

Proyecto de apoyo

Gestión del cambio climático

Fase 2

proyectoapoyocambioclimatico.pe

Estrategias Nacionales de Financiamiento Climático

Identificando condiciones clave para su diseño
e implementación a partir de experiencias en América Latina

Un proyecto de:



Con el financiamiento de:



Implementado por:



SOUTH
SOUTH
NORTH
FORUMS ON CLIMATE AND DEVELOPMENT



Acrónimos

AP	Acuerdo de París
CDKN	Climate and Development Knowledge Network
DFI	Instituciones Financieras de Desarrollo
E3G	Third Generation Environmentalism
EMFC	Estrategia de Movilización de Financiamiento Climático
ENFC	Estrategia Nacional de Financiamiento Climático
GEF	Fondo Mundial para el Medio Ambiente
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GFLAC	Grupo de Financiamiento Climático para Latinoamérica y el Caribe
GTM – NDC	Grupo de Trabajo Multisectorial de Alto Nivel para la implementación de la NDC
IKI	Iniciativa de acción climática alemana
iNDC	Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional
LMCC	Ley Marco de Cambio Climático
LTS	Estrategia a Largo Plazo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MRV	Monitoreo, reporte y verificación
NDC	Contribuciones Nacionalmente Determinadas
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PNCC	Política Nacional de Cambio Climático
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
Proyecto GestiónCC	Proyecto de Apoyo a la Gestión del Cambio Climático
SSN	SouthSouthNorth

Estrategias Nacionales de Financiamiento Climático

Identificando condiciones clave para su diseño e implementación a partir de experiencias en América Latina

Presentación

El Proyecto de Apoyo a la Gestión del Cambio Climático (GestiónCC), en su segunda Fase (2019–2021), es financiado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) e implementado por SouthSouthNorth (SSN) y Libélula Instituto del Cambio Global, bajo la dirección del Ministerio del Ambiente (MINAM). El Proyecto busca apoyar al Gobierno del Perú en la implementación de sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) estableciendo una base sólida de condiciones habilitantes como acuerdos institucionales claros, mejor capacidad, acceso adecuado a fondos e información, así como actores empoderados a través de procesos participativos.

La serie "Estrategias Nacionales de Financiamiento" busca aportar a la discusión internacional sobre dichas estrategias, que se constituyen en un medio de implementación esencial para la acción climática. El objetivo de este documento, el segundo de la serie, es brindar información relevante a los tomadores de decisiones y otros actores involucrados en la elaboración de la Estrategia Nacional de Financiamiento (ENFC) peruana, especialmente al Ministerio del Ambiente (MINAM) y al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), sobre las experiencias de otros países en la elaboración de sus ENFC. Este documento pone énfasis en los contenidos específicos de estas estrategias y presenta un conjunto de condiciones clave a tomar en cuenta para su desarrollo.

¹ Documento elaborado sobre la base de la Consultoría realizada por Alicia Ruiz. Co-autores: Rocío García, Max Horstink y Pía Zevallos. (anteriormente se conocía como paper 2)

Contenido

1. Introducción	6
2. ¿Qué es una estrategia nacional de financiamiento climático: Cuál es su naturaleza, qué objetivos persigue y cómo se construye?	6
3. ¿Qué debería contemplar una estrategia nacional de financiamiento climático?	10
Condición clave #1: Arreglos institucionales para la gobernanza del financiamiento climático	10
Condición clave #2: involucramiento y desarrollo de capacidades de actores clave	10
Condición clave #3: Generación de información clave para el sustento y seguimiento de una ENFC	11
• Impactos del cambio climático	12
• Costos de la acción climática	12
• Mecanismos de transparencia financiera nacional e internacional	12
Condición clave #4: Desarrollo de políticas clave e instrumentos económico-financieros para la movilización del financiamiento	13
• Finanzas domésticas	13
• Finanzas internacionales	14
• Financiamiento privado	14
4. Discusión	16
Definiendo el objetivo	17
Definiendo los ejes estratégicos y las líneas transversales	18
5. Bibliografía	19

1. Introducción

El Acuerdo de París (AP) y específicamente el mandato de presentación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés) generó mucho movimiento político en los países, quienes respondieron presentando compromisos con el objetivo global de reducir el incremento de la temperatura y aumentar la resiliencia para evitar los peores impactos climáticos. Sin embargo, hoy los países, y de manera especial los países latinoamericanos, enfrentan el gran desafío de traducir dichos compromisos en acciones concretas. Estas acciones a su vez requieren de diferentes medios de implementación, donde el financiamiento es quizás el más crucial.

El gobierno del Perú ha venido trabajando para que los compromisos asumidos en las NDC puedan traducirse en acciones concretas que sean financiables, ejecutables, monitoreables, reportables y verificables. En el marco del AP, este trabajo se viene evidenciando desde la preparación de las Contribuciones Previstas y Nacionalmente Determinadas u iNDC (hoy NDC) y el posterior trabajo con el Grupo de Trabajo Multisectorial para las NDC (GTM-NDC) para la elaboración de las hojas de ruta que permitirán ejecutar las medidas de mitigación y adaptación escogidas, identificando los desafíos y temas pendientes por trabajar. Aunado a estos esfuerzos, el marco normativo vigente, reforzado con la publicación de la Ley Marco de Cambio Climático (LMCC) y su respectivo reglamento, brinda las principales orientaciones para la gestión integral del cambio climático en el país, donde se resalta la importancia del financiamiento como medio de implementación y también las tareas pendientes que se requieren para que este se movilice efectivamente.

Tanto el informe del GTM-NDC y la LMCC con su respectivo reglamento, han identificado ya desafíos, brechas y mandatos específicos, que justifican la necesidad de priorizar un marco de políticas para el financiamiento climático que se recojan en una Estrategia Nacional de Financiamiento Climático (ENFC). Para ello, se considera útil mirar los avances en otros países de la región que se encuentran en proceso o ya han culminado la elaboración de sus ENFC para poder identificar condiciones clave que permitan informar el proceso peruano.

