

Gestión de Financiamiento para la Política de Cambio Climático Del País

Management Of Financing At The Country's Climate Change Policy

Héctor Ángel Nina Chura

Instituto Agrario Bolivia. Av. Kantutani 900, La Paz – Bolivia.

E-mail: hector.nich@gmail.com

Resumen

En el marco de la actualización de las metas de las Contribución determinada a nivel nacional (NDC) del Estado Plurinacional de Bolivia, pretende orientar los recursos financieros necesarios, y los mecanismos de financiación, para implementar acciones, planes, programas y proyectos enmarcados en la política de cambio climático del país. Actualmente no existe un análisis de identificación de los mecanismos financieros existentes en el país para las acciones de gestión de cambio climático en Bolivia. Los resultados e informes gubernamentales realizan la cabeza de sector (Ministerio de Medio Ambiente y Agua) reflejan que el presupuesto dentro del sector medio ambiente está enfocado en programas de agua potable, riego y cuencas. Por lo que es comprensible que el subsector relacionado a Cambio Climático no disponga de los recursos adicionales para abordar temáticas clave como el régimen normativo, técnico y otros como el de identificar fuentes adicionales de financiamiento para llevar adelante los compromisos relacionadas a las Contribución determinada a nivel nacional (NDC). Bajo este panorama el presente trabajo tiene el fin de realizar diagnóstico de referencia para identificar fuentes y perspectivas de financiamiento, que encaminen la implementación de las acciones priorizadas y estratégicas, en las metas de las Contribución determinada a nivel nacional (NDC) del país.

El hilo conductor del análisis sobre los esquemas de financiación para el Cambio climático, se constituye la posición política del Estado Plurinacional de Bolivia respecto al rechazo de los mecanismos de mercantilización y bonos de carbono, ya que las acciones que se promuevan en el territorio nacional deben aportar a operativizar el nuevo paradigma del Vivir Bien en armonía con el desarrollo integral y los derechos de la Madre Tierra. Por lo que se han considerado mecanismos tradicionales referidos a fondos públicos y privados en el territorio nacional, y a fondos de donación y/o crédito de la cooperación internacional Metodológicamente el diagnóstico referencial, fue desarrollado a través de cinco hitos i) Fuentes de recursos ii) Mecanismos de Gestión de los recursos iii) Instrumentos financieros iv) Instancias promotoras de proyectos v) Base de datos de Proyectos. Los resultados del diagnóstico establecen que las instancias promotoras de proyectos relacionados a cambio climático, no realizaron las gestiones con las fuentes potenciales de recursos, no utilizando los mecanismos de gestión vigentes, así como de los instrumentos financieros establecidos por los fondos internacionales y de cooperación. La inacción para el acceso a financiamiento, se debe en gran manera a la falta de abordaje de la temática de cambio climático bajo el panorama económico mundial, que permita encarar el desafío de establecer una política y estrategia de financiamiento acorde, a las directrices de la ley 300.

Palabras Clave: Mecanismos de Gestión de los recursos, Instrumentos financieros, fuentes de financiamiento relacionadas a cambio climático, Inversión Climática, No mercantilización.

Abstract

Within the framework of updating the goals of the Nationally Determined Contribution (NDC) of the Plurinational State of Bolivia, it aims to guide the necessary financial resources and financing mechanisms to implement actions, plans, programs and projects within the framework of the country's climate change policy. Currently there is no analysis to identify the existing financial mechanisms in the country for climate

change management actions in Bolivia. The results and governmental reports made by the head of the sector (Ministry of Environment and Water) reflect that the budget within the environment sector is focused on drinking water, irrigation and watershed programs. Therefore, it is understandable that the subsector related to Climate Change does not have additional resources to address key issues such as regulatory, technical and other issues such as identifying additional sources of funding to carry out the commitments related to the Nationally Determined Contributions (NDCs). Under this scenario, the purpose of this work is to carry out a baseline diagnosis to identify sources and perspectives of financing that will guide the implementation of the prioritized and strategic actions in the country's Nationally Determined Contribution (NDC) goals.

The guiding thread of the analysis on financing schemes for climate change is the political position of the Plurinational State of Bolivia regarding the rejection of commodification mechanisms and carbon credits, since the actions promoted in the national territory should contribute to operationalize the new paradigm of Living Well in harmony with integral development and the rights of Mother Earth. Therefore, traditional mechanisms have been considered, referring to public and private funds in the national territory and to donation and/or credit funds from international cooperation. Methodologically, the referential diagnosis was developed through five milestones i) Sources of resources ii) Resource management mechanisms iii) Financial instruments iv) Project promoting instances v) Project database. The results of the diagnosis establish that the project promoters of climate change related projects did not make the necessary arrangements with potential sources of resources, not using the existing management mechanisms, as well as the financial instruments established by international and cooperation funds. The lack of action to access financing is largely due to the lack of addressing the issue of climate change under the global economic outlook, which allows facing the challenge of establishing a financing policy and strategy in accordance with the guidelines of Law 300.

