

El PNUD es la red de desarrollo global de las Naciones Unidas, que aboga por el cambio y conecta los países con el conocimiento, experiencia y recursos para ayudar a las personas a construir una vida mejor. Estamos instalados en 177 países y territorios, trabajando con ellos en sus propias soluciones ante los retos globales y nacionales de desarrollo. Mientras desarrollan sus capacidades locales, encuentran apoyo en el personal del PNUD y nuestra amplia red de socios.

Autores: Veerle Vandeweerd, Yannick Glemarec, Simon Billett

Contribuciones: Alexis Bonnell, Stephen Gold, Martin Krause, Christopher Briggs, Pradeep Kurukulasuriya, Alex Heikens, Paul Steele, Thomas Beloe, Angus Mackay, Benoit Lebot, Marwan Owaygen, Gabriela Fischerova, Daniela Stoycheva, Rose Mwebaza, Patricia Maria Perez, Mateo Salomon, Carlos Salgado, Raul Alfaro Pelico, Oliver Page, Kevin Petrini, Toily Kurbanov, Cristina Colon, Rebecca Carman, Isabel Kreisler, Jennifer Baumwoll, Pia Treichel, Cassie Flynn, Daniel Buckley, Derek Pieper, Susanne Olbrisch.

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a los autores y no representan necesariamente las de Naciones Unidas, incluyendo al PNUD, o sus estados miembros

Contenido

CONTE	NIDO					
Prefacio y	Visión General	ii				
Introducc	Introducción: Contexto de Políticas					
¿Qué significa estar listo para el financiamiento climático a nivel nacional?						
Capacida	Capacidades de Planificación Financiera					
Capacida	Capacidades para Acceder al Financiamiento 1					
Capacidades para Cumplir con el Financiamiento						
Capacidades de Monitoreo, Reporte y Verificación						
Conclusiones						
Anexo & F	Referencias	27				
LISTA [DE GRÁFICAS					
Gráfica 1	Flujos de financiamiento para cambio climático existentes	3				
	Componentes de la Preparación para Financiamiento Climático	5				
	Elaboración de Estrategias Verdes de Desarrollo Bajo en Emisiones y Adaptado al Cambio Climático	8				
	Identificación de fuentes de financiamiento climático en base a prioridades	11				
Gráfica 5	Rutas de acceso a financiamiento multilateral	13				
Gráfica 6	Formulación de una política y enfoque financiero para promover la energía eólica en países en desarrollo	17				
Gráfica 7	Estructuras de coordinación que gobiernen el proceso de preparación para REDD+ en la RDC	21				
LISTA [DE TABLAS					
Tabla 1	Los componentes de la Preparación para Financiamiento Climático y las capacidades asociadas que se requieren	24				
LISTA [DE CAJAS					
Caja 1	Estrategias Verdes de Desarrollo Bajo en Emisiones y Adaptado al Cambio Climático	8				
Caja 2	Formulación de enfoques sectoriales que catalicen el acceso a financiamiento privado	17				
Caja 3	Sistemas de coordinación entre múltiples partes interesadas a nivel de proyecto para REDD+	20				

Prefacio y Visión General

Este documento para discusión es parte de una serie de publicaciones que resultan de la experiencia generada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través de actividades de mitigación y adaptación al cambio climático en unos 140 países durante las últimas dos décadas.

El documento presenta un marco para la comprensión de lo que significa "estar listo" para utilizar el financiamiento climático de una manera transformativa a nivel nacional. En el contexto de los retos financieros que plantea el cambio climático, incluyendo la escala de financiamiento requerido y las barreras para el uso efectivo del financiamiento climático (internacional y doméstico; público y privado), el documento presenta un marco de cuatro partes, a través del cual se podrán entender los diferentes componentes para estar listo así como las capacidades específicas requeridas para sustentarlo. En este documento se define la preparación para financiamiento climático como las capacidades de países para planificar, acceder, cumplir y monitorear y reportar sobre; financiamiento climático, sea internacional o nacional, de formas que resulten catalizadoras y totalmente integradas con las prioridades nacionales de desarrollo y el logro de los Objetivos del Milenio (ODMs).

Al trazar este marco, el documento pretende organizar los muchos multiples programas de apoyo, enfocados, manuales de orientación, publicaciones y kits de herramientas de trabajo en financiamiento climático – ofrecidos por una gama de socios internacionales, regionales y nacionales. No tiene intenciones de ser un manual per se, pero sí una introducción a los retos nacionales que surgen de los flujos crecientes de financiamiento climático y algunos ejemplos de las rutas disponibles para superar los mismos. El público a quien está dirigido el documento son creadores de políticas internacionales y nacionales en países en vías de desarrollo. Para un público internacional, el documento ilustra la importancia crítica, así como también la amplitud y complejidad de lo que significa "estar listo" a nivel nacional y local. Para el público nacional, el documento apunta a proveer un marco para organizar el conjunto de herramientas, mecanismos y modalidades disponibles por diferentes socios de desarrollo –mejorando en última instancia, la capacidad de los creadores de políticas con el fin de que se ejecuten sistemas nacionales apropiados para el manejo del financiamiento climático.

Para apoyar los avances de los creadores de políticas nacionales este documento también resalta un número de herramientas y ejemplos disponibles para superar las barreras identificadas y construir sistemas a nivel nacional. Por ejemplo, el PNUD ha desarrollado una serie de manuales técnicos de orientación a los que nos referiremos a lo largo del texto, y para los cuales este documento sirve de plataforma, incluyendo:

- Preparación de Estrategias de Desarrollo Bajo y Adaptado al Cambio Climático: Resumen Ejecutivo
- Catalizando el Financiamiento Climático
- Catalizando Financiamiento: Modelo Financiero y Anexos Técnicos
- Enfoques de Amplitud Sectorial hacia el Financiamiento Climático (Próximamente)
- Fondos Nacionales para el Clima
- Sistemas de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV por sus siglas en ingles) para Financiamiento Climático y Acciones (Próximamente)

Introducción: Contexto Político

La escala del reto del cambio climático ante la comunidad internacional es vasta. Mantener las temperaturas globales a 2 grados C por encima de los niveles pre-industriales, requerirá una transformación en los procesos de producción y consumo en todos los países. Esta transformación debe involucrar un cambio impulsado por los países hacia políticas y tecnologías que catalicen nuevas inversiones e inserten el cambio climático en los sistemas existentes. Adicionalmente, se debe proveer un apoyo significativo para construir la resistencia de estos sistemas, particularmente para los más pobres y vulnerables en países en vías de desarrollo, que son los que menos han contribuido a la acumulación de gases de efecto invernadero en la atmósfera.

La escala del reto financiero para lograr la transformación está en el orden de cientos de millones de dólares americanos. El financiamiento disponible y las capacidades para absorber estos recursos varían de acuerdo al país; mientras que los países desarrollados poseen capacidades internas para generar y utilizar el financiamiento climático, muchos países en vías de desarrollo carecen de los recursos necesarios ó de los sistemas y aptitudes institucionales ó políticas para utilizar el financiamiento climático de manera efectiva. Los impactos de estas barreras se intensifican para los grupos vulnerables, tales como los pobres y las mujeres, amenazando de esta forma el logro de las metas en reducción de pobreza y los ODMs. La comunidad internacional ha respondido a esta escasez incrementando las transferencias financieras públicas Norte-Sur para actividades relacionadas con cambio climático en los últimos años. Por ejemplo, los gobiernos han designado y reformado instituciones tales como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Fondo de Adaptación, El Fondo de Inversión Climática, y más recientemente el Fondo Verde para el Clima, así como nuevos mecanismos financieros que se van desarrollando, tales como pagos basados en resultados, por la reducción de emisiones por deforestación, degradación, conservación de bosques (REDD+) y energías limpias. Adicionalmente, los países en vías de desarrollo han aumentado su propio gasto público en actividades relacionadas con el cambio climático, a través de sus presupuestos nacionales.

Sin embargo y aunque en extremamente importante, el sólo hecho de aumentar el suministro de finanzas públicas no promoverá transformaciones en los procesos de producción y consumo. La escala del financiamiento requerido – la cual es probablemente muchas veces la cifra de los niveles actuales de Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) – y la naturaleza intersectorial del cambio climático, sugieren que los volúmenes de financiamiento público internacional estarán muy lejos de ser suficientes.

