



**Junta Ejecutiva del Programa
de las Naciones Unidas para el
Desarrollo, del Fondo de Población
de las Naciones Unidas y de la
Oficina de las Naciones Unidas
de Servicios para Proyectos**

Distr. general
26 de noviembre de 2021
Español
Original: inglés

Primer período ordinario de sesiones de 2022

31 de enero a 4 de febrero de 2022, Nueva York

Tema 7 del programa provisional

Evaluación

**Evaluación del apoyo del PNUD al acceso y la transición
en materia energética**

Resumen

Índice

| | <i>Página</i> |
|--------------------------|---------------|
| I. Introducción..... | 2 |
| II. Contexto..... | 2 |
| III. Constataciones..... | 5 |
| IV. Conclusiones..... | 14 |
| V. Recomendaciones..... | 18 |



I. Introducción

1. La presente evaluación constituye el primer intento integral de recopilar y analizar pruebas sobre la contribución del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) al acceso y la transición en materia energética. Presentada a la Junta Ejecutiva en el primer período ordinario de sesiones de 2022, tiene por objeto proporcionar a la administración del PNUD y a las partes interesadas en los programas una evaluación independiente de la eficacia de la labor llevada a cabo por el PNUD en esta esfera en el período 2018-2021. La evaluación promueve la rendición de cuentas, ya que valora en qué medida se están cumpliendo los objetivos energéticos del PNUD y si las intervenciones de la organización siguen siendo válidas para las iniciativas mundiales destinadas a cumplir el Objetivo de Desarrollo Sostenible 7: garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos. La evaluación también está orientada al futuro, ya que tiene en cuenta la posición estratégica de la cartera del PNUD en materia de energía para el período 2022-2030 y abarca las iniciativas en curso. Se prevé que vertebrará el posicionamiento del PNUD en relación con el documento estratégico para todo el sistema de las Naciones Unidas de apoyo a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; la puesta en marcha del Plan Estratégico del PNUD para 2022-2025; y la planificación y ejecución de los programas de los países. Además, la evaluación pretende orientar la respuesta del PNUD al diálogo de alto nivel de las Naciones Unidas sobre energía, a través del cual los Estados Miembros y otras partes interesadas renovaron su compromiso de alcanzar el Objetivo 7 antes de 2030.

2. La evaluación ofrece un conjunto de constataciones y conclusiones generales sobre el apoyo del PNUD al acceso a la energía, la promoción de la energía renovable y el aumento de la eficiencia energética. De las constataciones se desprende que el PNUD ofrece un apoyo importante a numerosos asociados nacionales para que avancen hacia el logro de las metas del Objetivo 7, aunque se podrían introducir mejoras sustanciales. La evaluación formula recomendaciones orientadas a fortalecer la labor del PNUD, con el fin de aprovechar los éxitos y potenciar su extraordinaria contribución para favorecer el desarrollo sostenible mundial.

II. Contexto

3. Aunque en el último decenio se han realizado avances importantes, todavía hay 759 millones de personas que carecen de acceso a la electricidad —tres cuartas partes de las cuales se sitúan en África Subsahariana—, y existen grandes diferencias de acceso entre las zonas urbanas y las rurales. La pandemia mundial de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha aumentado las necesidades relacionadas con el suministro de energía, especialmente en los sistemas sanitarios, lo que ha echado por tierra varios años de progresos en la ampliación del acceso a la energía y ha afectado negativamente a la asequibilidad de los servicios básicos de electricidad para más de 100 millones de personas con conexiones energéticas en todo el mundo.

4. En los países de ingreso bajo, donde la cocina representa más del 80 % de las necesidades energéticas de los hogares, 2.600 millones de personas siguen sin disponer de medios asequibles que les permitan adoptar soluciones limpias para cocinar. Si se mantienen las tendencias actuales, 2.300 millones de personas —el 30 % de la población mundial, repartida principalmente entre Asia y África Subsahariana— seguirán recurriendo a prácticas culinarias perjudiciales en 2030.

5. La financiación pública para el acceso y la transición en materia energética ha aumentado considerablemente a lo largo del último decenio, ya que ha pasado de 265.000 millones de dólares en 2011 a 304.000 millones de dólares en 2020.

Sin embargo, para lograr el acceso universal de aquí a 2030, así como los objetivos de mitigación del clima antes de 2050, sigue siendo necesario introducir un cambio radical en la financiación. Los flujos de financiación se concentran en un pequeño número de países en desarrollo, y, para lograr las metas del Objetivo 7 sobre el acceso a la energía, será preciso que, de aquí a 2030, se inviertan anualmente unos 35.000 millones de dólares en el acceso a la electricidad y 4.500 millones de dólares en la búsqueda de soluciones limpias para cocinar.

6. El sector privado es la mayor fuente de inversión en energía renovable a nivel mundial, pero muchos países en desarrollo aún no ofrecen las condiciones necesarias para atraer esa inversión u orientarla hacia un desarrollo sostenible y equitativo. Así pues, un objetivo importante de la agenda en materia de desarrollo y energía es utilizar los recursos públicos con el fin de fomentar la inversión del sector privado.

7. En el último decenio, el consumo mundial de energía ha aumentado un 12 % y el sector energético sigue siendo el principal contribuyente al calentamiento global, ya que produce en torno al 60 % del total de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. La mayoría de estas emisiones proceden de países en los que el acceso universal se ha conseguido desde hace mucho tiempo, aunque en gran medida a través de formas de combustión que generan elevadas emisiones y mediante un uso ineficiente.

8. Se han logrado algunos progresos en la reducción del costo de las fuentes de energía renovables y se ha avanzado en la eficiencia energética de los edificios, el transporte, los electrodomésticos y otras tecnologías. Las contribuciones de la energía solar y eólica al suministro total de energía han aumentado a una tasa de crecimiento anual del 18,5 % y constituyen opciones cada vez más viables para producir energía renovable en los países en desarrollo. En 2019 el porcentaje que representaban las energías renovables en el suministro energético mundial alcanzó el 27 % debido al rápido crecimiento de la energía solar, eólica e hidráulica.

9. Sin embargo, aun habiendo logrado estos avances, el mundo sigue estando lejos de las trayectorias de reducción de emisiones que se necesitan para limitar el calentamiento global a 1,5 grados por encima de los niveles preindustriales, tal y como se establece en el Acuerdo de París. Aunque el desarrollo tecnológico ha seguido una trayectoria positiva, los países en desarrollo siguen tropezando con varios obstáculos de carácter práctico y relacionados con los costos: el funcionamiento de los sistemas energéticos rurales sin conexión a la red sigue siendo caro, al igual que las tecnologías de almacenamiento para los sistemas solares domésticos. Sigue siendo muy difícil desarrollar y explotar servicios energéticos en las zonas muy remotas y en las comunidades insulares. Además, con frecuencia las nuevas tecnologías se producen y se patentan fuera de los países que tienen los mayores problemas de acceso, y su adopción debe competir con el costo de los combustibles fósiles, el cual se mantiene artificialmente bajo mediante subvenciones o mediante la biomasa de origen local. Por tanto, para adoptar y mantener las nuevas tecnologías, es preciso adoptar medidas de política que den cabida a los sistemas de propiedad intelectual y a los acuerdos comerciales y fiscales.

10. La energía constituye una parte importante de la respuesta “pansocial” que se necesita para hacer frente al cambio climático. La magnitud del reto exige una respuesta intergubernamental y la participación de otros ministerios competentes, como los encargados de las carteras de salud, medio ambiente, producción alimentaria, medios de vida y empleo, en un planteamiento integral que permita alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Muchos países están formalizando estas conexiones a medida que actualizan sus contribuciones determinadas a nivel nacional en el marco del Acuerdo de París. Más del 60 % de las contribuciones determinadas a nivel nacional preparadas para la 26ª Conferencia de las Partes en la

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que se celebrará en noviembre de 2021, hacen referencia de manera específica al suministro de energía.