2. ¿Qué es una estrategia nacional de financiamiento climático:Cuál es su naturaleza, qué objetivos persigue y cómo se construye?

Existen diferentes instrumentos de planeamiento vinculados al financiamiento climático. Entre ellos se encuentran las Estrategias Nacionales de Financiamiento Climático (ENFC), los Planes de Inversión y las Carteras de Proyectos Bancables.

Una estrategia de financiamiento está vinculada a un proceso de planificación, organización y toma de decisiones, es un documento de más alto nivel con una visión sobre las áreas prioritarias, los plazos a considerar y una visión general sobre cómo se pueden financiar la agenda climática. Los dos últimos, por otro lado, están vinculados a la ejecución misma. Una ENFC será más efectiva en la movilización de actores vinculados a la planificación pública a nivel macro.

En el documento "Consideraciones para una estrategia de financiamiento para el cambio climático en Chile" (Holmes y otros, 2016) se menciona que una ENFC "persigue la meta de ayudar a los países a definir sus objetivos generales de desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima y establecer posibles medios para financiarlos." La atención se centra en cómo se pueden implementar las finanzas públicas nacionales e internacionales junto con las iniciativas de políticas para maximizar la "acumulación" de capital privado para lograr objetivos de desarrollo resilientes al clima. Los recursos públicos, domésticos e internacionales, son escasos, por lo que deben ser usados para destrabar y catalizar financiamiento privado.

Un plan de inversión de la NDC podría ser un elemento de la ENFC en el que se debaten las necesidades específicas de inversión y las barreras a la inversión y el enfoque para superarlas. Los Planes de Inversión son documentos que identifican áreas de inversión prioritarias para un país y describen por qué estas prioridades serían buenas inversiones desde un punto de vista climático, e involucran a actores más cercanos al terreno de implementación. Considerando lo que un país en particular persigue con el instrumento que piensa formular, podrá "denominar" de manera más clara dicho instrumento.

Box 1 Costa Rica

Costa Rica se encuentra trabajando en la elaboración de un Plan de Inversión para las 28 medidas identificadas como parte de su NDC. El "NDC Investment Plan" de Costa Rica será parte de su Estrategia Nacional de Financiamiento Climático y es un Plan de Inversiones de Largo Plazo que caracteriza las acciones de la NDC, Plan de Descarbonización, Política de Adaptación y las necesidades de inversión para su implementación. El objetivo principal de este documento es servir de guía al Gobierno para la priorización de las acciones climáticas a implementar en el corto y mediano plazo.

El primer paso realizado para la elaboración del plan fue reunir la información pertinente para cada una de las acciones priorizadas e identificar claramente su grado de avance a la fecha.

Como parte del Plan de Inversión se generó una ficha técnica que contiene la siguiente información:

- Descripción de la acción con base en los documentos existentes;
- Análisis de la información con la que se cuenta y que compete a la acción;
- Caracterización de la acción partiendo del tipo o tipos de inversión que conlleva su cumplimiento;
- Identificación de la(s) entidad(es) relevantes tanto para el diseño como para el financiamiento;
- Listado de otras instituciones, individuos o empresas que deberían estar involucradas;
- Estimación de la inversión financiera necesaria para la acción;
- Análisis de los posibles co-beneficios asociados a la acción.

El documento presenta un ejercicio de priorización basado en cuatro criterios: (i) Co-beneficios (40%), (ii) Urgencia según compromiso país (10%), (iii) Avance a la fecha (25%), y (iv) Grado de información (25%). Con base en esta metodología se ordenan las medidas analizadas.

Finalmente, el ejercicio de priorización se complementa con un análisis de los costos asociados a cada acción de las NDC así como su contribución esperada a la meta de reducción de emisiones.

La tabla 1 presenta información sobre los objetivos generales establecidos por las ENFC existentes en la región. Las ENFC en América Latina se centran en identificar los mecanismos y acciones que contribuyan a movilizar el financiamiento climático para el logro de los objetivos climáticos nacionales, principalmente las NDC, pero también haciendo referencia a las Estrategias de Largo Plazo (LTS, por sus siglas en inglés) y a políticas y medidas de carácter nacional.

Tabla 1. Objetivos generales en ENFC de América Latina

Ejes temáticos/ Países	Chile ²	Colombia ³	Guatemala ⁴	El Salvador ⁵
Objetivo de la Estrategia de Financiamiento	Definir un marco de trabajo a través de tres ejes de acción que facilitarán la implementación de los objetivos climáticos y de desarrollo sostenible en el largo plazo definidos bajo las NDC y la visión de carbono neutralidad al año 2050.	Identificar los mecanismos que permitan movilizar de manera sostenible y escalable los recursos para lograr los objetivos de la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC).	Fortalecimiento de la gestión financiera sobre el cambio climático a través de la planificación y desarrollo de acciones orientadas a la movilización y optimización de recursos, que permita cubrir la brecha de financiamiento existente entre los ingresos programados y los gastos públicos y privados generados.	Movilizar financiamiento climático de fuentes internacionales, regionales y nacionales, de naturaleza pública y privada, para la implementación de acciones de adaptación y mitigación del cambio climático de acuerdo con las prioridades del país.
Objetivos específicos	<ul style="list-style-type: none"> - Alinear políticas habilitantes para la transición hacia una economía resiliente y baja en carbono, interactuando con las mejores prácticas en finanzas climáticas a nivel internacional. - Apoyar al diseño e implementación de la Contribución Determinada a Nivel Nacional. - Facilitar la cooperación y coordinación público-privada. - Impulsar y promover el diseño y desarrollo de instrumentos y soluciones financieras. 		<ul style="list-style-type: none"> - Disminuir la vulnerabilidad financiera existente sobre el cambio climático. - Fortalecer el papel de las entidades de gobierno en la inversión de recursos para el cambio climático. - Construir capacidades organizacionales en la sociedad civil para la gestión de recursos financieros y acrecentar la participación de la cooperación internacional. - Contar con recursos financieros para atender específicamente elementos de prevención, mitigación y recuperación, tanto para los eventos de gran envergadura como los de menor escala. 	

