultoras que estructurarán dos proyectos cada una. Los proyectos fueron agrupados según el énfasis hacia el sector público o privado con el fin de generar algunas variaciones consistentes en los TdR. Este proceso resultó desierto debido a que los consultores que se presentaron no contaban con la experiencia mínima requerida sobre las temáticas de los dos proyectos, sino solo de uno de ellos. A partir de esto, se definió realizar cuatro procesos precontractuales para cada uno de los proyectos de manera separada, lo que generó retrasos importantes en los tiempos planeados. Se recomienda entonces realizar procesos aparte, con TdR específicos para cada proyecto y ajustados a sus temáticas. |

Proceso de selección de firmas consultoras

El proceso de selección de las firmas consultoras se realizó para cada uno de los seis proyectos en formulación y se llevó a cabo de manera conjunta con las entidades del PNACC. En algunos casos, el proceso no tardó más de dos meses, pero en otros, fue necesario contar con más de seis meses, debido a que se surtieron varias veces los procesos, realizando ajustes en cuanto al nivel de exigencia de los términos frente a la experiencia solicitada.

El resumen de los aciertos, retos y oportunidades del proceso se encuentra en la Tabla 2.

Tabla 2. Resumen del proceso de selección de las firmas consultoras

| | |
|--|---|
| Aciertos Aciertos | Generación de un espacio de encuentro entre proponentes y consultores. La realización del encuentro entre proponentes y consultores fue útil para que los consultores despejaran dudas sobre la comprensión de las ideas de los proyectos a formular, así como para conocer su concepto sobre las fortalezas y debilidades de los mismos con base en los seis criterios de inversión del GCF. Criterios de evaluación para la selección de las firmas consultoras para los FP. Con la evaluación de las propuestas técnicas remitidas por las firmas consultoras preseleccionadas se valoraron fortalezas y experiencia frente a todos los proyectos preseleccionados, esto permitió seleccionar a las firmas consultoras para los dos proyectos a través de un mismo proceso de selección. En este proceso también se valoraron aspectos necesarios para la formulación, que incluyeron el conocimiento de adaptación al cambio climático y temáticas particulares de los proyectos; el reconocimiento de fortalezas y debilidades de los consultores y las formas propuestas para gestionarlas, y la identificación de debilidades y fortalezas de cada proyecto que debían ser consideradas durante la estructuración. Todo esto contribuyó a que los consultores seleccionados contaran con las herramientas necesarias para estructurar los proyectos seleccionados. Por otro lado, la asignación de los proyectos a cada consultor se basó en la mayor afinidad entre la experiencia evaluada y los temas de los proyectos. Además, se identificó la afinidad mutua entre consultores y proyectos a partir de las respuestas dadas en encuentro de proponentes y firmas consultoras mencionadas antes. |
|--|---|

| | |
|---------------------------------------|--|
| <p>Acientos</p> | <p>Conformación de un comité evaluador. Para adelantar el proceso de evaluación y selección de las firmas consultoras que realizaron la formulación de los proyectos a nivel de propuesta de financiamiento y nota concepto, se conformó un comité de evaluación constituido por miembros de distintas entidades, (DNP, MinAmbiente y Fondo Acción). Este comité realizó la evaluación de las propuestas técnicas y económicas remitidas por las firmas y emitió un resultado final. Para ello, el equipo del Programa elaboró varias herramientas que permitieron hacer la evaluación a través de unos criterios establecidos junto con una guía para su implementación; asimismo, se hizo uso de calificaciones cuantitativas y cualitativas que permitieron que el proceso fuera transparente y preciso. Realizar este proceso aseguró que la decisión fuera tomada a través de un equipo multidisciplinario de diferentes entidades, permitiendo tener una mirada más amplia de los diferentes criterios y llegar a acuerdos que podían ser acogidos por todas las entidades. Finalmente, reflejó un proceso técnico, equitativo y transparente.</p> |
| <p>Retos y barreras</p> | <p>Limitada disponibilidad de firmas consultoras con experiencia en formulación de proyectos para fuentes internacionales. Para algunos proyectos, no fue posible contratar a firmas consultoras con experiencia en formulación de proyectos para fuentes internacionales, sino solo de proyectos para fuentes nacionales, que son menos exigentes. Esto dificultó la elaboración de los productos de manera acorde con los estándares del GCF, haciendo, a su vez, que se requiriera un mayor esfuerzo para la supervisión.</p> <p>Falta de experiencia de las firmas consultoras en formulación de proyectos de adaptación al cambio climático. De manera inicial, se generaron TdR muy rigurosos frente a los requerimientos de los proyectos y los formatos del GCF, con la idea de asegurar que se eligieran las firmas consultoras más idóneas para llevar estos procesos y con bagaje específico en cambio climático. No obstante, uno de los procesos de convocatoria tuvo que ser declarado como desierto, porque ninguna de las empresas contaba con tal experiencia. Frente a ello, fue necesario flexibilizar los TdR y ajustarlos de acuerdo con la oferta técnica y de capacidades actuales del país.</p> <p>Tiempos limitados para surtir procesos complejos de selección de firmas consultoras. El Programa tenía como meta realizar de manera eficiente la selección de las seis firmas consultoras para formular los proyectos a seleccionar, este proceso implicó de manera general dos fases: la evaluación de requisitos habilitantes que permitiera establecer una lista corta de entidades, y la revisión y evaluación de propuestas técnicas y económicas. En esta segunda fase se evaluó también la experiencia de los equipos de profesionales que proponía cada firma consultora. El proceso de evaluación para esta fase tomó cerca de cuatro meses, tiempo que se restó al proceso de formulación.</p> <p>Tiempos planeados vs. disponibilidad de tiempo de las entidades acompañantes en los procesos. Realizar procesos multiactor en donde se buscaba la participación y aprobación de las entidades del PNACC implicó la ampliación de los tiempos planeados, esto teniendo en cuenta que cada entidad tiene sus propias prioridades y dinámicas, y necesariamente no cuenta con personal disponible para atender estos procesos.</p> |
| <p>Oportunidades de mejora</p> | <p>Tiempos y épocas en las cuales realizar los procesos de convocatoria. Uno de los procesos de convocatoria fue declarado desierto dos veces, generando una alteración importante en el cronograma planeado. Este desfase llevó a que se coincidiera con las fechas de fin de año, en donde las entidades entran en vacaciones, situación que implicó más tiempo para la fase de selección de firmas consultoras, restando tiempos a los procesos de formulación.</p> |

Oportunidades de mejora

Forma de evaluación de los profesionales de los equipos. Uno de los criterios para la evaluación de las firmas consultoras para los FP fue la evaluación de la experiencia profesional de los integrantes del equipo consultor. En esta evaluación se asignaron puntajes al tiempo total de experiencia de los profesionales postulados. Esta metodología requirió una alta dedicación de tiempo para revisar toda la experiencia válida de cinco profesionales por propuesta, algunos de los cuales contaban hasta con 30 años de experiencia. En el proceso posterior de las notas conceptuales, la experiencia de los profesionales de los equipos se analizó como requisito habilitante, lo que hizo mucho más eficiente su evaluación, pues solo se verificó que cumplieran los requisitos sin calificar el tiempo total de experiencia válida.