Por consiguiente, acciones para promover el desarrollo de bajo en emisiones y adaptado al cambio climático deberán ser iniciativas en gran parte basadas en políticas publicas y financiadas por el sector privado, donde se utilizan las finanzas públicas internacionales como catalizadores, en conjunto con flujos mucho más grandes de capital (AGF, 2010). Para que el financiamiento climático sea efectivo, la comunidad internacional debe hacer mucho más que simplemente aumentar los flujos de recursos hacia intervenciones locales aisladas. La comunidad internacional debe enfrentar tres puntos cruciales requeridos para promover transformaciones a nivel nacional:

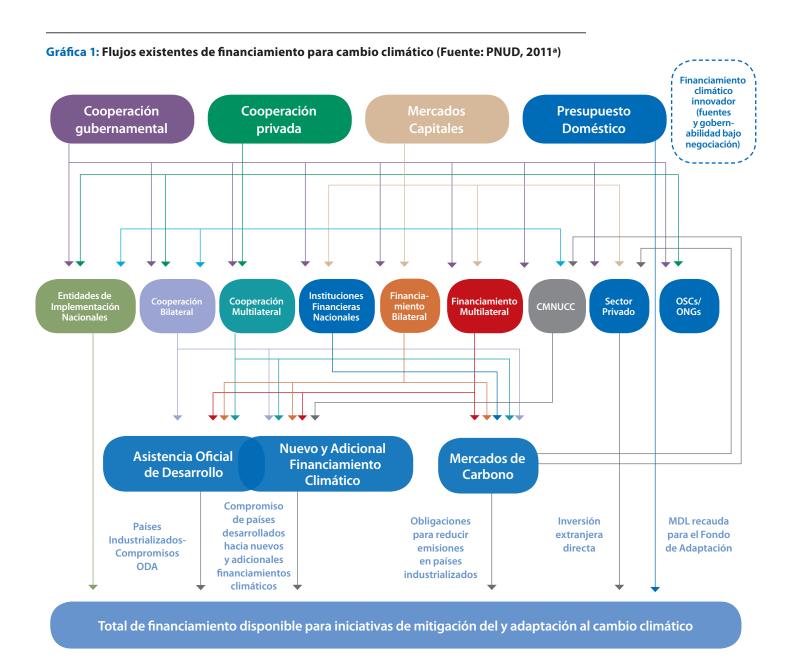
- Primero, el financiamiento público internacional no puede simplemente ser utilizado como el fin único para financiar intervenciones aisladas. La Agencia Internacional de Energía (AIE) estima que aproximadamente 40% de las inversiones globales necesarias para transformar los sistemas de energía solamente, probablemente vengan de las mismas viviendas, 40% de las empresas, y solamente el 20% de gobiernos (AIE, 2009). En este contexto, el limitado financiamiento internacional deberá ser utilizado para apoyar a los países que aglomeran financiamiento en el sector privado y local, y de esta forma, alinearse en el cambio transformador en la escala requerida. El limitado financiamiento público deberá entonces ser utilizado para desarrollar un ambiente que permita, a nivel nacional y local, que se redirija la inversión pública existente y que se provean los incentivos para que el financiamiento privado pueda invertir en actividades de bajas emisiones y adaptadas al cambio climático.
- Segundo, con más de 50 fondos públicos internacionales, 60 mercados de carbono y 6,000 fondos de inversión privada, brindando financiamiento "verde", movilizar financiamiento externo alineado con los sistemas y prioridades nacionales, es en extremo complejo (Gráfica 1). Además, múltiples tipos de financiamiento (tales como carbono¹, financiamiento para REDD+, etc.) y una variedad de herramientas para la entrega y empaque del financiamiento (como enfoques sectoriales, pagos basados en resultados, etc.) están rápidamente emergiendo y evolucionando mientras que presentan nuevos retos adicionales. El financiamiento público internacional debe ser utilizado para apoyar sistemas que tienen la capacidad de navegar y tomar ventaja de este panorama al acceder y utilizar este múltiple abanico de financiamiento.
- Tercero, décadas de investigación en asistencia al desarrollo indican que la efectividad de acciones de desarrollo, tales como aquellas necesarias para promover cambios transformadores para enfrentar el cambio climático, son severamente socavadas al ser aisladas en la corriente del desarrollo de planificación nacional de desarrollo y las estrategias de reducción de la pobreza (OCDE, 2005). Sin integración, las acciones no son del todo insertadas en las actividades existentes y corren el riesgo de ser dejadas por fuera o minadas por otras actividades de desarrollo. Por consiguiente, las finanzas públicas deben ser utilizadas para promover la integración y asegurar que los países en vías de desarrollo sean capaces de insertar el financiamiento climático dentro y como parte de la planificación de desarrollo nacional.

66

Acciones para promover el desarrollo de bajo en emisiones y adaptado al cambio climático deberán ser iniciativas en gran parte basadas en políticas publicas y financiadas por el sector privado, donde se utilizan las finanzas públicas internacionales como catalizadores, en conjunto con flujos mucho más grandes de capital

99

¹ Las finanzas generadas por medio de proyectos de compensación que emiten bonos de crédito de carbono y se venden en mercados internacionales de conformidad ó en mercados voluntarios.



La atención a estos temas ha aumentado significativamente de manera creciente dentro de las discusiones políticas internacionales sobre cambio climático. Particularmente se ha incrementado el enfoque en la construcción y fortalecimiento de sistemas nacionales para que los países estén "listos" para hacer uso del financiamiento climático de manera efectiva, con el fin de promover la transformación en los patrones de producción y consumo a nivel nacional. Este enfoque está plasmado en recientes discusiones políticas nacionales e internacionales bajo el concepto de "estar listos". Particularmente, el término se refiere específicamente al instrumento gobernante del Fondo Verde para el Clima (FVC), que establece que "El Fondo (FVC) proveerá recursos para las actividades preparatorias y asistencia técnica para estar listos".

Sin embargo, en la actualidad no existe un marco claro a través del cual se comprenda cuáles son los requisitos para estar "listo" para utilizar el financiamiento climático de una manera efectiva y transformadora ó de qué manera se puede llegar allí. Mientras que los practicantes de asistencia para el desarrollo tienen mucha experiencia y material de análisis para asistir a los países de manera general a fin de lograr acceso a financiamiento para el desarrollo, existe la necesidad de entender específicamente cuáles son los sistemas nacionales requeridos para utilizar el financiamiento climático doméstico e internacional, en formas que transformen los procesos de producción y consumo. En particular, un marco marco preparatorio es critico para que el FVC pueda apoyar de manera efectiva las actividades que estén orientadas al desarrollo de bajas emisiones y con capacidad de adaptacion al cambio climatico. Este documento responde a esta brecha, trazando un marco para conceptualizar los elementos que explican el significado de estar listos para el financiamiento climático y hacer un inventario de las capacidades claves requeridas para construir y fortalecer estos elementos. El marco expone ejemplos y es el resultado de un mapeo y la agrupación de capacidades y sistemas nacionales, en lugar de desarrollar una modelo de prescripción con enfoque jerárquico para todos los países. Intenta proveer a los creadores de políticas nacionales e internacionales con una visión general de los tipos de sistemas nacionales requeridos para planificar, acceder, cumplir, monitorear y reportar efectivamente al financiamiento climático, así como los distintos apoyos necesarios para construir y fortalecer los mismos.

El documento empieza por definir el marco para entender la preparación requerida para el financiamiento climático en el contexto de los retos del cambio climático y luego se mueve hacia la consideración de los distintos elementos exponiendo ejemplos de actividades actuales en ejecución.

¿Qué significa estar listos para el financiamiento climático?

La "preparación" para el financiamiento climático es un término relativamente nuevo que ha sido utilizado por un número específico de áreas en el financiamiento climático, tales como preparación para REDD+ y preparación para el mercado; sin embargo, es necesaria una definición más completa que mapee los diferentes elementos para estar listos con relación al financiamiento climático en su totalidad.

Este documento define la preparación para el financiamiento climático como las capacidades de los países para planificar, acceder, cumplir, monitorear y reportar sobre financiamiento climático internacional y doméstico, de maneras catalizadoras y totalmente integradas con las prioridades nacionales de desarrollo y el logro de los ODMs.

Existen cuatro componentes fundamentales dentro de esta definición (Gráfica 2). Estos son:

- Capacidades nacionales establecidas para planificar hacia el financiamiento;
- Capacidades para acceder a diferentes formas y tipos de financiamiento a nivel nacional;
- Capacidades para cumplir con el financiamiento e implementar/ejecutar las actividades;
- Capacidades para monitorear, reportar y verificar los gastos financieros y resultados relacionados/ impactos transformadores.

