



Cómo Superar las Barreras a las Finanzas del Clima

★ LECCIONES DE EL SALVADOR

Resumen Ejecutivo

San Salvador / Washington, DC

Octubre de 2012





Índice

Presentación, 2

1 Porqué importan las finanzas del clima en El Salvador, 4

2 Superando las barreras al financiamiento climático, 7

3 Barreras en el acceso al financiamiento climático, 8

3.1 Desafíos propios que enfrenta El Salvador en el acceso, 8

3.2 Barreras detectadas en la comunidad internacional, 10

4 Barreras en el manejo del financiamiento climático, 12

4.1 Desafíos de El Salvador en el manejo, 12

4.2 Barreras detectadas en la comunidad internacional, 13

5 Barreras en la rendición de cuentas sobre el cambio climático, 15

5.1 Desafíos de El Salvador en la rendición de cuentas, 15

5.2 Barreras detectadas en la comunidad internacional, 16

6 Hacia una hoja de ruta, 17

Acrónimos, 19

Bibliografía, 20

Presentación

Los últimos tres fenómenos climáticos extremos que ha sufrido El Salvador (2009-2011), han causado la muerte de cientos de ciudadanos y ciudadanas. Solamente la Depresión Tropical

RECUADRO 1

La posición salvadoreña en el cambio climático

Siendo uno de los países más vulnerables del planeta, el Gobierno de El Salvador se ha involucrado de forma muy activa en las negociaciones globales (tales como la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) y regionales (en particular, el Sistema de Integración Centroamericana), siendo reconocido por el empeño con que defiende la necesidad de:

- Asegurar que haya acuerdos vinculantes basados en el principio de responsabilidades compartidas, pero diferenciadas.
- Hacer una clara diferenciación entre el financiamiento climático y la Ayuda Oficial al Desarrollo.
- Exigir que las contribuciones financieras al Fondo Verde para el Clima y el Fondo de Adaptación sean consistentes con los compromisos asumidos.

12E, acaecida en octubre de 2011 tuvo un costo económico que gira en torno a los US\$ 900 millones, equivalentes al 4% del Producto Interno Bruto para ese año 2011; lo que coloca al país en uno de los primeros lugares de vulnerabilidad de la región latinoamericana.

En contraste con esa alta vulnerabilidad y a pesar de la evidente amenaza que el cambio climático representa para el país, El Salvador se ha colocado en los últimos lugares en el acceso al financiamiento climático disponible.

Este déficit en el acceso a fondos para cambio climático se combina con unos márgenes de maniobra fiscal muy reducidos, productos de la baja presión fiscal que posee el país pese a los esfuerzos llevados a cabo por el actual gobierno y por la apuesta estratégica e histórica por los temas sociales. Por tanto, ante cualquier fenómeno climático, la reorientación de los gastos

públicos para paliar las afectaciones, deja desprovistos a los Ministerios de línea de los recursos necesarios para suplir las necesidades básicas de la población.

El estudio “Cómo superar las barreras a las finanzas del clima- Lecciones desde El Salvador”, representa un ejercicio piloto de seguimiento a las conclusiones del I Diálogo Latinoamericano y del Caribe sobre Financiamiento Climático y Eficacia, el cual tuvo lugar en mayo de 2012 en Tela Honduras. Durante este encuentro, 92 representantes de 26 países, incluyendo personal técnico de los Ministerios de Ambiente, Desarrollo, Finanzas y Relaciones Exteriores, discutieron sobre financiamiento climático desde la experiencia de los países.

En este sentido, el presente estudio, es un esfuerzo construido de forma participativa por las instituciones que conforman el Comité Interinstitucional de Financiamiento para el Cambio Climático- impulsado de forma tripartita por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría Técnica de la Presidencia y el Ministerio de Relaciones Exteriores- y representa un primer paso para conocer los desafíos a enfrentar como país, para lograr el acceso mejorado a los recursos disponibles para acciones de adaptación y mitigación del cambio climático.

A través del presente documento, se recogen las lecciones más importantes aprendidas en el proceso de fortalecimiento de la arquitectura institucional necesaria para el acceso y manejo eficaz del financiamiento climático, y marca de forma clara hacia adonde apuntan las prioridades del Gobierno de El Salvador para superar estas barreras.

Si bien, el estudio pretendía encontrar los principales obstáculos que enfrentan las instituciones salvadoreñas en el acceso y manejo de financiamiento climático, el mismo, ha permitido además sistematizar los avances más importantes alcanzados en los últimos años por el Gobierno de El Salvador.