11. Los países en desarrollo no están obligados a firmar reducciones de emisiones vinculantes en el marco de la CMNUCC. No obstante, el Acuerdo de París promovió las promesas de contribuciones voluntarias por parte de las economías emergentes y los países en desarrollo, con el apoyo de la ayuda financiera y tecnológica procedente de los países que históricamente son grandes emisores. El informe más reciente del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático demuestra la necesidad de reducir las emisiones lo antes posible, lo cual genera un dilema político y económico en torno a los países en desarrollo poseedores de reservas nacionales de carbón, petróleo o gas que pueden favorecer el acceso a la energía y el desarrollo. Aunque los compromisos de abandonar las formas de energía contaminantes son positivos para el medio ambiente mundial, todavía no han ido acompañados de un nivel de asistencia proporcional que ayude a los países a abandonar los combustibles fósiles.

Respuesta del PNUD

12. En el marco del Plan Estratégico para 2018-2021, el PNUD presentó la solución emblemática 5, que ponía la labor de la organización en materia de energía en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París. La solución emblemática se centra en tres objetivos: el aumento del acceso a la energía; la transición a la energía renovable y la eficiencia energética; y el restablecimiento del acceso a la energía en los contextos posteriores a una crisis.

13. En los contextos en que la energía no llegaba a todo el mundo, el PNUD se proponía apoyar soluciones innovadoras privadas y públicas destinadas a aumentar el acceso y el suministro en materia energética. En los contextos en que la mayoría de la población ya tenía acceso a la energía, el PNUD se centraría en favorecer la transición hacia la adopción de medidas y políticas relacionadas con la energía renovable y la eficiencia energética. En situaciones de crisis y posteriores a las crisis, el PNUD haría hincapié en restablecer el acceso a la energía allí donde se hubiera perdido y en reforzar un desarrollo sin emisiones de carbono y que tuviera en cuenta los riesgos.

14. La oferta energética del PNUD analizada a efectos de la presente evaluación abarca todos los proyectos ejecutados entre 2018 y 2021 que contaron con un componente energético considerable e importantes gastos presupuestarios en materia de energía. Esta selección abarcó una muestra de 200 proyectos, que representaron un presupuesto total de 391,5 millones de dólares y un gasto total de 254,5 millones de dólares, lo que constituyó algo menos del 2 % de la programación total del PNUD de 13.520 millones de dólares en el período 2018-2020.

15. La cartera de energía del PNUD consta de dos grandes subcarteras: los fondos verticales, que consisten en proyectos financiados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Fondo Verde para el Clima; y los fondos no verticales, que consisten en todas las demás fuentes de financiación. El presupuesto total fue ligeramente superior en el caso de los fondos verticales que en el de los no verticales (el 51 % frente al 49 %, respectivamente). La mayor diferencia de gasto entre los fondos verticales y los no verticales se observa en el apoyo a la transición a las fuentes de energía renovables, cuyo presupuesto total es 56 millones de dólares más elevado en los fondos verticales.

16. Para poner en práctica las soluciones emblemáticas, el PNUD colabora con otros organismos en el marco de ONU-Energía, la Plataforma Global de Acción sobre Energía Sostenible en Contextos de Desplazamiento y la iniciativa Energía Sostenible para Todos. El PNUD también trabaja en colaboración con la Organización Mundial de la Salud, el Banco Mundial y otras organizaciones en el contexto de la Plataforma de Acción sobre Salud y Energía.

17. El PNUD ha renovado su apoyo a la energía mediante el Plan Estratégico para 2022-2025. Mantiene las esferas prioritarias básicas relacionadas con el aumento del acceso a la energía para los más rezagados y pretende ampliar el uso de las fuentes renovables y las medidas orientadas a aumentar la eficiencia energética. Trabajando por medio de alianzas, el PNUD se propone acelerar la inversión en soluciones de energía renovable distribuida, en especial para aquellos a los que resulta más difícil llegar y en contextos de crisis, y pretende aumentar el acceso a energía no contaminante y asequible para 500 millones de personas.

III. Constataciones

Constatación 1. Posicionamiento del PNUD en el sector energético

18. El PNUD está llevando a cabo iniciativas energéticas pertinentes allí donde se necesitan y en consonancia con las prioridades energéticas nacionales. Su neutralidad y su imparcialidad revisten un valor especial debido a la importancia nacional de la seguridad energética, a las dimensiones geopolíticas que caracterizan el suministro de energía, y al comercio mundial de tecnología y conocimientos.

19. La distribución de los recursos del PNUD tiene debidamente en cuenta los contextos en los que el acceso a la energía es escaso, como, por ejemplo, en Burkina Faso, Burundi, Malawi y la República Democrática del Congo, o sufre interrupciones, como ocurre en el Afganistán, Cuba, el Iraq, el Líbano, la República Árabe Siria, Somalia, el Sudán, el Yemen y el Estado de Palestina. Es importante destacar que la cartera de energía del PNUD ha evitado concentrar sus recursos en los países que ya han atraído la mayor cantidad de fondos procedentes de otros asociados. A nivel subnacional, el PNUD ha encauzado sus recursos hacia la búsqueda de soluciones sin conexión a la red, que no necesitan tanta inversión en infraestructuras como la ampliación de la red y, por tanto, resultan más adecuadas para llegar a los grupos más pobres con mayor prontitud y con una serie de beneficios locales. Todo el apoyo prestado por el PNUD a la red eléctrica se enmarca en sus objetivos de transición y se destina a un reducido número de proyectos que tienen por objeto restaurar centrales eléctricas en contextos de crisis.

20. Son pocos los países en los que el PNUD es el asesor principal del Gobierno en materia de políticas energéticas, y en casi todas las esferas relacionadas con el nexo entre energía y desarrollo el PNUD es una de las numerosas organizaciones activas. Lo más frecuente es que el PNUD asuma el liderazgo en funciones de apoyo directo a la elaboración de políticas públicas o en la asistencia técnica, pero se limita a actuar como uno de los numerosos agentes que colaboran en los distintos tipos de ayuda.

21. Los proyectos del PNUD se concentran en las etapas iniciales de la adopción de la tecnología y en el desarrollo del marco de políticas correspondiente. Esta forma de actuar sigue constituyendo un enfoque válido para favorecer el acceso a la energía en los países menos adelantados y fomentar el uso de medidas orientadas a aumentar la eficiencia energética. La pertinencia del apoyo del PNUD a las energías renovables a gran escala, cuya adopción se posibilita cada vez más mediante inversiones públicas y privadas, depende de la capacidad de la organización para gestionar un proyecto piloto con múltiples partes interesadas en contextos en los que las innovaciones

pueden verse frenadas por la falta de relaciones institucionales. Sin embargo, el modo en que el PNUD concibe la adopción de tecnologías y políticas es incoherente en el conjunto de la cartera. En las carteras de acceso energético y de energías renovables a gran escala no se ha hecho un uso sistemático de herramientas y planteamientos analíticos para actividades fundamentales como, por ejemplo, el análisis de barreras, la colaboración con el sector privado y la decisión sobre si resulta más eficaz desplegar un apoyo preliminar o un apoyo en la ejecución. La programación del PNUD en materia de eficiencia es más coherente, ya que adopta elementos de un planteamiento común.

Constatación 2. Del compromiso mundial al compromiso de los países

22. El PNUD no ha sabido aprovechar su presencia en los países para aportar unos conocimientos y una coordinación que pudieran ofrecer una mayor coherencia ante una oferta energética dispar de las Naciones Unidas.

23. Las partes interesadas aprecian el papel histórico que ha desempeñado el PNUD a la hora de elaborar planes de acción para el Objetivo de Desarrollo Sostenible 7 y la iniciativa Energía Sostenible para Todos; celebrar debates mundiales sobre energía y género y sobre el nexo entre la labor humanitaria y la energía; y ayudar a hacer que la energía descentralizada fuera una opción generalizada en un momento en que los bancos de desarrollo abrigaban reservas al respecto. También reconocen que la voz del PNUD a nivel mundial en materia de energía experimentó un período relativamente tranquilo durante los años anteriores al diálogo de alto nivel de las Naciones Unidas sobre energía. Desde entonces, el PNUD ha ayudado a establecer colaboraciones técnicas, pero las partes interesadas externas reconocieron que se había perdido la oportunidad de enriquecer los sectores de desarrollo energético y de inversión con la extraordinaria amplitud que caracteriza la experiencia del PNUD sobre el terreno.