2 <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/04/Estrategia-financiera.pdf>

3 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Ambiente/Finanzas%20del%20Clima/Estrategia%20nacional%20de%20financiamiento%20clim%C3%A1tico.pdf>

4 http://www.biodiversityfinance.net/sites/default/files/content/knowledge_products/Estrategia%20Financiera%20%28digital%29_v5.pdf

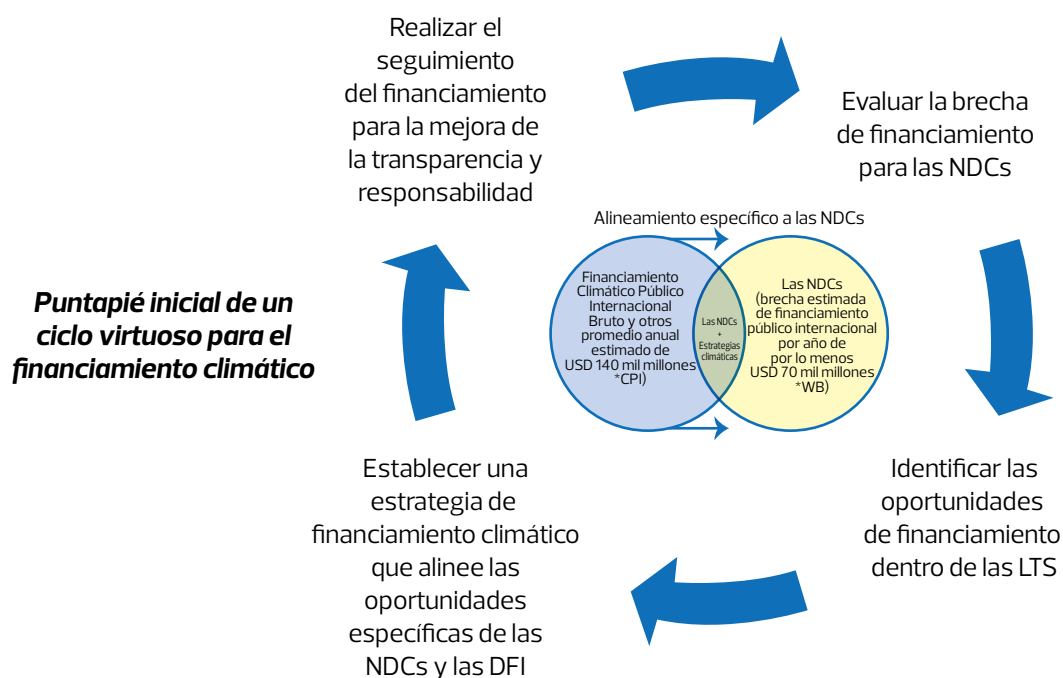
5 <https://www.gcpreparednessprogramme.org/sites/default/files/Estrategia%20nacional%20de%20financiamiento%20clim%C3%A1tico%20de%20El%20Salvador.pdf>

Diversos actores han desarrollado guías para abordar el financiamiento de las NDC en el contexto del AP. Por ejemplo CDKN (CDNK, s.f.) propone la siguiente secuencia de actividades clave vinculadas al financiamiento climático:

1. Revisar el mapa/panorama actual de financiamiento para el cambio climático
2. Establecer arreglos institucionales para la supervisión y coordinación de actividades de financiamiento para el cambio climático
3. Estimar el costo global de las NDC
4. Identificar brechas y necesidades de financiamiento
5. Evaluar las opciones de financiamiento públicas y privadas
6. Desarrollar un Plan Nacional de Inversión Climática
7. Asegurar el acceso directo a fondos climáticos internacionales para instituciones nacionales y subnacionales, de manera que puedan recibir fondos de manera directa y utilizarlos en proyectos relevantes.
8. Desarrollar una cartera de proyectos y propuestas de financiamiento dentro del gobierno, que puedan presentarse ante diferentes fuentes de financiamiento (privadas, internacionales) y cuya formulación incorpore insumos de diferentes actores clave.
9. Incrementar el compromiso del sector privado y superar barreras a la inversión
10. Diseñar e implementar un sistema de monitoreo, reporte y evaluación (MRV) para el financiamiento del cambio climático.

Por otro lado, en el marco de la reunión del G20 del 2018, se desarrolló el documento "Alineando el financiamiento climático a la implementación efectiva de las NDC y las estrategias a largo plazo" (PNUMA, 2018) que plantea cuatro acciones concretas (presentadas en el Gráfico 1) para la movilización efectiva del financiamiento climático en los países, una de ellas el establecimiento de una "estrategia de financiamiento climático que alinee las oportunidades específicas de las NDC y las Instituciones Financieras de Desarrollo (DFI, por sus siglas en inglés)".

Gráfico 1: Ciclo virtuoso para el financiamiento climático



Fuente: PNUMA (2018)

3. ¿Qué debería contemplar una estrategia nacional de financiamiento climático?

A partir de la revisión de literatura internacional se han identificado las condiciones clave que afinarían el alcance de las ENFC. A continuación, se describen estas grandes condiciones y se incluyen ejemplos de países que ya cuentan con una ENFC⁵. Estos ejemplos responden a un intento de vincular los distintos ejes estratégicos priorizados en las estrategias existentes con las condiciones clave identificadas a partir de la literatura internacional.