Gráfica 2: Componentes para la Preparación para el Financiamiento Climático²

Planificación Financiera

- Evaluar las necesidades y prioridades, e identificar las barreras para la inversión
- Identificar mezcla de políticas y fuentes de financiamiento

Acceso al Financiamiento

- Acceso directo al financiamiento
- Mezclar y combinar financiamiento
- Formular proyectos, programas, enfoques de amplitud

Cumplir con el Financiamiento

- Implementar y ejecutar proyectos, programas, enfoques con amplitud sectorial
- Construir un suministro local de habilidades y capacidades

Monitoreo, Reportes y Verificación

- Monitorear, reportar, y verificar flujos
- Pagos basados en resultados

Este marco elabora el esbozado en el documento de discusión del PNUD del 2010 "El desarrollo en un clima cambiante: Un Marco para el financiamiento climático

² Este marco detalla lo establecido en el Documento de Discusión del PNUD El Desarrollo en un Clima Cambiante: Un Marco para el Financiamiento Climático

Es importante notar que mientras estos elementos centrales casi siempre están presentes de alguna manera en los niveles locales, nacionales y sub-regionales, no se traduce en un modelo de talla estándar para todos. Pueden existir diferentes configuraciones de estos cuatro componentes dentro de las instituciones, entre las instituciones o a través de sistemas sectoriales o nacionales. Diferentes funciones pueden ser ejecutadas por una variedad de sistemas y modelos nacionales, cada una de estas es particular en el contexto del país. Además, no se requiere el apoyo en el desarrollo de capacidades externas para construir todos los componentes en todos los países; muchas capacidades comprendidas en este marco ya existen en los niveles nacionales. Adicionalmente, en aquellos países donde la asistencia es necesaria, ellos deberían ser capaces de fortalecer las instituciones , las políticas y las capacidades existentes – este marco no supone que los esfuerzos partan de cero.

En su lugar, el marco está orientado como un lente a través del cual los esfuerzos existentes y las brechas pueden ser organizados y ajustados; a través de este proceso, áreas que requieran mayor trabajo pueden ser identificadas de una manera holística e integrada, en última instancia produciendo un enfoque más coherente a nivel nacional. Este enfoque reconoce las necesidades que tienen los países, de evolucionar a través del tiempo, y por esto el enfoque de preparación debe ser flexible.

Las secciones siguientes exploran cada uno de estos componentes de preparación en mayor profundidad; resaltan las capacidades particulares que emergen como importantes en el campo y presentan ejemplos de herramientas que pueden apoyar la construcción y fortalecimiento de las mismas. Estas secciones tienen la intención de informar a los creadores de políticas internacionales sobre qué apoyo es necesario de la comunidad internacional para lograr que los países estén "listos"; tiene también la intención de brindar un marco para los creadores de políticas nacionales a fin de organizar las muchas actividades que se ejecutan en este tema e ilustrar con algunos ejemplos sobre el apoyo disponible.

Capacidades de Planificación Financiera

Introducción

En cuanto al financiamiento para el desarrollo, de manera más amplia, planificación financiera – esto es, planificación para suministros, administración y uso de los recursos financieros para cumplir una meta específica – es un paso fundamental asegurar el efectivo, eficiente y equitativo uso del financiamiento climático. La planificación permite a los tomadores de decisión articular sus prioridades relacionadas con el clima y los recursos financieros requeridos para lograrlas. La planificación además incluye evaluaciones de flujos de financiamiento climático, permitiendo a los creadores de políticas combinar sus prioridades con los recursos potencialmente disponibles, y de esta forma planificar cómo integrar recursos y secuenciarlos a través del tiempo. Al construir y fortalecer capacidades nacionales, sectoriales y de planificación financiera local, se asegura la integración del financiamiento climático dentro de los procesos nacionales de desarrollo y presupuesto, alineándose de esta forma el camino entre cambio climático y el crecimiento socio económico.

1.1 Evaluar Necesidades, Definir Prioridades e Identificar Barreras para la Inversión

La planificación de acciones climáticas a nivel nacional debe ser basada en prioridades centrales de desarrollo a nivel local. Esto requiere la identificación de acciones nacionales en cambio climático en base a escenarios firmes de cambio climático y líneas de base de emisiones, planes de desarrollo, proyecciones de impacto de las acciones, y una revisión de las soluciones innovadoras y prácticas disponibles. En este sentido, se articulan acciones efectivas y apropiadas, incluyendo nuevas acciones y aquellas que integren el cambio climático dentro del gasto existente de desarrollo. Un paraguas para este trabajo es la preparación de estrategias de desarrollo verdes, de bajas emisiones y resislientes al cambio climático (LECRDS, Caja 1). Tales estrategias proveen un vehículo para concentrar las evaluaciones de necesidades y el proceso de identificación de prioridades. Para estrategias a nivel macro, se pueden articular acciones de mitigación adecuadas al país (NAMAs), planes de adaptación nacionales (PNAs), y planes de acción de tecnologías (PATs) en conjunto con las necesidades financieras pertinentes.

Las capacidades requeridas a nivel nacional para evaluar las necesidades y definir prioridades son complejas de construir, y el proceso para fortalecer las mismas es iterativo. Esto es particularmente importante dado que los flujos de financiamiento climático (como es ilustrado en la **Gráfica 1**) no son puramente públicos ni privados. Este panorama variado requiere mecanismos nacionales específicos para coordinar los relevantes ministerios de gobierno y las agencias relacionadas con las prioridades climáticas, particularmente ministerios de finanzas, así como actores claves económicos y sociales, incluyendo actores del sector privado doméstico e internacional. Bajo el paraguas de LECRDS, el PNUD ha producido un manual dedicado a apoyar la toma de decisiones por partes interesadas (PNUD, 2012).

66

Estrategias proveen un vehículo para concentrar las evaluaciones de necesidades y el proceso de identificación de prioridades

99

Caja 1: Estrategias de Desarrollo Verdes Bajo en Emisiones y Adaptado al Cambio Climático

Climático El PNUD ha desarrollado un enfoque apoyado por un paquete de desarrollo de capacidades para ayudar a los países a formular estrategias de desarrollo verdes Bajo en Emisiones y Adaptados al Cambio Climático (Green LECRDS). Este enfoque, apoyado por un grupo de asesores técnicos y expertos regionales, es complementado por una serie de manuales/guias paso-a-paso y kits de herramientas en múltiples idiomas para apoyar a los países en la toma de decisiones relacionadas con cambio climático, incluyendo decisiones relacionadas con financiamiento y que están alineadas con planes y marcos de desarrollo nacionales existentes. A solicitud de los gobiernos, el PNUD está continuamente apoyándoles en varios elementos del proceso de planificación para estas estrategias. Este apoyo toma diferentes formas dependiendo de las circunstancias y metas nacionales; sin embargo, el menú completo de estos servicios para desarrollar la preparación en esta área, está ilustrado en la **Gráfica 3.**

Gráfica 3: Formulación de Estrategias de Desarrollo Bajo en Emisiones y Adaptado al Cambio Climático

Desarrollar una Estructura de Socios y Coordinación Preparar
Escenarios de
Cambio Climático
Escenarios climáticos
Escenarios de
Vulnerabilidad
Escenarios de Emisiones

Identificar
Opciones de
Mitigación y
Adaptación
Identificar opciones
prioritarias de M&A a
través de un proceso
consultivo con
múltiples socios

Necesidades
Prioritarias en
Financiamiento
Climático
Evaluar financiamiento
existente
Hacer un análisis de
costo-beneficio de las
opciones prioritarias
Identificar
requerimientos de
fluidez financiera
Identificar opciones de
financiamiento

Finalizar Mapa de Ruta Integral de Reducción de Emisiones y Desarrollo de Política de Inversión y Adaptación al Cambio Climático

1.2 Identificación de Mezcla y Combinación de Políticas y Fuentes de Financiamiento

En el contexto de estrategias comprensivas climáticas, los tomadores de decisión deben ser capaces de identificar el flujo de los recursos requeridos para actividades prioritarias y planificar la secuencia relacionada con estos flujos.

Para engranar este proceso se requiere un entendimiento de la línea de base financiera – esto es, para qué están siendo utilizados los recursos existentes en actividades de cambio climático. Una revisión financiera periódica puede ser utilizada para determinar esta línea de base a nivel nacional; existen un número de herramientas diferentes para apoyar este proceso, entre estas:

- Una evaluación de inversión y flujos financieros (I&FF) que cree una línea de base de los gastos existentes en la escala sectorial y mapee estos en las actividades prioritarias relacionadas con el clima e identificar brechas existentes;
- Un informe del gasto público e instituciones en clima (CPEIR), que analice los gastos presupuestados en cambio climático entre los sectores. Actividades características para apoyar un CPEIR incluyen:
 - Definir gastos en cambio climático así como un sistema de seguimiento
 - Identificar como integrar el cambio climático en el proceso presupuestario
 - Asignación presupuestaria y gastos reales, así como priorización en el presupuesto

Habiendo identificado las fallas financieras existentes, se necesitan diversas capacidades para identificar financiamiento desde diferentes fuentes para llenar los vacíos presupuestarios que persisten. Una capacidad central en este proceso es concordar ofertas a la demanda. Identificar fuentes para el financiamiento climático puede ser una tarea altamente compleja dado el rango de financiamiento disponible (Gráfica 1), el cual cada uno es apropiado para diferentes actividades y circunstancias particulares. Para algunos países, la mayoría de los flujos de financiamiento climático caen dentro de canales privados, mientras que para otros, principalmente los países en vías de desarrollo (PVDs), nuevas investigaciones en varios PVDs en Asia, sugieren que volúmenes significativos de gastos nacionales presupuestados son utilizados para actividades relacionadas con el clima (ODI y CDDE, 2011).