24. El PNUD es un copresidente activo de ONU-Energía, pero esta plataforma no ofrece un modelo de prestación de servicios coordinada a nivel regional o nacional que permita a los Gobiernos aplicar los enfoques más avanzados para ampliar el acceso y favorecer la transición de sus economías con el fin de que dejen de depender de los combustibles fósiles. Al reflexionar sobre los retos pendientes que dificultan el logro el Objetivo 7, las partes interesadas externas indicaron que el PNUD podría apoyar la facilitación de iniciativas nacionales de energía y desarrollo entre los ministerios, las Naciones Unidas y los asociados para el desarrollo, de forma similar a como sus equipos climáticos ayudaron al PNUD a establecer las contribuciones determinadas a nivel nacional. Las partes interesadas consideraron que el PNUD debía desempeñar una función de “ancla” para el acceso y la eficiencia en materia energética en el sector público, aprovechando su presencia sobre el terreno para compartir y ampliar los conocimientos técnicos desarrollados en organismos que tienen un mayor grado de especialización pero menor alcance mundial.

Constatación 3. Contextos de crisis

25. El apoyo a la energía en contextos de crisis y posteriores a las crisis está todavía poco desarrollado como esfera prioritaria para el PNUD. La organización ha conseguido aportar soluciones eficaces relacionadas con la energía renovable, pero carece de directrices operacionales para gestionar los retos energéticos en estos contextos.

26. El PNUD ha aportado soluciones en materia de energía renovable mediante su programación para las situaciones de crisis y posteriores a las crisis. En 2012 restableció una central eléctrica en el Iraq, aunque sin tener suficientemente en cuenta los modelos alternativos. El restablecimiento de las centrales eléctricas en la

República Árabe Siria en 2018 se combinó con un programa de alumbrado público solar, energía renovable para los servicios esenciales y creación de capacidad para ingenieros y técnicos en la planificación y la financiación de tecnologías de energía renovable. La labor llevada a cabo en el Yemen está impulsada por soluciones en materia de energía renovable destinadas a transformar las opciones de combustible en el país, y en Somalia se han adoptado medidas de menor escala que no se limitan a las operaciones de respuesta, sino que abarcan las transiciones energéticas.

27. A lo largo de esta programación, el PNUD ha tropezado con varios problemas, entre ellos unos modelos de gobernanza poco claros en materia de energía y recursos naturales, los efectos del cambio climático, el suministro y el mantenimiento de los equipos y el equilibrio entre los conocimientos técnicos nacionales y los internacionales. El PNUD todavía tiene que procesar su experiencia en contextos de crisis y fragilidad para extraer lecciones sobre lo que funciona y lo que no.

Constatación 4. Riesgos de la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono

28. El PNUD plantea su labor de transición como una oportunidad para los países, pero la organización actúa en países que no están preparados para asumir las implicaciones económicas que conlleva el hecho de dejar de invertir en fuentes de energía poco limpias. En estos casos, el PNUD ha tenido una influencia mínima a la hora de impulsar estrategias y sistemas de energía y gobernanza más integrados para apoyar la transición.

29. Un análisis reciente señala los países que probablemente sufrirán importantes repercusiones derivadas de la transición mundial hacia un futuro con bajas emisiones de carbono debido a que dependen en gran medida de las reservas de combustibles fósiles para su producto interno bruto, su fabricación, sus exportaciones y su producción de energía. Entre ellos se encuentran Guyana, el Iraq, Kazajstán, Libia y Nigeria. Sin embargo, el análisis no abarca los efectos en la economía informal, por lo que podría haber repercusiones adicionales en grupos que dependan de los productos derivados de los combustibles fósiles o que presten servicio a determinadas industrias.

30. Los proyectos del PNUD en estos países suelen centrarse sobre todo en el sector, ya sea relacionados con el suministro o la producción de energía renovable o concentrados en una medida específica orientada a aumentar la eficiencia energética. A pesar de los buenos resultados de los proyectos, las medidas adoptadas por el PNUD para aumentar la eficiencia y promover la energía renovable pueden considerarse adicionales y no de transición, y la mayoría de los esfuerzos orientados a favorecer la transición de los combustibles se centran en los combustibles importados y no en las reservas nacionales. Algunas oficinas del PNUD han empezado a adoptar medidas para apoyar una transición más general, y el personal reconoce los riesgos que se plantean para los grupos más pobres.

Constatación 5. Acceso a la energía

31. El PNUD ha contribuido a garantizar el suministro de combustibles y equipos limpios a los hogares, así como el suministro de electricidad a una serie de instalaciones, servicios y empresas. La escala de las distintas iniciativas atiende a la intención de la organización de probar de manera experimental modelos de acceso, y no a la intención de proporcionar altos niveles de acceso en contextos en que el Gobierno no puede hacerlo.

32. En los 22 proyectos finalizados que se han revisado, el PNUD y sus asociados han prestado servicio a más de 120.000 hogares (más de 600.000 personas) con formas de energía limpia. Estos proyectos abarcan las cinco regiones del PNUD, y registran un número ligeramente superior en África y en Asia y el Pacífico. Los proyectos resultaron más eficaces para fomentar la adopción de tecnologías de acceso a la energía cuando encontraron un modelo de costos adecuado para los hogares y las pequeñas empresas, equilibrado con el costo de las alternativas disponibles a nivel local. El PNUD no se ha esforzado lo suficiente para comprender los modelos de costos y pagos en los hogares y en la comunidad y ha cosechado un éxito desigual en este ámbito. Ha fomentado una adopción rápida cuando las iniciativas desplazaban el costo para los hogares y las instalaciones, pero ha observado que la adopción es más lenta cuando las comunidades prefieren esperar a que se amplíe la red o disponen de combustible leñoso.

33. Los proyectos de bioenergía del PNUD han tropezado con importantes obstáculos para lograr sus objetivos. La mayoría de los proyectos de biomasa no cumplieron los objetivos cuantitativos y su sostenibilidad sigue representando un problema aun cuando se han superado los objetivos cuantitativos durante la ejecución del proyecto. El diseño y la implantación de la bioenergía plantean especiales dificultades debido a la complejidad que revisten la cadena de valor de la biomasa y la logística asociada.

Constatación 6. Soluciones limpias para cocinar

34. El apoyo del PNUD a las soluciones limpias para cocinar tiene carácter fragmentado, es de escala reducida y no está integrado en una estrategia coherente y a largo plazo.

35. Muchas iniciativas del PNUD en materia de combustibles de cocina limpios no se prolongaron una vez finalizados los proyectos en los que se inscribían, y generaron resultados y efectos limitados. En casi todos los casos, el resultado cuantitativo del PNUD fue que las personas tuvieron acceso a cocinas mejoradas, pero no a los combustibles de cocina limpios que se necesitaban para alimentarlas. Es habitual que las personas que tienen acceso a cocinas mejoradas sigan utilizando el combustible leñoso o el carbón tradicionales. La organización no ha puesto en marcha la planificación y el apoyo a nivel de las políticas, el desarrollo de productos, la estrategia de difusión, la comercialización y la financiación que son fundamentales para implantar cocinas mejoradas a gran escala, ni la estrategia comercial necesaria para lograr la sostenibilidad a largo plazo.

Constatación 7. Entorno propicio

36. El PNUD ha contribuido a traducir las prioridades y estrategias nacionales relacionadas con el acceso a la energía en marcos y directrices de política, estrategias sectoriales y las capacidades necesarias para su adopción. La falta de orientaciones que ayuden a contextualizar y aprovechar los lugares donde se realizan pruebas experimentales ha socavado los esfuerzos orientados a fomentar la ampliación y la adopción general de los resultados satisfactorios que pueden obtenerse en un entorno propicio.

