



# **Instrumentos y mecanismos financieros para programas de cambio climático en América Latina y el Caribe**

**Una guía para ministerios de  
finanzas**

Hilen Meirovich  
Sofia Peters  
Ana R. Rios

**Banco  
Interamericano de  
Desarrollo**

**División de Cambio  
Climático y  
Sostenibilidad**

**RESUMEN DE POLÍTICAS**

**No. IDB-PB-212**

**Octubre 2013**



# Instrumentos y mecanismos financieros para programas de cambio climático en América Latina y el Caribe

UNA GUÍA PARA MINISTERIOS DE FINANZAS

Hilen Meirovich  
Sofia Peters  
Ana R. Rios



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
2013



**Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo**

Meirovich, Hilen.

Instrumentos y mecanismos financieros para programas de cambio climático en América Latina y el Caribe : una guía para ministerios de finanzas / Hilen Meirovich, Sofia Peters, Ana R. Rios.

p. cm. – (Resumen de políticas del BID ; 212)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Climatic changes. 2. Finance. 3. Climatic changes—Government policy. I. Peters, Sofia. II. Rios, Ana R. III. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Cambio Climático y Sostenibilidad. IV. Título. V. Serie. IDB-PB-212

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright ©2013 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

*Un agradecimiento especial a: Lorena Rodriguez Bu y Jennifer Doherty Bigara.*



# RESUMEN DE POLÍTICAS

---

## *Mensajes principales:*

- Los países en desarrollo pueden recibir financiamiento internacional para el cambio climático a través de distintas fuentes de recursos (inversiones privadas, apoyo tradicional a programas de desarrollo, fondos nacionales específicos, mercados de carbono, etc.); sin embargo, estos recursos están fragmentados en lo que respecta a la fuente de la que provienen y a sus respectivas finalidades (diversos ministerios, apoyo presupuestario general, organismos nacionales de implementación, sector privado, etc.). Por otra parte, los procesos de solicitud tienen distinta duración y requisitos.
- Para los países, resulta más eficaz y políticamente sostenible centralizar sus carteras de proyectos de cambio climático dentro de los Ministerios de Finanzas en lo que respecta al aspecto financiero, y en el marco de un programa nacional de cambio climático en lo que atañe a políticas.
- Existen diversos instrumentos y mecanismos financieros (préstamos tradicionales, subsidios, canjes de deuda, fondos nacionales para el cambio climático, mercados de carbono e instrumentos de transferencia de riesgos) que los Ministerios de Finanzas pueden utilizar para poner en marcha sus programas nacionales de cambio climático y para comenzar a centralizar y canalizar el financiamiento del país a proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático.
- Además de estos mecanismos innovadores, los países deben procurar clarificar y perfeccionar los presupuestos tradicionales por concepto de gastos para el cambio climático ya que, al parecer, ésta será la modalidad que persistirá en el futuro. Una forma útil de comenzar puede ser incluir una definición de “cambio climático” como una de las categorías del presupuesto.
- El mecanismo más adecuado debe estar adaptado a las circunstancias económicas del país y a sus retos específicos en materia de cambio climático, pero los mecanismos más exitosos hacen hincapié en la eficiencia económica, funcionan fuera del sistema político y tienen un impacto fiscal mínimo.



# Instrumentos y mecanismos financieros para programas de cambio climático en América Latina y el Caribe

---

UNA GUÍA PARA MINISTERIOS DE FINANZAS<sup>1</sup>

## Introducción

En los últimos años, el financiamiento del cambio climático ha despertado un creciente interés. La comunidad internacional se ha puesto de acuerdo sobre la imperiosa necesidad de canalizar fondos a países en desarrollo para ayudarlos a mitigar los efectos del cambio climático y adaptarse a ese fenómeno. De acuerdo con estudios recientes, en 2010-2011, los flujos anuales de fondos destinados al cambio climático a nivel mundial alcanzaron la cifra de entre US\$343.000-US\$385.000 millones, de los cuales tan sólo entre US\$16.000 y US\$23.000 millones correspondieron a contribuciones del gobierno, mientras que el 74% del financiamiento total del cambio climático procedió del sector privado, y tan sólo US\$14.000 millones se destinaron a proyectos de adaptación.<sup>1</sup> Dada la naturaleza de los desafíos climáticos de cara al futuro, los países en desarrollo serán los principales beneficiarios de estos flujos de capital.