Los tomadores de decisión deben ser capaces de articular los requerimientos financieros en el contexto de actividades específicas así como para programas de actividades, dependiendo de la fuente de financiamiento. Una capacidad clave aquí es la habilidad de costear acciones prioritarias y luego igualar los costos con diferentes fuentes. Por ejemplo, el desarrollo de NAMAs sectoriales requiere que se planifique y financie un programa de actividades (POA) en concierto, el cual requerirá de múltiples fuentes de financiamiento y de acciones políticas nacionales específicas a ser ejecutadas de manera coordinada. Este proceso de planificación es ilustrado en la **Gráfica 4.**

66

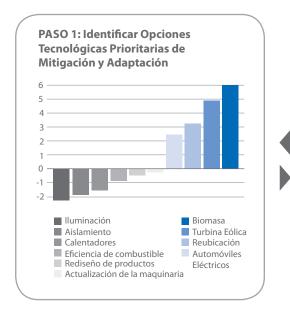
Se requieren procesos de planificación que puedan mapear la demanda doméstica dentro de diferentes fuentes de financiamiento y sus ciclos

99

Para financiamiento externo multilateral y bilateral, se requieren procesos de planificación que puedan mapear la demanda doméstica dentro de diferentes fuentes de financiamiento y sus ciclos. Esto requiere conocimiento de los flujos internacionales, así como de una variedad de herramientas que han sido desarrolladas para apoyar a los tomadores de decisiones en este aspecto. Por ejemplo, el Banco Mundial y el PNUD han desarrollado en conjunto una herramienta virtual, www.climatefinanceoptions.org, con el propósito de apoyar la navegación entre las diferentes fuentes internacionales de financiamiento público. Adicionalmente, se necesitan sistemas específicos entre los gobiernos donantes y las organizaciones para promover coherencia a nivel nacional – tales como grupos de coordinación compuestos por donantes y gobiernos receptores – con el fin de asegurar que el financiamiento del donante como tal está "listo". Los países receptores con estrategias de desarrollo bajo en emisiones y adaptado al cambio climático pueden actuar como repunte para estos sistemas.

Para financiamiento público domestico presupuestado? (por ej. Que fluye a través de presupuestos nacionales y sistemas de administración pública financiera), los creadores de políticas deberían ser capaces de priorizar y hacer asignaciones dentro de los procesos nacionales de presupuesto con el fin de recaudar recursos adicionales para actividades climáticas ó integrar el clima dentro de otras líneas presupuestarias. Esto involucra una dirección financiera hacia las actividades de cambio climático, pero también remover las actividades existentes que tengan impactos perjudiciales climáticos. Una cantidad de países han comenzado ya este proceso como parte de sus CPEIRs, para permitir una mejor integración del cambio climático en sus finanzas públicas domésticas dentro del proceso nacional de presupuesto; este trabajo ha sido apoyado por una red de organizaciones, incluyendo PNUD, OECD, ADB, AfDB, y ODI.

Gráfica 4: Identificación de Fuentes de financiamiento climático basado en prioridades (Fuente: PNUD, 2011a)



PASO2: Evaluar las principales barreras para la difusión tecnológica

Barreras para la difusión tecnológica					
X					
Χ					
Χ					
Χ					
X					

PASO 4: Seleccionar Opciones Financieras para Crear un Ambiente que Permita la Creación de Políticas. Esto resultará en la combinación de diferentes fondos públicos y privados

Fondos Públicos, Financiamiento de Mercado
Ambiental

Fondos Privados X
Internacional X
Nacional y X X
Sub-Nacional

PASO 3: Determinar la Mezcla Apropiada de Políticas.

Financiamiento de Políticas (Cuadrito):



² Organización de cooperación y desarrollo económica, Banco Asiático de desarrollo, Banco Africano de desarrollo, *Overseas Development Institute*

2

Capacidades para Acceder a Financiamiento

Introducción

En el contexto de un gran número de fuentes de financiamiento, resulta cada vez más importante para los países, ser capaces de acceder directamente a recursos de diferentes fuentes, y luego mezclar y combinar estos a nivel nacional con el fin de acceder a una más amplia gama de instrumentos financieros. Esto incluye la formulación de proyectos, programas y enfoques de amplitud sectorial que atraigan y catalicen mayor financiamiento público y privado. El acceso a financiamiento requiere una serie de diferentes herramientas institucionales, mecanismos y modalidades; capacidades específicas son necesarias a nivel nacional para ejecutar y operar estas modalidades. Esta sección está particularmente dirigida hacia los practicantes locales y nacionales, quienes – a través de varias encuestas mostradas más adelante – articularon que es necesaria la claridad y precisión sobre cuáles capacidades nacionales son necesarias para acceder a financiamiento climático.

66

Una fuerte demanda de asistencia para construir estas capacidades resalta la capacidad limitada y la importancia de actividades de preparación para estar listos en estas áreas

99

2.1 Acceso Directo al Financiamiento

La variedad de opciones para acceder al financiamiento climático se ha incrementado en los últimos años, particularmente para financiamiento público en fondos multilaterales, dentro de los cuales, los conceptos como "acceso directo" y mas recientemente "acceso aumentado" han emergido⁴ (Figura 5). Estas modalidades requieren sistemas financieros y programáticos específicos y complejos a nivel nacional y son, por consiguiente, un asunto clave al considerar si países estan "listos". El uso de modalidades de acceso directo – tales como aquellos bajo el Fondo de Adaptación y como ha sido anticipado para el futuro Fondo Verde para el Clima –requieren que entidades nacionales o sub-regionales se sometan a una evaluación de acreditación que exige sólidas capacidades fiduciarias, cumplimiento de garantías ambientales y sociales, así como de capacidades relacionadas con los roles y funciones de la entidad implementadora (Ver Anexo 1). Una fuerte demanda de asistencia para construir estas capacidades resalta la capacidad limitada y la importancia de actividades de preparación para estar listos en estas áreas. Por ejemplo, 30 países han expresado interés en el apoyo para establecer una entidad nacional implementadora para acceder al Fondo de Adaptación, en una encuesta de todos los gobiernos de países en vías de desarrollo llevada a cabo por PNUD, PNUMA y el Banco Mundial en Septiembre 2010⁵.

³ El acceso directo se refiere a la opción de países en vías de desarrollo, a acceder al financiamiento climático público multilateral a través de una entidad acreditada, nacional o sub-regional. Estas entidades adoptan las funciones de agencia implementadora (supervisión financiera y responsabilidades) y contratan a entidades ejecutoras para programar los recursos. Acceso aumentado se refiere a la misma modalidad más la delegación del poder de toma de decisiones de fondos globales a entidades nacionales, tales como los fondos nacionales de cambio climático.

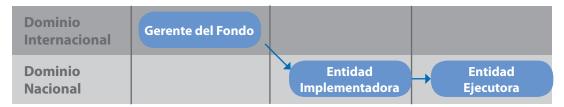
⁴ 20 en África, 7 en Europa Oriental y CEI, 4 en Asia, 1 en América Latina y El Caribe, y 1 en la región del Medio Oriente.

Gráfica 5: Rutas de Acceso a Financiamiento Multilateral (Fuente: ODI y PNUD, 2011)

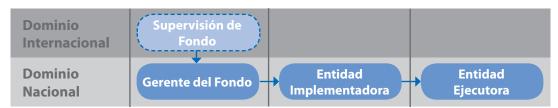
Acceso Multilateral

Dominio Internacional	Gerente del Fondo	Entidad Implementadora	Entidad Ejecutora	
Dominio Nacional			Entidad Ejecutora	

Acceso Directo



Acceso Aumentado



FUNCIONES DEL GERENTE DEL **FUNCIONES DE LA ENTIDAD FUNCIONES DE LA ENTIDAD** FONDO (ALGUNAS FUNCIO-**IMPLEMENTADORA EJECUTORA NES SON REALIZADAS POR LA SECRETARÍA DEL FONDO)** Desarrolla estrategias, políti-• Identificación de Proyectos · Gestión y administración de las actividades diarias del cas y directrices del Fondo • Preparación de conceptos de Revisa propuestas presentaproyecto proyecto das al Fondo • Evaluación de los conceptos de · Asume la adquisición y · Decide quien recibe financiacontrataciones de bienes y proyecto miento • Preparación de documentos de servicios · Da instrucciones al fidei-• Responsable ante la entidad proyecto comisario sobre la transferimplementadora por el uso de · Aprobación e iniciación de encia de fondos a entidades los fondos proyectos implementadoras elegibles • Supervisión de proyectos • Monitorea el progreso de la • Evaluación de proyectos implementación • Responsable ante el Fondo por Responsable ante los el uso de los fondos donantes de los gastos del fondo

66

Transferir la habilidad de combinar y mezclar finanzas climáticas a nivel nacional aumenta la propiedad del país receptor sobre cómo y de qué forma utilizar las finanzas.

