

FONDOS DE INVERSIÓN EN EL CLIMA

15 de junio de 2010

**PROGRAMA PILOTO SOBRE LA CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO:
MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO**

I. Objetivo del documento

1. En 2009 el Subcomité del Programa Piloto sobre la capacidad de Adaptación al Cambio Climático (PPACC) aprobó el documento *Programming and Financing Modalities for the SCF targeted programs: the Pilot Program for Climate Resilience* (Modalidades de programación y financiamiento para programas de orientación específica del Fondo Estratégico sobre el Clima: el Programa Piloto sobre la capacidad de Adaptación al Cambio Climático), de fecha 16 de julio de ese año. En él se brinda orientación con respecto a las modalidades de financiamiento y se recomienda que los países y los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) empleen la gama de instrumentos financieros disponibles (por ejemplo, donaciones, préstamos para proyectos de inversión, préstamos para políticas de desarrollo, garantías) y que, cuando sea posible, los fondos del PPACC se combinen con los de otros BMD y/o de otros asociados para el desarrollo.
2. Tanto las donaciones como los préstamos en condiciones concesionarias estarán disponibles para financiar los costos adicionales necesarios para dotar a las actividades de desarrollo de capacidad de adaptación a los efectos del cambio climático. ***Los países pueden optar por acceder únicamente a las donaciones del PPACC.*** Cuando se proporcionan préstamos en condiciones concesionarias, el elemento no reembolsable del préstamo será suficiente para cubrir los costos adicionales de la integración del riesgo climático y la capacidad de adaptación en actividades de desarrollo. Las condiciones de financiamiento de esos préstamos son más favorables que las condiciones estándar de la Asociación Internacional de Fomento (AIF).
3. El Subcomité acordó continuar examinando las directrices de programación para dar cabida a la flexibilidad necesaria para responder a los desafíos que puedan surgir durante la ejecución del PPACC. Se solicitó a la Unidad Administrativa de los Fondos de Inversión en el Clima (FIC) y a los BMD que dieran a conocer su experiencia en la ejecución del programa, de modo que el Subcomité pudiera revisar los procedimientos de programación y las modalidades de financiamiento. El presente documento tiene en cuenta la experiencia obtenida hasta la fecha en la aplicación de las directrices de programación del PPACC.
4. El Subcomité del PPACC examinará estas modalidades de financiamiento a la luz de la experiencia real en su aplicación, y los BMD redactarán un informe, que pondrán a consideración del Subcomité dentro de los 24 meses posteriores al inicio de las operaciones de inversión, para identificar, si fuera necesario, cambios que den mayor eficacia al PPACC.
5. Por último, este documento debería considerarse junto con el documento PPCR/SC.6/9, *Proposal for the Allocation of Resources to PPCR Pilots* (Propuesta para la asignación de recursos a programas piloto en el marco del PPACC).

II. Costos adicionales y riesgos de la integración en el desarrollo del riesgo climático y la capacidad de adaptación

6. El objetivo del PPACC consiste en poner en práctica a título experimental, y demostrar, mecanismos de integración en la planificación básica del desarrollo del riesgo climático y la capacidad de adaptación, complementando a la vez otras actividades en marcha. Los programas piloto ejecutados en el marco del PPACC deberán ser impulsados por los países, basarse en los programas nacionales de acción para la adaptación al cambio climático y en otros estudios y estrategias nacionales pertinentes, y estar alineados estratégicamente con el Fondo de Adaptación y otras actividades financiadas por donantes para brindar financiamiento a programas piloto en el corto plazo, a fin de obtener enseñanzas útiles para el diseño de la ampliación del financiamiento para la adaptación al cambio climático¹.

7. El objetivo del PPACC consiste en contribuir al logro de los objetivos del Fondo Estratégico sobre el Clima (FEC) tratando de proporcionar incentivos para un aumento de las medidas y un cambio transformador al integrar la capacidad de adaptación al cambio climático en la planificación del desarrollo nacional, teniendo también en cuenta los objetivos de reducción de la pobreza y desarrollo sostenible.

8. El financiamiento del PPACC estará destinado a cubrir los costos y riesgos adicionales vinculados con la integración del riesgo climático y la capacidad de adaptación en las actividades básicas de desarrollo, que van en detrimento de la viabilidad de las inversiones. Las modalidades de financiamiento se diseñarán y pondrán en acción de modo de satisfacer los requisitos específicos de eliminación de obstáculos financieros e institucionales. Los siguientes son los principales factores generadores de costos y riesgos adicionales inherentes al desarrollo de la capacidad de adaptación al cambio climático:

- a) *Mayores costos de inversión:* Aunque las actividades de desarrollo reciban financiamiento nacional e internacional, la integración en ellas del riesgo climático y la capacidad de adaptación tiende a aumentar los costos de capital iniciales. En consecuencia, el costo de esas actividades dependerá del costo del capital en mayor medida que el de las actividades de desarrollo convencionales.
- b) *Falta de acceso al capital:* Es posible que los responsables del diseño de las actividades de desarrollo de la capacidad de adaptación al cambio climático no tengan acceso al capital necesario para invertir y financiar un proyecto de desarrollo que integre cuestiones relacionadas con el riesgo climático y la capacidad de adaptación, debido a los requisitos generalmente más complejos aplicables a los proyectos de desarrollo convencionales orientados a sectores, insuficiente capacidad crediticia, e incertidumbre sobre la variabilidad climática y la vulnerabilidad al cambio climático a mediano y largo plazo.

¹ Documento de diseño del PPACC, noviembre de 2008.

- c) *Riesgos reales y percibidos asociados al cambio climático:* La variabilidad y el cambio climáticos aumentan el riesgo, o la percepción del riesgo, de las intervenciones convencionales de desarrollo en contextos de escasa información y experiencia con respecto a la forma de integrar los factores relacionados con el clima. Estas percepciones pueden aumentar las tasas de rendimiento requeridas, con la consiguiente disminución del capital disponible.
- d) *Falta de información y conocimientos técnicos o comerciales:* Es posible que no haya suficiente personal especializado que pueda integrar las cuestiones relativas al riesgo climático y la capacidad de adaptación a este en las actividades de desarrollo; a esto se agrega que los prestamistas y funcionarios públicos generalmente carecen de información sobre características asociadas a la variabilidad y el cambio climáticos. La falta de conocimientos e información puede intensificar las incertidumbres percibidas y bloquear las decisiones.
- e) *Capacidad de pago limitada:* Los costos iniciales necesarios para lograr que las intervenciones de desarrollo tengan capacidad de adaptación al cambio climático constituyen un obstáculo grave, dado que el éxito de tales intervenciones es incierto en el contexto del cambio climático, en particular la variabilidad climática.