Los gobiernos de los países en desarrollo reciben fondos relacionados con el cambio climático mediante diversos canales, entre ellos: apoyo oficial a proyectos de desarrollo, inversiones privadas, mercados de carbono, etc. No obstante, cabe destacar que la cantidad de recursos necesarios para la adaptación al cambio climático es muy superior a los fondos internacionales disponibles. Por ejemplo, en un informe publicado conjuntamente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la Naciones Unidas y el *World Wildlife Fund* (WWF) se estima que, en 2050, el impacto del cambio climático para América Latina y el Caribe tendrá un costo aproximado de US\$100.000 millones, mientras que sólo se necesitarán entre US\$17.000 y US\$27.000 millones para adaptarse a los inexorables impactos físicos. La conclusión es que las medidas de adaptación resultan claramente económicas.

Poco se ha investigado acerca de los beneficiarios de estos flujos financieros. ¿Cómo pueden los gobiernos de los países en desarrollo organizar sus programas nacionales de cambio climático? ¿Cómo pueden utilizar mejor los flujos de fondos internacionales destinados al cambio climático para optimizar sus metas nacionales en materia de clima, energía y medio ambiente? ¿Qué herramientas financieras serán más útiles para este proceso? Con la mirada puesta en la región de América Latina y el Caribe, este resumen de políticas describe los mecanismos e instrumentos financieros que pueden ser utilizados para canalizar recursos a los programas

---

<sup>1</sup> Para obtener más información sobre mecanismos financieros para el Cambio Climático en América Latina, se puede consultar la Nota Técnica: Mecanismos Financieros para Programas de Cambio Climático en América Latina. Un caso de estudio, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2012.

de cambio climático de los países. Luego, presenta las lecciones aprendidas y recomendaciones en materia de políticas a partir de la experiencia de los países de América Latina y el Caribe con distintas versiones de estos mecanismos.

## Mecanismos e instrumentos financieros

La siguiente sección describe algunos de los nuevos mecanismos e instrumentos financieros, además de los programas y mecanismos para proyectos específicos que ya están en uso, que pueden ayudar a los países a adaptar sus arquitecturas financieras nacionales y a alcanzar sus metas en materia de cambio climático.

### Mecanismos<sup>ii</sup>

#### (1.) *Fondos nacionales para el cambio climático*

Esta herramienta macroeconómica, utilizada desde hace tiempo, ha resurgido recientemente como medio para alcanzar las metas en materia de cambio climático. Un fondo nacional para el cambio climático es un mecanismo financiero a través del cual los países pueden recaudar, combinar y administrar todos los flujos de ingresos entrantes, tanto nacionales como internacionales, relacionados con el cambio climático en un único fondo centralizado. Éste, a su vez, asigna recursos competitivamente a una serie de proyectos “verdes” en el país, a través de diversos instrumentos (ver a continuación). Estas entidades nacionales, cada vez más populares, vienen cumpliendo una función fundamental como interlocutoras entre las políticas nacionales orientadas a desarrollar alternativas bajas en carbono y los mecanismos internacionales que ofrecen este apoyo.

El diseño preciso de un fondo nacional para el cambio climático dependerá de los objetivos planteados, las áreas de esta problemática en las que se centre, su alcance, cómo se capitalizará, cómo se financiarán los proyectos y su estructura de gestión. La estructura común de un fondo nacional para el cambio climático debe incluir fuentes de financiamiento, órganos de gobierno (tanto técnicos como administrativos), un administrador y organismos de implementación.

La experiencia en la región de América Latina y el Caribe con estos fondos indica que la gobernanza del fondo nacional para el cambio climático debe estar relacionada con el gobierno, aunque debe tener autonomía en la toma de decisiones de inversión para poder desenvolverse de manera más ágil y no estar supeditada a presiones políticas. Si bien es innegable que existen lecciones aprendidas de fondos similares en la región, no existe un único enfoque para el diseño de un fondo nacional para el cambio climático que sea adecuado para todas las circunstancias. Al evaluar si adoptar o no este tipo de mecanismo, los responsables de la formulación de políticas se deben plantear si ya existen fondos nacionales en el país que puedan incorporar la agenda del cambio climático o si es necesario crear un fondo nuevo, y a su vez, si este fondo recibirá recursos internacionales supeditados al cumplimiento de procedimientos fiduciarios específicos o si será financiado fundamentalmente con recursos nacionales.