"

El uso de modalidades de acceso aumentado requiere capacidades financieras nacionales específicas, cuyo entendimiento esta solamente empezando a evolucionar. Aunque aún no es completamente operacional, el acceso aumentado se proporciona dentro del Fondo Verde para el Clima y parece que será establecido como una futura modalidad de acceso. Como se ha ilustrado en la Gráfica 3, el acceso aumentado cambia ciertos componentes de gestión de fondos a entidades nacionales acreditadas en lugar del financiamiento vertical, por ejemplo, mantener recursos en fideicomiso y facilitar una transparente asignación de recursos. Un número de países está explorando el establecimiento y acreditación de fondos nacionales para el clima dentro de esta modalidad, ya que también pueden ser utilizados para recolectar y asignar recursos nacionales e internacionales, así como para tener acceso al financiamiento público bilateral al mismo tiempo que al financiamiento multilateral.

Aunque esta modalidad tiene el potencial de aumentar de gran manera la titularidad del país sobre la asignación de fondos y coherencia al momento de acceder tanto a los recursos multilaterales como bilaterales en maneras alineadas con estrategias de desarrollo de baja emisión y resistentes al clima, el acceso a través de esta vía probablemente requerirá capacidades de gestión financiera más sustanciales, incluyendo arreglos legales para mantener recursos en fideicomisa, y sistemas de gobernabilidad para supervisar la asignación y reportar sobre el uso de los recursos. Desarrollar y fortalecer estas capacidades, incluyendo sistemas fiduciarios, sistemas transparentes de asignación de fondos que incluyan a múltiples partes interesadas, y arreglos legales y de reporte apropiados, serán críticos para el uso efectivo de recursos bajo esta modalidad. Por ejemplo, como administrador de fondos un Fondo Nacional para el Clima requeriría arreglos responsables y legítimos para la asignación de fondos en línea con las estipulaciones del fondo mundial del cual se pueden haber obtenido fondos. Esto requiere sistemas de gobernabilidad que tengan poderes legales de toma de decisión y que se les responsabilice de sus decisiones a través de arreglos de divulgación pública. Para apoyar el desarrollo de estas capacidades, PNUMA y PNUD están colaborando para producir una guía sobre el marco legal necesario para la acción climática efectiva a nivel nacional.

2.2 Mezclar y Combinar Recursos

Además del acceso directo, los países receptores han expresado la necesidad de poder mezclar y combinar los recursos financieros climáticos – un proceso que permite acceso a una variedad más amplia de tipos de financiamiento a nivel nacional (Mwape, 2011). Esto puede tomar dos formas: ya sea el agrupamiento de diferentes tipos de financiamiento dentro de un solo proyecto o programa (combinar), o el uso de un recurso para restructurar los términos de otro, recurso no donado (mezclar). Ambos proporcionan a los países receptores el poder de transformar recursos a nivel nacional y empodera a los tomadores de decisiones para poder tener acceso a un rango más amplio de instrumentos financieros de lo que de otra manera hubiese estado disponible de parte de proveedores financieros internacionales para alcanzar sus necesidades. Transferir la habilidad de combinar y mezclar finanzas climáticas a nivel nacional aumenta la propiedad del país receptor sobre cómo y de qué forma utilizar las finanzas. Sin embargo, ambos mezclar y combinar, requieren mecanismos financieros y capacidades específicas a nivel nacional, como se detalla abajo.

Por ejemplo, los recursos pueden ser combinados a través de un mecanismo financiero nacional, como un banco nacional de desarrollo, un fondo nacional para el clima ó un fondo fiduciario sencillo, donde los recursos son asignados juntos uno al lado del otro. Por ejemplo, el Fondo MDL de China es un fondo nacional que ofrece subvenciones y préstamos para apoyar el Programa Nacional de Cambio Climático de China y promover la cooperación internacional. Utiliza las subvenciones – financiadas por ganancias obtenidas de los proyectos MDL, dividendos de operaciones de negocios de MDL, y otras fuentes – para apoyar el desarrollo de capacidades relacionadas con el clima y para la promoción de la conciencia pública. Combinar las finanzas presenta pocas dificultades financieras ya que no requiere tomar ningún riesgo financiero adicional (ya que no se adquiere ninguna deuda adicional) y los resultados pueden ser fácilmente atribuidos a cada fuente de financiamiento. Sin embargo, se requieren capacidades para la asignación de recursos de manera transparente y responsable.

La mezcla de recursos requiere capacidades financieras diferentes y más complejas. Los recursos se deben mantener juntos en la hoja de balance de una entidad y, dependiendo de la naturaleza de la mezcla, puede ser reformulado en diferentes instrumentos financieros (ej.: bajar las tasas de interés o la extensión de los periodos de pago de un préstamo) con términos financieros renegociados. Esto requiere funciones bancarias y por lo tanto restringe el tipo de instituciones a nivel nacional que pueden estar involucradas. Desarrollar y fortalecer estos sistemas – como por ejemplo los fondos nacionales para el clima – es complejo y, dependiendo de la configuración y propósito, puede requerir estatus legal, capacidades de gestión de fondos, y una conexión formal con los Ministerios de Finanzas en los casos en los que se necesiten garantías soberanas para utilizar recursos que no sean subvenciones en el fondo. Cada uno de estos es parte importante de construir y fortalecer los sistemas del país para la gestión de las finanzas climáticas y requiere atención detallada y específica.

Los ejemplos de sistemas de mezcla a nivel nacional son comunes dentro de las finanzas de desarrollo, particularmente a través de bancos nacionales de desarrollo dentro de los países de vías de desarrollo. Dichas instituciones financieras de desarrollo están jugando un papel cada vez mayor en el financiamiento climático, como la gestión del Banco de Desarrollo de Sudáfrica para el Fondo Verde de Sudáfrica.

Las experiencias hasta la fecha proporcionando este tipo de apoyo de preparación para el financiamiento climático solo están empezando a surgir. Sin embargo, la demanda de asistencia es significativa. Después de la publicación de una guía técnica para los creadores de políticas sobre el establecimiento de fondos nacionales del clima, el PNUD ha recibido solicitudes de 20 países para varias formas de asistencia. Las actividades de preparación para enfrentar estas solicitudes requieren que los sistemas propuestos sean apropiados para el contexto específico de un país, que existan capacidades financieras adecuadas y apropiadas para realizar las funciones que puedan haber sido realizadas por instituciones internacionales anteriormente.

2.3 Formular Proyectos, Programas, y Enfoques Sectoriales para tener acceso al Financiamiento

El acceso al financiamiento también requiere que los países receptores estén capacitados para formular propuestas atractivas de proyectos y programas fianciables— es decir, proyectos que sean lo suficientemente robustos, tengan los mecanismos de gestión de riesgo apropiados, y tengan una tasa favorable de retorno interno y por lo tanto sean financiables — en escalas locales hasta sectoriales.

66

El acceso al financiamiento también requiere que los países receptores estén capacitados para formular propuestas atractivas de proyectos y programas fianciables

99

La formulación de programas puede tomar varias formas. Por ejemplo, una herramienta de política como el régimen de sistema de primas (Caja 2) proporciona un ambiente propicio en el que se convierte lucrativo para proveedores de la deuda internacional y de patrimonio y/o compañías locales el invertir en la instalación y gestión de tecnologías de energía renovable. La creación de programas a esta escala es una tarea compleja y requiere ministerios competentes, como el Ministerio de Energía, que tengan las experticias financiera y de ingeniería para desarrollar no solo una política y marco regulador para poner a funcionar el programa sino también sistemas financieros fuertes para combinar los tipos correctos de financiamiento de la manera más catalítica. Se requiere asistencia y apoyo legal para establecer y fortalecer herramientas reguladoras, como primas de precio, antes de que el financiamiento privado comience a correr. Sin embargo, en cuanto se establecen estos sistemas catalizan volúmenes significativos de inversiones privadas y, por lo tanto, el apoyo público inicial puede ser reducido.