37. En varios países el PNUD ha ayudado a los Gobiernos a elaborar sus estrategias nacionales en materia de energía renovable. En la mayoría de los países, ha trabajado en estrecha colaboración con los ministerios competentes para establecer subiniciativas en el marco de la estrategia nacional. Por ejemplo, en el Yemen el PNUD está investigando innovaciones como las microrredes solares y las soluciones de conversión de desechos en energía, y ha llevado a cabo una evaluación a nivel macro de las posibilidades que tiene el país de utilizar otras fuentes renovables. En

una gran diversidad de países, el PNUD ha ayudado a desarrollar productos analíticos concebidos para apoyar la ampliación de las iniciativas de acceso a la energía, como, por ejemplo, estudios de viabilidad, análisis de las barreras e inventariado de los recursos naturales. En Bosnia y Herzegovina el PNUD elaboró bases de datos y mapas del potencial que ofrece la biomasa forestal y agrícola. La oficina en el Sudán tiene previsto evaluar las configuraciones del viento en el país con el fin de encontrar otros sitios para las turbinas. En todos los proyectos, el PNUD hizo especial hincapié en la creación de capacidades, fomentando los conocimientos y las competencias que se necesitan para la adopción de políticas o apoyando el funcionamiento de las iniciativas relativas al acceso a la energía.

38. La utilidad de las políticas, las capacidades y las tecnologías depende en gran medida de la capacidad de un proyecto experimental para convencer a los encargados de formular políticas de que elaboren la normativa y establezcan incentivos financieros que promuevan una adopción más amplia. En la mayoría de los casos, las decisiones sobre el seguimiento y la ampliación no llegan a materializarse. Las razones tienen que ver con el subdesarrollo de las cadenas de valor, el sector privado y las opciones de financiación de los equipos y la tecnología energética en los contextos en los que se enmarcan. El PNUD no adopta un planteamiento sistemático para elaborar iniciativas de acceso que se ajusten a las capacidades y los mercados locales. En varias evaluaciones de proyectos se considera que las iniciativas del PNUD están demasiado avanzadas para los gobiernos subnacionales y para las cadenas de suministro y las instituciones locales.

Constatación 8. Energía renovable

39. El PNUD ha apoyado las transiciones energéticas en colaboración con asociados subnacionales en contextos difíciles. Sin embargo, los proyectos multinacionales y nacionales, si bien en general han obtenido resultados satisfactorios, todavía no han logrado un cambio transformador a gran escala. Los proyectos que pretenden fomentar nuevas inversiones y que, a tal efecto, crean capacidad, prueban de manera experimental la viabilidad y tratan de lograr un cambio de política suelen necesitar más años para obtener resultados.

40. Los proyectos energéticos analizados en la presente evaluación abarcan la generación industrial y municipal de biomasa sostenible, la reducción de riesgos en la transición a las energías renovables, la creación de capacidad para el desarrollo con bajas emisiones de carbono y la generación fotovoltaica, y la creación de capacidad para iniciar la transformación de los sistemas de transporte público. La mayoría de las iniciativas evaluadas han tenido éxito, ya que han implantado tecnologías viables y han mejorado los entornos propicios que son importantes para lograr una mayor adopción.

41. Todos los proyectos que cosecharon un gran éxito en este ámbito contaron con acuerdos de financiación eficaces y aprovecharon la experiencia del PNUD en la gestión de proyectos, a menudo estableciendo alianzas, también con el sector privado y los municipios, en entornos institucionales complejos que tal vez resultaran demasiado arriesgados para otros agentes. Sin embargo, los plazos de los proyectos son el principal factor que limita la posibilidad de que se materialice el efecto de la prueba experimental. Por lo general, los proyectos que pretendían fomentar nuevas inversiones y que, a tal efecto, creaban capacidad, probaban de manera experimental la viabilidad y trataban de lograr un cambio de política en un período de tres a cinco años no conseguían materializar los resultados. Para estos procesos es más realista prever un período de siete a ocho años. El PNUD ha logrado resultados más satisfactorios cuando la propia organización u otros agentes han ayudado a fomentar la preparación del mercado durante un período más prolongado.

Constatación 9. Eficiencia energética

42. El PNUD ha contribuido a poner en marcha con éxito medidas de ahorro energético a través de proyectos que prueban de manera experimental la capacidad de trabajar en el contexto de alianzas complejas y entre distintos sectores. A pesar de los buenos resultados obtenidos por los proyectos, la sostenibilidad de las medidas orientadas a aumentar la eficiencia depende de la financiación, la cual solo llegó durante la ejecución del proyecto en algunos casos.

43. El PNUD ha desempeñado un papel decisivo a la hora de gestionar proyectos que han introducido cambios en la normativa o la legislación en materia de eficiencia, impulsar la mejora del cumplimiento en determinados sectores —desde los edificios públicos hasta industrias concretas— y fomentar la capacidad, la conciencia y el seguimiento en una fase temprana, con vistas a la adopción de medidas de mitigación apropiadas para cada país, en apoyo de los procesos de la CMNUCC. El cumplimiento y la normativa en materia de eficiencia energética pueden suponer un reto porque a menudo no generan nuevas oportunidades de mercado tan rápidamente como lo hacen, por ejemplo, las políticas sobre energía renovable.

44. Para los proyectos de eficiencia energética, la diferencia entre obtener resultados satisfactorios y obtener resultados muy satisfactorios depende a menudo de encontrar un modelo de financiación adecuado, y este es un factor decisivo para determinar la ampliación de los proyectos más allá de la fase experimental. Por la misma razón, las posibilidades de garantizar la sostenibilidad son solo moderadas aun cuando los proyectos consigan obtener resultados. Los proyectos han creado capacidad y han puesto a prueba intervenciones, pero la medida adicional de establecer una legislación en materia de eficiencia energética resultó demasiado ambiciosa para la duración típica de los distintos proyectos. A menudo los inversionistas no están seguros de que las medidas orientadas a aumentar la eficiencia energética vayan a suponer un ahorro de costos suficiente para recompensar sus inversiones, normalmente porque no confían en los equipos ni en el personal encargado, por ejemplo, los planificadores y los auditores de la energía.

Constatación 10. Alineamiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

45. El PNUD ha utilizado de manera provechosa su compromiso de alto nivel para ayudar a los países a alinear la energía en su planificación relativa a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las contribuciones determinadas a nivel nacional y otros marcos internacionales. Sin embargo, para garantizar que la energía acelere los progresos hacia el logro de los Objetivos, es necesario mejorar la prestación de servicios, no solo el suministro de energía. Los proyectos energéticos del PNUD han tropezado con problemas de sostenibilidad que socavan esta vinculación.

46. El resumen de políticas de las Naciones Unidas sobre el aprovechamiento de la acción energética para impulsar los Objetivos de Desarrollo Sostenible establece claramente las vías de impacto previstas desde el Objetivo 7 hacia los demás Objetivos. Esta acción se basa en la concepción de la energía como un “hilo de oro” que conecta el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad del medio ambiente, tal y como propuso el Secretario General en 2012. Las oficinas del PNUD en los países que han estado encargadas de ejecutar proyectos energéticos en el marco de la solución emblemática están estableciendo de manera eficaz los marcos de planificación para orientar estas vías de impacto.

47. Desde un punto de vista práctico, las oficinas en los países encuestadas señalaron que han establecido varias formas de conexión, por ejemplo, para los hogares, los centros sanitarios, las empresas, las oficinas administrativas, las cadenas de valor alimentarias, los servicios de información meteorológica y los sistemas de

alerta temprana. Sin embargo, con frecuencia el PNUD no ha planificado de forma adecuada la sostenibilidad de la conexión, lo que ha limitado el éxito de notables proyectos intersectoriales en materia de salud y reducción del riesgo de desastres. Los entrevistados externos e internos reconocen este problema, y, en respuesta, los programas han empezado a mejorar sus diseños.

Constatación 11. Medición de los progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible

48. El PNUD no lleva a cabo los tipos de evaluaciones que le permitirían planificar y promover la sostenibilidad en los diseños de los proyectos energéticos y hacer un seguimiento para comprobar si sus iniciativas están obteniendo mayores beneficios para el desarrollo y el medio ambiente.

49. Los proyectos del PNUD no han tratado adecuadamente de conocer la experiencia y la capacidad del usuario de la energía, que son consideraciones fundamentales para diseñar unas intervenciones que resulten asequibles, sean cómodas de usar y promuevan el mantenimiento local de los equipos. Tras la fase de diseño, las oficinas en los países recogen un conjunto de datos binarios sobre el número de accesos y los desglosan por hogares, servicios y actividades generadoras de ingresos. Se trata de un procedimiento eficaz en función del costo de recoger datos a gran escala; sin embargo, este procedimiento limita la capacidad del PNUD para comprender la fiabilidad, la asequibilidad y otras cualidades de la energía que utilizan los hombres y las mujeres. Estos factores cualitativos pueden utilizarse para adaptar los diseños con el fin de promover la adopción y mejorar el servicio, y constituyen un componente fundamental del Objetivo 7.