Firma de contratos, convenios y cartas de compromiso

Una vez seleccionadas y aprobadas las firmas consultoras para la formulación de proyectos, se procedió con la formalización de los contratos con Fondo Acción como implementador del Programa. Lo anterior implicó el envío de documentos de carácter jurídico y administrativo por parte de las firmas consultoras, la revisión por parte del área jurídica de Fondo Acción, y las firmas de dichos contratos con la suscripción de pólizas de cumplimiento y calidad.

Por otra parte, la formalización de la vinculación de las entidades proponentes a la formulación de los proyectos se realizó mediante la firma de convenios, para el caso de las propuestas de financiamiento y de cartas de compromiso para las notas concepto.

El resumen de los aciertos, retos y oportunidades del proceso se encuentra en la Tabla 3.

Tabla 3. Resumen del proceso para la firma de contratos, convenios y cartas de compromiso

Aciertos

Validación de requisitos administrativos y legales y elaboración de contratos. El proceso de recopilación y verificación de los documentos legales remitidos por las firmas consultoras para la elaboración de los contratos fue soportado por un grupo competente de profesionales del área jurídica y administrativa del Fondo Acción que acompañó y garantizó todo el proceso. Por su parte, la redacción del contrato se basó en el contenido de los términos de referencia, dando cuenta de la claridad de los alcances de los productos, y la especificidad en los compromisos, plazos de pago y otras obligaciones.

Convenios tripartitos suscritos para propuestas de financiamiento. La elaboración de convenios tripartitos suscritos por los consultores, los proponentes de las propuestas de financiamiento y el Fondo Acción resultó útil para formalizar la participación de los proponentes durante la ejecución de los contratos de formulación. Además, estos convenios incluyeron compromisos de gestión posterior a la terminación de los contratos para el envío de los proyectos al GFC, que quedarán a cargo de los proponentes (entidades acreditadas una vez vinculadas) con el seguimiento del Fondo Acción.

| | |
|---------------------------------------|---|
| <p>Aciertos</p> | <p>Firma de cartas de compromiso por parte de proponentes de notas concepto. Para el caso de las notas concepto, se optó por la firma de cartas de compromiso por los representantes legales de las entidades proponentes; en estas cartas se consignó información sobre los compromisos esperados, la participación activa y la asignación de interlocutores con una dedicación estimada para las tareas relacionadas con el proceso de formulación del proyecto.</p> |
| <p>Retos y barreras</p> | <p>Los tiempos de revisión y firma de algunos convenios y cartas de compromiso entre Fondo Acción y las entidades proponentes fueron significativamente altos. Lo anterior teniendo en cuenta que los proponentes del sector público cuentan con procesos administrativos y jurídicos más largos que una entidad privada o no gubernamental.</p> |
| <p>Oportunidades de mejora</p> | <p>Considerar un mecanismo para incluir en estos convenios o cartas de compromiso a las entidades acreditadas que fueron seleccionadas para estos proyectos. Esto implicaría desarrollar el proceso de selección de EA de manera paralela, para que quedaran vinculadas desde el inicio del proceso y en los procesos de formalización.</p> |

CAPÍTULO 2.

Lecciones aprendidas del proceso de formulación de propuestas de financiamiento y notas concepto

Espacios de participación

El involucramiento de actores resultó muy importante en la formulación de los proyectos. Particularmente, en los términos de referencia, se plantearon dos tipos de estrategias de vinculación con actores y mecanismos participativos. Por un lado, para los proyectos a nivel de nota concepto, se solicitó que las firmas consultoras realizaran talleres de fortalecimiento de capacidades a las entidades públicas, privadas, no gubernamentales y de la sociedad civil, acerca de la gestión de proyectos de cambio climático en general y en temáticas asociadas a su proyecto en concreto. Por otro lado, de manera general para los seis proyectos, se estableció que la construcción de ciertos productos, tales como análisis de vulnerabilidad, teoría del cambio y análisis de alternativas, se llevaran a cabo mediante la aplicación de metodologías participativas y de socialización de resultados. Esto tuvo el fin de incorporar visiones territoriales y sectoriales.

El resumen de los aciertos, retos y oportunidades del proceso se encuentra en la Tabla 4.

Tabla 4. Resumen del proceso de gestión de los espacios participativos

| | |
|-----------------|---|
| Aciertos | Alta participación en talleres de fortalecimiento de capacidades. La formulación de proyectos propició múltiples espacios de participación de actores estratégicos. En estos espacios se realizó la socialización del proyecto en cada fase de formulación y se recogieron los aportes desde los sectores y territorios; adicionalmente, se generó una base de actores estratégicos que se mantuvieron involucrados a lo largo del proceso. Durante estos espacios de participación, incidieron más de 700 personas de 90 entidades, obteniendo más de 85% de aceptabilidad en las calificaciones de percepción de los espacios. |
| | Construcción participativa de la teoría del cambio. Los espacios de participación multiactor son claves en la construcción de la Teoría del Cambio (ToC), ya que aportan a identificar las barreras, pero también a encontrar las oportunidades del cambio climático. |

Aciertos

Creación de herramientas de aprendizaje innovadoras y duraderas. Una de las estrategias para la realización de los talleres de fortalecimiento de capacidades fue el desarrollo de una herramienta asincrónica de aprendizaje virtual a partir de una plataforma estructurada en tres cursos: i) Gestión integral del cambio climático, ii) Teoría del cambio y Marco lógico y iii) manejo de bases de datos de información meteorológica. La totalidad de contenidos de esta plataforma de aprendizaje, así como las lecturas complementarias desarrolladas por la consultoría, fue validada por el comité de supervisión y el proponente (Universidad del Quindío). Este se consideró como una innovación tecnológica, ya que permitió tener a disposición información valiosa que puede ser compartida de manera permanente con diferentes actores y utilizada por diferentes entidades. En particular, se está evaluando la incorporación de esta plataforma como un elemento en la Herramienta de Acción Climática², que también fue una de las herramientas tecnológicas apoyadas en el marco del Programa.