Las capacidades y sistemas de formulación de proyectos son esenciales para asegurar el acceso universal al financiamiento de carbono. Debido al riesgo político y operacional relativamente alto para los inversionistas en financiamiento de carbono en muchos países en desarrollo, a menudo se solicita asistencia pública para desarrollar proyectos y realizar análisis de pre-factibilidad que reduzcan los riesgos operacionales para los financistas de carbono. Por ejemplo, el PNUD está apoyando instituciones nacionales para formular y desarrollar proyectos atractivos para la banca para el financiamiento del sector carbono a través de su Programa Carbono ODM. El programa ofrece un paquete comprensivo de servicios para el desarrollo de proyectos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y para llevarlos al mercado.

Caja 2: Formulación de enfoques sectoriales que catalicen el acceso al financiamiento privado

El desarrollo de un sistema de primas es un ejemplo de un complejo proceso de formulación de programa sectorial. Dentro de un sistema de primas, a los productores de electricidad se les paga una tarifa garantizada por cada KWh alimentado a una red, dependiendo del tipo de generación utilizada. Se requieren capacidades financieras robustas por parte de los tomadores de decisiones para poder lanzar efectivamente el financiamiento climático público para tener acceso al financiamiento privado. Por ejemplo, el lanzamiento de diferentes fuentes de financiamiento requiere una evaluación del financiamiento disponible y de la mejor formulación de esos recursos. Para un sistema de primas, se puede utilizar el financiamiento por subvención para proporcionar asistencia técnica para el desarrollo de políticas, legislaciones, y regulaciones, los préstamos concesionales pueden ser utilizados para proporcionar garantías de riesgo a los primeros desarrolladores, los cargos por giros financieros o domésticos pueden ser utilizados para financiar los pagos de primas de un sistema de primas (figura 6). Todos estos componentes ayudan a generar grandes inversiones privadas.

Gráfica 6: Formulación de una política y enfoque financiero para promover la energía eólica en países en desarrollo (Fuente: PNUD, 2011a)

Garantía por riesgo político, préstamos concesionales, etc.

Garantía por riesgo político, préstamos concesionales, etc.

Prima FiT

Garantía por riesgo político, préstamos concesionales, etc.

Prima FiT

Financiación de Activos de Energía Renovable

Clave: Fuentes de Financiación

Mercados capitales (Domésticos e Internacionales)

Específicas alpaís (ej. aumento en las tarifas eléctricas, cargos por giros, mezcla de recursos públicos domésticos/internacionales, etc.)

Financiamiento concesional y de desarrollo (bancos de desarrollo multilaterales, bancos de desarrollo nacionales, etc.)

Fuentes públicas de financiamiento (ej. GEF)

3

Capacidades para cumplir con el financiamiento

Cumplir con el financiamiento – es decir, la implementación y ejecución de actividades a nivel regional, nacional o local – es el tercer componente de la preparación para el financiamiento climático y es un componente clave para asegurar que el financiamiento climático contribuya a las acciones efectivas y transformadoras a nivel nacional. Repartir y cumplir con los recursos requiere sistemas nacionales que proporcionen supervisión y gestión financiera, así como servicios de ejecución tales como, adquisición, contratos ó contrataciones. Estos sistemas tienen que tener una oferta local de expertos de los cuales puedan adquirir habilidades para realizar las actividades del proyecto. Más aún, la coordinación entre las entidades es esencial para asegurar que las actividades a nivel de proyecto estén en línea con la planificación y estrategias de desarrollo nacional a nivel macro.

66

Simplemente agregar una mayor cantidad de financiamiento asignado al cambio climático dentro del presupuesto nacional no significa una mejor calidad en la manera en que se gasta en cambio climático

99

3.1 Implementación y Ejecución

Los servicios de implementación y ejecución son capacidades centrales requeridas para que el financiamiento climático sea repartido y cumplido de manera efectiva (ver las definiciones en la Gráfica 5). Las entidades implementadoras son responsables de la identificación, supervisión y valorización de los programas/proyectos para el proveedor de financiamiento. Más aún, normalmente se espera que las entidades implementadoras mantengan en mano los recursos liberados por las fuentes de financiamiento (en el caso de recursos públicos). Este papel necesita capacidades fiduciarias robustas, incluyendo poderes auto investigativos, muchos de los cuales se requieren para ganar acceso a los recursos desde el inicio, especialmente en caso de acceso directo (discutido arriba). Adicionalmente, las entidades implementadoras pueden estar involucradas en la mezcla y combinación de finanzas, cubierto en la sección anterior sobre acceso. En particular, la combinación de finanzas a menudo ocurre dentro de proyectos y programas individuales, y por lo tanto requiere que las entidades involucradas en la gestión del proyecto posean la mayor parte del conocimiento financiero detallado en la sección 2.2. Mientras realizan un papel diferente, las entidades ejecutoras reciben financiamiento para llevar a cabo programas de trabajo y pueden utilizar arreglos de sub-contratación para completar estas actividades. Ellas requieren procedimientos de adquisición transparentes y tienen que ser capaces de reportar reqularmente a las entidades implementadoras sobre su progreso. Críticamente, las entidades ejecutoras tienen que tener capacidades de gestión de proyectos.

Cada vez se le da un mayor énfasis a las entidades preparadoras para que realicen estas implementaciones y/o papeles ejecutores y la demanda de apoyo está aumentando. En este aspecto, hay un enfoque particular en las entidades con acceso directo, y asegurarse de que las instituciones que estén aplicando para acreditación a fondos mundiales tengan establecido un fuerte sistema de supervisión, como se discutió arriba.

En este aspecto, un set particular de capacidades se relaciona con el financiamiento de carbono. Aunque el financiamiento de carbono, como mecanismo de mercado, no fluye a través de instituciones públicas y por lo tanto no se requieren capacidades directas de gestión de proyectos dentro de las instituciones públicas para manejar el financiamiento de carbono, a menudo se presenta la necesidad de apoyar el marco más amplio de implementación a nivel nacional. Por ejemplo, bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio, las propuestas de proyecto tienen que estar respaldadas por la Autoridad Nacional Designada dentro de los países en desarrollo. Para entender su función, las Autoridades Nacionales Designadas requieren capacidades para evaluar la efectividad del proyecto propuesto y su consistencia con las prioridades nacionales de desarrollo y las salvaguardas ambientales y sociales. Se ha probado que esto es de particular importancia para las actividades forestales donde las Autoridades Nacionales Designadas tienen el papel clave de asegurar el balance entre las inversiones privadas y situaciones complejas de tenencia de tierras (Boyd et al, 2009).

Adicionalmente, un set específico de capacidades se relaciona con las finanzas públicas domésticas que fluyen a través del presupuesto nacional. Simplemente agregar una mayor cantidad de financiamiento asignado al cambio climático dentro del presupuesto nacional no significa una mejor calidad en la manera en que se gasta en cambio climático. Este también es el caso para el financiamiento internacional que fluye "en-presupuesto" como apoyo directo al presupuesto. Se necesita capacidad dentro del sistema público de gestión financiera para entregar recursos a los socios implementadores, ya sean ministerios competentes y agencias gubernamentales o contratistas externos, y para asegurar que los recursos sean gastados en medidas de mitigación y adaptación efectivas y sostenibles.

3.2 Oferta local de Experticia y Habilidades

Tanto el sistema de implementación como el de ejecución dependen de un grupo de habilidades locales, que pueden ser contratadas, para realizar varios elementos de proyectos y programas climáticos – desde análisis de antecedentes a instalación y mantenimiento de tecnologías y habilidades de gestión de proyecto. El desarrollo de capacidades es necesario a menudo para desarrollar este grupo de talento endógeno y crecer una economía verde a escala local. Ejemplos de estas actividades incluyen:

- Entrenamiento vocacional de profesionales como, arquitectos, ingenieros, contratistas, constructores, instaladores de energía limpia así como de personal de ventas.
- Orientación individual relacionada con las opciones de diseño de proyecto como la selección de tecnología o las opciones de proveedores y contratistas.
- Programas de Liderazgo.

Una manera de fortalecer la capacidad en esta área es utilizar centros locales de experticia, enfocados en sectores particulares de tecnología. Por ejemplo, el estudio Eficiencia Energética: Un Estudio Mundial del 2004 mostró que de los 60 países bajo revisión, 14 países en Europa han introducido centros locales, cuatro en Asia (Australia, China, Filipinas y Vietnam), tres en África (Kenia, Mali y Marruecos) y uno en el Medio Oriente (La República Islámica de Irán).