Constatación 12. Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres mediante la energía

50. La cartera de energía ha integrado elementos positivos relacionados con la igualdad de género y el empoderamiento económico de las mujeres en el diseño de las iniciativas, pero la mayoría de las iniciativas energéticas confían demasiado en la suposición de que las mujeres saldrán automáticamente beneficiadas por el mero hecho de incluirlas en las iniciativas.

51. Con frecuencia, el PNUD se dirige de manera específica a las mujeres para aumentar su acceso a la energía. Sin embargo, en general el PNUD ha pasado por alto la toma de decisiones sobre la energía y el presupuesto de los hogares, y las mujeres siguen teniendo dificultades para lograr que el acceso a la energía produzca cambios en su situación económica, a menudo porque las iniciativas no han tenido en cuenta ni han abordado las normas sociales relativas a los medios de vida y el control financiero de las mujeres.

52. Poco más de la mitad del presupuesto total del PNUD dedicado a la energía se destina a resultados de los proyectos que deberían favorecer la igualdad y el empoderamiento económico de las mujeres. Esta cifra tan baja resulta decepcionante, ya que la estrategia de igualdad de género del PNUD fomenta que los proyectos adopten productos que, como mínimo, respondan a las cuestiones de género, lo cual exige que los resultados atiendan las diferentes necesidades de las mujeres y se centren en la distribución equitativa de los beneficios, los recursos, la condición jurídica y social y los derechos. Hay buenas razones para actuar así en el caso del sector energético: las evaluaciones demuestran que las iniciativas energéticas del PNUD operan en un sector dominado por los hombres, y los datos procedentes de fuera del PNUD indican que la adopción de una estrategia que responda a las cuestiones de género debería considerarse un requisito mínimo para evitar que se produzcan efectos perjudiciales para la igualdad de las mujeres.

Constatación 13. Acceso de las personas con discapacidad a la justicia

53. El PNUD no toma medidas suficientes para comprender el modo en que las personas con discapacidad experimentan la energía, y deja que un grupo de población considerable dependa de modelos de acceso a la energía que pueden resultar inadecuados para sus circunstancias. La discapacidad se menciona en la nota estratégica del PNUD sobre la energía sostenible¹, pero no está vinculada a medidas prácticas.

54. Desde 2018 ha aumentado de forma progresiva la conciencia mundial sobre el modo en que las personas que viven con discapacidad experimentan el acceso a la energía y el desarrollo económico. Sin embargo, la cartera de energía del PNUD no contiene productos que se dediquen de manera específica a apoyar a las personas con discapacidad. Algunos proyectos suministran electricidad a instalaciones y servicios a los que acceden las personas con discapacidad, pero con frecuencia este hecho es fruto de una orientación más amplia y no de un enfoque concertado y adaptado a las necesidades de dichas personas. Este hecho refleja un problema general en el sector de la energía, en el que los planteamientos en materia de discapacidad son todavía incipientes, pero no deja de ser preocupante, porque solo el 27 % de las oficinas en los países encuestados indicaron que las personas con discapacidad pueden acceder fácilmente a los proyectos energéticos del PNUD, y solo el 7 % consideró que las personas con discapacidad pueden lograr que el acceso a la energía produzca cambios a largo plazo en su situación económica.

Constatación 14. Reducción del riesgo para las inversiones en energía renovable

55. El marco relativo a la “reducción del riesgo para las inversiones en energía renovable” ha proporcionado al PNUD una herramienta analítica que permite demostrar las ventajas económicas que la energía renovable aporta a los interesados e inversionistas gubernamentales. Ha ampliado la oferta del PNUD más allá de su labor básica de política y creación de capacidad y ha proporcionado a los asociados gubernamentales una importante herramienta que los ayuda a lograr la preparación del mercado.

56. El PNUD desarrolló la metodología en respuesta a la observación de que, en muchos países en desarrollo, los costos de financiación de la energía renovable siguen siendo elevados aun cuando descienden los costos de los equipos, debido a los mayores riesgos que supone invertir en estos contextos. El marco ofrece un análisis financiero claro para complementar el apoyo del PNUD a la mejora de las políticas y las capacidades, y reviste interés cuando todavía no hay una aceptación del mercado y no se conocen con certeza las opciones financieras. Las ventajas institucionales que ofrece el planteamiento relativo a las iniciativas de energía renovable llevadas a cabo por el PNUD son claras. Antes de la adopción del planteamiento, el PNUD participaba en, como mínimo, un proyecto energético en el que las exigencias de los donantes en materia de apalancamiento financiero superaban la capacidad de la organización para dar una respuesta adecuada. El personal señala que ha pasado a orientarse en mayor medida hacia la inversión y fomenta una planificación y una orientación más sistemáticas de los proyectos. Se dice que el análisis ha promovido un mayor conocimiento en el PNUD de la relación entre las políticas y las actividades del sector financiero.

Constatación 15. Actividades de reducción de riesgos financieros posteriores al análisis

¹ PNUD, “Delivering Sustainable Energy in a Changing Climate: Strategy Note on Sustaining Energy, 2017-2021”.

57. Hasta el momento, la falta de herramientas de seguimiento relativas al marco de reducción del riesgo para las inversiones en energía renovable ha limitado la capacidad del PNUD para aprovechar su inversión y reivindicar uno de los puntos fuertes de la organización a la hora de movilizar financiación energética. El PNUD aún no cuenta con un conjunto de instrumentos financieros normalizados para las actividades de reducción de riesgos posteriores al análisis, que requieren que los bancos de desarrollo y los Gobiernos transfieran el riesgo y que el PNUD formalice la participación del sector financiero o de inversionistas privados en el ámbito local.

58. El PNUD mantiene buenas relaciones con algunos agentes financieros de la energía. Las instituciones financieras internacionales de América Latina y África vieron la oportunidad de conectar los enfoques del PNUD en materia de concesión de subvenciones para la ejecución con los enfoques de inversión de las propias instituciones, y se está debatiendo esta cuestión a través del nuevo Programa de Minirredes de África. Sin embargo, en muchas regiones el éxito de la cooperación depende de las capacidades de las personas y no de un conjunto de procedimientos operativos compartidos para combinar la financiación procedente de fuentes diversas.

59. La falta de herramientas de seguimiento para el marco también limita la capacidad del PNUD de desplegar de forma estratégica sus propias inversiones posteriores. Aunque estas inversiones permiten que los proyectos del PNUD introduzcan innovaciones y proporcionen acceso directamente, también absorben capacidad y fondos que podrían resultar más eficaces para hacer realidad los objetivos del PNUD si se gastaran en actividades de política y financieras de mayor envergadura y a más largo plazo. Al dejar de prestar atención a la ejecución de proyectos piloto sobre el terreno y centrarse en trabajar en el entorno propicio de manera más coherente, cabe concebir que los primeros proyectos piloto puedan ejecutarse a cargo de otras partes interesadas (inversionistas, agentes financieros, comunidades). El efecto de la prueba experimental puede ser más sólido, ya que indicaría que han sido un marco o unas condiciones más adecuados en materia de política, reglamentación o financiación los que han favorecido la instalación del sistema de energía limpia, y no una iniciativa impulsada por los donantes.

Constatación 16. Financiación

60. El volumen de financiación de la cartera de energía del PNUD ha disminuido de manera constante desde 2018, y ha recibido la menor contribución procedente de los recursos ordinarios (básicos) de las soluciones emblemáticas. Junto con su dispersión geográfica, esta tendencia descendente reduce la capacidad del PNUD de prometer conocimientos técnicos y equipos informáticos en materia de energía durante un período suficiente que le permita contribuir de forma sostenida a solucionar los problemas energéticos nacionales.