III. Modalidades de financiamiento: Principios generales

9. En respaldo de este objetivo, el PPACC puede brindar apoyo a dos tipos de actividades:

- a) Puede proporcionar financiamiento para *asistencia técnica*, a fin de permitir que los países en desarrollo consoliden las iniciativas nacionales existentes tendientes a integrar el riesgo climático y la capacidad de adaptación en el financiamiento, las estrategias y los planes nacionales o sectoriales de desarrollo.
- b) Puede proporcionar recursos financieros adicionales para ayudar a financiar un programa de *inversiones* de los sectores público y privado identificadas en planes o estrategias de desarrollo nacionales o sectoriales referentes al cambio climático.

10. El PPACC está diseñado para proporcionar financiamiento adicional a los países para integrar el riesgo climático y la capacidad de adaptación en las inversiones y los planes de desarrollo, lo que incluye la combinación de donaciones y préstamos en condiciones muy concesionarias con financiamiento público y privado.

11. Se prevé que una proporción considerable del financiamiento del PPACC se proporcione en forma de donaciones. Un país piloto también podrá aprovechar la disponibilidad de financiamiento adicional en condiciones concesionarias, que podrá combinarse con las fuentes nacionales de financiamiento en condiciones concesionarias y

recursos existentes, para aumentar la capacidad de adaptación a los efectos del cambio climático de las prioridades de desarrollo existentes.

12. En el marco del PPACC se dispondrá de varios productos financieros, tales como donaciones, préstamos en condiciones concesionarias y garantías. Todo el financiamiento del PPACC se denominará en dólares estadounidenses².

13. Una característica fundamental del PPACC será su capacidad de proporcionar a los BMD los instrumentos adecuados para combinar recursos del PPACC con otras fuentes de financiamiento para adaptar las condiciones a un nivel meta de concesionalidad, que variará de acuerdo con factores específicos de cada proyecto. Agregar donaciones y otras formas de financiamiento en condiciones concesionarias al paquete de financiamiento del PPACC podría contribuir a destrabar la demanda de financiamiento para proyectos y programas relacionados con capacidad de adaptación al cambio climático. Combinar recursos del PPACC con préstamos de los BMD podría aumentar el volumen de financiamiento disponible y hacer posible una más adecuada adaptación de la concesionalidad a las necesidades, calibrando el grado de concesionalidad de modo de obtener inversiones transformadoras que de otra forma no se conseguirían.

14. Será importante asegurarse de que las condiciones concesionarias del financiamiento del PPACC no desplacen ni sustituyan a las inversiones que se habrían efectuado de todos modos mediante los empréstitos o las garantías comerciales u ordinarias de los BMD. Es necesario diseñar el financiamiento del PPACC para minimizar las distorsiones del mercado y los posibles desincentivos a la inversión privada.

15. Se propone que el PPACC proporcione a los BMD una gama de opciones de combinación adaptadas a las distintas necesidades de los países clientes y a las medidas del programa. El PPACC podría cofinanciar préstamos y garantías de los BMD o suministrar financiamiento adicional para nuevos componentes en el marco de las operaciones en curso para fines de inversión, en condiciones más concesionarias. Las donaciones para asistencia técnica del PPACC podrían complementar las operaciones de inversión o formulación de políticas de desarrollo respaldando tareas específicas relacionadas con su preparación y ejecución (tales como mecanismos institucionales, métodos de dotación de personal, y recursos técnicos, físicos o financieros en entidades clave). Los recursos del PPACC aumentarían así el nivel de concesionalidad del financiamiento total y apalancarían otros recursos para el proyecto. El costo de dichos mecanismos de cofinanciamiento puede ser relativamente bajo si la creación de estos últimos se integra plenamente en el proceso de preparación y supervisión de proyectos de los BMD³.

² Sin embargo, los BMD podrán establecer la moneda de denominación del financiamiento del PPACC de acuerdo con sus propias políticas y procedimientos, a condición de que asuman los riesgos cambiarios.

³ Al aumento de la eficiencia logrado a través de mecanismos de participación en los costos de preparación, evaluación inicial y supervisión del proyecto, la combinación con operaciones de los BMD agrega otras

16. El cofinanciamiento en virtud del PPACC podrá proporcionarse a través de diversos instrumentos de financiamiento para proyectos de inversión y políticas de desarrollo utilizados por los BMD, tales como:

- a) respaldo para creación, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura económica, social e institucional, sistemas de gestión de la tierra y los recursos hídricos y la actividad agrícola dotados de mayor capacidad de adaptación al clima, y acceso más expedito a información vinculada con el clima;
- b) asistencia escalonada para programas de desarrollo de larga duración, mediante una serie de préstamos en que se apliquen las enseñanzas extraídas de préstamos anteriores de la misma serie;
- c) fortalecimiento de la capacidad institucional;
- d) suministro de recursos por períodos prolongados a instituciones financieras locales, con el fin de cubrir las necesidades de inversión del sector real;
- e) suministro de préstamos o donaciones de rápido desembolso, para ayudar al prestatario/receptor a atender necesidades efectivas o previstas de financiamiento del desarrollo mediante un programa normativo e institucional;
- f) suministro de préstamos o donaciones con fines de inversión en proyectos públicos y privados en que deban tenerse en cuenta los riesgos y efectos del cambio climático y la variabilidad del clima.

IV. Modalidades de financiamiento para la participación del sector público

17. Los programas estratégicos para fortalecer la capacidad de adaptación al cambio climático tienen como objetivo global integrar en las inversiones con fines de desarrollo el riesgo climático y la capacidad de adaptación, por lo cual distintos elementos del programa se relacionan estrechamente. La combinación general de donaciones y créditos se determinaría en el momento en que el país participante presentara el Programa Estratégico para fortalecer la Capacidad de Adaptación al Cambio Climático.