Talleres de fortalecimiento de capacidades. Los temas de adaptación al cambio climático para actores del sector lácteo fue una de las necesidades que se atendió a través de los talleres de fortalecimiento de capacidades en el marco de la estructuración de dicho proyecto. Como resultado, se obtuvo una mejora sustancial en la comprensión de los temas de riesgo climático y en la formulación de proyectos de adaptación. En el caso del proyecto Escuelas Bioclimáticas, los talleres aportaron información relevante sobre el contexto de cambio climático regional a los actores protagónicos, mientras que, en el proyecto de Plataforma de servicios climáticos, el enfoque de manejo de base de datos para el análisis de la variabilidad climática fue un valor agregado para los participantes.

Evaluación de conocimientos a partir de los talleres de fortalecimiento de capacidades. La evaluación de conocimientos de los participantes antes y después de los talleres de capacidades evidenció una mejora sustancial en el entendimiento y la comprensión de los temas de riesgo climático, planeación territorial y formulación de proyectos de adaptación por parte de los asistentes a los espacios.

La salida de campo. Pese al contexto actual de pandemia de COVID-19, se realizaron las salidas de campo asegurando las condiciones de bioseguridad, con el fin de que, a través de estos espacios, se asegurara un mayor entendimiento de las problemáticas climáticas a abordar en los proyectos. Adicionalmente, también permitieron validar la información secundaria recopilada y complementarla, así como evidenciar factores sociales como situaciones de orden público, de acceso y receptividad de las entidades y población que no es posible analizar cuando el proyecto se formula de manera remota. De esta manera, la salida de campo fue fundamental para obtener mejores resultados tanto en la parte de diagnóstico del proyecto como en la exploración de la viabilidad de las alternativas de solución.

La participación y realización de ponencias y presentaciones de los proyectos en espacios amplios de encuentros, foros o simposios es acertado, debido a que son espacios de confluencia de actores territoriales privados, académicos e institucionales, previamente identificados como clave para la formulación e implementación del proyecto. Se logra no solo socializar los resultados obtenidos hasta el momento en la formulación del proyecto, sino establecer un diálogo presencial con tomadores de decisiones públicos relevantes para la cofinanciación, y conocer otras experiencias vigentes en el país en las acciones contra el cambio climático, que pueden ser capital humano importante para la puesta en marcha del proyecto.

² <https://accionclimatica.minambiente.gov.co/>

| | |
|------------------------------------|--|
| Retos y barreras | <p>Se requiere una mayor profundización y mayor difusión de los procesos de fortalecimiento de capacidades. Durante los talleres se observó que los actores de entidades públicas locales aún evidencian una necesidad de conocimientos y sensibilidad sobre los impactos del cambio climático en el territorio, así como mayor claridad a la hora de estructurar el problema climático.</p> |
| | <p>Desconocimiento de herramientas virtuales y bajo acceso a la tecnología. La construcción de los talleres de fortalecimiento de capacidades implicó un reto en cuanto a la restricción de eventos presenciales que fueron reemplazados por los espacios virtuales, generando que los expositores aprendieran a utilizar nuevas herramientas virtuales para reunir a muchas personas con diferentes capacidades. Igualmente, la metodología y logística de los talleres debía ser muy bien planeada para poder dar alcance a las necesidades de los participantes y lograr cada uno de los objetivos en espacios de tiempo limitados.</p> |
| | <p>Adopción de protocolos de bioseguridad en contexto de pandemia por COVID-19. Realizar salidas de campo para la recolección de información y socialización de los proyectos implicó adoptar nuevas medidas con el fin de implementar los protocolos de bioseguridad en distintos espacios de participación presencial. Esta situación implicó la implementación de nuevas metodologías, definición de nuevos espacios de encuentro, aumento de costos en transporte y elementos de protección personal, y diligenciamiento de formatos de seguimiento y evaluación de síntomas. Todas las anteriores eran acciones necesarias para asegurar el bienestar de los consultores y de la comunidad, pero que implicaban un aumento de tiempo y de recursos económicos.</p> |
| Oportunidades de mejora | <p>Necesidad de manejar tecnologías de la información y la comunicación para propiciar trabajo virtual y colaborativo. La modernidad, la dinámica de trabajo remoto potenciada por la pandemia del COVID-19 y la cuarentena impulsa a que las firmas de consultoría estén más familiarizadas e, inclusive, que dominen tecnologías de la información y la comunicación para facilitar ambientes de trabajo virtuales y colaborativos. En la medida en que se mejoren las capacidades en el uso de herramientas tecnológicas por parte de las firmas consultoras, se mejorarán considerablemente la dinámica y los resultados de los espacios de participación virtuales.</p> |

Relacionamiento institucional

Al inicio de los contratos con las firmas consultoras para la formulación de los proyectos, se realizó la conformación de comités de supervisión compuesto por interlocutores de Fondo Acción, MinAmbiente y DNP. El rol de estos comités de supervisión era revisar y aprobar los productos y participar activamente en reuniones de seguimiento y mesas técnicas de trabajo para apoyar la formulación. En este proceso, las entidades proponentes también se involucraron de manera activa en estas actividades.

La interacción con las entidades públicas que conformaron los comités de supervisión implicó el diálogo y la discusión colectiva de lineamientos técnicos, administrativos y de gestión de los proyectos.

El resumen de los aciertos, retos y oportunidades de este proceso se encuentra en la Tabla 5.

Tabla 5. Resumen de aciertos, retos y barreras y oportunidades de mejora del proceso

| | |
|-------------------------|---|
| Aciertos | Rol de coordinación de las especialistas de proyectos en el relacionamiento interinstitucional. Iniciar el relacionamiento y comunicación con las entidades y actores de las tres partes (proponentes, consultores y comité de supervisión), desde el comienzo del contrato con las firmas consultoras, resultó una labor clave de las especialistas de proyectos del equipo del Programa, así como liderar las reuniones de inicio y la concertación de acuerdos y la dinámica de trabajo. |
| | Relacionamiento con actores institucionales externos. La comunicación también se dio hacia interlocutores externos y otros actores protagónicos para la formulación de los proyectos, lo cual implicó definir los canales efectivos de comunicación en el ámbito nacional, subnacional y territorial; la anticipación y debida planeación en las convocatorias a espacios adicionales de reuniones y mesas técnicas; el lenguaje para la comunicación asertiva, y la coordinación desde el comité de supervisión fueron aspectos clave a destacar. |
| | Inclusión de los proyectos del Programa en la cartera nacional para el GCF. Un logro importante de la gestión del Programa con el DNP como Autoridad Nacional Designada y las demás entidades del cuerpo colegiado fue la inclusión de los seis proyectos del Programa en la cartera nacional para el GCF, así como la inclusión de las dos propuestas de financiamiento en el Programa país 2020-2023. Esto con el fin de facilitar la futura gestión de los proyectos en las etapas siguientes. |
| Retos y barreras | Algunos hechos extraordinarios afectaron el acompañamiento continuo de los interlocutores. Un ejemplo de esto fue la ocurrencia de emergencias naturales que tuvieron que ser atendidas en su función misional y el paro nacional en Colombia durante el primer semestre de 2021 por parte de los representantes de la gobernación de Caldas y Corpocaldas. |