Condición clave #1: Arreglos institucionales para la gobernanza del financiamiento climático

Los arreglos institucionales describen los roles, las responsabilidades y las funciones de los distintos actores involucrados en el financiamiento climático. Si bien, El Salvador es el único país que menciona los arreglos institucionales como un lineamiento estratégico dentro de su ENFC (Tabla 2), los otros tres países analizados hacen referencia a sus ya establecidos arreglos institucionales (Chile y Colombia) o a la necesidad de establecerlos como requisito para la correcta implementación de la estrategia (Chile y Guatemala). En el caso de Colombia, por ejemplo, el arreglo institucional para el financiamiento climático precede a la ENFC. De hecho, Colombia a través de su Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA) estableció los arreglos institucionales para la elaboración de la ENFC. Por otro lado, la ENFC chilena introduce el sistema de gobernanza de la estrategia y describe la interacción con la institucionalidad climática existente.

Tabla 2. Arreglos institucionales para la gobernanza en la ENFC en países de América Latina

Ejes temáticos/Paises	El Salvador
Arreglos institucionales para la gobernanza del financiamiento climático	<p>Lineamiento 6.</p> <p>Establecimiento de un sistema de gobernanza para el financiamiento climático (arquitectura inter-institucional de financiamiento climático)</p>

Condición clave #2: involucramiento y desarrollo de capacidades de actores clave

Entre las condiciones habilitantes clave se identifica el involucramiento de actores y el desarrollo de sus capacidades. Gran parte de las actividades vinculadas al financiamiento para el cambio climático son nuevas para el sector público y privado, incluido el sector financiero, especialmente en países en desarrollo. Es por ello que los procesos de involucramiento de actores en torno a las ENFC deben incluir un componente de fortalecimiento de capacidades. Entre las capacidades que se requiere se encuentran el manejo de fondos internacionales, el desarrollo de instrumentos financieros, la movilización de fondos privados, el diseño de proyectos y respectiva estructuración financiera, la realización de proyecciones sobre impacto de distintas políticas y el diseño de escenarios futuros, la estimación de los costos de la inacción o de la acción, el establecimiento y operación de fondos climáticos domésticos, el monitoreo del impacto de las actividades y el reporte, entre otros.

El sector financiero y sus capacidades son especialmente relevantes para la implementación de las ENFC. En los cinco años transcurridos desde que se estableció el Acuerdo de París sobre el clima, los bancos más grandes han seguido invirtiendo casi 2 mil millones de dólares en el sector de los combustibles fósiles⁷. Sin embargo, hay indicadores de que el sector financiero está empezando a construir una visión de su papel en una sociedad sostenible para mediados de siglo.

6 Chile, Colombia, Guatemala y el Salvador

En septiembre de 2020 Morgan Stanley, una empresa de servicios financieros mundiales, se comprometió a alcanzar emisiones financiadas netas cero para 2050. Mientras tanto, la Asociación para la Contabilidad Financiera del Carbono (PCAF) fue lanzada a nivel mundial el año pasado. A través de esta iniciativa, actualmente 70 bancos e inversores están cooperando para desarrollar conjuntamente la Norma Global de Contabilidad del Carbono para que la industria financiera mida y divulgue las emisiones de efecto invernadero de sus préstamos e inversiones. Sin embargo, estos son sólo los primeros pasos dirigidos por empresas multinacionales proactivas, el sector público puede desempeñar un papel para estimular la adopción de nuevas medidas mediante, por ejemplo, el desarrollo de asociaciones entre el sector público y el privado con los sectores financieros locales de sus países.

Tabla 3. Desarrollo y fortalecimiento de capacidades en ENFC de América Latina

Ejes temáticos/ Países	Chile	Colombia	Guatemala	El Salvador
Involucramiento y desarrollo de capacidades en actores clave	Eje 3: Fortalecimiento del Sector Financiero	Línea transversal 1. Generación y fortalecimiento de capacidades Líneas de acción: 1. Fortalecimiento de competencias y capacidades en financiamiento climático 2. Creación y fortalecimiento de capacidades del Comité de Gestión Financiera	OE2: Fortalecer el papel de las entidades de gobierno en la inversión de recursos para el cambio climático, identificando mecanismos financieros de acopio de recursos y procurando la sostenibilidad de sus procesos. OE3: Construir capacidades organizacionales en la sociedad civil para la gestión de recursos financieros y acrecentar la participación de la cooperación internacional, mediante la integración y movillización de los recursos hacia una política de país sólida.	Área estratégica 3: Fortalecimiento de la capacidad de las instituciones y entidades públicas y creación de mecanismos de articulación. Lineamiento 7. Formación profesional y fortalecimiento institucional. Lineamiento 8. Concienciación política y pública

Condición clave #3: Generación de información clave para el sustento y seguimiento de una ENFC

El cambio climático viene siendo estudiado desde hace muchos años y, en términos globales, sus impactos se estiman cada vez con mayor precisión. En ámbitos más reducidos, sin embargo, como a nivel nacional o regional, los posibles impactos del cambio climático son aún inciertos. Reducir la incertidumbre a través de la generación de nueva información es fundamental para la toma de decisiones de los distintos actores, tanto públicos como privados. Asimismo, generar información sobre cómo el financiamiento está coadyuvando a lograr los objetivos climáticos es clave para evaluar la eficiencia de las acciones.

7 <https://carbonaccountingfinancials.com/about>

Impactos del cambio climático

Cada vez más países están analizando los potenciales impactos del cambio climático en sus economías mediante modelos econométricos o modelos de equilibrio general computable, que capturan los efectos y los mecanismos de transmisión de una política o shock. Estos modelos permiten a los tomadores de decisiones evaluar distintos escenarios, con o sin cambio climático, así como evaluar el impacto de distintas políticas de mitigación o adaptación en la economía. Estos modelos también nos permiten estimar los potenciales costos de la inacción ante un escenario con cambio climático.