Los países de América Latina han adoptado distintas opciones dependiendo de sus circunstancias específicas. México ha creado un nuevo fondo en el marco de la Ley de Cambio Climático de 2012, mientras que El Salvador está rediseñando un fondo existente (FONAES) en respuesta a esta necesidad.<sup>iii</sup>

## *(2.) Mercados de carbono nacionalesiv*

Los mercados de carbono fueron el primer mecanismo internacional de financiamiento del cambio climático que intentó recurrir a un mecanismo del mercado para reducir las emisiones globales de gases con efecto invernadero, asignando un precio a dichas emisiones. Una vez creados, los gobiernos nacionales y sub-nacionales los supervisaban, si bien hoy tienen menos injerencia en estos mecanismos ya que éstos deberían funcionar como un mercado privado. Si bien esto significa que los flujos de ingresos de los mercados de carbono son privados y que no pueden destinarse a las prioridades nacionales, también optimizan la eficiencia económica y minimizan la corrupción.

En 2011, los flujos procedentes de créditos de carbono alcanzaron los US\$4.700 millones. Actualmente, estos mercados operan en el ámbito internacional (a través del Mecanismo de Desarrollo Limpio o MDL), en el ámbito nacional (a través del Esquema de Comercio de Derechos de Emisión de Europa (ETS), el Sistema de Comercio de Derechos de Emisión de Japón (JETS) y los esquemas de comercio de emisiones de carbono más incipientes de Australia y Nueva Zelanda) y en el ámbito estatal (a través de mercados como el BM&F Bovespa en Sao Paulo). Los mercados de carbono pueden ser obligatorios y voluntarios.

A la mayoría de los países de América Latina y el Caribe les ha resultado particularmente difícil acceder al MDL, el mecanismo del mercado de carbono internacional. Los países de la región representan solo el 13,5% del total de países registrados en este mecanismo, y ese porcentaje responde principalmente a la participación de Brasil y México. Como consecuencia de ello, los países de América Latina y el Caribe han comenzado a crear mercados voluntarios, en los que la divisa no viene determinada por créditos de Reducciones Certificadas de Emisiones (CER), sino por créditos por Reducciones Voluntarias de Emisiones (VER), como es el caso de la Bolsa Climática de Santiago de Chile y el Mercado de Carbono de Brasil. Estos mercados surgieron por el deseo de estimular la industria privada nacional y como fruto de la frustración causada por los retrasos en los proyectos viables en cartera del MDL. Sin embargo, debido a la falta de regulación, los altos costos de las transacciones y la menor cantidad de incentivos para la participación del sector privado, estas bolsas locales han tenido un volumen muy bajo de operaciones.

En los últimos dos años se ha comenzado a desarrollar una nueva tendencia a medida que se han arraigado los mercados de carbono nacionales. Chile, Costa Rica y México tienen previsto crear un sistema de comercio de derechos de emisión similar al Esquema de Comercio de Derechos de Emisión Europeo, orientado bien a un sector específico –la energía– o bien al cumplimiento de una meta puntual (la reducción de las emisiones en un 30%). Estas iniciativas son aun incipientes, sin embargo, una vez que se concreten, los responsables de formular políticas podrán identificar lecciones aprendidas que puedan servir para otros países de la región.

## *Instrumentos<sup>y</sup>*

### *(3.) Préstamos tradicionales y concesionales*

El sector privado es la principal fuente de préstamos tradicionales con una suma correspondiente a US\$262.000 millones; no obstante, las instituciones de financiación para el desarrollo (IFD) –nacionales o internacionales– también propician la inversión extendiendo préstamos concesionales, que se caracterizan por períodos de amortización más prolongados y tasas de interés más bajas, entre otras condiciones más



favorables que los préstamos y otras fuentes de capital a los que se puede acceder en el mercado. Este instrumento representa el 60% de los flujos financieros de las IFD nacionales, que se estiman en el orden de los US\$53.500 millones al año.<sup>vi</sup> No parece que la preeminencia de este modelo pueda decaer en un futuro cercano, por ende, los países deben analizar críticamente cómo aplicar sus actuales flujos provenientes de préstamos para cumplir con las metas en materia de cambio climático.

No obstante, es posible ajustar la forma de integrar los préstamos concesionales en el presupuesto. En este sentido, puede ser recomendable dejar de considerar a los préstamos como la única alternativa de financiamiento de proyectos viable y recurrir a mecanismos de apoyo presupuestario general, o bien adoptar un enfoque más programático, utilizando, por ejemplo, un préstamo de apoyo presupuestario extendido por una IFD.<sup>vii</sup> Esto permite que los proyectos financiados tengan un enfoque coherente, unificado y con orientación nacional. Así pues, las instituciones donantes pueden dar apoyo a los objetivos de cambio climático más generales del país beneficiario, en lugar de dar apoyo a proyectos dispersos entre diversos ministerios. En este caso, será necesario crear procesos claros que definan cómo se asignará el apoyo para garantizar que los fondos se canalicen efectivamente a objetivos relacionados con el cambio climático, y en este punto los ministerios de finanzas cumplen un rol fundamental. Los países beneficiarios pueden facilitar esta tarea mediante la elaboración de planes nacionales de cambio climático con una cartera asociada de proyectos y mecanismos presupuestarios claros y transparentes para asignar el apoyo internacional a estos proyectos. El BID ha concedido préstamos concesionales para el cambio climático en la forma de apoyo presupuestario a México, Perú, Colombia, Guatemala, Trinidad y Tobago y El Salvador, entre otros países, por un total de US\$2.000 millones en el período comprendido entre 2008 y 2013.