| | |
|--------------------------------|--|
| Retos y barreras | <p>Limitaciones en la participación y disponibilidad de los representantes de las entidades proponentes en la formulación del proyecto. Cambios internos de cada entidad disminuyeron la calidad y continuidad en la participación de los interlocutores con quienes se requirieron repetidos empalmes. Una de las razones está asociada a que los profesionales vinculados se encuentran en cargos provisionales o son contratistas, por lo que se presentan vacíos o dificultades en los procesos de renovación contractual. Otro aspecto está más relacionado con la sobrecarga laboral en las entidades públicas, ampliando las funciones de cada profesional. Concertar reuniones oportunas de empalme para conocer el contexto y antecedentes del proyecto con profesionales salientes y entrantes, así como el envío de solicitudes formales de información fueron algunas alternativas para superar esta barrera, posibilitando el intercambio de conocimiento y motivación de compromiso alrededor de la formulación del proyecto.</p> |
| | <p>Participación de entidades nacionales. En algunos momentos se identificó la necesidad de vincular a entidades adicionales en el proceso de formulación; por ejemplo, los ministerios cabeza de sector que lideran los temas de los proyectos son esenciales para la validación de los proyectos. Sin embargo, dado que se priorizó la participación de los locales, solo se contó con la participación esporádica de algunas entidades nacionales que no tenían continuidad en el proceso y, por lo tanto, se dificultaba con ellos la comprensión de la propuesta integral de los proyectos.</p> |
| | <p>Cartas de respaldo financiero. El proceso de gestión de cofinanciadores para las FP presentó retos a nivel de consolidación de las alianzas y compromisos. En el caso de los actores del sector público, es imposible comprometer recursos a vigencias futuras, ya que los programas y planes de desarrollo territoriales tienen una vigencia de solo cuatro años y es posible que en el momento de implementación del proyecto hayan ocurrido cambios en alcaldes o funcionarios, así como sus prioridades en la inversión.</p> |
| Oportunidades de mejora | <p>El relacionamiento constante con diferentes actores requiere de liderazgo para propiciar el diálogo entre todas las partes, asignar responsabilidades y acordar compromisos. Esto es un factor de éxito en la supervisión de las consultorías para la formulación de los proyectos. En el marco de la revisión de productos, es importante definir reglas de juego iniciales en términos de plazos para realizar las observaciones versus la disponibilidad de los actores, así como las metodologías para realizar las tareas acordadas. Esto depende, en gran medida, del nivel técnico del equipo de trabajo de la entidad proponente, número de integrantes del equipo de trabajo y dedicación específica para el proceso de formulación.</p> |

Selección y vinculación de entidades acreditadas

La vinculación de las entidades acreditadas (EA) a los proyectos en formulación es un requisito indispensable para garantizar la gestión del proyecto y su presentación ante el GCF. Acompañar el proceso de selección de estas entidades acreditadas y su validación con las entidades del PNACC era uno de los requisitos del Programa.

La elección de las EA para los proyectos se realizó en dos fases, la primera para las dos propuestas de financiamiento, y la segunda, para las cuatro notas concepto. Las dos fases tuvieron

en común unos pasos generales, pero se diferenciaron en actividades específicas acordes con la respuesta de las entidades acreditadas. En este proceso se contó con el liderazgo del DNP y el MinAmbiente como entidades del PNACC, líderes del componente de proyectos del Programa.

Se hicieron acuerdos de las profesionales del Programa para mantener la confidencialidad del proceso frente al Fondo Acción, por ser a la vez la entidad implementadora del Programa y una entidad acreditada con interés de participar en el proceso de selección. Adicionalmente, para mantener la objetividad y transparencia en la selección, profesionales delegados del DNP y MinAmbiente participaron activamente en el seguimiento y las decisiones del proceso.

El resumen de aciertos, retos y barreras y oportunidades de mejora de este proceso se encuentran en la Tabla 6.

Tabla 6. Resumen del proceso de selección y vinculación de las entidades acreditadas

| | |
|-------------------------|---|
| Aciertos | Vinculación de la entidad acreditada (EA) para todos los proyectos. El diseño y puesta en marcha de todo el proceso, que no había sido realizado antes en Colombia, tuvo como logro principal haber conseguido entidades acreditadas para los seis proyectos, lo que garantiza la viabilidad para su presentación posterior ante el GCF. |
| | Búsqueda de EA acorde con las características de cada proyecto. Como aspectos claves de este proceso se destacan la búsqueda de EA con niveles de acreditación acordes con las características de los proyectos, la inclusión de criterios sobre los temas de experiencia de las EA y su presencia local, así como la realización de reuniones bilaterales para resolver dudas de las EA que expresaron interés. Esto garantizó una mejor alineación entre las EA y los proyectos de su interés. |
| | Involucramiento activo de la EA en la formulación del proyecto. Una vez fueron seleccionadas las EA, se promovió su vinculación a la supervisión de cada contrato de estructuración de los proyectos. De este modo, fue posible que sus aportes y sugerencias fueran incluidas en los productos de las consultorías. Fue clave que se remitieran al interlocutor de las EA, de manera oportuna, los productos previamente aprobados, los términos de referencia y otra información relevante para asegurar la comprensión sobre el alcance de cada proyecto y sus avances en la formulación. |
| | Orientaciones de las EA respecto a los requerimientos del GCF. Teniendo en cuenta que son la EA las que mantienen un contacto directo con el GCF en el proceso de la gestión de los proyectos, su participación durante la formulación de los proyectos fue fundamental, ya que ellas ayudaron a transmitir las últimas decisiones o requerimientos clave del fondo a partir de experiencias previas. Gran parte de esta información no se encuentra en las guías o lineamientos emitidos para tal fin. |
| Retos y barreras | Requerimientos específicos de EA de carácter financiero. Se realizaron reuniones con algunas EA, que corresponden a entidades financieras, las cuales expresaron que su participación como EA de los proyectos estaba condicionada a que se diseñaran operaciones de crédito asociadas a los proyectos; como esto no se tenía contemplado para los proyectos, dado que no están dirigidos de forma específica a actividades que generen rentabilidad, no fue posible la vinculación de ninguna entidad de este tipo. |

Retos y barreras

Las necesidades de adaptación de los proyectos seleccionados están íntimamente ligados a las capacidades de las comunidades y territorios en donde están ubicados. Esto implicó que muchas de las alternativas de solución de los proyectos están relacionadas con procesos de fortalecimiento de capacidades u otras actividades que no necesariamente están ligadas al desarrollo de actividades económicas. Lo anterior restringió la posibilidad de incorporar modelos financieros con esquemas reembolsables, dejando por fuera la posibilidad de vincular EA de carácter financiero y abriendo la posibilidad de acceder a otras fuentes de recursos.