Keywords: Resource management mechanisms, financial instruments, sources of financing related to climate change, climate investment, non-commercialization.

INTRODUCCIÓN

El financiamiento climático ha sido considerado uno de los mecanismos de ejecución más relevantes en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC). Si bien, aún no se cuenta con una definición universalmente acordada, en la práctica se ha entendido como aquel financiamiento proveniente de fuentes públicas, privadas, nacionales e internacionales dirigidas a la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), así como a la reducción de la vulnerabilidad y el incremento de la resiliencia ante los impactos negativos del cambio climático (Watson & Schalatek, 2021).

Objetivo

El objetivo del presente documento es realizar un diagnóstico referencial, que permita reflejar y establecer las acciones necesarias y prioritarias que requiere el financiamiento climático y la movilización de recursos en los ámbitos estratégicos temáticos, territoriales e institucionales.

METODOLOGÍA

Este artículo es una revisión bibliográfica con análisis y recomendaciones:

Se partió de una revisión del contexto de financiamiento y de la arquitectura de financiamiento global, basado en documentación publicada con los organismos internacionales relacionados a los mecanismos de financiación del CMNUCC, así como a través de iniciativas y canales bilaterales y regionales.

Se identificó las inversiones sectoriales relacionadas a la política de cambio climático, manejada en los últimos años, a través de Memorias Económicas, presentaciones y proyecciones institucionales y datos oficiales.

Siguiendo la recomendación del IPCC 2014, para entender este flujo financiero que conlleva el conocer procesos administrativos, técnicos e institucionales que se particularizan según el tipo de financiador y las actividades elegibles como financiamiento climático definidas en los principios establecidos por cada fuente de financiamiento. Se analizaron los siguientes hitos

- Fuentes de recursos
- Mecanismos de Gestión de los recursos
- Instrumentos financieros
-

Instancias promotoras de proyectos v) Base de datos de Proyectos.

RESULTADOS

Financiamiento Regional

De acuerdo a (Watson & Schalatek, 2020), la mayor contribución de financiamiento para el clima en la región proviene del Fondo para una Tecnología Limpia (CTF), un fondo multilateral administrado por el Banco Mundial que ha aprobado un total de USD 930,1 millones para 31 proyectos en Brasil, México, Chile, Colombia, Honduras y Nicaragua. Casi todo este financiamiento se ha aprobado como préstamos en condiciones concesionarias. En 2019, el Fondo Verde para el Clima (FVC) se ha convertido en el segundo proveedor más importante de financiamiento para el clima en la región, con un monto casi equivalente al CTF, aunque ha aportado fondos a un mayor número de países de la región. Ha aprobado USD 929,70 millones para 20 proyectos en 12 países, además de 58 proyectos de preparación (USD 39 millones). El Fondo Amazonia, que ha asignado USD 720 millones a 103 proyectos dentro de Brasil ocupa el tercer lugar (ver gráfico). El 65% del financiamiento total para la región proviene de estos tres fondos.

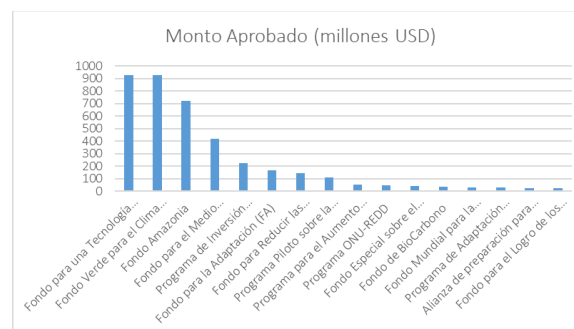


Figura 1. Fondos que apoyan a países Latinoamericanos (2003-2019) en millones de USD, elaborado en base (Watson & Schalatek, 2020).