#### *(4.) Subsidios bilaterales y multilaterales*

Los subsidios también forman parte integral del financiamiento bilateral y multilateral y representan el 3,5% de los flujos de fondos para el cambio climático, lo que se traduce en una cantidad de US\$13.000 millones al año. En el ámbito climático y medioambiental, los subsidios generalmente se otorgan para actividades que no generan ingresos en los países beneficiarios, tales como programas de gestión del conocimiento, programas de generación de capacidad, actividades en curso que no generan rentabilidad financiera y planes técnicos y de costeo, entre otros proyectos. Dado que estos estudios e iniciativas son precursores necesarios para el diseño de mecanismos financieros sustentables y eficaces, los gobiernos deben procurar aprovechar estos subsidios para satisfacer necesidades técnicas y de capacidad a corto plazo. En el mediano y largo plazo, los subsidios pueden utilizarse para ayudar a capitalizar los mecanismos relacionados con la adaptación, la gestión forestal y la preservación del medio ambiente; todas ellas áreas a las que se canalizaron los subsidios en el pasado en la región de América Latina y el Caribe.

Sin ninguna duda, la principal fuente de subsidios relacionados con el cambio climático han sido los provenientes de organismos bilaterales e instituciones financieras internacionales. No obstante, los fondos dedicados específicamente al clima canalizan una porción cada vez más grande de los subsidios otorgados para atender la problemática del cambio climático.<sup>viii</sup>

## (5.) Canjes de deuda

El canje de deuda es la venta de deuda en moneda extranjera por el país acreedor a un inversionista -que puede ser una organización sin fines de lucro o un banco central- que adquiere esa deuda a un precio que le permite quedarse con un margen de beneficio. Ese inversionista puede luego canjear la deuda con el país deudor, en moneda local, por acciones en una empresa nacional o por una amplia variedad de proyectos de desarrollo.<sup>ix</sup> Por lo general, el canje de deuda por actividades de protección del medio ambiente incluye canjes orientados a proyectos de conservación y otros proyectos “ecológicos”. No hace mucho que los canjes de deuda incluyen programas de cambio climático en su alcance.<sup>x</sup> Los canjes de deuda se financian sin costos fiscales adicionales para el gobierno beneficiario puesto que, con las transacciones de *swap as you pay*, los pagos se orientan al proyecto nacional y no al acreedor.

Por lo general, los canjes de deuda se realizan con deuda bilateral, ya que los canjes multilaterales están sujetos a limitaciones políticas. Al seleccionar deudas que sean viables para un canje, es importante maximizar el valor neto presente de la deuda seleccionada de modo tal que los pagos mensuales sean suficientes para apuntalar un programa de cambio climático.

En tanto se cuente con el mismo personal para administrar la estructura financiera del canje, puede que los pormenores técnicos no sean tan relevantes como el diseño del programa de desembolsos que será financiado por el canje. Es importante que estos programas contengan proyectos realistas y bien organizados, compatibles con las prioridades de los acreedores y de los deudores y que dependan de instituciones con la capacidad necesaria para garantizar que se concreten.

## (6.) Garantías

Algunas inversiones conllevan rentabilidades ajustadas en función del riesgo inadecuadas para los inversionistas o los gobiernos. Estas condiciones impiden que el desarrollador del proyecto obtenga capital contrayendo deuda en términos que puedan garantizar la viabilidad del proyecto. Las garantías ayudan a mitigar o gestionar esos riesgos. Los instrumentos de garantía son compromisos en virtud de los cuales un garante se compromete, a cambio de una comisión, a cumplir con las obligaciones asumidas por un prestatario frente a un prestamista en la eventualidad de que dicho prestatario no cumpla con esas obligaciones. Las garantías pueden cubrir toda o una parte de la inversión.

Las garantías pueden asumir riesgos de recursos, regulatorios, de crédito del comprador o riesgos tecnológicos percibidos que pueden obstaculizar las inversiones del sector privado a tasas accesibles. Por ejemplo, una garantía de fiel cumplimiento puede reducir el riesgo de que un recurso renovable sea inferior a lo previsto, de que se den sobrecostos de construcción, o de que el rendimiento tecnológico sea insuficiente.