Baja disposición de las EA para vincularse a los proyectos. En el proceso de selección de las EA, el Programa tuvo la oportunidad de interactuar con diferentes entidades acreditadas y evidenciar una serie de barreras y limitaciones para su vinculación. Ejemplo de esto son: i) la falta de alineación entre las prioridades de planeación de las EA frente a las temáticas priorizadas en los proyectos seleccionados; ii) las EA prefieren proyectos con altos montos de financiación, argumentando que el proceso con GCF puede ser muy largo y que la relación de esfuerzo versus logro puede ser no beneficiosa; iii) las EA en general no disponen de recursos económicos y humanos suficientes para continuar con la formulación de los proyectos. Por su parte, en las EA de carácter nacional, a excepción del Fondo Acción, aún existen limitaciones de carácter jurídico para su formalización y operación efectiva como EA.

Lineamientos para la gestión de proyectos provenientes de un Readiness. Aunque Colombia ha venido trabajando en la definición de lineamientos y orientaciones para los actores interesados en postular proyectos ante el GCF, los proyectos del Programa no aplicaban enteramente a estas condiciones. Esto requirió, en conjunto con la AND, definir procesos alternativos, ajustar procesos existentes y socializarlos con las EA.

Atender recomendaciones de la EA para la construcción del caso climático. A partir de la interacción con la EA se identificaron requerimientos adicionales de información para uno de los proyectos. Este consistió en contar con el análisis de tendencias de las series de precipitación y temperatura para escenarios basados en el RCP 4.5, lo que implicó la elaboración de estudios adicionales no contemplados en los TdR, lo cual solo fue posible a través de nuevos acuerdos con los consultores y adiciones en tiempos y recursos a los contratos.

Oportunidades de mejora

Se recomienda realizar el proceso de selección de la entidad acreditada una vez se tengan identificados los proyectos a ser formulados. Esto debido a que el proceso de selección y vinculación de las EA, en algunos casos, fue muy largo y complejo, impidiendo que esta pudiera apoyar la construcción de los componentes del proyecto desde el inicio. De igual forma, en algunos de los proyectos hubo temáticas que quedaron pendientes por desarrollar debido a la ausencia de lineamientos e información que debía ser suministrada por la EA.

Durante el proceso de selección de la EA, los proponentes realizaron la presentación de sus proyectos. En este proceso se identificó que los proponentes, principalmente de carácter territorial, deben continuar fortaleciendo sus capacidades a la hora de exponer sus proyectos, enfocando su propuesta en el caso climático, los aspectos de vulnerabilidad y riesgos climáticos, y en cómo el proyecto puede generar beneficios articulados con las líneas estratégicas de las EA.

Principales productos (caso climático, teoría del cambio, análisis de vulnerabilidad, análisis de alternativas, viabilidad, estrategia financiera)

El proceso de elaboración de los proyectos se realizó teniendo como base los productos establecidos en los TdR, que, a su vez, fueron construidos a partir de guías y documentos del GCF sobre elaboración y presentación de proyectos. De manera general, cada producto contaba con una descripción sobre su contenido mínimo, alcance, subproductos y actividades a realizar.

Los productos que constituyeron un mayor reto fueron el caso climático, la teoría del cambio y la estrategia financiera, sin embargo, otros productos, como los estudios de pre y factibilidad, fueron el eje central de la formulación.

A continuación, se resaltan los aciertos del equipo frente a las metodologías y mecanismos en la elaboración de los productos, los retos que genera no contar con lineamientos detallados y claros desde el GCF, y las oportunidades de mejora para los sectores y territorios frente a la generación de información que permita comprender mejor las necesidades de adaptación y los retos que esto conlleva (Tabla 7).

Tabla 7. Resumen del proceso de elaboración de los productos de las consultorías

| | |
|-----------------|---|
| Aciertos | Acuerdos y metodologías de trabajo previos para evitar reprocesos en la elaboración de productos. Durante la elaboración de productos estratégicos, como los análisis de vulnerabilidad, conceptualización del proyecto y estudio de prefactibilidad, se implementaron las siguientes acciones clave: revisión anticipada de las tablas de contenido y la realización de acuerdos; definición y concertación de los alcances con base en los términos de referencia, y verificación de la metodología propuesta por el consultor de manera previa a la entrega del producto. De esta manera, fue posible prevenir reprocesos importantes a estos productos y tomar decisiones conceptuales y metodológicas determinantes con la participación activa de los proponentes y comité de supervisión. |
| | Elaboración de teoría del cambio de manera participativa. La construcción del producto de conceptualización del proyecto implicó la realización de talleres de Teoría del Cambio, los cuales contaron con participación significativa de actores protagónicos que aportaron insumos de importancia para perfilar el caso climático, los objetivos del proyecto y el cambio esperado. Este ejercicio se alimentó de los resultados de mesas técnicas internas realizadas entre proponentes, entidad acreditada, comité de supervisión y consultor, en las cuales se discutió y se definió el problema central y las causas secundarias, objetivos y la Teoría del Cambio inicial alineada con las áreas de resultado y outcomes del Fondo Verde para el Clima. |

Aciertos

Mecanismos financieros innovadores. La incorporación de mecanismos financieros innovadores, combinado con el fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica en la estructuración de los proyectos, planteó un esquema en el que, a través de los recursos de donación del GCF, se pudiera apalancar el acceso a recursos reembolsables domésticos, ampliando el impacto del proyecto. Esto se logró incluir para el proyecto de seguridad hídrica en municipios del Magdalena, en el que se incluyó un instrumento basado en el acceso a créditos de líneas existentes en la banca nacional dirigidas a la sostenibilidad ambiental por parte de pequeños productores agrícolas para mejorar sus sistemas de riego. El proyecto propuso apoyar con asistencia técnica el proceso de solicitudes de crédito y contar con un incentivo para el pago por resultados medidos en el ahorro de agua. Algunas entidades financieras consultadas expresaron que esta propuesta contribuiría a movilizar la demanda de líneas de crédito con componentes de sostenibilidad del país.