18. Mediante el financiamiento del PPACC para iniciativas del sector público se procurará evitar las distorsiones del mercado y el desplazamiento del sector privado. No se dará a los fondos del PPACC un precio ni una estructura que desplacen el financiamiento comercial o generen expectativas insostenibles en un mercado. Esos fondos se utilizarán para “incluir” al sector privado haciendo posible la realización de proyectos e inversiones, que de otro modo no se llevarían a cabo, mediante la catalización de esas inversiones dotadas de atributos de concesionalidad.

Donaciones

ventajas, tales como: 1) plena integración con el diálogo sobre políticas de los BMD con los países y el sector y 2) aplicación de las prácticas de garantía de calidad y gestión de riesgos de los BMD.

19. Los países pueden optar por acceder únicamente a las donaciones del PPACC. En esta sección se describe el uso de ese tipo de financiamiento.

Donaciones para actividades de preparación

20. Las donaciones del PPACC podrán utilizarse para *actividades de preparación*.

- a) preparación del Programa Estratégico para fortalecer la Capacidad de Adaptación al Cambio Climático (primera etapa), si fuera necesario;
- b) preparación de proyectos cofinanciados por el PPACC.

21. *Preparación de programas estratégicos para fortalecer la capacidad de adaptación al cambio climático*: En los países que carezcan de una base adecuada para la preparación de programas estratégicos, el PPACC podrá brindar financiamiento para la preparación de estos últimos.

22. El monto máximo total de la donación para la preparación de un programa estratégico para fortalecer la capacidad de adaptación al cambio climático será de US\$1 500 000. La solicitud de aprobación de una donación de este género podrá presentarse ante el Subcomité del PPACC. La propuesta para la primera etapa deberá incluir información detallada sobre el plan de trabajo y el presupuesto para la primera etapa, y los países participantes deberán presentarla al Subcomité del PPACC a través de la Unidad Administrativa de los FIC.

23. *Donaciones para preparación de proyectos*: El propósito de esas donaciones es desarrollar proyectos o programas de inversión de calidad mediante el financiamiento de estudios de factibilidad y las tareas analíticas y de diseño conexas. Con ellas también podrán financiarse consultas, talleres y actividades de capacitación relacionados con la preparación del proyecto o programa.

24. No se establecerá un tope máximo para las donaciones destinadas a la preparación de un PPACC para proyectos y programas. Los fondos para donaciones con destino a la preparación de proyectos se incluirían dentro del monto solicitado para el Programa Estratégico para fortalecer la Capacidad de Adaptación al Cambio Climático. Las propuestas de donaciones de este tipo deberán incluirse en la propuesta del referido programa, y se solicitaría al Subcomité del PPACC que apruebe el financiamiento solicitado al pronunciarse favorablemente sobre dicho programa.

25. Las propuestas de donaciones para preparación de proyectos deberán incluirse en las del Programa Estratégico para fortalecer la Capacidad de Adaptación al Cambio Climático, y se solicitaría al Subcomité del PPACC que apruebe el financiamiento solicitado al pronunciarse favorablemente sobre dicho programa. En el anexo A se incluyen las directrices para la aprobación y gestión de donaciones para preparación del PPACC para el Programa Estratégico para fortalecer la Capacidad de Adaptación al Cambio Climático y para proyectos.

Donaciones para programas o proyectos de inversión del sector público

26. Las donaciones del PPACC podrán usarse como capital inicial de distintas maneras, a fin de respaldar la integración, en las actividades de desarrollo, del riesgo climático y la capacidad de adaptación. Esto incluye desarrollo de capacidad y análisis o formulación de políticas sobre temas relacionados con el riesgo climático y la capacidad de adaptación, especialmente en los casos en que el financiamiento del sector público nacional sea limitado. Es probable que la mayor necesidad de fortalecimiento de la capacidad y de asistencia técnica probablemente se dé en los países piloto del PPACC.

27. La variabilidad y el cambio climáticos afectan, en diversos grados, prácticamente a todos los sectores económicos de un país, en especial si la economía nacional se basa principalmente en el uso de recursos naturales. En la mayoría de los casos, estos países son también países de bajo ingreso y escasa capacidad, que tienen dificultades incluso para movilizar suficiente capital nacional para abordar las necesidades básicas del desarrollo. Otros países con acceso más expedito a los mercados de capital suelen verse confrontados con el desafío consistente en la falta de conocimiento interno sobre la manera de integrar el riesgo climático y la capacidad de adaptación en las actividades de desarrollo habituales, tales como desarrollo de infraestructura, salud pública, agricultura o energía hidroeléctrica. Las inversiones en algunos de estos sectores generarán rendimiento económico, pero no en todos ellos.

28. En consecuencia, el principal determinante para la selección de las medidas adecuadas es el acceso al financiamiento en el sector considerado:

- a) *Reducir costos (incluidos los de financiamiento) a través de donaciones de capital o de un programa de conversión de préstamos en donaciones*, que se utilizan para reducir el costo de un proyecto de desarrollo que debe integrar cuestiones relacionadas con riesgos climáticos y capacidad de adaptación. Esos programas pueden brindarse en forma de fondos de coinversión, que por lo general se utilizan para proyectos de demostración, o en forma de rebajas, que son más comunes en el caso del desarrollo del mercado. Las donaciones también podrían utilizarse para capital simiente, préstamos a bajo interés o a largo plazo, y programas de garantía de préstamos en el país piloto, a fin de superar el problema del acceso inadecuado al capital, préstamos a corto plazo, altas tasas de interés y severos requisitos de suministro de garantías que quizás no coincidan con las necesidades de los proyectos de desarrollo de la capacidad de adaptación al cambio climático.
- b) *Mantener ingresos o reducir la inestabilidad de los ingresos a través de la inclusión del riesgo climático y la capacidad de adaptación* en sectores económicamente viables pero sujetos a riesgo de pérdida de ingresos debido a los impactos de la variabilidad y el cambio climáticos.

29. Las donaciones del PPACC se utilizarán también para financiar componentes de gestión de conocimientos dentro de los proyectos de inversión. En el recuadro 1 se brinda

más información sobre los objetivos y el alcance del respaldo del PPACC a la gestión de conocimientos.