Las garantías de crédito pueden cubrir el riesgo de que un comprador de energía o de combustible con quien se celebró un contrato se declare en quiebra. Las garantías de fiel cumplimiento y las garantías de crédito pueden ser convenientes para financiar inversiones en proyectos de eficiencia energética a través de contratos de desempeño con empresas proveedoras de energía. Las garantías regulatorias pueden cubrir la pérdida de

incentivos tales como créditos fiscales o subvenciones otorgados por el gobierno del país receptor o por empresas de servicios públicos.

En la región de América Latina y el Caribe, las garantías se han comenzado a analizar y aplicar recientemente al área del cambio climático. Chile, México, Brasil y Colombia son los países que llevan la delantera en este sentido. El BID está apoyando el desarrollo de este instrumento para el desarrollo geotérmico en Chile y México, donde uno de los principales factores que posibilitaron el proyecto fue la disponibilidad de recursos de los Fondos de Inversión para el Cambio Climático, otorgados en condiciones sumamente favorables. Dada la complejidad de este instrumento, los responsables de tomar decisiones deben evaluar la necesidad de esa opción, en función de los objetivos generales de desarrollo, el tipo de proyecto que responde a esos objetivos y la información disponible en el país, que posibilitará llevar a cabo estudios de riesgo financiero para el diseño y la implementación de garantías.

### *(7.) Instrumentos de transferencia de riesgos*

El mejor enfoque para mitigar el riesgo de desastres climáticos es una combinación de mecanismos de prevención y de transferencia del riesgo. El gobierno debe usar mecanismos de prevención del riesgo para siniestros de gravedad media a baja que suceden con relativa frecuencia; los instrumentos de financiación de riesgos son una mejor alternativa para riesgos de menor probabilidad que conllevan altos costos y consecuencias posiblemente devastadoras. Los siniestros de gravedad media a baja deben mitigarse mediante partidas presupuestarias que reduzcan la vulnerabilidad y generen reservas.<sup>xi</sup> En lo que respecta a siniestros de menor probabilidad, históricamente los gobiernos han financiado los gastos posteriores a un desastre reasignando recursos presupuestarios y recurriendo a préstamos y subsidios de la comunidad internacional.<sup>xii</sup>

Es más eficiente económicamente crear mecanismos de transferencia del riesgo que puedan facilitar los recursos para estos tipos de desastres climáticos y posibilitar que la responsabilidad por el siniestro se traslade del gobierno soberano a los inversionistas del mercado de capitales. Los recientes avances en el análisis y la elaboración de modelos de seguros han dado paso a instrumentos que compensan algunas de las falencias del mercado que impidieron que los gobiernos los utilizaran en el pasado. Existe una amplia variedad de mecanismos de este tipo que varían en términos de complejidad financiera, especificidad y gestión, y que son utilizados por gobiernos y por entidades del sector privado de todo el mundo. Los siguientes instrumentos son opciones viables para el financiamiento del tipo de riesgo al que estarán expuestos los países de América Latina y el Caribe en el futuro:

- Títulos vinculados al seguro
- Capital contingente
- Créditos y préstamos contingentes
- Fondos de seguro contra riesgos de múltiples países.