Retos y barreras

Requerimientos específicos de información del GCF con la que aún no cuenta el país, que implican recursos y tiempos adicionales a los planteados inicialmente. Durante el proceso de formulación de las FP se encontró que, al tener los productos una exigencia mayor que la planteada inicialmente a partir de los documentos y guías del GCF, el tiempo planeado por el Programa resultó insuficiente. Aunque se logró un gran avance en la formulación por parte de las consultorías, los dos proyectos formulados a nivel de FP requieren más recursos financieros y tiempo adicional antes de su presentación formal al GCF. Entre las falencias generales para cumplir los requerimientos del GCF se resaltan: la insuficiencia de datos de monitoreo climático en el ámbito local, la ausencia de resultados de modelación regionales de cambio climático disponibles al público, la ausencia de la cuantificación de impactos económicos del cambio climático en las áreas de los proyectos y la baja disponibilidad de la cuantificación de los beneficios de las medidas de adaptación.

Dificultad para atender algunos comentarios recibidos de la mesa regional del GCF en el marco del apoyo del Programa. Para el caso de la retroalimentación recibida por parte de la mesa regional del GCF al CN del proyecto de seguridad hídrica en Santa Marta, la solicitud de proporcionar datos que correlacionen la reducción en la producción agrícola con el cambio climático en términos del impacto de estos cambios en los medios de vida de la población rural no es sencilla de abordar. Por un lado, no se cuenta con estudios en la zona del proyecto o en el país que relacionen concretamente la reducción de la producción debido al cambio de largo plazo del clima, por otro lado, realizar los estudios requeriría de la captura de datos de las variables que se busca correlacionar por un largo período, así como de otras variables que también influyen en la producción y que pueden ser más determinantes que el clima, lo que inviabilizó dar respuesta en el corto plazo a dicho requerimiento.

Un caso similar se da respecto al comentario sobre la necesidad de separar las causas climáticas de las no climáticas del problema de inseguridad hídrica y la necesidad de financiar las segundas solo con cofinanciación. Frente a esto, se identificaron dos limitaciones, la primera consiste en la no existencia de la inversión en el pasado para las causas no climáticas, lo que limita que para el futuro se cuente con los recursos de las mismas entidades que no los han priorizado; la segunda consiste en que, aunque en la región se identifica una alta vulnerabilidad frente al clima, en el proyecto se han identificado otros factores determinantes en la inseguridad hídrica que requieren ser atendidos para que las otras intervenciones tengan sostenibilidad.

Dificultades para el diligenciamiento del formato de nota concepto del GCF. La elaboración de algunas NC se constituyó como un gran reto frente a la capacidad de sintetizar la información que venía de productos más amplios previamente desarrollados y aprobados; esto debido a que el formato solicita presentar el proyecto en 12 páginas. Sin embargo, este ejercicio permitió revisar de manera más detallada la coherencia del proyecto y ajustar varias temáticas.

| | |
|---|--|
| Retos y barreras | <p>Estrategia financiera y construcción de sinergias con cofinanciadores. La construcción de la estrategia es un ejercicio que implica identificar en territorio las actividades que se tienen planeadas para luego articularlas al marco lógico de los proyectos. Lo anterior facilita un trabajo conjunto que asegura recursos y respaldo para la sostenibilidad del proyecto, sin embargo, para aquellas actividades que no están previstas por ningún actor del territorio y son importantes para alcanzar los resultados del proyecto, es necesario lograr la financiación del GCF, ya que es muy difícil que los actores territoriales las acojan en sus planes de desarrollo o las empresas en sus planes de trabajo.</p> |
| | <p>Ausencia de lineamientos para la construcción de estudios de pre y factibilidad. Dentro de los retos estuvieron la definición del alcance y contenido de los estudios referidos, así como llegar a estructurar las alternativas de adaptación con el detalle requerido y los aportes a los criterios de inversión del GCF. Lo anterior porque no existe un formato o guía que permita saber el contenido exacto del estudio, cada proyecto puede tener un formato diferente y no es fácil definirlo, ya que esto también depende de la información y tiempo disponibles, así como de la capacidad del equipo consultor y del comité supervisor. Para afrontar esta situación se llevaron a cabo diferentes reuniones técnicas, unas con el equipo interno de formulación y otras con expertos que tienen experiencia en la formulación de este tipo de proyectos. Se concluyó que es posible que, pese al gran esfuerzo por construir el producto con el mayor detalle posible, sea necesario seguir trabajando de manera posterior a la entrega al GCF.</p> |
| Oportunidades de mejora | <p>El exitoso término en la formulación de un proyecto no depende únicamente de la fortaleza técnica o financiera de su contenido, sino de la capacidad para involucrar a actores territoriales, inclusive, locales, que participen en su construcción de manera que se apropien de mismo y se conviertan en sujeto (no objeto) del proyecto. Al mismo tiempo, el componente de gestión de aliados y búsqueda de cofinanciadores del proyecto es vital, así como llevar este proceso en simultáneo con el proceso técnico.</p> |
| | <p>La búsqueda de mecanismos de financiación innovadores es un factor de éxito en la evaluación que realiza el GCF de las propuestas; más allá de la donación para proyectos de adaptación al cambio climático del sector público y el involucramiento del sector privado a través de contrapartidas económicas, más que en especie, que le apunte a sus objetivos organizacionales estratégicos.</p> |
| | <p>Antes del acercamiento con actores protagónicos, potenciales aliados y cofinanciadores, es necesario haber desarrollado la estrategia financiera indicativa. Con esta es posible identificar cómo se alinea el proyecto con las líneas de inversión estratégica de estas entidades, y llegar a estimar unas contrapartidas para el presupuesto del proyecto.</p> |
| <p>Complejidad en la formulación del CN por su bajo nivel de madurez. Inicialmente se creyó que la elaboración de las CN iba a requerir menos tiempo y menos trabajo por el nivel de detalle que se solicitaba, sin embargo, se evidenció lo contrario. Las CN tienen más necesidades frente a información base, como análisis de vulnerabilidad o de experiencias y antecedentes sobre medidas exitosas. Otro factor es el nivel de capacidad que tienen los proponentes e, incluso, los diferentes actores del sector, y, finalmente, la falta de experiencia de algunos sectores en temas de adaptación. Por ejemplo, en el caso del sector empresarial industrial, los impactos del cambio climático no son tan fáciles de evidenciar y, por lo tanto, de atender. Todas estas situaciones reflejaron la necesidad de tiempo, fortalecimiento de capacidades, y recursos económicos y humanos.</p> | |