Recuadro 1: Financiamiento en forma de donaciones para componentes de una gestión de conocimientos basada en proyectos

Una de las piedras angulares del Programa de Gestión de los Conocimientos de los FIC propuesto es **la inclusión de componentes de gestión de conocimientos respaldados por una donación de los FIC en todos los proyectos financiados por estos últimos**. La donación implicaría un derecho fijo en el marco de cada uno de esos proyectos (se propone un monto de US\$250 000). Su objetivo es garantizar el máximo aprovechamiento de las oportunidades en la primera línea de las operaciones de los FIC, a fin de captar las experiencias y enseñanzas iniciales de la ejecución del proyecto, darlas a conocer a los interesados locales y contribuir al fortalecimiento de los conocimientos generales de los FIC. Para lograrlo, los países asociados deben recibir incentivos consistentes en financiamiento específico en forma de donaciones.

La preparación de estos componentes de la gestión de conocimientos se definiría en términos generales como parte del proceso habitual de preparación de proyectos, con el respaldo de equipos de trabajo de los BMD y financiamiento proveniente de las donaciones para preparación de proyectos de los FIC. Cabe prever que esa labor comprenda *tres aspectos básicos*: i) comunicaciones con interesados locales, tales como organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, sobre las actividades, los resultados y las enseñanzas del proyecto; ii) captación de enseñanzas durante el proceso de ejecución del proyecto; iii) transmisión de esas enseñanzas a otros países asociados de los FIC.

Como parte de los tramos iniciales de la ejecución del proyecto, los organismos ejecutores locales que trabajen con participación de interesados locales y respaldo de la donación de los FIC para el componente de la gestión de conocimientos elaborarían los detalles de los tres elementos de gestión de conocimientos antes mencionados. No habría un modelo fijo de determinación de esos requisitos, que dependerían de las condiciones y prioridades locales. Cada componente de gestión de conocimientos desarrollado deberá tener efectos directos identificables, que deberán incluirse en el plan de seguimiento del proyecto.

Algunos de los elementos de los componentes de la gestión de conocimientos basada en proyectos deberán vincularse con plataformas que abarquen todo el programa de los FIC para acceder a la información y los conocimientos, y compartirlos. El equipo del Programa Mundial de Apoyo de la Unidad Administrativa de los FIC atendería este requisito y brindaría la orientación y la capacitación necesarias a los equipos del proyecto del país.

Se esperaría que como parte de sus actividades habituales de supervisión del proyecto, los equipos de trabajo de los BMD examinen el avance en la ejecución de los componentes de aprendizaje del proyecto de los FIC y trabajen con los organismos locales a cargo de la ejecución del proyecto en la consecución de los objetivos de esos componentes.

La ejecución de estos componentes de gestión de conocimientos basada en proyectos generará, de por sí, información y conocimientos sobre la eficacia o ineficacia de cada elemento. Esas experiencias y enseñanzas deberán recogerse para contribuir al diseño de la gestión de conocimientos de proyectos subsiguientes, por lo cual cada equipo de proyecto debería dar a conocer a sus homólogos de proyectos de los FIC sus experiencias y enseñanzas

relativas a la ejecución de los componentes de la gestión de conocimientos. Se crearía un mecanismo eficaz para compartirlas con los programas del Fondo para una Tecnología Limpia (FTL), como también con el Programa de Inversión en Silvicultura y con el Programa para la Ampliación de la Energía Renovable en Países de Ingreso Bajo del PPACC.

Fuente: *CIF Knowledge Management – Creating the Capacity to Act* (Gestión de los conocimientos de los FIC: Creación de la capacidad de acción) (CTF-SCF/TFC.4/4, marzo de 2010).

Préstamos en condiciones concesionarias

30. Los BMD pueden suministrar respaldo financiero con cargo al PPACC a) a Gobiernos nacionales; b) a Gobiernos nacionales, para el otorgamiento de subpréstamos a entidades subnacionales (incluidas empresas estatales); c) a entidades subnacionales⁴. Un préstamo del PPACC tendrá la misma jerarquía legal que un préstamo otorgado por los BMD para el proyecto (en otros términos, si el préstamo del BMD está desprovisto de garantías, lo mismo sucederá con el préstamo del PPACC, y si cuenta con garantías, también las tendrá el préstamo del PPACC). Para la evaluación inicial de los BMD el riesgo crediticio se determinará mediante criterios estándar referentes a capacidad crediticia del prestatario, viabilidad financiera, adecuada gestión de la empresa y salvaguardias contra obtención de préstamos en forma irresponsable.

31. Conforme a la práctica estándar de financiamiento de los BMD, estos no exigirán garantías ni fianzas a Gobiernos soberanos para el otorgamiento de préstamos del PPACC. Si estos se otorgan a entidades subnacionales se exigirá al país miembro que garantice el préstamo o la donación, cuando lo requiera el financiamiento de los BMD para entidades subsoberanas.

Situación del país y admisibilidad para préstamos en condiciones concesionarias

32. Las circunstancias financieras y macroeconómicas nacionales difieren de uno a otro de los países piloto seleccionados. Un solo país del PPACC reúne actualmente los requisitos necesarios para obtener financiamiento en las condiciones estándar exigidas por los BMD; otros países sólo tendrán acceso a crédito subsidiado a través de diversos servicios financieros; algunos pueden obtenerlo a través de un ciclo de asistencia estratégica al país, conforme a las condiciones y los montos de financiamiento acordados periódicamente con los BMD, para una combinación de financiamiento en forma de créditos y donaciones, y algunos solo son elegibles para obtener financiamiento no reembolsable. En ese contexto **deberá evaluarse el riesgo de sobreendeudamiento de**

⁴ Las entidades subnacionales reunirían las condiciones para recibir respaldo del servicio de financiamiento para el sector público o privado según la fuente de respaldo multilateral complementario que obtengan. También podría brindarse financiamiento en el marco del PPACC para instrumentos con fines especiales de propiedad del sector privado o de propiedad conjunta de los sectores privado y público, para llevar a cabo proyectos en condiciones de recurso limitado, en que los recursos destinados al proyecto provengan de entidades públicas. Dichas entidades podrían recibir respaldo del servicio de financiamiento para el sector público o para el sector privado según la fuente del respaldo multilateral complementario que obtengan.

los países. Se propone que las calificaciones de riesgos se rijan por las mismas prácticas que las observadas por la AIF y los bancos regionales de desarrollo pertinentes, es decir, la utilización de análisis prospectivos de sostenibilidad de la deuda específicos para cada país. La AIF se basa en el marco conjunto de sostenibilidad de la deuda del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para países de ingreso bajo. Posteriormente, mediante el marco de donaciones de la AIF, las calificaciones de riesgo de sobreendeudamiento se traducen en “semáforos”, que a su vez determinan la participación de las donaciones de la AIF y los créditos de la AIF en condiciones muy concesionarias para cada país: un riesgo elevado, o riesgo de sobreendeudamiento (luz “roja”) se asocia a donaciones del 100%, riesgo medio (luz “amarilla”) a donaciones del 50% y créditos del 50%, mientras que el riesgo bajo (luz “verde”) se asocia a créditos del 100% y ninguna donación.