Los países encuentran muy útil este ejercicio pues les permiten explorar distintas vías a través de las cuales ejecutar la política climática y evaluar impactos. Si bien la ciencia no ha alcanzado niveles que permitan tener resultados irrefutables, los modelos permiten discutir distintos escenarios y trabajar con aquellos que tengan un menor margen de error.

Costos de la acción climática

Otra pieza fundamental de información para la toma de decisiones es el costo de las acciones priorizadas para mitigar y adaptarnos al cambio climático. La información sobre los costos es central porque indica cuál es la brecha de financiamiento que los distintos actores (público y privados, domésticos e internacionales) tienen que solventar para ejecutar las acciones necesarias. Sin una estimación clara será difícil que algunos actores se animen a participar, sobre todo si tampoco existe información sobre los potenciales retornos de la inversión.

En algunos casos, los costos están vinculados a los riesgos que un inversionista tendría que asumir al asignar recursos, por lo que es necesario para el inversor que exista información sobre los riesgos que enfrentará. Sin esa información es muy probable que muchas de las inversiones no se materialicen, debido a que la falta de información sobre los potenciales riesgos puede encarecer tremendamente el costo de los proyectos, haciéndolos imbankables.

Mecanismos de transparencia financiera nacional e internacional

La información vinculada a los flujos de financiamiento climático, así como a su ejecución también es clave para mejorar los mecanismos de transparencia, tanto domésticos como internacionales. Esta información permite, por un lado, estimar la brecha de financiamiento para el logro de los objetivos climáticos (basada en los costes presentados en la sección anterior). Y por otro, nos permite evaluar la eficiencia en el uso de los recursos, siendo este un insumo clave para las decisiones vinculadas al escalamiento de políticas o la cancelación de las mismas.

Adicionalmente, a nivel internacional, los países en desarrollo tienen la obligación de reportar los recursos recibidos de fuentes internacionales (en el marco del artículo 13 del AP), así como reportar sus necesidades y prioridades de financiamiento.

Tabla 4. Generación de información clave en ENFC de América Latina

Ejes temáticos/Países	Chile	Colombia	El Salvador
Generación de información clave marco y sustento	Eje 1: Generación de información, datos y análisis	Línea transversal 2. Gestión del conocimiento e información Líneas de acción: 1. Costeo de necesidades de inversión en cambio climático 2. Desarrollo del Sistema de Medición, Reporte y Verificación de Financiamiento Climático 3. comunicaciones	Área estratégica 2: Transparencia. Lineamiento 5. Establecimiento de un sistema de Medición, Reporte y Verificación

Condición clave #4: Desarrollo de políticas clave e instrumentos económico-financieros para la movilización del financiamiento

Implementar el cuerpo de políticas que generen las condiciones habilitantes para ejecutar las actividades de adaptación y mitigación, destrabar la inversión pública y privada, priorizar actividades y crear sinergias y mayores co-beneficios es un aspecto clave en el que deben enfocarse las ENFC. Estas políticas podrán abordar, por ejemplo, instrumentos e incentivos financieros acompañados de incentivos políticos –regulatorios e institucionales– complementarios y adecuados. También podrían estar enfocadas en la generación de información y el desarrollo de capacidades para corregir asimetrías, entre otros. Dichas políticas también constituyen una señal clara desde el gobierno hacia los demás actores, incentivando su involucramiento.

Este cuerpo de políticas, y la propia ENFC inclusive, se deberán vincular a procesos, políticas, estrategias, proyectos/programas de desarrollo nacionales y multinivel. Es necesario reflejar una coherencia entre el abordaje del desarrollo en el país con aspectos de sostenibilidad, cambio climático y medio ambiente. Específicamente, la adaptación a los efectos y oportunidades del cambio climático deberá ser considerada como un componente innegable de cualquier política de desarrollo. Estas políticas deberán entonces reflejarse en los presupuestos institucionales respectivos, asegurando la inclusión de indicadores de asignación presupuestaria.

Además, una ENFC busca atraer y movilizar mayores recursos financieros para la acción climática. En ese sentido, la adecuación o creación de instrumentos económico-financieros que mejoren el acceso a fuentes nacionales, internacionales, públicas y privadas y movilicen recursos hacia prioridades climáticas, son una condición clave. En los párrafos a continuación se planteará la discusión en torno al desarrollo de políticas e instrumentos económico-financieros con un enfoque en lo doméstico, lo internacional y lo privado.

Finanzas domésticas

En relación con las finanzas domésticas, usualmente se discute en torno a dos enfoques diferentes pero complementarios. El primero toma en cuenta cómo adecuar los instrumentos económicos y financieros domésticos existentes para que incorporen aspectos climáticos. Algunos de estos instrumentos se relacionan con marcos de inversión pública, fondos nacionales, marco impositivo, etc. Para el caso peruano podría pensarse, por ejemplo, en cómo “climatizar” los Programas Presupuestales, el esquema de Obras por Impuestos o las Alianzas Público-Privadas.

El segundo enfoque considera el desarrollo de instrumentos económicos y financieros nuevos con un alto potencial para movilizar recursos para acciones de cambio climático. Algunos de estos instrumentos podrían tomar en cuenta el diseño de un impuesto verde, el desarrollo de instrumentos de garantía con aval del gobierno, emisión de bonos verdes soberanos, el establecimiento de un mercado de carbono, entre otros.

Finanzas internacionales

En países en desarrollo, los recursos provenientes de finanzas públicas internacionales, sobre todo bajo la figura de subvenciones, son valiosos; principalmente para trabajar en las condiciones habilitantes de política y el desarrollo de capacidades que harán posible que progresivamente los gobiernos de dichos países tomen la decisión de asignar y promover el uso de mayores recursos nacionales a actividades relacionadas con el cambio climático. El desafío principal es poder identificar las fuentes de financiamiento elegibles para el país, que sean adecuadas y que estén disponibles.