La publicación (Watson & Schalatek, 2020) de la Reseña Regional sobre el financiamiento para el Clima, menciona que la distribución del financiamiento para el clima en la región sigue estando muy concentrada en las economías más grandes como Brasil (USD 1254 millones) y México (USD 685 millones), que reciben conjuntamente el 49% de todo el financiamiento para el clima aprobado en la región (gráfico 2). Chile, Colombia y Argentina – países de ingresos medianos o altos – son otros de los principales beneficiarios. Así mismo señala que el 81% del financiamiento ha apoyado actividades de mitigación

en la región (45% para energía y 35% para mitigación relacionada con la silvicultura y el uso de la tierra). Sólo el 12% del financiamiento apoya proyectos de adaptación y el 8% se destina a proyectos con múltiples enfoques.

Financiamiento Nacional

En el sector agua se diferencian tres tipos de inversión, las relacionadas a riego, manejo integral de cuencas y recursos hídricos y las de saneamiento básico y agua potable. según el (Ministerio de Economía Finanzas, 2020) Memoria de la Economía Boliviana, las inversiones relacionadas a agua la dotación de agua y saneamiento básico del 2016 al 2020, alcanzaron la cifra de 1118 millones de dólares americanos, con un promedio de inversión de 220 millones anualmente, las cuales el 2020 disminuyeron, debido a la pandemia y el cambio de gobierno. En relación a las inversiones relacionadas a Riego y manejo de cuencas, según la Memoria de la Economía Boliviana (2020) alcanzó los 164 millones de dólares, con un promedio 33 millones de dólares anuales. En este sentido el sector de agua para el cumplimiento de las NDC ha invertido aproximadamente 1282 millones de dólares. Las fuentes de financiamiento y mecanismos que se utilizaron fueron recursos del tesoro general de la nación (TGN), préstamos de la banca multilateral (BID, CAF, BM), Préstamo Programático en Apoyo a Reformas de Política y cooperación técnica de las agencias bilaterales. Otro mecanismo de financiamiento del sector fue el gestionado a través del grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia (GRUS), a través de la mesa de agua, cuencas y riego, con apoyo en fondos canasta (2009-2015). Así mismo vale la pena mencionar que el sector además recibe apoyo por parte del Apoyo Presupuestario de la Unión Europea.

Tabla 1: Inversión Pública ejecutada por sector económico 2016-2020.

| Sector Económico | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Inversión Total | 5065 | 4772 | 4457 | 3770 | 1784 |
| Productivo | 1866 | 1720 | 1420 | 1107 | 474 |
| Hidrocarburos | 530 | 341 | 162 | 134 | 87 |
| Agropecuario | 236 | 227 | 274 | 247 | 134 |
| Industria y turismo | 127 | 214 | 191 | 125 | 35 |
| Minería | 98 | 115 | 111 | 156 | 58 |
| Energía | 875 | 823 | 602 | 445 | 160 |
| Infraestructura | 1822 | 1628 | 1518 | 1307 | 517 |
| Transportes | 1892 | 1507 | 1404 | 1176 | 463 |
| Comunicaciones | 83 | 99 | 91 | 88 | 25 |
| Recursos hídricos | 47 | 22 | 23 | 43 | 29 |
| Social | 1192 | 1194 | 1278 | 1171 | 711 |
| Urbanismo y | 338 | 295 | 280 | 290 | 111 |
| Educación y cultura | 333 | 349 | 329 | 251 | 104 |
| Saneamiento | 185 | 244 | 274 | 255 | 160 |
| Salud y seguridad | 336 | 306 | 395 | 375 | 266 |
| Multisectorial | 185 | 230 | 241 | 185 | 82 |

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

En el sector de bosques los esfuerzos de inversión principalmente son impulsados a través de FONABOSQUE, que según la rendición de cuentas 2021 alcanza un promedio de 3 millones de dólares por

año y proyecta al 2025 alcanzar la cifra de 6 millones de dólares americanos en promedio anual. Los recursos en un buen porcentaje provienen de las actividades de autorizaciones, fiscalización y control llevadas a cabo por la ABT. Un mecanismo de financiamiento muy utilizado por el sector de bosques y medio ambiente es a través de la presentación de propuestas al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) que permite financiar proyectos bajo la ventana de bosques y cambio climático. Así mismo el sector de bosques y medio ambiente, recibió ayuda de la Cooperación Danesa y Unión Europea, a través de convenios que establecían metas de avance sectorial. Adicionalmente debe tomarse en cuenta el esfuerzo de conservación de bosques en áreas protegidas, que según el sistema nacional de áreas protegidas (SNAP) cubren una superficie aproximada de 17.46 millones de hectáreas, de los cuales aproximadamente 14.08 millones de hectárea son cubiertas por bosque. En este sentido el esfuerzo económico del SERNAP para la protección de los bosques, asciende a 7 millones de dólares por año.