	VENTAJAS	DESVENTAJAS
<b>Fondos nacionales para el cambio climático</b>	<p>Sistematizan y centralizan la agenda de cambio climático del país.</p> <p>Promueven la competencia entre desarrolladores de proyectos.</p> <p>Posibilitan una evaluación más transparente del financiamiento asociado al cambio climático.</p> <p>Representan una atractiva cartera de proyectos para donantes internacionales.</p> <p>Posibilitan el sentido de pertenencia nacional de la agenda de cambio climático de un país.</p> <p>Siembran la semilla para poner a prueba nuevas ideas.</p>	<p>Son susceptibles al clientelismo y la corrupción.</p> <p>En su mayoría, los fondos nacionales para el cambio climático no trascienden la etapa piloto.</p> <p>Generan otro nivel burocrático y requieren de recursos humanos.</p>
<b>Mercados de carbono nacionales</b>	<p>Estimulan al sector privado y promueven el crecimiento económico.</p> <p>Conllevan una menor participación del gobierno, por ende, los proyectos son más eficientes desde el punto de vista económico.</p>	<p>Sustentabilidad internacional</p> <p>Como consecuencia de los mercados de carbono, se genera una capacidad nacional relativamente escasa.</p> <p>Los mercados de carbono no reducen las emisiones a gran escala</p> <p>Los participantes incurren en costos de transacciones elevados.</p>
<b>Préstamos concesionales y tradicionales</b>	<p>Proceso comprobado y auténtico al que los Ministerios de Finanzas están acostumbrados y en los que tienen experiencia.</p> <p>Es probable que los préstamos sigan constituyendo la fuente de financiamiento internacional más importante de la región.</p>	<p>Exceso de donantes y falta de organización estratégica en la cartera de proyectos de cambio climático.</p> <p>La imprevisibilidad de los flujos de donantes afecta la capacidad de planificar el presupuesto.</p> <p>Las presiones del entorno fiscal disminuyen la probabilidad de que se extiendan nuevos préstamos para financiar proyectos de cambio climático.</p>
<b>Subsidios bilaterales y multilaterales</b>	<p>Los subsidios no representan un costo fiscal para el gobierno.</p> <p>Los estudios técnicos y económicos relacionados con la mitigación y la adaptación al cambio climático son los candidatos ideales para recibir subsidios.</p>	<p>En los países donantes, la economía política de los subsidios es compleja. Es difícil garantizar que los fondos se asignen a prioridades climáticas.</p>
<b>Canjes de deuda</b>	<p>Los canjes de deuda no representan un costo fiscal para el gobierno.</p> <p>Los canjes de deuda por actividades de protección del medio ambiente pueden ayudar a impulsar el desarrollo de carteras de proyectos a largo plazo.</p>	<p>La viabilidad del canje de deuda depende de la disponibilidad de deudas bilaterales adecuadas.</p> <p>Los canjes de deuda utilizan un proceso de toma de decisiones centralizado sobre la naturaleza del programa de desembolsos.</p>
<b>Garantías</b>	<p>Promueven el desarrollo de proyectos en sectores de alto riesgo que pueden ser críticos para la consecución de los objetivos de cambio climático.</p> <p>Es posible que el Ministerio de Finanzas pueda acceder a recursos internacionales para sanear pasivos contingentes.</p>	<p>Las garantías incrementan los pasivos contingentes.</p> <p>Pueden tener impacto sobre el déficit fiscal.</p> <p>Surge la necesidad de contar con información sumamente especializada acerca de las nuevas capacidades del mercado (geotérmicas) y técnicas que puede no estar disponible.</p>
<b>Instrumentos de transferencia de riesgos</b>	<p>Brindan liquidez a corto plazo para el gasto público ante una necesidad inmediata.</p> <p>Son una defensa contra el déficit fiscal a largo plazo.</p>	<p>El costo elevado de las primas es difícil de justificar en épocas de austeridad fiscal.</p> <p>Se presenta la dificultad de incorporar incertidumbres en materia de costos en los presupuestos y esquemas fiscales.</p> <p>Los mecanismos de transferencia de riesgo son intrínsecamente reactivos.</p>

## Conclusiones principales

Cada uno de los instrumentos financieros tratados en este documento resultará adecuado únicamente en virtud del contexto económico y del país en cuestión, ya que no puede haber un único enfoque adecuado para crear estos mecanismos. Por este motivo, resulta fundamental evaluar detenidamente qué tipo de instrumento es el más conveniente, por qué es la mejor opción y cómo diseñar los mecanismos e instrumentos que aseguren que los incentivos estén alineados. Los nuevos instrumentos financieros son prometedores, pero si no son comprendidos en toda su profundidad y se regulan de manera adecuada, pueden tener un impacto negativo e imprevisible sobre la economía. Por consiguiente, es sumamente importante dedicar tiempo a comprender el diseño de un instrumento o mecanismo y las consecuencias de sus respectivos impactos en la etapa inicial de creación del mecanismo o de la adopción del instrumento. Por otra parte, es útil contar con el mismo personal durante la etapa de diseño e implementación de los mecanismos e instrumentos, para garantizar que las políticas conduzcan efectivamente a la consecución de los objetivos originales.

Dadas las características de la región de América Latina y el Caribe y las limitaciones generadas por la situación fiscal y política relacionada actualmente con el financiamiento del cambio climático, las siguientes lecciones aprendidas pueden ayudar a los responsables de la formulación de políticas a evaluar qué mecanismo de financiamiento del cambio climático puede ser "adecuado" dentro del contexto de sus respectivos países.