Sirva entonces el presente Resumen Ejecutivo como una herramienta para compartir nuestra experiencia, abriendo puertas para el intercambio y la cooperación sur-sur iniciados en Tela, y para reconocer el empoderamiento con que las instituciones nacionales han retomado las finanzas del clima.

Jaime Miranda
Viceministro de Cooperación para el Desarrollo
Ministerio de Relaciones Exteriores



1 Porqué Importan las Finanzas del Clima en El Salvador

“Dentro de un margen de maniobra fiscal muy estrecho, El Salvador afronta el cambio climático principalmente con una reorientación forzosa de sus gastos públicos (‘ajuste climático’).”

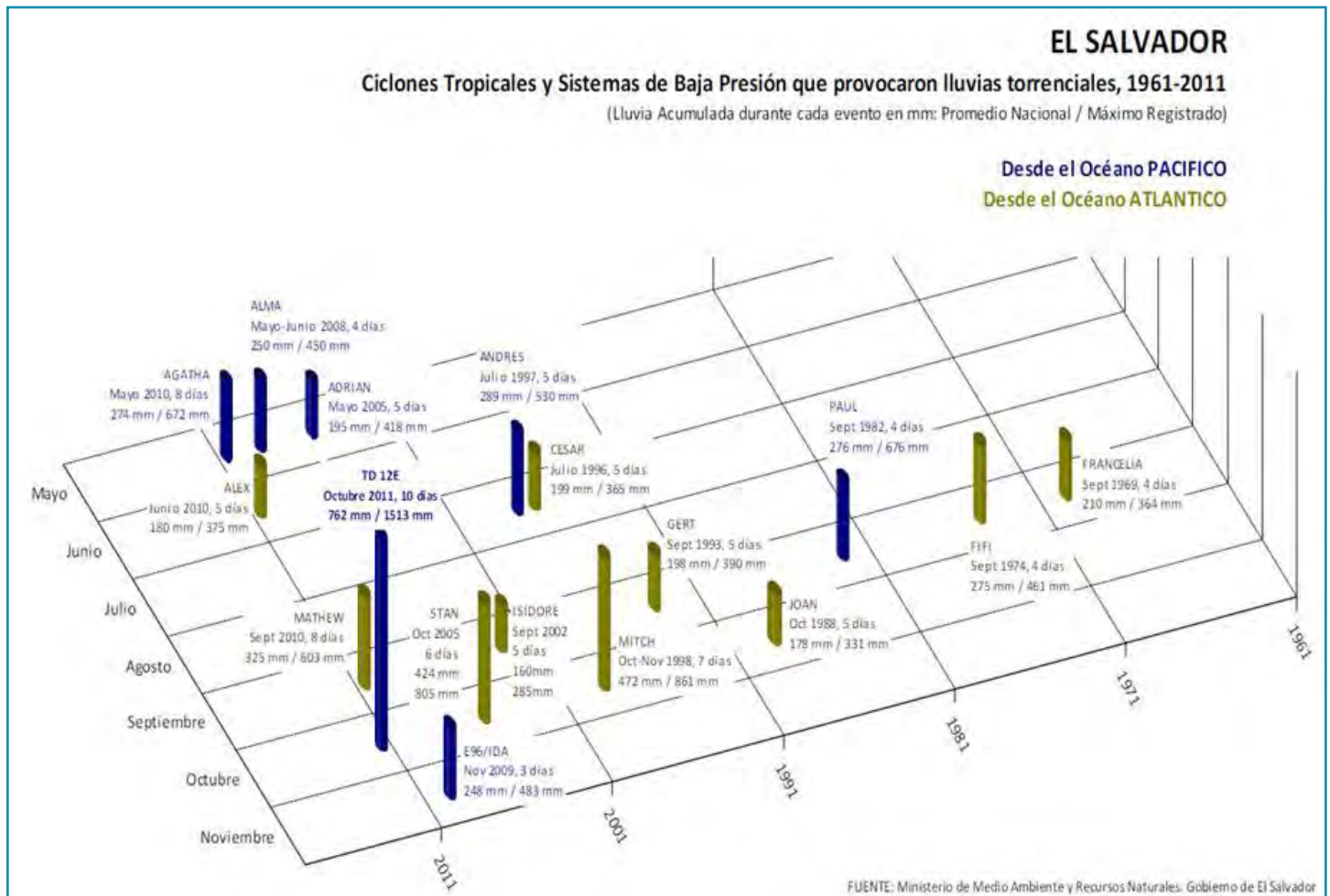
Desde noviembre de 2009, El Salvador ha sufrido el **severo impacto de tres eventos climatológicos** que causaron la muerte de 244 ciudadanos y generaron daños económicos en torno a los 1.329 millones de dólares estadounidenses (USD), equivalentes al 6% de su Producto Interno Bruto nominal anual para el año 2011 (ver tabla 1). Según se puede apreciar en el gráfico 1, la variabilidad del clima presenta nuevos patrones que apuntan a la ocurrencia de más eventos extremos de lluvia y sequía. Esta elevada y creciente vulnerabilidad encuentra **respuestas claramente insuficientes por parte de la comunidad internacional**. Según registros del Gobierno, los aportes externos para la reconstrucción post-desastre de los tres eventos señalizados en la tabla 1 sólo alcanzaron unos 21,6 millones de USD, aproximadamente un 0.016% de las pérdidas registradas. Dentro de un margen de maniobra fiscal muy estrecho, El Salvador afronta el cambio climático principalmente con **una reorientación forzosa de sus gastos públicos** (‘ajuste climático’). Además, se ve obligado a recurrir a elevados préstamos de los bancos multilaterales de desarrollo que están generando niveles preocupantes de **endeudamiento climático de largo plazo**. Asimismo, el país se encuentra con el gran reto de incluir la creciente vulnerabilidad climática, en especial la adaptación al cambio climático, en su modelo de desarrollo y muy específicamente **su marco fiscal**.