61. Desde la puesta en marcha de la solución emblemática, los importes presupuestarios totales destinados a la energía han disminuido en un 30 %, pasando de algo menos de 126 millones de dólares en 2018 a algo menos de 88,5 millones en 2020, una reducción que va acompañada de un descenso proporcional del gasto. Las fuentes de financiación siguen siendo uno de los mayores problemas a los que se enfrentan las oficinas en los países cuando intentan mantener una cartera de energía estable o integrar más profundamente las cuestiones energéticas en su programa para el país. A pesar de la tendencia descendente, se han creado nuevos tipos de financiación en los ámbitos del acceso a la energía y el restablecimiento del acceso a la energía tras las situaciones de crisis. La organización en general ha establecido nuevos modelos de financiación que podrían aplicarse a la energía, y el ahorro gubernamental derivado de las medidas orientadas a fomentar las energías renovables

y a aumentar la eficiencia podría aprovecharse aún más para participar en la financiación de los gastos.

Constatación 17. Falta de un enfoque programático

62. El PNUD recurre en exceso a los proyectos como modalidad de prestación de servicios en el contexto de su oferta energética. Esto hace que su contribución al logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 7 sea muy vulnerable a los problemas de ejecución y a las interrupciones de la continuidad, y limita la capacidad del PNUD para aprovechar las ventajas que conlleva tratar de hacer realidad una visión a más largo plazo y una planificación y gestión a mayor escala.

63. El PNUD opera en contextos en los que la política energética requiere un examen cuidadoso y a largo plazo de los factores sociales, financieros y ambientales antes de invertir en tecnología e infraestructura. Algunas oficinas en los países han alcanzado una posición en la que, durante decenios, se ha reconocido que la energía es un punto fuerte de la organización, y el Gobierno consulta con el PNUD sus estrategias sectoriales, sus políticas y sus ideas de proyectos que pueden utilizarse en la ejecución de los planes nacionales. Sin embargo, la tendencia más general es que las relaciones emergentes se desarrollen en torno a un proyecto y se debiliten o se rompan debido a los problemas encontrados en la ejecución y a los ciclos de los proyectos.

64. El hecho de que casi el 90 % de los fondos para la energía se financien con proyectos, y no con los recursos ordinarios del PNUD, implica que el PNUD dedica una cantidad considerable de tiempo de su personal y de recursos financieros a repetir las actividades de recaudación de fondos, es decir, al diseño, el examen y la aprobación de proyectos, así como a otros costos de transacción. El PNUD tiene un consolidado historial en la obtención y entrega de fondos del FMAM, y estos proyectos implican procesos de diseño y gestión más sólidos que los que cubren la financiación de otros donantes. Sin embargo, el proceso de aprobación retrasa considerablemente los proyectos. La organización no ha puesto en marcha la visión a más largo plazo de su oferta energética que le permitiría superar estos cambios y aprovechar la planificación y la gestión a mayor escala para intercambiar conocimientos, aumentar la eficacia en función de los costos y adquirir energía.

IV. Conclusiones

Conclusión 1. El apoyo multifacético del PNUD, que abarca el acceso a la energía, la promoción de la energía renovable y el aumento de la eficiencia energética, ofrece un importante apoyo a numerosos asociados nacionales. El PNUD se ha valido de su neutralidad, su imparcialidad y su prolongada presencia en los países para prestar un apoyo sumamente pertinente para la consecución de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 7.

65. A nivel mundial, la función y la orientación del PNUD en el ámbito de la energía sostenible revisten importancia entre los asociados internacionales para el desarrollo, ya que tienen un amplio alcance en los países, abarcan una gran diversidad de temas relacionados con la energía y establecen vínculos con la configuración de las estrategias nacionales relativas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La prolongada presencia del PNUD en los países ha contribuido a ampliar y poner en práctica el compromiso de las partes interesadas. El PNUD ha ayudado considerablemente a los países a crear marcos propicios que son fundamentales para ampliar el acceso sostenible y transformar los sistemas energéticos nacionales. Los mejores resultados se observan allí donde los líderes nacionales han reconocido la

urgencia de tomar medidas y poseen la capacidad financiera para adoptar e impulsar acciones en materia de energía renovable y eficiencia energética.

66. El PNUD ha demostrado que puede crear y gestionar proyectos que reúnan a múltiples actores para promover nuevas tecnologías de energías renovables e iniciativas de eficiencia energética. Sin embargo, ha aplicado de manera incoherente los conocimientos técnicos en materia de energía que poseen otros proveedores. Su labor anterior en este sector subraya la necesidad de adoptar un modelo de establecimiento de alianzas que pueda coordinar y ofrecer eficazmente paquetes de apoyo más integrados a los asociados gubernamentales.

Conclusión 2. El PNUD aporta una valiosa contribución a las iniciativas mundiales encaminadas a ampliar el acceso a la energía. Actúa en contextos en los que existen grandes obstáculos para promover los servicios energéticos sostenibles, y sus iniciativas deben sortearlos y promover su adopción y ampliación.

67. El apoyo del PNUD ha ayudado a los países a poner en marcha programas de acceso a la electricidad y a ampliar la disponibilidad de combustibles y tecnologías limpias para cocinar. Los proyectos del PNUD demuestran que, a pesar de los avances logrados, siguen existiendo importantes problemas de ejecución en los países en desarrollo, especialmente en África Subsahariana, y que las iniciativas energéticas se ven frenadas por la magnitud de las mejoras que todavía se necesitan en ámbitos como la capacidad institucional, los servicios financieros y la colaboración con el sector privado. El PNUD ha combinado el apoyo previo y los proyectos de ejecución para subsanar las deficiencias percibidas en la capacidad gubernamental, probar o descartar las innovaciones y preparar el terreno para futuras inversiones. Sin embargo, el PNUD no ha proporcionado de forma sistemática orientaciones para hacer un uso más eficaz de estas estrategias. Sus cifras de acceso más altas proceden del número de personas que utilizan las instalaciones y el alumbrado público y de los hogares que reciben cocinas. Estos ámbitos han mostrado los mayores riesgos para la sostenibilidad en la cartera del PNUD, con frecuencia porque los proyectos pasan por alto el modo en que los equipos suministrados y las necesidades de mantenimiento conexas se ajustan a los presupuestos institucionales, de los hogares y de las comunidades. Se observan problemas similares cuando el PNUD apoya nuevas formas de energía o tecnología para el uso productivo, derivados de diseños de proyectos que hacen una evaluación deficiente de la experiencia del usuario y procesos de seguimiento que cuentan con una medición básica y no con una experiencia cualitativa.

Conclusión 3. Los plazos de los programas del PNUD son a menudo demasiado cortos para alcanzar el nivel de progreso y sostenibilidad previsto en el sector energético. Además, la organización no ha elaborado sistemáticamente una cartera de proyectos de ejecución para aplicar su estrategia energética.

68. El PNUD ha logrado elaborar proyectos que establecen la visión y las etapas fundamentales para llevar a cabo un cambio transformacional en el sector energético. Solo en un reducido número de casos se ha involucrado con antelación suficiente en el proceso al objeto de garantizar que los agentes nacionales dispongan de los medios necesarios para continuar estas iniciativas al final de los ciclos de los proyectos a corto plazo. Los sectores subdesarrollados necesitan una gestación más larga que la que suelen tener los proyectos que reciben apoyo de los donantes y los fondos verticales. En algunos contextos, el PNUD ha podido formular y, más tarde, ayudar a aplicar estrategias a largo plazo que incluyen proyectos secuenciados y fondos puente. La urgencia del acceso y la transición en materia energética, así como la disponibilidad de opciones del sector privado para ofrecer apoyo técnico y financiero,

llevan a pensar que adoptar un enfoque “sin introducción de cambios” en la preparación de proyectos no será suficiente para que el PNUD y los países asociados cumplan sus metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 7.

Conclusión 4. La programación energética del PNUD es, por lo general, insular, basada en proyectos y específica para cada país, con lo que se pierden oportunidades de reproducir las mejores prácticas y las técnicas innovadoras. El PNUD no ha establecido el nivel de integración y gestión del conocimiento necesario para elaborar soluciones energéticas integradas avanzadas para los problemas contextuales.