- La decisión acerca de cuál es el mecanismo e instrumento financiero más adecuado debe estar fundada en un claro entendimiento de la naturaleza y magnitud precisas de los retos climáticos que enfrentará un país; por ende, es necesario contar con más información sobre escenarios de mitigación y adaptación y sus respectivos costos, como también sobre los posibles beneficios de actuar con miras a reducir las emisiones de carbono y promover una mayor resiliencia al cambio climático.
- Por lo general, los países que han creado y capitalizado exitosamente los instrumentos para el financiamiento del cambio climático han podido lograr esas metas de la mano de un plan de políticas nacionales sobre cambio climático. Contar con un plan nacional sobre cambio climático complementario facilita la ejecución del mecanismo de financiamiento.
- Crear una cartera de proyectos de cambio climático viables y bien seleccionados no sólo abrirá un canal para los inversionistas internacionales, sino que también ayudará a los Ministerios de Finanzas a evaluar las carteras de proyectos de cambio climático de un país en su conjunto.
- La coordinación entre el Ministerio de Finanzas (especialmente, la Oficina de Crédito Público) y el Ministerio de Medio Ambiente es fundamental para identificar, diseñar y utilizar los mecanismos financieros para iniciativas de cambio climático. Sin un entendimiento y una comunicación claros entre ambos ministerios, el proceso de creación del instrumento puede estancarse.
- Dado que algunos mecanismos financieros reorientan los fondos a los Ministerios de Medio Ambiente, es necesario fortalecer la capacidad de diseñar, ejecutar y monitorear los proyectos de manera eficiente y oportuna.

- Los instrumentos financieros son más exitosos cuando están encuadrados en un marco legal y regulatorio propicio.
- Las iniciativas del gobierno por mitigar la relación entre el riesgo y la rentabilidad para el sector privado incrementan los flujos de fondos para el gobierno al capitalizar la inversión privada.
- Es fundamental elaborar una estrategia dentro del Ministerio de Finanzas para pasivos contingentes, incluidos aquellos relacionados con acontecimientos meteorológicos adversos extremos.
- Dado el nivel de especificidad y los conocimientos técnicos necesarios, crear una unidad de cambio climático dentro del Ministerio de Finanzas lo dotará de un recurso para entender, administrar y financiar mejor las prioridades en materia de cambio climático.
- Es recomendable crear un grupo o designar a un individuo dentro del poder ejecutivo que pueda supervisar todos los mecanismos de cambio climático apoyados por el gobierno.
- La tarea de generar capacidades de cambio climático no debe orientarse únicamente al gobierno, sino también a las organizaciones de la sociedad civil, y los Ministerios de Finanzas deben trabajar en pos de forjar relaciones con organizaciones de la sociedad civil nacionales.

## Recomendaciones en materia de políticas

Las lecciones aprendidas enumeradas antes se han incorporado en las siguientes recomendaciones, orientadas a los responsables de la formulación de políticas en el sector de finanzas públicas, para el ámbito del cambio climático y las finanzas públicas.

- Dado que los ministerios de finanzas se enfrentan a demandas encontradas de recursos fiscales en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, es probable que los mecanismos más adecuados desde el punto de vista económico sean aquellos que tengan un impacto fiscal reducido sobre el presupuesto de los países y/o que no tengan incidencia fiscal, al menos en un principio.
- Dada la diversificación de los flujos financieros entrantes relacionados con el cambio climático, sería conveniente que los países de la región desarrollen sus carteras de proyectos de cambio climático organizándolas, desde el punto de vista político, en planes de acción nacionales para el cambio climático y, desde lo económico, en fondos nacionales para el cambio climático.
  - Dada la naturaleza intersectorial del cambio climático, los proyectos relacionados con esta problemática tienden a diseminarse entre distintos ministerios y esferas del gobierno en mayor medida que otras problemáticas nacionales; por consiguiente, centralizar los proyectos de cambio climático requiere de un esfuerzo conjunto.
  - Al contar con una cartera centralizada, al Ministerio de Finanzas le será más sencillo priorizar los proyectos por costo y por urgencia, como también monitorear la implementación de los mismos.
  - Asimismo, contar con una cartera de esta índole captará donantes internacionales y nuevos flujos de ingresos.
- Se deben llevar a cabo estudios técnicos, económicos, medioambientales y políticos integrales para entender las prioridades precisas de un país en materia de cambio climático y las posibles

consecuencias de las mismas, antes de proceder a crear cualquier tipo de mecanismo e instrumento financiero y/o fiscal.