Condiciones de los préstamos para proyectos del sector público

33. Se proponen las siguientes condiciones para los préstamos en condiciones concesionarias para proyectos del sector público. Se propone que el Subcomité del PPACC las revise tras haber obtenido experiencia en elaboración de programas y proyectos del PPACC.

	Vencimiento	Período de gracia	Reembolsos del principal 11 a 20 años	Reembolsos del principal 20 a 40 años	Cargo por servicios para el ejercicio 2010-11 a/	Elemento no reembolsable b/
Crédito	40	10	2%	4%	0,10%	75%

a) El cargo por servicios se aplica al saldo desembolsado y pendiente de reembolso del préstamo. Los pagos del principal y del cargo por servicios se acumulan semestralmente en el fondo fiduciario del PPACC. El cargo por servicios es conceptualmente similar a una tasa de interés.

b) El elemento no reembolsable se calcula con la metodología de la AIF (supuestos: tasa de descuento del 6,33% para préstamos en condiciones de mercado, tasa de descuento del 6,43% para préstamos en condiciones más concesionarias, reembolsos semestrales, período de desembolso de 8 años).

34. De acuerdo con el objetivo de procedimientos simplificados de administración de los préstamos y tramitación racionalizada de los proyectos se proponen para el PPACC condiciones uniformes de financiamiento, en lugar de condiciones distintas según el país o proyecto de que se trate, o aplicación de distintas condiciones por parte de cada BMD. El aumento o la disminución de la proporción del financiamiento del PPACC en condiciones concesionarias que integre el plan global de financiamiento calibraría el elemento no reembolsable basándose en la situación del país, sector y proyecto de que se trate.

Garantías

35. Los instrumentos de garantía se utilizan para mejorar las condiciones de la inversión en proyectos, o el financiamiento para estos, pues mitigan riesgos que los prestamistas e inversores no estarían dispuestos a aceptar aun cuando pudieran hacerlo. Los recursos del PPACC podrán usarse como garantía para promover los proyectos y programas de riesgo climático y capacidad de adaptación que de otro modo no lograrían

atraer capital suficiente. Los BMD podrán utilizarlos para emitir dichas garantías, de acuerdo con sus políticas de determinación de los beneficiarios admisibles, las formas admisibles de inversión, los plazos máximos y las cantidades máximas. Si bien el respaldo en forma de garantía puede estructurarse con flexibilidad y de varias maneras, las directrices tienen por fin fijar parámetros genéricos de orientación para los BMD al momento de diseñar propuestas que incluyan el uso de garantías y similares mecanismos de mitigación de riesgos.

36. Los BMD realizarán una evaluación inicial de la eficiencia y eficacia de los instrumentos de mitigación de riesgos como mecanismo de agilización de la movilización de capital privado para financiar el proyecto, en sustitución del respaldo de préstamos del PPACC o en combinación con él. También se deben considerar instrumentos de mitigación de riesgos cuando el Gobierno o la entidad subnacional no puedan obtener empréstitos en las condiciones necesarias para asegurar la viabilidad financiera o para atraer financiamiento sin respaldo, o si se percibe algún riesgo de tecnología.

Cargos de los BMD para programas y proyectos del sector público

37. Esos cargos se destinan a reembolsar a los BMD los costos incrementales de personal, tareas de consultoría, viajes y demás expensas relacionados con la preparación del proyecto, la evaluación inicial, el apoyo a la ejecución, la supervisión y la presentación de informes.

38. Se propone un sistema simplificado para determinar los cargos de los BMD en cada proyecto y programa del sector público, y su aprobación por el Subcomité al pronunciarse favorablemente sobre el plan de inversión.

39. Se propone un sistema simplificado para la determinación de los cargos de todos los programas específicos del FEC. Los BMD están analizando una propuesta, basada en la experiencia de esas entidades en materia de preparación y supervisión de proyectos a través de sus actividades de financiamiento normales. Una vez aceptada por los BMD, esa propuesta será presentada al Subcomité para su aprobación.

V. Modalidades de financiamiento para la participación del sector privado

40. Los BMD procurarán usar fondos del PPACC en mercados del sector privado en situaciones en que no exista equilibrio entre el perfil de riesgos y recompensas de las entidades que ingresen en el proyecto inicial (es decir, en que el rendimiento de la inversión en los proyectos iniciales no compense a los patrocinadores por los riesgos que sufren), pero en que se prevea que el perfil de los futuros proyectos llegará a alentar la inversión privada sin necesidad de subvenciones (es decir, cuando los riesgos disminuyen en virtud del historial de proyectos previos, y bajan los costos y sube el rendimiento debido a que se han sentado precedentes que facilitan la ejecución del proyecto). Dada la probabilidad de que algunas intervenciones del PPACC comiencen en una etapa de

desarrollo anterior, el intervalo entre las intervenciones iniciales y el logro de la sostenibilidad a largo plazo será mayor en el PPACC.

41. Debido a que cada país, cada sector y cada proyecto se enfrentan a un conjunto singular de obstáculos, el financiamiento del PPACC no se ofrecerá de manera uniforme a todas las empresas del sector privado, sino que se adaptará a los obstáculos específicos detectados en cada proyecto e intervención. A continuación se describen los tipos de instrumentos del PPACC que pueden estructurarse para hacer frente a los obstáculos de desarrollo, y los principios de utilización de los fondos del PPACC en inversiones del sector privado para hacer frente a los obstáculos específicos detectados en cada proyecto e intervención.