Tanto Colombia como el Salvador incluyen la planificación del acceso a fuentes internacionales en sus ENFC. En el caso peruano, por ejemplo, se podría considerar al Manual de Operaciones del "Fondo Verde para el Clima – Perú", un paso en esta dirección.

Financiamiento privado

Los recursos privados son clave para financiar las NDC. Los recursos públicos, tanto los domésticos como los internacionales, son escasos y no serán suficientes para financiar todas las medidas. Los recursos públicos, más bien, deben ser usados para apalancar el financiamiento privado necesario para cumplir los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero y de adaptación.

En esa línea muchas estrategias, como la chilena, la colombiana y la del Salvador, han optado por trabajar un enfoque estratégico para potencial el involucramiento del sector privado, y el sistema financiero en particular. El financiamiento privado podría también estar incluido en los dos acápite anteriores, aunque algunos países, como Colombia, han optado por presentarlo de forma independiente debido a su importancia y al mensaje estratégico que esto conlleva.

Tabla 5. Desarrollo de políticas clave e instrumentos económico-financieros en ENFC de América Latina

Ejes temáticos/ Países	Chile	Colombia	Guatemala	El Salvador
Mobilización de financiamiento e instrumentos económico-financieros	Eje 2: Instrumentos financieros y desarrollo de mercados	<p>Línea estratégica 1. Desarrollo de instrumentos económicos y financieros</p> <p>Nota: focalizados en la participación del sector privado</p> <p>Línea estratégica 2. Gestión y acceso a fuentes de financiamiento</p> <p>Líneas de acción: 1. Fuentes públicas domésticas 2. Fuentes públicas internacionales: Fondo Verde del Clima y a otras fuentes de financiamiento 3. Fuentes privadas 4. Estructuración de</p>	<p>OE1: Disminuir la vulnerabilidad financiera existente sobre el cambio climático, definiendo la normativa y los instrumentos financieros que cuenten con fuentes oportunas de recursos.</p> <p>OE4: Contar con recursos financieros para atender específicamente elementos de prevención, mitigación y recuperación, tanto para los eventos de</p>	<p>Área estratégica 1: Instrumentos de planificación</p> <p>Lineamiento 1. Incorporación del cambio climático en el sistema de planificación y en el sistema presupuestario</p> <p>Lineamiento 2. Actualización del marco legal, caracterización de prioridades nacionales e identificación y estimación de necesidades de financiación.</p> <p>Lineamiento 3. Planificación del acceso a la financiación internacional.</p>

		proyectos: la cartera de proyectos (NDC portfolio)	gran envergadura como los de menor escala.	Lineamiento 4. Establecimiento de instrumentos y colaboración con el sistema financiero
--	--	--	--	---

Box 2 México

México no cuenta todavía con una ENFC pero sí existe una discusión en torno al contenido de la misma y ya se han dado algunos pasos para su elaboración. El financiamiento está incluido como uno de los cinco pilares del Sistema Nacional de Cambio Climático y está informado por la ley nacional de cambio climático. El enfoque clave para recaudar recursos económicos para la acción climática es a través de instrumentos basados en el mercado. La Alianza Mexicana Alemana (IKI Alliance Mexico, 2019) de Cambio Climático junto con GFLAC propusieron en el año 2019 los siguientes objetivos para una Estrategia de Movilización de Financiamiento Climático (EMFC):

Gráfico 2: Estrategia Nacional de Financiamiento para el Cambio Climático (Objetivos de la EMFC México)



Fuente: IKI Alliance Mexico (2019)

Este gráfico muestra que muchos de los lineamientos rectores identificados para el caso mexicano coinciden con aquellos que también han sido considerados por los otros países de la región.

En el caso de Costa Rica, el trabajo en torno al financiamiento climático viene enmarcado en el Plan de Descarbonización - compromiso país 2018-2050⁸. La financiación climática es una de las 8 estrategias transversales de la estrategia a largo plazo. En este documento se han establecido 10 ejes

8 <https://minae.go.cr/images/pdf/Plan-de-Descarbonizacion-1.pdf>

temáticos donde el financiamiento es un factor que incidirá en la transformación del sector hacia la descarbonización.

Para cada uno de los 10 ejes de descarbonización, el Plan contempla estrategias de financiación y propone actividades para posibilitar el acceso a la financiación para diferentes marcos temporales (2019–2022, 2023–2030 y 2031–2050). La estrategia para movilizar financiamiento incluye el acceso a fuentes como el Fondo Verde para el Clima (GCF), el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), el Fondo de Adaptación y trabajar con cooperadores binacionales y multilaterales. Un enfoque aparte radica en atraer inversión extranjera directa y fondos de inversión, y el sector privado. Los planes también incluyen la participación del sector financiero nacional e internacional. Se plantea realizar una reforma fiscal verde y elaborar una estrategia de financiamiento y atracción de inversiones para la transformación. Esta estrategia implica:

- Consolidar un Portafolio de Inversiones Prioritarias para la NDC.
- Diseñar Plan de Atracción de Inversiones alineado con visión de convertir al país en Laboratorio para Descarbonización y Resiliencia.
- Diseño de herramientas para facilitar el alineamiento y la priorización del sistema de inversión pública con los proyectos claves.
- Consolidar una Estructura de Acceso a Financiamiento Climático o Autoridad Nacional Designada basada en el Sistema de Inversión Pública del país (Ministerio de Hacienda, MIDEPLAN, Banco Central, MINAE).
- Analizar la viabilidad de establecer Fondos o esquemas financieros innovadores que consideren el limitado techo de endeudamiento fiscal. Entre algunos de los requerimientos identificados está: Fondo de transición energética, Fondo de infraestructuras claves para la descarbonización, Fondo de soluciones basadas en naturaleza.