69. El enfoque específico del PNUD para cada país aumenta la receptividad de los países, pero se depende en exceso de un pequeño grupo de expertos internos en energía y no se hacen suficientes referencias cruzadas de soluciones y experiencias de proyectos que pueden encontrarse en otras partes de la cartera mundial de programas del PNUD o fuera de este. En el conjunto de la cartera, es posible observar que el modo en que las oficinas en los países promueven las tecnologías, hacen frente a las barreras contextuales y buscan la colaboración del sector privado podría mejorarse mediante un mayor intercambio de información y aprendizaje. El asesoramiento estratégico del PNUD sobre eficiencia energética constituye una excepción, pues goza de una buena consideración porque emplea enfoques mundiales que se aplican de forma generalizada —en especial a través de los requisitos para la elaboración de proyectos del FMAM— y aprovecha el aprendizaje y la experiencia. Con todo, la oferta en materia de eficiencia energética se basa en la experiencia de un número relativamente pequeño de oficinas en los países; sería preciso ampliarlo y aprovechar la prolongada presencia del PNUD en los países para acortar los plazos de los proyectos y reforzar y mantener el compromiso de las partes interesadas.

Conclusión 5. La oferta energética del PNUD tiene la oportunidad de reposicionar estratégicamente sus capacidades para la transición energética y las medidas de sostenibilidad, con el fin de proporcionar a los Gobiernos un nivel de apoyo coherente y acorde con la importancia nacional de unas políticas energéticas que puedan ser sostenibles y estar orientadas a los pobres.

70. La energía afecta a todos los sectores económicos e implica decisiones de política delicadas que afectan a las inversiones, las infraestructuras, los empleos y los recursos naturales. El apoyo del PNUD a la energía se ha centrado en el sector, ha dependido de los conocimientos técnicos y las relaciones formadas en torno a un proyecto, y a menudo ha tenido un alcance limitado debido a los objetivos de estrechas miras de los proyectos piloto. Desde la elaboración de la estrategia energética del PNUD en 2017, la urgencia de la transición para abandonar los combustibles fósiles se ha hecho evidente, y se conocen mejor los posibles beneficios, pero también los riesgos económicos que el cambio mundial hacia un futuro neutro en carbono entraña para muchos países en desarrollo. La transición en algunas economías requerirá niveles considerables de desinversión, diversificación de activos, sustitución de puestos de trabajo y ayuda para la subsistencia. También es probable que aumente el interés nacional en otros ámbitos de la política energética, como, por ejemplo, el uso de la tierra para la producción de energía renovable y el uso del gas natural como combustible de transición, que exigen una planificación que tenga en cuenta el contexto para garantizar que se satisfagan las necesidades nacionales sin dejar de cumplir los compromisos internacionales.

Conclusión 6. El PNUD se ha esforzado por diversificar sus fuentes de financiación para el apoyo a la energía, permaneciendo en su mayoría financiado por el FMAM, y la financiación actual se sitúa muy por debajo de lo necesario para alcanzar los objetivos fijados. La organización aún no ha puesto en marcha modelos de financiación nuevos e innovadores que hagan frente a los niveles persistentemente bajos de asistencia oficial para el desarrollo a nivel mundial destinada al logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 7 y la transformación energética.

71. Los logros del PNUD a la hora de garantizar la financiación del FMAM han hecho que, en lo que respecta al apoyo a la energía, la organización ocupe una posición destacada entre los organismos de las Naciones Unidas, y han fomentado una mayor coherencia en los procesos de gestión. Sin embargo, este buen resultado no merma la necesidad de diversificar las fuentes de financiación. Además, el enfoque ambiental de la financiación del FMAM que guarda relación directa con el sector energético, centrado especialmente en la mitigación del clima, ha impedido en algunos casos que el PNUD preste atención a las cuestiones de desarrollo humano.

72. Los nuevos fondos movilizados durante los últimos cinco años han hecho a menudo hincapié en el acceso a la energía en situaciones de crisis y recuperación, o en actividades de creación de capacidad y fortalecimiento institucional, en varios casos financiadas por los propios países. Por lo general, estos proyectos han tenido por objeto subsanar deficiencias concretas en el sector energético y no aplican enfoques integrados holísticos. Los nuevos avances realizados mediante los bonos asociados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y otros modelos financieros innovadores aún no se han aplicado a los objetivos energéticos. Estos avances pueden ayudar a diversificar las fuentes de financiación y aumentar los niveles persistentemente bajos de asistencia oficial para el desarrollo destinada al logro del Objetivo 7.

Conclusión 7. La igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres no se tienen en cuenta de forma suficiente ni adecuada en la labor del PNUD en materia de energía. El objetivo es aumentar el acceso de las mujeres a la energía. Sin embargo, en general el PNUD ha pasado por alto la toma de decisiones sobre la energía y el presupuesto de los hogares, y las mujeres siguen teniendo dificultades para lograr que el acceso a la energía produzca cambios en su situación social y económica.

73. El PNUD ha apoyado la paridad de género en sus iniciativas energéticas, con el objetivo de lograr una participación igualitaria de hombres y mujeres, pero no se ha esforzado lo suficiente para aumentar el número de proyectos concebidos con el objetivo principal de dar respuesta a las cuestiones de género relacionadas con la energía, o dotados de aportaciones importantes que puedan contribuir a atender mejor las diferentes necesidades de los hombres y las mujeres. El mayor riesgo es la suposición predominante de que las mujeres saldrán automáticamente beneficiadas del acceso a la energía y no son objeto de otras discriminaciones en las nuevas tecnologías, los modelos de negocio o los puestos institucionales que acompañan a la energía renovable. Se observa una falta de atención similar en el diseño de iniciativas que no consultan a las personas con discapacidad, un grupo particular que se ha quedado atrás en materia de energía.

V. Recomendaciones

Recomendación 1. El PNUD debería detallar su enfoque estratégico y programático de la energía en un plan de acción en el que se formule con claridad el apoyo que se prestará a los Gobiernos nacionales para que cumplan sus metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 7.

74. El plan debería centrarse en garantizar que las iniciativas energéticas que se pongan en marcha en los próximos ocho años produzcan resultados sostenibles mediante la implicación nacional, una mejor vinculación entre el asesoramiento previo y las oportunidades posteriores y el establecimiento de nuevos modelos para una colaboración coherente con las entidades públicas y privadas. El PNUD debería seguir haciendo hincapié en la especificidad del contexto, pero sin dejar de proporcionar una mayor orientación e instrumentos que permitan a las oficinas en los países: a) concebir iniciativas que tengan sistemáticamente en cuenta los factores de facilitación y los obstáculos que dificultan la ampliación de las iniciativas energéticas; y b) crear carteras de proyectos que secuencien estas actividades ajustándose a los plazos en los que los sectores y los mercados energéticos suelen estar preparados para adoptar de manera generalizada las políticas y las tecnologías.

75. Entre las esferas que merecen mayor atención se encuentran: a) la promoción de modelos de adopción de tecnología y sistemas energéticos en zonas geográficas a las que es poco probable que llegue la red energética en el siguiente período de tres a cinco años; b) las posibilidades de aprovechar la adquisición de energía del PNUD; c) la mitigación de los efectos del cambio climático en la producción y las infraestructuras de la energía renovable; y d) la posición del PNUD en lo que respecta a la digitalización de los servicios energéticos y su colaboración en ese ámbito. El plan de acción debería distinguir claramente al PNUD de otros actores, detallando la propuesta de valor actualizada de la organización y la consiguiente estrategia de establecimiento de alianzas. Se necesitará a escala regional y nacional una mayor cantidad de personal que posea profundos conocimientos técnicos y competencias en el sector energético.

Recomendación 2. El PNUD debería actualizar su propuesta de valor en relación con el acceso a la energía y la transición a las tecnologías con bajas emisiones de carbono, ampliando su función como organizador y agente de ejecución de iniciativas relacionadas con proyectos energéticos complejos que estimulen las innovaciones y pongan en marcha políticas energéticas sostenibles en favor de los pobres.