42. Previsiblemente se dará preferencia al financiamiento en condiciones concesionarias para proyectos generadores de ingresos. El grado de concesionalidad deberá estar en función de los ingresos previstos del proyecto, lo que depende en parte de los riesgos comerciales y técnicos.

Principios para la utilización de fondos del PPACC en inversiones del sector privado

43. La utilización de fondos del PPACC para inversiones del sector privado deberá regirse por los principios que a continuación se describen.

44. *Concesionalidad mínima:* Los BMD procurarán proporcionar el mínimo de concesionalidad necesario para catalizar proyectos y programas dentro de un sector. En observancia de este principio, el financiamiento del PPACC se estructurará caso por caso de modo de hacer frente a los obstáculos específicos de cada proyecto o programa. El BMD y el cliente acordarán el monto y las condiciones del financiamiento del PPACC ofrecido a cada cliente sobre la base de una utilización eficiente y eficaz de los recursos del PPACC y de los BMD. Si bien se intentará cuantificar los costos adicionales que enfrentan los participantes iniciales, y compararlos con el elemento de subvención implícito en las condiciones de financiamiento ofrecidas, la dinámica de cada país, sector y empresa repercutirá en el nivel de concesionalidad que una empresa aceptará para realizar un proyecto. La determinación del grado de concesionalidad⁵ apropiado depende fundamentalmente de las necesidades del cliente, las condiciones del mercado y la negociación, y de que la información no circule entre las empresas ni pueda obtenerse en el mercado. Los BMD siempre procurarán proporcionar el mínimo de concesionalidad necesario para que los proyectos se ejecuten, y deberán justificar el monto de la concesionalidad solicitado en cada propuesta que presenten al PPACC.

⁵ La concesionalidad (o el elemento de subvención) de una inversión del PPACC se calcula como diferencia entre los pagos de intereses teóricos de mercado y los pagos efectivos de intereses del PPACC durante la vigencia del préstamo y descontada mediante la utilización de la curva de intercambio de cupón cero en la moneda pertinente, dividida por el monto del financiamiento del PPACC. Tratándose de productos no generadores de deuda, los pagos de intereses resultantes de ese cálculo se sustituirán por los pagos pertinentes de la inversión (por ejemplo, el correspondiente a cargos por otorgamiento de garantías).

45. *Evitar la distorsión y la exclusión:* No se fijarán precios para los fondos del PPACC ni se dará a estos una estructura que desplace el financiamiento comercial o genere expectativas insostenibles en un mercado, sino que dicho financiamiento se utilizará para “incluir” al sector privado haciendo posible la realización de proyectos e inversiones que de otro modo no se llevarían a cabo, mediante la catalización de esas inversiones dotadas de atributos de concesionalidad.

46. *Movilización:* Con los fondos del PPACC se procurará catalizar y maximizar el monto del financiamiento de los BMD y otras fuentes bilaterales de financiamiento, así como del financiamiento comercial disponible para los proyectos y programas. Un atributo fundamental del PPACC será su capacidad de destrabar el financiamiento, tanto el proveniente de los BMD como el emanado de otras fuentes del sector privado, para inversiones dedicadas a actividades de adaptación al cambio climático y catalizar las inversiones sostenibles en curso en esos sectores para que superen las inversiones iniciales del PPACC.

47. *Sostenibilidad financiera:* Los programas del PPACC se formularán de manera de aumentar al máximo la probabilidad de sostenibilidad financiera a largo plazo, cuando los fondos del PPACC dejen de estar disponibles o se hayan utilizado. El proyecto o programa deberá ofrecer al menos la posibilidad de conseguir una reducción sustancial de la necesidad de subvenciones en futuros proyectos similares, al margen de los proyectos iniciales respaldados por el PPACC.

Instrumentos del PPACC para el sector privado

48. La participación del sector privado generará beneficios públicos y privados. Por ejemplo, las donaciones para el sector privado podrán justificarse cuando la intervención surta efectos que demuestren claramente que sus beneficios no se limitan a los obtenidos por la empresa misma. Tales beneficios públicos podrían ser recogidos por las comunidades o promover el desarrollo del mercado. El financiamiento del PPACC para el sector privado abarcará modalidades no reembolsables y en condiciones concesionarias.

49. A continuación se describen algunos de los tipos de instrumentos del PPACC que pueden estructurarse para hacer frente a los obstáculos detectados en cada caso y justificar el uso de los fondos del PPACC en inversiones del sector privado.

Donaciones

50. Las donaciones para inversiones podrán utilizarse para inversiones del sector privado destinadas a disminuir los costos a través de conversión de préstamos en donaciones y aumentar los ingresos o reducir la inestabilidad a través de pagos basados en los resultados, para dotar a un proyecto de capacidad de adaptación al cambio climático.

Préstamos en condiciones concesionarias

51. El PPACC ofrecerá financiamiento en condiciones concesionarias para respaldar proyectos y programas del sector privado que puedan repetirse en el futuro sin necesidad de nuevas subvenciones. Las condiciones y estructuras de cada inversión financiera se determinarían caso por caso, para hacer frente a los obstáculos específicos de cada proyecto o programa; por ejemplo los siguientes:

- a) costos elevados que recaen sobre los primeros participantes (los costos adicionales que implica ser de los primeros en ejecutar un proyecto en cierto sector o en un nuevo marco regulatorio, u operar con sistemas sin precedentes); así como los costos más elevados de los insumos por imposibilidad de lograr economías de escala para la tecnología;
- b) las estructuras concesionarias de fijación de precios y reembolsos pueden compensar estos costos y habilitar a un proyecto a recibir financiamiento en sus primeras etapas aunque no haya certeza sobre el flujo de efectivo que haya de generar;
- c) riesgo percibido y real. Los productos de deuda subordinada pueden ayudar a mitigar el riesgo a proveedores de financiamiento que en otras circunstancias no respaldarían el proyecto;
- d) obstáculos de riesgos y costos combinados.