4. Discusión

La revisión de las estrategias de financiación climática de otros países que se han desarrollado o están en desarrollo, proporciona al gobierno peruano la oportunidad de desarrollar una visión y un enfoque desde su propio contexto. La base sobre la que se construye la mayoría de las ENFC consiste en objetivos generales y específicos y ejes estratégicos y líneas de acción. Estos ejes y líneas podrían denominarse el marco de la estrategia financiera y pueden representarse como se muestra en el cuadro 6. Los ejes estratégicos y las líneas transversales constituyen los pilares verticales y horizontales del marco. Los ejes estratégicos pueden considerarse como objetivos clave de la estrategia, como el "acceso a las fuentes de financiación" o el "desarrollo de instrumentos financieros". Las líneas transversales facilitan el logro de esos objetivos, por ejemplo, mediante el "fortalecimiento de las aptitudes y capacidades" o la "gestión de los conocimientos y la información". Posteriormente, este marco se dota de líneas de acción específicas como "el fortalecimiento de las capacidades de los municipios en materia de financiamiento climático" o "el establecimiento de un sistema de medición, reporte y verificación". Las líneas de acción podrían desglosarse más detalladamente en una serie de actividades.

Para desarrollar su ENFC, el Perú tendrá que definir esta estructura básica como punto de partida, cuyo proceso podría apoyarse haciendo preguntas clave, tales como:

- ¿Qué quiere lograr el país con la estrategia y en qué plazo?
- ¿Cómo contribuirá la estrategia a crear las condiciones propicias para que los flujos de financiación en el país sean compatibles con las rutas de desarrollo con bajas emisiones de carbono, resilientes y con capacidad de recuperación?

- ¿Qué ejes estratégicos y transversales y líneas de acción apoyarían los objetivos específicos del país y cuáles son las ventajas y desventajas de incluir ciertos elementos?
- ¿Qué elementos podrían faltar?
- ¿Podría mejorarse la estructura o el enfoque de alguna manera?

Sobre la base de la experiencia internacional, el Perú puede preguntarse qué elementos sería importante incluir o no en el caso peruano. El Perú también podría considerar la posibilidad de incluir pilares que no han sido utilizados por sus pares, por ejemplo, incluir un enfoque territorial como eje estratégico.

Definiendo el objetivo

Parte del objetivo general de la estrategia podría ser servir al proceso de financiación de las NDC a corto y mediano plazo, o podría servir al proceso de financiación de las NDC y la estrategia a largo plazo (LTS), o podría servir a los objetivos climáticos nacionales o internacionales en general, como los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y los objetivos del Acuerdo de París.

Colombia finalizó su ENFC en 2017 antes de desarrollar su LTS (que aún no ha sido publicada), y aunque tiene la visión de lograr una economía neutra en carbono a largo plazo, el país optó por centrar inicialmente su estrategia de financiamiento en el mediano plazo (2030) siguiendo el marco temporal de la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC). El plan de acción presentado en su documento de estrategia como tal sólo contiene una visión a corto plazo, sin embargo la estrategia reconoce que las acciones a mediano y largo plazo deben ser definidas en el futuro de acuerdo con las disposiciones del PNCC.

Costa Rica y Chile, por otro lado, adoptan una visión a largo plazo para el financiamiento. Costa Rica ha iniciado el enfoque estructurado de elaborar primero un Plan de Inversiones a Largo Plazo, que será la base para determinar posteriormente la estrategia a corto y mediano plazo⁹. Mientras tanto, Chile reconoce que el pilar de financiación de su NDC requerirá una visión estratégica a largo plazo con el objetivo de hacer la transición hacia una economía neutra en carbono para 2050. Su enfoque consiste en actualizar periódicamente los elementos de esta estrategia, de manera que contribuya efectivamente a los objetivos de largo plazo y a las NDC actualizadas del país, lo que permitirá una efectiva toma de decisiones a lo largo del tiempo. Chile desarrolló su estrategia en 2019, y planea actualizarla primero en 2021, y después cada 5 años a partir de 2025 siguiendo las nuevas NDC. Este proceso incluirá una evaluación de las medidas identificadas.

La elección del objetivo general y de los plazos correspondientes tendrá repercusiones en las líneas de acción y las medidas que se consideren. El objetivo a largo plazo de alcanzar una sociedad neutra en cuanto a emisiones de carbono puede llevar a considerar en la estrategia de financiación no sólo el establecimiento de medios y condiciones propicias para financiar la acción climática, sino también a desalentar específicamente las asignaciones presupuestarias e inversiones públicas y privadas destinadas a acciones no compatibles con el clima (campo marrón frente a campo verde), por ejemplo, mediante el establecimiento de objetivos de desinversión y la cancelación de subsidios a los combustibles fósiles u otras políticas en conflicto.

⁹ Fuente: entrevista el 13 de diciembre de 2019 con Andrea Meza, Directora Dirección de Cambio Climático del Ministerio de Medio Ambiente de Costa Rica (MINAE)

Definiendo los ejes estratégicos y las líneas transversales

Una estrategia puede estructurarse en ejes estratégicos y líneas transversales, cuya elección se basaría en los objetivos e intereses estratégicos nacionales, así como en el marco cronológico (una perspectiva a largo plazo posiblemente lleve a opciones diferentes en comparación con el corto-mediano plazo). Cada eje contendría posteriormente líneas de acción específicas.

La estrategia de Colombia contiene dos ejes estratégicos y dos líneas transversales, a saber, el desarrollo de instrumentos económicos y financieros para estimular la participación del sector privado y la gestión y el acceso a las fuentes de financiación, por una parte, y la generación y el fortalecimiento de las capacidades y la gestión del conocimiento y la información, por otra. Colombia como tal pone un gran énfasis en la participación del sector privado. Chile definió específicamente un eje estratégico dedicado a fortalecer el entendimiento, las capacidades y la acción del sector financiero, ya que considera que la falta de conocimiento, comprensión y capacitación en la economía y el sector financiero, es una de las mayores brechas para movilizar los flujos de capital necesarios.