Frente a estos retos complejos, **las finanzas del clima** (ver recuadro 3) están **ganando protagonismo** en la agenda política nacional. A lo largo de los últimos tres años, se ha progresado en las políticas públicas de cambio climático a nivel nacional y sectorial, capacidades institucionales, coordinación intra-gubernamental, y el diseño de mecanismos

TABLA 1
Impacto de Tres Eventos Climatológicos 2009–2011

Nombre de Evento Climático	Fecha	Pérdidas Humanas (Muertes)	Daños Económicos (M de USD)	Aportes Recibidos (M de USD)
Tormenta Tropical E96/Ida	Nov de 2009	198	315	6,4
Huracán Agatha	Mayo 2010	12	112	0,6
Depresión Tropical 12E	Oct de 2011	34	902	14,6
TOTAL		244	1,329	21,6
<i>Fuentes: MARN 2012c y datos del SICDES 2012</i>				

GRÁFICO 1
Eventos Climatológicos en El Salvador 1961–2011



e instrumentos financieros con vistas a una arquitectura nacional del financiamiento climático. Entre sus activos, el país cuenta con un **capital importante de liderazgos políticos firmes** en diferentes carteras ministeriales y con **equipos de funcionarios capaces y altamente motivados**. Este capital se traduce en un proceso nacional dinámico que especialmente en los primeros meses de 2012 ha generado frutos importantes, entre los que destacan la aprobación de la Política Nacional del Medio Ambiente, el lanzamiento de ambiciosos programas en agricultura, ecosistemas y energía, la creación de Unidades

RECUADRO 2

¿Qué es el financiamiento climático?

Se refiere a los flujos financieros de los países desarrollados hacia los países en desarrollo, en modalidades no reembolsables (o reembolsables de tipo concesional en los términos de la AOD), orientadas a financiar los costos incrementales de la mitigación y la adaptación al cambio climático, de acuerdo a los compromisos acordados en el marco de CMNUCC.

de Cambio Climático en ministerios vanguardia (Agricultura, Hacienda, Obras Públicas y Relaciones Exteriores), y el firme impulso a la coordinación política y técnica a través del Comité de Cambio Climático (CCC) y el Comité Interinstitucional de Financiamiento para el Cambio Climático (CIFCC), respectivamente (ver recuadro 4).

En este contexto, el Gobierno planteó la necesidad de realizar el presente **estudio de las barreras** que el país enfrenta a la hora de acceder, manejar y rendir cuentas sobre el financiamiento climático. Este análisis pretende generar un conocimiento detallado tanto sobre las limitaciones en las **capacidades nacionales**, como con respecto a las **debilidades del apoyo externo actual** por parte de la comunidad internacional. Esta doble perspectiva permite entender los **factores domésticos y externos que determinan la aparente**

contradicción entre la elevada y continua vulnerabilidad del país, por un lado, y el muy limitado apoyo financiero desde el exterior, por otro.

“

A continuación de este estudio, el Gobierno de El Salvador se encuentra definiendo una hoja de ruta para asegurar la eficacia de las finanzas del clima.