Garantías y distribución de riesgos

52. Los productos de garantías y distribución de riesgos por lo general se utilizan por las mismas razones en el sector privado y en el sector público; por ejemplo, para mitigar riesgos y mejorar las condiciones de inversión (equilibrio entre riesgos y recompensas) para los proyectos iniciales en el mercado. El PPACC procuraría utilizar las garantías y los productos de distribución de riesgos para mitigar riesgos en el ciclo del proyecto, a fin de establecer un historial de desempeño del proyecto que atraería la futura inversión privada sin necesidad de futuros mecanismos de mitigación de riesgos o subvenciones.

53. Las garantías y los productos de distribución de riesgos pueden destinarse a instituciones financieras que otorguen préstamos para proyectos de adaptación al cambio climático asumiendo parte de los riesgos de la nueva cartera de inversiones.

Cargos de los BMD para programas y proyectos del sector privado

54. *Asignación presupuestaria para cubrir costos de ejecución y supervisión de proyectos específicos:* Los proyectos del sector privado tendrán diversos plazos y niveles de complejidad, lo que obliga a establecer diferentes presupuestos de supervisión para cada proyecto (por ejemplo, una inversión de 5 años normalmente requerirá menos recursos para supervisión que una inversión de 10 años). En consecuencia, esos proyectos

no recibirán un cargo porcentual estándar por proyecto, sino que presentarán una solicitud presupuestaria específica para sufragar los costos de supervisión durante la vigencia del proyecto, cuando sometan los proyectos o programas a la aprobación del Subcomité. Tratándose de costos extraordinarios asociados con procesos complejos de reestructuración y cierres de proyectos debería presentarse una solicitud presupuestaria adicional al Subcomité del PPACC.

55. *La ejecución de proyectos y subproyectos comprende los siguientes elementos:* Diligencia debida del subproyecto; estructuración, preparación de la aprobación y examen; preparación y negociación de los convenios jurídicos; aprobaciones del Directorio Ejecutivo; gestión del desembolso de los préstamos o donaciones para proyectos y subproyectos; supervisión del fortalecimiento de la capacidad del patrocinador o los productos de gestión de conocimientos, o costos de gestión conexos, y contratación y gestión de consultores.

56. *La supervisión de proyectos y subproyectos comprende:* seguimiento y terminación de los informes, visitas sobre el terreno, negociación y aplicación de exenciones y reestructuraciones, seguimiento y evaluación de los distintos proyectos, con inclusión de una evaluación independiente de los informes de terminación y resultados.

Anexo A
Directrices para la aprobación y gestión de donaciones para preparación del PPACC para programas estratégicos para fortalecer la capacidad de adaptación al cambio climático y proyectos o programas de los sectores público y privado

1. Objetivos. La finalidad de las donaciones para preparación del PPACC consiste en crear una cartera de inversiones de calidad i) fortaleciendo el consenso entre las principales partes interesadas de los países y los asociados para el desarrollo; ii) aumentando la capacidad de las instituciones nacionales de llevar a cabo una vigorosa reforma de las políticas y fijar prioridades; iii) comprobando que las inversiones del PPACC se basan en sólidos estudios analíticos en que se establezca el vínculo entre las inversiones en el sector pertinente y las estrategias de crecimiento económico y alivio de la pobreza y iv) evaluando el impacto de los programas y proyectos en la pobreza y en la esfera social.

2. Mecanismos de ejecución de las donaciones. Las donaciones para preparación por lo general serán ejecutadas por el país receptor, pero las podrá ejecutar un BMD, si se justifica. Todas ellas serán supervisadas por los BMD a fin de asegurar el cumplimiento de sus políticas y procedimientos operacionales, incluidas las directrices en materia de adquisiciones y gestión financiera. El cierre de las donaciones no debería exceder los dos años a partir de la fecha de la firma del acuerdo de donación por los BMD.

3. Actividades admisibles en el marco de las donaciones. Las donaciones para preparación podrán utilizarse para la elaboración de programas estratégicos para fortalecer la capacidad de adaptación al cambio climático y la preparación, por los países receptores, de proyectos cofinanciados por el PPACC. Serán admisibles las siguientes actividades:
 - a) estudios analíticos que sirvan de base a las políticas y los programas nacionales;
 - b) diseño de reformas de políticas y preparación de leyes y reglamentos;
 - c) talleres consultivos;
 - d) capacitación;
 - e) desarrollo institucional;
 - f) estudios de factibilidad;
 - g) evaluaciones del impacto ambiental y social;
 - h) diseño técnico⁶, administrativo y financiero de proyectos.

4. El monto máximo total de las asignaciones para donaciones para preparación del PPACC para un Programa Estratégico para fortalecer la Capacidad de Adaptación al Cambio Climático será de US\$1 500 000.

⁶ Incluidos consultores en materia social y de medio ambiente.

5. Donaciones para preparación de proyectos. No habrá una asignación máxima para esos fines. El monto de la donación se incluirá en los fondos del PPACC disponibles para el Programa Estratégico para fortalecer la Capacidad de Adaptación al Cambio Climático ratificado por el Subcomité del PPACC, pero podrá usarse antes de la aprobación del financiamiento del PPACC para el proyecto, para financiar actividades de preparación impulsadas por el país.
6. Gastos admisibles. Con la donación de preparación se financiarán gastos correspondientes a i) servicios de consultores, capacitación local, talleres y seminarios, y ii) costos operativos y de equipos de oficina para la gestión de la ejecución de las actividades de la donación que no excedan del 10% del monto de la donación.
7. Gastos no admisibles. No serán admisibles los siguientes gastos: i) sueldos de empleados públicos de los países receptores contratados como consultores o en otro carácter; ii) adquisición de automotores; iii) capacitación en el extranjero y viajes de estudio; iv) sueldos y viáticos de funcionarios y consultores de BMD.
8. Reasignación de actividades y fondos de las donaciones. En caso de que la reasignación exija una enmienda formal del acuerdo de donación en observancia de políticas de los BMD, estos deberán obtener la aprobación del Subcomité del PPACC antes de la enmienda. Cuando las políticas de los BMD no hagan necesaria la enmienda, los BMD podrán efectuar la reasignación conforme a sus procedimientos, e informarán al Subcomité del PPACC una vez efectuada la revisión.
9. Política de cancelación de donaciones. Además de lo que requiera la política de cancelación de cada uno de los BMD pertinentes, el saldo de las donaciones para preparación podrá cancelarse en las siguientes circunstancias: i) cuando transcurridos 6 meses de la aprobación de la donación no se haya suscrito el acuerdo de donación ii) cuando no se haya avanzado en la ejecución, por ejemplo, por ausencia de desembolsos durante más de 12 meses tras la firma del acuerdo de donación. Los BMD podrán aprobar excepciones basadas en una explicación satisfactoria, lo que se pondrá en conocimiento del Subcomité del PPACC.
10. Cronograma. Las solicitudes de donaciones para preparación de programas estratégicos para fortalecer la capacidad de adaptación al cambio climático deberán presentarse al Subcomité del PPACC. Obtenida la aprobación del Subcomité, se autorizará a la autoridad pertinente de los BMD a suscribir el acuerdo de donación.