Retos de la supervisión

La supervisión de los contratos fue realizada a través de los comités conformados por delegados de MinAmbiente, el DNP y las especialistas de proyectos del Programa por parte del Fondo Acción. Estos comités tuvieron la responsabilidad de dar orientaciones, revisar los productos y emitir los conceptos sobre su aprobación. En estas mismas actividades, se contó con la participación de las entidades proponentes, los socios de los proyectos y, en algunos casos, de las entidades acreditadas, lo que resultó muy provechoso para contar con aportes a partir del conocimiento de la realidad local. Con el fin de consolidar los aportes de todos los delegados, para cada contrato se definieron formatos de revisión y se realizaron reuniones periódicas que permitieran realizar acuerdos sobre las orientaciones dadas a los consultores.

El resumen de los aciertos, retos y barreras y oportunidades de mejora del proceso se presenta en la Tabla 8.

Tabla 8. Resumen del proceso de supervisión de los contratos

| | |
|-----------------|---|
| Aciertos | El equipo de proyectos del Programa generó una dinámica de trabajo fluida, multitemática y colaborativa. Si bien tres especialistas lideraron la supervisión de la formulación de proyectos, se generaron espacios de reunión internas para unificar criterios metodológicos y temáticos, definir tareas específicas en cada integrante del equipo para la elaboración de informes. También se generaron apoyos adicionales y acompañamientos de las especialistas en otros proyectos diferentes a los que lideraban. |
| | Conocimiento previo de la iniciativa del proyecto y de los términos de referencia. Fue importante el entendimiento de que todos los productos definidos en los términos de referencia de la consultoría son valiosos, tienen un orden estratégico de ejecución y responden a un proceso concertado y juicioso por parte del equipo de especialistas de proyectos del Programa y de los proponentes. Esto permitió no concentrar esfuerzos solo en los productos con contenido técnico directo para los proyectos, sino en otros productos complementarios, como el involucramiento y fortalecimiento de actores, que son fundamentales para la formulación y futura implementación del proyecto. |
| | Acuerdos sobre los mecanismos para las actividades de supervisión de las consultorías para la formulación de los proyectos. Estos incluyeron los plazos para la revisión, ajustes y aprobación de productos, y los canales de comunicación y fueron elaborados de manera escalonada, iniciando con la concertación de plazos de entrega y revisiones realizada en la reunión de inicio, continuando con el acuerdo sobre responsabilidades y métodos con los delegados las entidades MinAmbiente y DNP, y, finalmente, la socialización del esquema con todas las entidades vinculadas. |
| | La conformación de equipos de trabajo para supervisar la formulación de los proyectos, organizados, multidisciplinarios, comprometidos y orientados a resultados. Esto garantizó la participación activa de las entidades en la formulación del proyecto y distribuyó las cargas de participación en reuniones, revisión de documentos y otras tareas, de manera que siempre se garantizó la representación de cada entidad. |

| | |
|--------------------------------|---|
| <p>Aciertos</p> | <p>Integración de múltiples visiones y disciplinas. La revisión de los productos por parte de varios actores enriquecieron las observaciones y los productos finales, sin embargo, es un proceso que implicó varias sesiones de trabajo para llegar a acuerdos y desarrollar mecanismos de compilación y seguimiento a comentarios y observaciones, todo ello con el fin de lograr la construcción interdisciplinaria y participativa que tienen estos productos. Adicionalmente, fue útil que una persona del comité de supervisión se encargara de la revisión y consolidación de observaciones que todos los revisores realizaban a los productos. Esto permitió que se verificara la no repetición o contradicción de comentarios, y se pudiera generar unas conclusiones generales útiles para que todo el equipo formulador se llevara una idea de los resultados de la revisión y de los ajustes realizados.</p> <p>Así mismo, en la construcción de los productos se llegó a un momento en que las sugerencias realizadas no eran suficientes para llegar a acuerdos, en estos casos, se optó por realizar mesas técnicas de trabajo en donde se discutieron conceptos, bibliografía, metodología y se llegó a acuerdos que permitieron conseguir la construcción de los productos con las diferentes visiones y propuestas de todo el equipo. Esta es una mejora que se incluyó en el proceso de supervisión.</p> |
| | <p>Garantizar espacios de entendimiento y construir una curva de aprendizaje. Garantizar que todo el equipo entendiera plenamente el alcance de los TdR, principalmente los profesionales de las firmas consultoras, aseguró que la construcción de los productos fuera coherente con los objetivos, estructura y forma de presentación. Implementar estos espacios significó evitar un atraso en la aprobación de productos y asegurar que los siguientes pasos que se dieran fueran acertados sin reprocesos.</p> |
| | <p>Evaluar continuamente los compromisos de las partes, acordados en reuniones, actas, correos y otras comunicaciones. Con una frecuencia quincenal, remitiendo correo a todos los miembros con la información del balance de cumplimiento, permitió hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos.</p> |
| <p>Retos y barreras</p> | <p>Falta de conocimiento y experticia en algunos temas de los proyectos por parte del equipo supervisor. Los proyectos seleccionados fueron muy diversos y en el equipo supervisor no se contaba con expertos para algunos temas muy específicos de algunos de los proyectos (plataforma de servicios climáticos o industria transformadora sector lácteo). Otro reto relacionado se pudo evidenciar en el uso de metodologías, como la teoría del cambio y, en general, en las metodologías para la formulación de proyectos para el GCF.</p> |
| | <p>La comunicación y entendimiento de los equipos a través de medios virtuales. La comunicación constante entre los miembros del equipo es fundamental para llegar a acuerdos sobre interpretación de conceptos y necesidades, generar lineamientos, realizar observaciones y comentarios. Los espacios virtuales permitieron continuar con los procesos, sin embargo, esto implicó otros retos como el buen uso de tiempo en los espacios virtuales, buen ambiente laboral, flexibilidad de horarios, evitar la pérdida de atención y la multiplicidad de actividades.</p> |
| | <p>Manejo de situaciones de estrés y tensión entre actores. El manejo de estas situaciones entre proponentes, comités de supervisión y firmas consultoras, principalmente frente a la retroalimentación de productos, requirió estrategias en el uso del lenguaje especialmente en escenarios virtuales, así como el establecimiento de acuerdos previos por parte del comité de supervisión antes de llegar a los espacios de retroalimentación.</p> |