3.3 Sistemas de Coordinación de Proyectos

Con múltiples fuentes de financiamiento, con frecuencia de múltiples formas, entrar a la esfera nacional tanto dentro como fuera del presupuesto nacional, tanto a nivel macro como micro, los sistemas de coordinación a nivel de proyecto son esenciales. Dichos mecanismos deben estar relacionados con las estrategias nacionales de desarrollo bajo en emisiones y resistentes al clima para asegurar coherencia entre la planificación y la implementación.

Más aún, los sistemas de coordinación a nivel de proyecto son importantes para asegurar que las entidades implementadoras y ejecutoras estén programando los recursos en maneras que sean pro-pobres, sensibles al género, y respetuosas de los derechos locales. Dichos sistemas de coordinación pueden ser un comité directivo compuesto por múltiples partes interesadas, en lugar de una entidad a nivel nacional; lo que es esencial, es que los sistemas estén establecidos para asegurar que los grupos marginalizados sean incluidos dentro de la entrega de financiamiento climático. El apoyo es esencial para el desarrollo de estos sistemas y a menudo requiere recursos dedicados de asistencia técnica que deben ser incluidos en los presupuestos de proyecto. Ejemplos notables de esto son los proyectos en las áreas de REDD+, que involucran un gran número de partes interesadas en la escala del proyecto (Caja 3).

Caja 3: Sistemas de coordinación entre partes interesadas a nivel de proyecto para REDD+ en la República Democrática del Congo

El Programa de Preparación Nacional para REDD+ en la República Democrática del Congo (RDC), apoyado por ambos, el Programa UN-REDD y el Banco Mundial fue el anfitrión del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, presenta un ejemplo claro de como el compromiso de múltiples partes interesadas ha sido exitosamente integrado en las estructuras de coordinación de proyectos (Gráfica 7). Un Decreto Nacional para apoyar REDD+ en la República Democrática del Congo ha sido aprobado por el Consejo de Ministros y establece oficialmente entidades de coordinación que supervisan REDD+ en el país. Esto incluye provisiones para un Comité Nacional: una entidad tomadora de decisiones que supervise, entre otras cosas, el monitoreo y evaluación de la implementación del proyecto y la gestión y redistribución de subsidios y recursos derivados del proceso REDD+.

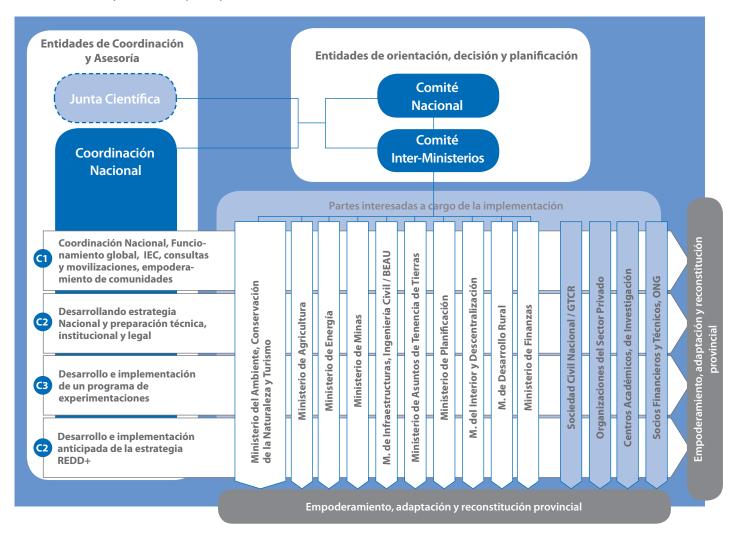
El Decreto también ordena que un tercio de los miembros del Comité Nacional deberían ser representantes de la sociedad civil y organizaciones indígenas. El Comité Nacional, de acuerdo a lo estipulado, está comprendido de cuatro miembros de la sociedad civil, seis miembros del Gobierno (incluyendo al Ministro de Descentralización), un miembro de la Federación de Industrias Madereras (ej., sector privado) y un miembro del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Agronómicas (ej. sector de investigación), apoyando la participación completa y efectiva de actores no-gubernamentales. Las estructuras de coordinación de proyecto son apoyadas por financiamiento dedicado para asegurar el funcionamiento de las instituciones REDD+ nacionales, y un plan financiado de consulta y participación para asegurar la inclusión más amplia de comunidades locales más allá de la preservación de las estructuras a nivel nacional.

66

Las estructuras de coordinación de proyecto son apoyadas por financiamiento dedicado

"

Gráfica 7: Estructuras de coordinación gobernando el proceso de preparación para REDD+ en la RDC (Fuente: RDC, 2010)



4

Capacidades de Monitoreo, Reporte y Verificación

El componente final de la preparación de las finanzas del clima es la capacidad de monitorear, reportar y verificar (MRV) los flujos financieros, gastos y resultados. Dentro del contexto de las negociaciones de la CMNUCC, el MRV de los flujos financieros y los resultados en la tierra se trata como temas distintos. Por una parte hay discusiones sobre el MRV de los flujos financieros; por la otra parte, hay discusiones sobre el MRV de las acciones de mitigación, como las reducciones de GEI y beneficios en el desarrollo. Sin embargo, a nivel nacional hay traslapes significativos en las capacidades requeridas para el MRV de gastos y resultados financieros, especialmente cuando están relacionados con el pago por resultados. Dichos sistemas requieren una explícita atribución de reducciones de GEI ("resultados") para poder tener acceso a los flujos financieros ("pagos") y por ende necesitan mecanismos de reporte nacional integrados. Por lo tanto, un enfoque flexible es necesario para construir los sistemas de MRV mientras se mantiene un nivel consistente de transparencia y exactitud.

66

Mientras que la información sobre flujo financiero es recopilada, las decisiones de planificación sobre necesidades, fuentes, y canales puede ser alterada

99

1.1 Sistemas de MRV

Los sistemas de MRV son necesarios para entender qué recursos financieros están fluyendo dónde, para qué propósito y que tan efectivamente estos mitigan las emisiones de GEI y/o aumentan resistencia. Mas a menudo, los contribuyentes financieros están pidiendo reportes de este tipo; adicionalmente, se necesita datos para asegurar que a nivel nacional, regional y global las acciones se están sumando colectivamente a lo que es requerido por la ciencia climática. Más aún, el monitoreo de los flujos financieros nacionales es una parte importante del componente de planificación financiera de la preparación del financiamiento climático; mientras que la información sobre flujo financiero es recopilada, las decisiones de planificación sobre necesidades, fuentes, y canales puede ser alterada creando un proceso de planificación dinámico que sea resistente a los cambios del clima.

Las capacidades para realizar este trabajo incluyen la habilidad para monitorear gastos financieros sobre actividades de cambio climático que estén fluyendo tanto dentro como fuera del presupuesto nacional, incluyendo flujos de financiamiento de carbono. Adicionalmente, se necesitan sistemas de verificación para calcular resultados y determinar el impacto de las finanzas sobre el clima, la reducción de pobreza, y las prioridades de desarrollo nacional. Las Comunicaciones Nacionales para el CMNUCC han sido utilizadas como una plataforma a través de la cual se pueden comunicar tanto flujos financieros como resultados de intervenciones financiadas. La preparación de estas comunicaciones requiere fuertes sistemas de seguimiento financiero. Estos sistemas no deben estar limitados a las finanzas públicas internacionales sino que también deben cubrir los gastos domésticos e inversiones privadas. Esto requiere una mezcla de herramientas y sistemas de coordinación. Por ejemplo, Estudios del gasto público e instituciones en clima (CPEIRS) a lo que nos referimos en secciones previas, proveen una metodología y sistema para la identificación de gastos de cambio climático dentro de los presupuestos domésticos.

Adicionalmente, un componente crítico del MRV de finanzas es asegurarse de que los recursos han sido utilizados de acuerdo con los requisitos de los contribuyentes y las estrategias nacionales de desarrollo social y económico – requisitos que no siempre son congruentes. Esto significa específicamente que los sistemas nacionales están establecidos para verificar que las finanzas fueron implementadas y ejecutadas de acuerdo con las salvaguardas sociales y ambientales, así como con otras políticas sociales dentro de los planes nacionales así como consideraciones de género. Aunque esto va más allá del estricto monitoreo de flujos financieros, es crítico que los sistemas para monitorear los gastos financieros también sean capaces de identificar los impactos de desarrollo de esos recursos, para poder retroalimentar lecciones a los procesos de planificación. Dentro del Programa de Desarrollo de Capacidades para la Reducción de Emisiones administrado por el PNUD, 30 países han solicitado apoyo para desarrollar o fortalecer sistemas de MRV (http://www.lowemissiondevelopment.org/).