Finalmente, y tomando en cuenta la Memoria de la Economía Boliviana (2020), en el periodo 2016 al 2020 se invirtió 2902 millones de dólares, que fueron invertidas en proyectos de generación, ampliación de red eléctricas y otras proyectadas en el sector. Al igual que en el sector de agua, las fuentes y mecanismos son recursos del TGN, préstamo de agencias multilaterales (BID, CAF, AFD), Préstamo Programático en Apoyo a Reformas de Política y cooperación técnica de las agencias bilaterales. En este sector también usa como mecanismo el grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia (GRUS), a través de la mesa de energía, con apoyo en fondos canasta.

Avances en relación al proceso de Financiamiento

i) Fuentes de recursos

Dentro de las dificultades halladas en relación a las fuentes de recursos disponibles para acciones relacionadas con la temática, se encuentran la escasa asignación de fondos del TGN a ámbitos relacionados a bosque, que solo se financia a través de recaudaciones por decomisos y otros de donación por parte de la cooperación. El financiamiento para los sectores de Energía y Recursos hídricos, en un gran porcentaje obedecen a préstamos convencionales. Si bien existió la disponibilidad de financiamiento del fondo Verde, GEF y otros para los sectores, estos no fueron solicitados por distintos aspectos que pasan por la alta rotación de personal técnico gestor, baja institucionalidad, desconocimiento y

otros relacionadas a la posición boliviana en relación a la no mercantilización y bonos de carbono.

ii) Mecanismos de Gestión de los recursos

El país aún no cuenta con un ente acreditado ante el Fondo verde, lo que repercute en que se dependa de las agencias acreditadas para la presentación de propuestas, las cuales, por desconocimiento son cuestionadas en relación a los periodos largos procesos de gestión de la captación de fondos. Por otro lado, la presencia institucional territorial a nivel nacional, hace que cuenten con un soporte institucional limitado.

iii) Instrumentos financieros

A nivel del sistema bancario nacional prácticamente no existe la colocación de créditos que tomen en cuenta criterios de cambio climático y/o relacionados a incentivos de actividades productivas, por uso eficiente de recursos, y otros relacionados a las directrices de mitigación y adaptación de Cambio Climático. A través de la APMT se buscó promover la adscripción de proyectos, con el fin de que puedan acceder a financiamiento, sin embargo, esta iniciativa no estuvo acompañada de un modelo de asignación de recursos a las iniciativas adscritas, que puedan asegurar las condiciones del Fideicomiso del Fondo Plurinacional de la Madre Tierra FPMT.

iv) Instancias promotoras de proyectos

Sectorialmente los promotores de proyectos, cuentan con un desconocimiento de los procesos de gestión de financiamiento internacional relacionados a cambio climático, y las instancias con competencias, no cuentan con la designación y/o acreditación operativa ante instancias internacionales. En relación a las iniciativas postuladas al Fondo Verde, a la fecha solo existe una experiencia que viene gestionándose, lo cual demuestra la falta de capacidad técnica para la preparación de propuesta enmarcadas en las ventanas de las fuentes de financiamiento internacional.

v) Base de datos de Proyectos.

Si bien el ministerio de planificación del desarrollo, registra todos los proyectos relacionados a los distintos sectores, no se pudo

evidenciar que exista una sistematización y/o publicación, que permita reflejar los esfuerzos sectoriales relacionados a los avances y necesidades de financiamiento.

Cabe la pena mencionar, que dentro de la planificación del Estado quinquenalmente se agenda la realización de proyectos y programas sectoriales, sin embargo, esta proyección es bastante desfasada de las capacidades de financiamiento y ejecución.

DISCUSIÓN

La información oficial publicada por las instituciones estatales sectoriales es escasa e insuficiente, ya que no detalla y no diferencia las fuentes de financiamiento, así como los resultados e impactos de las inversiones realizadas en relación a la respuesta de los NDC. Los hallazgos realizados y presentados son aproximación basados en informes sectoriales y memorias del esfuerzo nacional.

El 80 % de las acciones financiadas a través de los entes internacionales va relacionada con actividades productivas relacionadas con energía y agricultura, cuyas fuentes de financiamiento son el Banco Mundial, el Fondo Verde y el Fondo Amazonia que al 2019 comprometieron aproximadamente 2579 millones, de los cuales el país no fue beneficiado. Ese mismo año los niveles de inversión en los sectores relacionados con las NDC alcanzaron la cifra de 990 millones.