| | |
|---------------------------------------|--|
| <p>Retos y barreras</p> | <p>Entendimiento y claridad en el alcance de los productos de las consultorías. Debido a que el proceso de estructuración de proyectos de adaptación para el GCF en Colombia es incipiente, no existen muchos referentes locales relacionados con los cuales comparar. El proyecto de La Mojana, actualmente en implementación, tuvo un gran apoyo internacional en su formulación por parte de la Agencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), por lo que no existen experiencias ampliamente desarrolladas con recursos enteramente domésticos. Incluir varias iteraciones en el desarrollo de los productos, así como la participación de varios actores, ayudó a sortear las complejidades, pero demandó mayores tiempos.</p> |
| <p>Oportunidades de mejora</p> | <p>Informar oportunamente del desarrollo de las consultorías bajo supervisión al equipo del Programa, haciendo énfasis en los retos y posibles dificultades. Este es un ejercicio que se debe realizar constantemente para generar las alertas tempranas y así obtener apoyo de la coordinación del Programa y del Fondo Acción.</p> <p>Asegurar, en lo posible, la continuidad en el acompañamiento e involucramiento por parte de las entidades que postularon los proyectos. Al interior de cada entidad debe asegurarse, por medio de planes estratégicos de largo plazo, el compromiso y prioridad hacia el cambio climático como política de país, en función de los apoyos recibidos para proyectos priorizados por ellos.</p> <p>Ampliar los tiempos presupuestados para la estructuración de los proyectos. Inicialmente los tiempos planeados para la estructuración de los proyectos en el marco del Programa fueron de 12 meses para los FP y de 8 meses para la CN. La experiencia mostró que en ambos casos es necesario pensar en un aumento del tiempo de al menos el 50%; es decir, 18 meses para FP y 12 meses para CN.</p> |

Conclusiones

Los requerimientos del GCF durante el proceso de formulación de los proyectos fueron mayores a los considerados cuando se elaboraron los términos de referencia, por esto, las firmas consultoras requirieron más tiempo y recursos de los planeados inicialmente. En consecuencia, tanto las propuestas de financiamiento como las notas concepto apoyadas en el marco del Programa requieren recursos adicionales para ajustes antes de ser enviadas formalmente al GCF.

El nivel de desarrollo y alcance de los estudios técnicos sobre el análisis de las variables climáticas o evaluación de la vulnerabilidad disponibles en el país es insuficiente en relación con el tipo de información requerida por el GCF para soportar la justificación climática de los proyectos.

En general, como resultado del proceso de estructuración de los proyectos, se observa que las firmas consultoras nacionales apenas están en curso de desarrollar y afianzar la experticia necesaria para la formulación de proyectos de adaptación bajo los estándares del GCF. El desarrollo del apoyo brindado en el marco del Programa, sin duda, constituye un primer y gran paso en este aprendizaje y de construcción de capacidades tanto de firmas consultoras como de entidades proponentes de proyectos.

El proceso de formulación de proyectos para el GFC implica: i) disponibilidad de información detallada y específica para el área de estudio; ii) capacidad y experiencia por parte de consultores, proponentes y supervisores; iii) disponibilidad de tiempo para adelantar actividades de participación que aseguren la sostenibilidad del proyecto; iv) ajustar, revisar y articular todos los productos de manera iterativa; v) tiempo y recursos para la consolidación sinergias con cofinanciadores; vi) vincular a la entidad acreditada en etapas iniciales de la formulación de los proyectos, y, vii) llegar a acuerdos entre múltiples entidades con diferentes intereses y visiones.

El proceso de vinculación de entidades acreditadas (internacionales) a proyectos priorizados en el ámbito nacional es complejo debido a los estándares y requisitos que dichas entidades establecen para su involucramiento en proyectos a presentarse ante el GCF (i.e. posibilidad de incorporar modelos reembolsables respaldados por los recursos de la nación, tamaño de los proyectos, temáticas de interés etc.). Por lo anterior, la acreditación de entidades nacionales es esencial para poder viabilizar la gestión de estos proyectos.

El apoyo brindado a través del Programa inició un proceso de aprendizaje nuevo para el país: la formulación de proyectos de adaptación para el GCF. Se reconoce un avance importante en estas habilidades y en el fortalecimiento de capacidades que se espera se repliquen en otros escenarios.

El Programa concluyó la formulación de los dos proyectos a nivel de propuesta de financiamiento y las cuatro notas concepto. Sin embargo, las limitaciones y barreras indicadas en este documento traen consigo nuevos retos en cuanto a la efectiva gestión de recursos para estos proyectos. Esto implica gestiones en el ámbito nacional e internacional con el cuerpo colegiado y la AND, así como la consecución de las cartas de aval de todas las carteras sectoriales involucradas. Igualmente, es necesario considerar a futuro todos los ajustes y correcciones que se deriven de las revisiones y retroalimentación del GCF en las futuras etapas.

Recomendaciones

Se recomienda a las entidades coordinadoras del PNACC continuar con programas de capacitación en formulación de proyectos de adaptación al cambio climático, con énfasis en análisis de vulnerabilidad y riesgo climático, y en las propuestas de medidas de adaptación como alternativa para mitigar los impactos derivados del cambio climático.

Se recomienda al GCF disponer de canales de comunicación más cercanos y oportunos con las EA y proponentes de proyectos, con el fin de resolver dudas e identificar las mejores alternativas para orientar la formulación de los proyectos.

Con base en esta experiencia, se recomienda que, para adelantar este tipo de procesos, se debe disponer de más tiempo y mejor información y experiencia del equipo formulador; lo anterior, teniendo en cuenta que en el proceso de formulación de proyectos se invirtieron más recursos y tiempo de los planeados.

Asimismo, se recomienda a las entidades proponentes y firmas consultoras involucrarse en procesos de formación y actualización con respecto al financiamiento de proyectos de cambio climático, conocer financiadores y rastrear los requisitos y líneas estratégicas de cada uno.

Frente a los proponentes de proyectos específicos que se quieran postular ante el GCF, es importante que revisen proyectos similares aprobados en su página web y accedan a las guías y a los documentos de lecciones aprendidas.

Se recomienda a las EA y proponentes mantener una relación cercana en aras de alinear voluntades, esfuerzos y compromisos para ver materializados los proyectos en formulación teniendo en consideración las prioridades definidas por los países.

PNACC

Plan Nacional de
Adaptación al
Cambio Climático

Apoyan



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

Fondo
Acción 