4.2 Pagos basados en el desempeño

Adicionalmente al MRV de finanzas puro, hay una creciente necesidad de ser capaz de hacer MRV a las finanzas y los resultados a nivel nacional de manera integrada. Un volumen en aumento de finanzas públicas para mitigación – conocidos como pagos por desempeño – es desembolsado a los países receptores después del hecho, basado en resultados. Este es el caso particular de las finanzas climáticas bilaterales, donde los donantes y países receptores firman acuerdos de compra por adelantado para actividades de mitigación donde se acuerda un precio fijo de \$/tCO2e al prinicipiodel proyecto y entregado en cuanto los resultados sean probados. De manera similar, un número creciente de mecanismos de subvención contingente están disponibles, donde el reembolso de las finanzas está vinculado con los resultados logrados.

La capacidad para llevar a cabo inventarios de emisiones de GEI constituirá la columna vertebral de cualquier sistema de MRV para estas clases de opciones de financiamiento climático. Estos sistemas deben estar completamente integrados con el seguimiento financiero para asegurar que los países receptores sean capaces de calcular con exactitud los costos de las acciones que están siendo realizadas desagregadas por fuente de financiamiento. El desarrollo de sistemas de MRV es complejo y requiere tanto una amplitud de actores involucrados en la entrega de finanzas y actividades así como habilidades técnicas profundas entre las agencias gubernamentales. Un elemento clave para asistencia de la preparación en esta área es el desarrollo de metodologías que puedan ser aplicadas a nivel nacional y local.

Conclusión

Tabla 1: Los componentes de la Preparación para el Financiamiento Climático y las capacidades asociadas que se requieren

Niveles de capacidades nacionales	 Evaluar necesidades y prioridades Identificar Fuentes de financiamiento 	Acceso al Financiamiento Programar financiamiento Acceso directo a las finanzas Mezclar y combinar finanzas Catalizar finanzas privadas	Entrega de Financiamiento Implementacion y ejecucion de proyectos, programas de todo sector Suministro local de experticias y habilidades Sistemas de coordinación	Monitorear, Reportar & Verificar • Monitorear, reportar y verificar flujos • Pagos basados en desempeño
Nivel de Políticas	La formulación de las estrategias de desarrollo verdes bajo en emisiones y adaptadas al clima, planes de implementación, incluyendo calculo de costos	Incentivos por políticas sectoriales y regulaciones para catalizar la inversión privada		
Nivel Institucional	Mecanismos de coordi- nación nacionales con la participación de múltiples partes interesadas	Entidades implementadoras con sistemas fiduciarios y salvaguardas; instituciones bancarias nacionales	Entidades implementa- doras y ejecutoras con sistemas fiduciarios y salvaguardas; mecanis- mos a nivel de proyecto con participación de múltiples partes interesa- das; sistemas de gestión de finanzas públicas consientes del clima	Una unidad centralizada para compilar y preparar reportes de control de calidad; unidad de comunicaciones
Nivel de habilidad / individual	Evaluación base; evalu- aciones l&FF revisión de gastos; análisis costo- beneficio	Gestión financiera (com- binar/mezclar) habi- lidades; habilidades de formulación de proyec- tos/programas; exper- ticias en incentivos de precios el sector privado	Habilidades de especial- istas en tecnología (ej.: instalación de energía eólica); habilidades de gestión de proyectos	Metodologías para revisión de gastos; ha- bilidades en inventarios de GEI; habilidades de verificación independi- ente

Este reporte ha proporcionado una visión general de los amplios componentes de lo que significa estar listo para el financiamiento climático, con diferentes capacidades, herramientas y mecanismos que pueden ser necesarios para llegar allá. Como se mencionó anteriormente, esto representa un marco a través del cual se pueden ver tanto la demanda nacional existente como las actividades actuales de una amplia variedad de países, en lugar de un set prescriptivo de pasos que tienen que ser cumplidos desde su inicio por todos. Muchas de estas capacidades pueden estar ya establecidas en algunos países, mientras que otras podrán requerir un mayor nivel de asistencia para desarrollar o fortalecer sistemas nacionales para poder utilizar el financiamiento climático efectivamente. Más aún, la demanda de apoyo y naturaleza de las solicitudes puede evolucionar con el tiempo, necesitando un enfoque flexible y dirigido por el país.

Cada uno de los cuatro componentes de la preparación para el financiamiento climático presentados requiere una combinación de capacidades – incluyendo herramientas de políticas, capacidades institucionales y habilidades técnicas – para poder funcionar efectivamente. La Tabla 1 presenta una tipología de estas capacidades, trabajando sobre la discusión y ejemplos de secciones previas de este reporte. La tabla ilustra la amplitud y profundidad de lo que se requiere para estar listos para el financiamiento climático en términos del marco de los cuatro componentes. Más aún, ayuda a entender la variedad de servicios de desarrollo de capacidades y asistencia técnica requeridos para que un país esté listo para tomar ventaja del financiamiento climático, y por ende, es la base sobre la cual las provisiones de preparación futuras pueden ser diseñadas.

Un fuerte enfoque sobre el desarrollo y fortalecimiento de estas herramientas de políticas, capacidades institucionales, y habilidades técnicas a nivel nacional y local puede mejorar la habilidad de los países en desarrollo de planificar, tener acceso, entregar y monitorear y reportar sobre el financiamiento climático. Esto lleva a un uso más efectivo y catalítico del financiamiento climático a nivel nacional. Con estas capacidades los países en desarrollo están mejor posicionados para sobrellevar los retos clave definidos en la introducción de este reporte – esto es, absorber finanzas, integrarlo a las prioridades generales de desarrollo y procesos y utilizarlo catalíticamente para generar transformaciones a la escala requerida para lidiar con el cambio climático.



Entidades Implementadoras Nacionales/Regionales Acreditadas en el Fondo de Adaptación (hasta febrero de 2012)

Senegal – Centre de Suivi Ecologique (CSE) – Marzo 2010

Jamaica – Planning Institute of Jamaica (PIOJ) – Junio 2010

Uruguay - Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) - Junio 2010

República de Benín – Fondo Nacional del Ambiente (FNE) – Junio 2011

West African Development Bank (BOAD) – Junio 2011

Sudáfrica – South African National Biodiversity Institute (SANBI) – intersessionally Sept. 2011

Belice – Protected Areas Conservation Trust (PACT) – Sept. 2011

Jordania – Ministerio de Planificación y Cooperación Internacional (MOPIC) – Dic. 2011

Ruanda – Ministerio de Recursos Naturales (MINRENA) – Dic. 2011

AGF (2010) Grupo Asesor de Alto Nivel sobre Financiamiento para el Cambio Climático. Naciones Unidas. http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF_reports/AGF_Final_Report.pdf

Boyd, E. Et al. (2009) Reforming the CDM for sustainable development: lessons learned and policy futures. Environmental Science & Policy 12: 820–831.

CDDE (2011) Climate Fiscal Frameworks: Improving the Effectiveness of Climate Finance at the Country level. Capacity Development for Development Effectiveness Facility.

AIE (2009) World Energy Outlook 2009. Agencia Internacional de Energía, Paris.

Muller, B. (2011) Enhanced Direct Access. Submission to the Transitional Committee on the issue of Thematic Funding Windows (Workstreams II & III). Oxford Institute for Energy Studies.

Mwape, C. (2011) Submission to the Transitional Committee for the design of the Green Climate Fund by Ms Carol Mwape (Zambia) http://www.eurocapacity.org/finance/documents/Submission%20on%20direct%20access%20 and%20grants%20facility.pdf

ODI and CDDE (2011) Climate Public Expenditure and Institutional Review (CPEIR): a methodological note. Overseas Development Institute and the Capacity Development for Development Effectiveness Facility for Asia-Pacific.

ODI y PNUD (2011) Acceso Directo: Experiencias y Lecciones Aprendidas. PNUD y ODI.

OCDE (2005) La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

PNUD (2010) Development in a Changing Climate: A framework for Climate Finance. PNUD.

PNUD (2011a) Catalizando el Financiamiento para Enfrentar el Cambio Climático. PNUD

PNUD (2011b) Preparing Low-Emission, Climate-Resilient Development Strategies: Executive Summary. PNUD

PNUD (2011c) Blending Climate Finance Through National Climate Funds. PNUD

PNUD (2012) Establishing a Multi-stakeholder Decision-Making Process for Green, Low-Emission and Climate-Resilient Development Strategies. PNUD.

CMNUCC (2011) Decision of the Conference of the Parties 3/CP.17: Green Climate Fund – Report of the Transitional Committee.

RDC (2010) Plan de Preparación para REDD+. Gobierno de la República Democrática del Congo. http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5404<emid=53





United Nations Development Programme Environment and Energy Group Bureau for Development Policy 304 East 45th Street, 9th Floor New York, NY 10017 USA

www.undp.org