Actualmente no se tiene una aproximación de los recursos necesarios del 2021 al 2030, pero si se estimación de que se requerirían 19 Programas para el cumplimiento de las Metas. Si toma de base de cálculo las capacidades institucionales actuales y los niveles de ejecución de 250 millones de dólares por sector, al 2025 se requerirían 5000 millones de dólares, los cuales deben gestionarse tomando el contexto pos covid, que no es muy favorable a nivel mundial, que, considerando los tiempos de gestión, existiría un desfase de por lo menos tres años. Estos ejercicios deben ser comparados con la necesidad técnica, como parte de la elaboración de una propuesta de estrategia de financiamiento.

Oportunidades

Existe la posibilidad de apalancamiento de recursos externos, tomando como contraparte el fondo Plurinacional de la Madre tierra.

El banco de desarrollo productivo BDP se encuentra en una segunda fase de acreditación ante el fondo verde, que en el caso de su aprobación permitiría contar con ente gubernamental que especialice en la captación de recursos. Así mismo existen instancias gubernamentales como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional FNDR y el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal FONABOSQUE, que cuentan con experiencia y capacidades para la movilización de recursos a nivel territorial y sectorial.

A través de la creación de espacios de coordinación multisectorial y o plataformas territoriales se puede avanzar en la convergencia de proyectos, que en su gestión de financiamiento pueden ser considerados bancables, dada la afinidad de respuesta al cambio climático por parte de los actores.

El Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), permitiría a la cabeza de sector, establecer las necesidades sectoriales para el cumplimiento de los compromisos nacionales de las NDC.

Desafíos

Es necesario incorporar al sector privado en la Política de Cambio climático, basado en la promoción de inversiones a través de fuentes privadas, estas deben desarrollarse a través de mecanismos que permitan evidenciar las externalidades negativas de la contaminación y relación de afectación con la ganancia y el mercado de las actividades privadas

Para el acceso a nuevos financiamientos que se acomoden a la política de Cambio climático, es necesario promover condiciones y arreglos institucionales que pasen por el fortalecimiento a la gestión de financiamiento.

Para los sectores como el de bosques, donde no existe un retorno económico apreciable, existe el desafío de promover la adopción de herramientas basadas en la economía del bien común (Deuticke, 2010) cuyos fundamentos fueron desarrollados por Christian Felber en Nuevos

valores para la economía (Deuticke, 2008) u otras que sean no mercantiles.

Fortalecer los mecanismos de seguimiento y monitoreo de la ejecución de proyectos y programas relacionados a las metas de los NDC.

CONCLUSIONES

Las metas planteadas en la NDC boliviana para los sectores energía, agropecuario, bosques y agua no podrán lograr avances significativos, si no se llega a contar con una estrategia financiera que comprometa recursos de las fuentes relacionadas a la CMNUCC y otros multilaterales.

Para promover la gestión de financiamiento, se evidencia que se requieren condiciones y arreglos institucionales que permeabilicen la Conformación del Comité de Gestión, establecimiento de fondos canasta para actividades de baja rentabilidad, convergencia de financiadores y monitoreo de la efectividad del financiamiento y/o donación.

Es necesaria la territorialización e incorporación de la política y de las metas de las NDC a nivel de gobernaciones, municipios y entidades autónomas indígenas.

Queda en evidencia por los niveles de captación de fondos, el desarrollar capacidades técnicas de gestión de financiamiento, basados en modelos instrumentos de gestión acordes a la realidad económica boliviana.

Dada la información poco detallada y desactualizada de los temas económicos, se deben plantear mecanismos y/o espacios que permitan el intercambio de información oportuno entre los sectores e instancias territoriales.

BIBLIOGRAFÍA

- Ibarrarán Viniegra, M. (s.f.). *Externalidades, Bienes Públicos y Medio Ambiente*. Puebla: Universidad de las Américas.
- Samaniego, J., & Schneider, H. (2019). *Cuarto informe sobre financiamiento para el cambio climático en América Latina y el Caribe, 2013-2016*. Santiago: CEPAL.
- Ministerio de Economía Finanzas. (2020). *Memoria de la Economía Boliviana*. La Paz.

Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes*.

PNUD. (2012). Preparación para Financiamiento Climático.

Shishlov, I., Bajohr, T., Deheza, M., & Cochran, I. (s.f.). *I4CE Institute for Climate Economics*.

Watson, C., & Schaletok, L. (2021). *The Global Climate Finance Architecture*. Washintong.

Watson, C., & Schalatek, L. (2020). *Reseña regional sobre el financiamiento para el clima América Latina*. Washington: Climate Funds Update.