- Los países de la región deben tomar medidas concretas para incorporar los pasivos contingentes implícitos en el presupuesto. Dada la mayor incidencia y gravedad de acontecimientos meteorológicos adversos a causa del cambio climático, el hecho de que el gobierno no incorpore adecuadamente en el presupuesto los pasivos asociados al cambio climático puede tener serias repercusiones fiscales y deprimir los ingresos y el crecimiento. En lo que atañe al cambio climático, dicha incorporación debe llevarse a cabo mediante tres pasos concretos:
  - Entender cuáles de los activos públicos de los distintos sectores son más vulnerables a los efectos del cambio climático; el valor presente neto de estos activos y sus respectivas vidas útiles, y a cuáles de ellos es absolutamente necesario proteger para mantener un funcionamiento aceptable de la economía.
  - Implementar una estrategia de prevención de riesgos de bajo costo para acontecimientos de alto costo y alta probabilidad.
  - Diseñar instrumentos de transferencia de riesgo para acontecimientos de alto costo y baja probabilidad a efectos de trasladar el riesgo a mercados internacionales con mejores herramientas para asumirlos.
- Todo instrumento relacionado con el cambio climático debe priorizar al máximo posible la eficiencia económica a fin de crear un camino sustentable hacia un futuro con menos emisiones de carbono.



## REFERENCIAS

Buchner, Barbara, et al. "The Landscape of Climate Finance: A CPI Report." (Venice: Climate Policy Initiative, Octubre de 2012)

Buchner, Barbara, et al. "Improving the Effectiveness of Climate Finance: Key Lessons." Overseas Development Institute, Environmental Defense Fund, Climate Policy Initiative, & Brookings. Noviembre de 2011

Ruiz, Marta. "Debt Swaps for Development: Creative Solution or Smoke Screen." Eurodad, Octubre de 2007.

Linnerooth-Bayer, Joanne & Reinhard Mechler. "Insurance against Losses from Natural Disasters in Developing Countries" United Nations, Department of Economic and Social Affairs. DESA Working Paper No. 85. ST/ESA/2009/DWP/85. (New York: United Nations, Octubre de 2009), 1-35

World Bank. 2010. "*Economics of Adaptation to Climate Change: Synthesis Report*". Washington, DC: The World Bank.

---

<sup>i</sup> Buchner, Barbara. "The Landscape of Climate Finance 2012" Climate Policy Initiative

<sup>ii</sup> Definimos a los mecanismos como alternativas de políticas que los Ministerios de Finanzas pueden utilizar para mejorar las medidas que inciden sobre el cambio climático, entre ellos, mecanismos para mejorar los ingresos, tales como, subvenciones, certificados negociables, incentivos fiscales y subsidios a proyectos de energía no contaminante que se suelen financiar en el ámbito nacional, o mecanismos que apunten a incrementar los flujos de fondos destinados a proyectos de cambio climático de un país. Este resumen de políticas se centra en estos últimos. Otros mecanismos incluyen el desarrollo de medidas de mitigación apropiadas para cada país (NAMA), programas nacionales de acción para la adaptación (NAPA) y estrategias de desarrollo con bajas emisiones (LED), entre otros, que el Ministerio de Finanzas puede incluir o no en el diseño. Por esa razón, estos mecanismos no están contemplados en este resumen de políticas.

<sup>iii</sup> Para obtener más información sobre estos casos, se puede consultar la Nota Técnica: Mecanismos Financieros para Programas de Cambio Climático en América Latina. Un caso de estudio, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2012.

<sup>iv</sup> Si bien el informe *The Landscape of Climate Finance 2012* considera a los flujos provenientes de créditos de carbono como instrumentos financieros, establecer estos mercados nacionales es una decisión de política y, por consiguiente, nosotros los consideramos como mecanismos que los responsables de formular políticas pueden diseñar para obtener futuros flujos financieros.



---

<sup>v</sup> Un instrumento financiero es un contrato en virtud del cual se genera un activo financiero para una entidad y un pasivo financiero o un instrumento de capital para otra entidad” (NIIF, NIC 32 Instrumentos Financieros)

<sup>vi</sup> Buchner, Barbara. “The Landscape of Climate Finance 2012” Climate Policy Initiative

<sup>vii</sup> Buchner, Barbara, et al. “Improving the Effectiveness of Climate Finance: Key Lessons,” 2011, página 2

<sup>viii</sup> Buchner, Barbara. “The Landscape of Climate Finance: A CPI Report,” 2011, página iii

<sup>ix</sup> Ruiz, Marta. “Debt Swaps for Development,” 2007, página 6.

<sup>x</sup> Para ver ejemplos, véase la Nota Técnica sobre Mecanismos Financieros [referencia]

<sup>xi</sup> Linnerooth-Bayer & Reinhard, 2007, página 9

<sup>xii</sup> Linnerooth-Bayer & Reinhard, 2007, página 9