76. El PNUD debería determinar de forma sistemática los contextos y países subdesarrollados que saldrían beneficiados con la capacidad de la organización como facilitadora, en colaboración con el Gobierno, los asociados donantes, el sector privado y las entidades subnacionales. En el marco de esta función de facilitador, el PNUD debería ayudar a los Gobiernos a crear planes para la eliminación de barreras, la inversión y el desarrollo de la capacidad a largo plazo, con el objetivo de lograr transformaciones de gran alcance en el sector energético. Debería fomentar el “salto” hacia la adopción de medidas más avanzadas encaminadas a aumentar el acceso y la eficiencia, hacia la mejora y el cumplimiento de las contribuciones determinadas a nivel nacional, y hacia la ayuda a los Gobiernos para que accedan a fuentes de financiación adecuadas y las traduzcan en proyectos de ejecución.

77. El PNUD debería prestar más atención a su labor de asesoramiento relacionada con la elaboración de políticas, en especial las políticas económicas que afectan al costo y a la comerciabilidad de las energías renovables y la evaluación y las normativas que garantizan que los grupos más rezagados se beneficien del aumento

de las inversiones en energía. Para ello, la organización debería considerar la posibilidad de desarrollar ella misma las herramientas de reducción de riesgos posteriores al análisis o establecer alianzas más estrechas con organizaciones que ofrezcan estos mecanismos (véase también la recomendación 7).

Recomendación 3. Las iniciativas del PNUD en materia de acceso a la energía deberían contener componentes de diseño formales que respondan a la experiencia que los usuarios y la población local tienen de las iniciativas energéticas, y deberían supervisar el modo en que sus servicios energéticos producen beneficios sostenibles y en favor de los pobres.

78. El compromiso del PNUD de aumentar el acceso a la energía limpia y asequible para 500 millones de personas es audaz y provocativo. Para lograrlo será preciso adoptar medidas prácticas, centradas en la preferencia tecnológica, los modelos de costo y de pago, las cadenas de valor locales, el uso productivo y los modelos de propiedad y mantenimiento. Al desarrollar este componente de diseño, el PNUD debería incorporar las perspectivas de los hogares, las empresas locales, las instalaciones y las entidades subnacionales, que son decisivas para el éxito y la sostenibilidad de las iniciativas energéticas. La evaluación debería conducir a una mejora del suministro de energía, que debería supervisarse durante la ejecución del proyecto y con posterioridad, con una herramienta que recoja las experiencias de los usuarios y los principales indicadores de la calidad del servicio. Cuando los proyectos del PNUD hayan proporcionado un servicio energético más completo, la mejora del servicio energético y los beneficios para el desarrollo deberían basarse en evaluaciones de impacto.

Recomendación 4. El PNUD debería consolidarse como líder intelectual mundial en los enfoques de transición y energía sostenible a favor de los pobres, adoptando un cambio sustancial en sus ambiciones y dirigiendo el apoyo a las economías menos adelantadas y de ingreso mediano que están muy expuestas a la transición mundial hacia la energía con bajas emisiones de carbono.

79. El PNUD debería reforzar su función de asesoramiento a los Gobiernos mediante el establecimiento de orientaciones que fomenten una adopción más rápida de las energías no contaminantes y el abandono de las fuentes poco limpias, basándose en una lógica de vulnerabilidad nacional, así como en la contribución al cambio climático o a la capacidad energética. Para ello, el apoyo del PNUD a la estrategia energética de los países necesitará una perspectiva amplia que tenga en cuenta la economía en general y abarque, entre otros aspectos, los cambios energéticos en los sectores fundamentales, las necesidades de creación y sustitución de puestos de trabajo, los posibles efectos para los grupos especialmente vulnerables, el riesgo que se plantea para los intereses creados y el riesgo que estos mismos intereses generan. Esta función debería aprovechar los puntos fuertes del PNUD en materia de gobernanza y reducción de la pobreza, junto con sus conocimientos técnicos en materia de energía.

80. En vista del carácter descendente de la política energética mundial y de las decisiones de inversión, la experiencia sobre el terreno del PNUD debería contribuir de manera importante a impulsar respuestas adecuadas para las complejas transiciones energéticas que se están produciendo. El PNUD debería aprovechar sus conocimientos en los países para garantizar que en las agendas de transición mundiales y nacionales se tengan en cuenta las perspectivas de los grupos más pobres y más rezagados. Para ello es necesario invertir en la generación de conocimientos mediante un enfoque participativo.

Recomendación 5. El PNUD debería revisar su modo de concebir el apoyo al acceso a la energía en situaciones de crisis y fragilidad y establecer principios y directrices formales para atender las necesidades energéticas inmediatas en el marco de un plan más amplio para la recuperación y la transición ecológica.

81. El PNUD debería concebir un plan de acción específico sobre el modo en que apoya las intervenciones energéticas antes, en el transcurso y después de cualquier respuesta ante una crisis, y, siempre que sea posible, velar por que las intervenciones amplíen las capacidades locales para adoptar y administrar fuentes de energía más limpias. Debería basarse en la experiencia de los países y las oficinas que operan en estos contextos e incorporar una investigación más amplia y estudios de casos exhaustivos de contextos energéticos nacionales y transnacionales. El objetivo debería ser aumentar la aplicación de intervenciones más avanzadas a nivel nacional, conservando al mismo tiempo la flexibilidad necesaria para responder a las diferencias contextuales.

82. Al elaborar este plan de acción, el PNUD debería considerar: a) la posibilidad de apoyar los modelos de gobernanza para las iniciativas energéticas y la gestión de los recursos naturales; b) el potencial de apoyo a las cadenas de suministro locales mediante la adquisición de energía y la creación de capacidad; y c) modelos para ampliar la prioridad de las medidas orientadas a fomentar las energías renovables y a aumentar la eficiencia durante la rehabilitación de las centrales eléctricas.

Recomendación 6. El PNUD debería promover una mayor integración de las consideraciones de género y una orientación más específica en materia de género para su programación energética, y dejar de suponer que las mujeres saldrán automáticamente beneficiadas por el mero hecho de incluirlas en las iniciativas energéticas.

83. Es necesario prestar atención para dejar de buscar solamente la paridad de género y una mayor participación y pasar a un nivel mayor de programación que también dé respuesta a las normas sociales que impiden que las mujeres se beneficien plenamente y en igualdad de condiciones de unos mejores resultados energéticos. El PNUD debería trabajar para que el acceso a la energía produzca cambios reales en la situación económica de las mujeres, teniendo debidamente en cuenta y, en la medida de lo posible, afrontando las normas sociales conexas y las trabas que limitan los medios de vida y el control financiero de las mujeres y que les impiden aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece un mejor acceso a energía segura y limpia.

84. Aunque se necesitan estrategias de intervención muy diferentes para apoyar a hombres y mujeres de distintas edades y capacidades y que viven en entornos dispares, el PNUD debería consultar en mayor medida a los usuarios y velar por que lleven a cabo dichas consultas especialistas que comprendan los aspectos de género. Para ello será preciso ofrecer orientación sobre las medidas mínimas que se necesitan en la formulación y la ejecución de cada proyecto, a fin de reconocer las perspectivas de los hombres y las mujeres y de proporcionar indicaciones para superar la resistencia y contrarrestar las falsas suposiciones de que las personas salen automáticamente beneficiadas por participar en un proyecto energético o en una instalación que ha mejorado el suministro eléctrico.

Recomendación 7. El PNUD debería trazar un mapa de los lugares en los que se necesitan inversiones en energía, por región, para elaborar una estrategia holística de apoyo que se ajuste al modelo de financiación y a la estrategia de movilización de recursos que resulten más adecuados para el contexto.

85. El PNUD debería encontrar oportunidades en que los Gobiernos estén abiertos a nuevas modalidades de financiación para el acceso y la transformación en materia energética, y tratar de ampliar la colaboración con las instituciones financieras internacionales, regionales y nacionales para ayudar a estos países a alcanzar sus objetivos. El PNUD, junto con las instituciones financieras internacionales, debería clasificar los contextos según una escala de preparación para la inversión y establecer dónde y cómo puede ayudar a sentar las bases de gobernanza para una mayor inversión. En esta función, el PNUD debería hacer hincapié en la reducción de la pobreza, el uso productivo y la igualdad de acceso a la energía para garantizar que las inversiones realizadas con éxito no agraven la desigualdad. Cuando la financiación de las inversiones no sea factible, el PNUD debería trabajar para ampliar las opciones de financiación a través de otros cauces, como los fondos verticales, otros donantes y sus bonos asociados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