Se puede elegir el nivel en el que un país da importancia a un elemento específico, es decir, los ejes estratégicos, las líneas transversales, las líneas de acción y las acciones específicas. Colombia incluye el "fortalecimiento de las capacidades territoriales en materia de financiamiento climático" como una acción específica bajo la línea transversal de "fortalecimiento y desarrollo de capacidades". Dado que el enfoque subnacional es un elemento importante del enfoque de cambio climático del Perú, éste podría decidir poner más énfasis en estos esfuerzos incluyéndolo en cambio como un eje estratégico o una línea transversal, ya sea a nivel de desarrollo de capacidades, de políticas o a nivel más amplio. Del mismo modo, el Perú podría optar por orientar la estrategia de financiación no sólo a las medidas incluidas en su NDC sino a la financiación de la transición de acuerdo con los valores que son importantes para el país, es decir, garantizar una transición justa y la inclusión de las comunidades vulnerables.

La mayoría de los países han incluido el desarrollo de instrumentos financieros como un eje estratégico en sus ENFC. Sin embargo, el desarrollo de instrumentos financieros es sólo una parte del ámbito del marco normativo. El marco de políticas es un pilar esencial para financiar la transición a una sociedad con bajas emisiones de carbono y resiliente, y el vínculo entre el marco y la financiación debe quedar claro en las ENFC. Esto va más allá de la necesidad de instrumentos financieros e incluiría la alineación de las políticas complementarias, evitando las políticas conflictivas, y para desalentar específicamente las asignaciones presupuestarias e inversiones públicas y privadas hacia acciones no compatibles con el clima, por ejemplo mediante el establecimiento de objetivos de desinversión y la cancelación de los subsidios a los combustibles fósiles u otras políticas conflictivas. Sin este alineamiento, la financiación de las NDC y la LTS no será completa, la sociedad con bajas emisiones de carbono no se financiará hasta el final y no se alcanzarán los objetivos generales. Para poner de relieve esta importancia, el tratamiento del marco de políticas podría incluirse como un eje estratégico o una línea transversal en la estrategia.

En función de los objetivos, el marco temporal y las prioridades nacionales que defina, el Perú podría optar por incluir ciertos ejes estratégicos y transversales que tal vez no hayan sido adoptados por sus pares, como un enfoque subnacional, la alineación de políticas u otros objetivos climáticos más amplios como la gestión de los ecosistemas, la transición justa y la inclusión de las comunidades vulnerables. En el cuadro 6 que figura a continuación se ofrece un ejemplo de la forma en que un país como el Perú podría elaborar un marco de estrategia financiera, en función de las prioridades que defina. Las recomendaciones específicas para el Perú se formulan en el documento "Financiamiento de las NDC en el Perú", que forma parte de esta serie sobre los enfoques de financiación del clima.

Cuadro 6: Ejemplo de un marco de estrategia financiera global con posibles ejes estratégicos y líneas transversales.

Marco de Estrategia de Financiera		Ejes estratégicos			
		Acción sub nacional	Desarrollo de instrumentos económicos y financieros (involucramiento del sector privado)	Gestión y acceso a fuentes de recursos	Fortalecimiento del sector financiero
Líneas Transversales	Alineamiento de políticas	Línea de acción 1:	Línea de acción 1:	Línea de acción 1:	Línea de acción 1:
	Generación y fortalecimiento de capacidades	Línea de acción 2:	Línea de acción 2:	Línea de acción 2:	Línea de acción 2:
	Gestión del conocimiento e información	Línea de acción 3:	Línea de acción 3:	Línea de acción 3:	Línea de acción 3:
	Inclusión de comunidades vulnerables	Línea de acción 4:	Línea de acción 4:	Línea de acción 4:	Línea de acción 4:
	Transición justa	Línea de acción 5:	Línea de acción 5:	Línea de acción 5:	Línea de acción 5:
	Manejo de los ecosistemas	Línea de acción 6:	Línea de acción 6:	Línea de acción 6:	Línea de acción 6:

5. Bibliografía

CDKN (sin fecha). CDKN Planing for NDC implementation: A Quick – Start Guide. Finance. Recuperado de: <https://www.cdkn.org/ndc-guide/book/planning-for-ndc-implementation-a-quick-start-guide/finance/>

Holmes Ingrid, Moya Gabriela, Rolffs Paula, Orozco Dileimy & Dimsdale Taylor (2016).

Consideraciones para una estrategia de cambio climático en Chile. E3G, Alemania. Recuperado de: https://www.e3g.org/wp-content/uploads/Consideraciones_para_una_Estrategia_de_Cambio_Clim-tico_en_Chile.pdf

IKI Alliance Mexico (2019). Estrategia nacional para la movilización de financiamiento del cambio climático. Recuperado de: <https://iki-alliance.mx/estrategia-nacional-para-la-movilizacion-de-financiamiento-del-cambio-climatico/>

PNUMA (2018). Alineando el financiamiento climático a la implementación efectiva de las NDCs y las Estrategias a Largo Plazo. Documento de Insumo para el Grupo de Trabajo de Sustentabilidad Climática del G20. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/unep_-_alineando_el_financiamiento_climatico_a_la_implementacion_efectiva_de_las_ndcs_y_las_estrategias_a_largo_plazo.pdf

Proyecto de apoyo

Gestión del cambio climático

Fase 2


proyectoapoyocambioclimatico.pe

www.proyectoapoyocambioclimatico.pe

Un proyecto de:



Con el financiamiento de:

 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en el Perú
Agencia Suiza para el Desarrollo
y la Cooperación COSUDE

Implementado por:



**SOUTH
SOUTH
NORTH**
FORUM FOR CLIMATE JUSTICE