Anexo B
Costos de los BMD por concepto de preparación y supervisión
de proyectos del sector público

1. La recuperación de los costos correspondientes a los gastos en que incurran los BMD en la gestión del ciclo de proyectos se basará en una escala de cargos de esas instituciones aprobada por el Subcomité del PPACC. El fondo fiduciario del FEC pagará todos esos cargos, que cubrirán los costos en que incurran los BMD por concepto de personal incremental, consultoría, viajes y expensas conexas relacionadas con la preparación del proyecto, la evaluación inicial, el apoyo a la ejecución, la supervisión y la presentación de informes. En particular, los BMD realizarán las siguientes tareas:

2. Preparación de proyectos

- a) examen de la idea del proyecto;
- b) mejora de la calidad y verificación de la observancia de las normas sobre la calidad desde un principio;
- c) gestión de riesgos;
- d) gestión financiera y evaluaciones de las adquisiciones de los organismos de ejecución del proyecto;
- e) diálogo con los países y evaluación inicial de los aspectos relativos a la política sectorial y los factores técnicos, económicos, financieros, institucionales, fiduciarios, ambientales y sociales de los proyectos;
- f) preparación y negociación de convenios jurídicos;
- g) aprobaciones por el Directorio Ejecutivo.

3. Supervisión de proyectos

- a) presentación de informes sobre el estado de ejecución;
- b) gestión adaptable de la estrategia y el diseño del proyecto;
- c) gestión del desembolso de préstamos y donaciones;
- d) implementación de sistemas utilizados para los proyectos en situación de riesgo;
- e) supervisión del seguimiento, la evaluación, las medidas de salvaguardia ambiental y social, la gestión de las adquisiciones y la gestión financiera por parte del prestatario o receptor;
- f) presentación de informes de terminación;
- g) evaluación independiente de los informes de terminación.

4. El financiamiento del PPACC por lo general estará estrechamente vinculado con el de los BMD, lo que redundará en importantes economías de costos de transacción. Sin embargo, los BMD tendrán algunos costos incrementales de movilización de cofinanciamiento del PPACC para los clientes, diligencia debida y presentación de informes, que recuperarán con los cargos aplicados por dichos bancos. Dichos costos comprenderán:

- a) análisis de congruencia con los criterios de inversión del PPACC;
 - b) análisis financieros adicionales para justificar el financiamiento del PPACC en condiciones concesionarias;
 - c) inclusión de especialistas en adaptación al cambio climático en los equipos de coordinación de operaciones;
 - d) seguimiento y evaluación del sistema de medición de los resultados del PPACC;
 - e) costos adicionales de los departamentos jurídico, de préstamos y de contabilidad, por concepto de administración de los recursos del fondo fiduciario del FEC.
5. Los BMD presentarán anualmente al Subcomité del PPACC un informe relativo a los costos de tramitación y supervisión de los proyectos, que podrá servir de base para cualquier ajuste de los honorarios de los BMD que disponga el Subcomité del PPACC.

Anexo C
Operaciones del sector privado:
Propuestas de proyectos y programas,
y costos administrativos y de gestión de proyectos

1. La propuesta del programa del sector privado deberá incluir la información pertinente sobre el país y el programa. Al presentar una propuesta, cada BMD deberá equilibrar el nivel de detalle exigido para la presentación al Subcomité con la necesidad de manejar las expectativas del cliente. Cada BMD podrá elegir la oportunidad de presentar una propuesta, según sus propios procedimientos internos. Sin embargo, la aprobación del programa deberá preceder en todos los casos a la aprobación definitiva, por parte del BMD, del primer subproyecto de la propuesta. En la solicitud de aprobación se deberá indicar la modalidad de financiamiento propuesta que se usará en el proyecto (por ejemplo, donación, préstamo en condiciones concesionarias). Esta aprobación puede obtenerse mediante una decisión del Subcomité del PPACC enviada por correo.

2. *Asignación presupuestaria para los costos de ejecución y supervisión de proyectos específicos:* Los proyectos del sector privado tendrán diversos plazos y niveles de complejidad, lo que obliga a establecer diferentes presupuestos de supervisión para cada proyecto (por ejemplo, una inversión de 5 años normalmente requerirá menos recursos para supervisión que una inversión de 10 años). En consecuencia, esos proyectos no recibirán una asignación presupuestaria porcentual estándar por proyecto, sino que presentarán una solicitud presupuestaria específica para sufragar los costos de supervisión durante la vigencia del proyecto, cuando sometan cada proyecto o programa a la aprobación del Comité del Fondo Fiduciario. Los costos extraordinarios asociados con procesos complejos de reestructuración o cierres de proyectos requerirían la presentación de una solicitud presupuestaria adicional al Comité del Fondo Fiduciario.

3. *La ejecución de proyectos y subproyectos comprende* análisis de diligencia debida del subproyecto; estructuración, preparación de la aprobación y examen; preparación y negociación de los convenios jurídicos; aprobaciones del Directorio Ejecutivo; gestión del desembolso de los préstamos o donaciones para proyectos y subproyectos; supervisión del fortalecimiento de la capacidad del patrocinador o los productos de gestión de conocimientos, o costos de gestión conexos, y contratación y gestión de consultores.

4. *La supervisión de proyectos y subproyectos comprende* seguimiento y terminación de los informes, visitas sobre el terreno, negociación y aplicación de exenciones y reestructuraciones, seguimiento y evaluación de los distintos proyectos, con inclusión de una evaluación independiente de los informes de terminación y resultados.