”

Para valorar estos factores, el presente estudio, liderado por el Gobierno, analiza las **barreras existentes en las tres fases básicas del ciclo financiero** (acceso, manejo y rendición de cuentas), tanto a nivel nacional como en la comunidad internacional activa en el país. Es importante resaltar que este estudio de barreras constituye un ejercicio piloto enmarcado en un proceso de análisis y desarrollo de capacidades surgido en el **Diálogo de Tela** que agrupó en mayo de 2012 a 90 responsables políticos y profesionales de 26 países (Kreiser/Schulz 2012). Para este análisis, El Salvador partió de una **base sólida de información disponible** y se benefició de la **generosa disponibilidad de los miembros** del CIFCC para embarcarse en este análisis a través, entre otras herramientas, de 41 entrevistas y dos talleres nacionales con un total de 96 participantes.

A continuación de este estudio, el Gobierno de El Salvador, a través del CCC y el CIFCC, se encuentra definiendo una **hoja de ruta** para asegurar la eficacia de las finanzas del clima (ver sección 6). Entre otros aspectos, profundizará en el análisis de los gastos públicos y la adaptación del sistema financiero nacional a los desafíos del cambio climático, como apuestas clave para poder responder al crecientemente **severo impacto del cambio climático en la economía nacional y la vida de los y las salvadoreñas**.

Superando las Barreras al Financiamiento Climático

2

Con el fin de identificar las limitantes principales para asegurar la eficacia del financiamiento climático en El Salvador, este estudio analizó el ciclo de las finanzas del clima en sus componentes básicos (ver gráfico). Inspirado en el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, se optó por una doble perspectiva al considerar las barreras existentes en (a) el país, es decir, en las capacidades nacionales, y (b) la comunidad internacional, por tanto las capacidades de los actores externos de apoyar al país frente al cambio climático. Frente a las barreras encontradas, se pueden resaltar los siguientes mensajes principales:

En el acceso al financiamiento climático...

- El Gobierno debe contar con programas y planes nacionales y sectoriales costeados y presupuestados, mejorando capacidades de planificación y pre-inversión.
- La comunidad internacional debe asegurar la transparencia de la disponibilidad de fondos y armonizar los procedimientos para su acceso efectivo.

En el manejo del financiamiento climático...

- El Gobierno debería incluir cambio climático en las finanzas públicas, y podría diversificar la oferta de instrumentos financieros, adaptando la arquitectura financiera nacional en línea con su estrategia nacional de cambio climático por finalizarse.
- La comunidad internacional debería utilizar los sistemas e instrumentos nacionales para canalizar financiamiento, y avanzar en el diálogo con el Gobierno.

En la rendición de cuentas sobre el financiamiento climático...

- El Gobierno debería asegurar la gestión por resultados, idealmente dentro de mecanismos e institucionalidad existentes.
- La comunidad internacional debe rendir cuentas de forma más clara, y asegurar la rendición de cuentas mutua, evitando mecanismos paralelos.

GRAFICO

El ciclo del financiamiento climático



RECUADRO 3

¿Qué son las finanzas del clima?

Se refiere a la totalidad de recursos, sea de fuentes nacionales o internacionales, de carácter público o privado, dedicados a la disminución de emisiones de Gases de Efecto Invernadero ('mitigación') y la preparación de la infraestructura social y productiva a los efectos negativos del cambio climático ('adaptación'). En otras palabras, las finanzas del clima incluyen tanto el financiamiento internacional (ver recuadro 2) como las asignaciones presupuestarias e instrumentos financieros propios del Estado.

3 Barreras en el Acceso al Financiamiento Climático

El acceso al financiamiento climático se ha convertido en una alta prioridad para el Gobierno de El Salvador. Hasta la fecha, existen múltiples avances en las políticas públicas, el desarrollo de capacidades y los instrumentos financieros. A corto plazo, el Gobierno necesita **reforzar la planificación financiera de sus programas**, mientras que la comunidad internacional debería **asegurar una suficiente transparencia** de las posibilidades y procedimientos de acceso al financiamiento externo.

3.1 Desafíos propios que enfrenta El Salvador en el acceso

La cada vez más patente vulnerabilidad climática que sufre el país ya ha logrado permear el quehacer político en El Salvador, con liderazgos ministeriales firmes.

“

”

El **Salvador** está avanzando de forma dinámica en el anclaje del cambio climático en sus políticas públicas tales como el **Plan Quinquenal de Desarrollo 2009–2014**, y la **Política Nacional del Medio Ambiente**, aprobada en junio de 2012. La cada vez más patente vulnerabilidad climática que sufre el país ya ha logrado permear el quehacer político en El Salvador, con liderazgos ministeriales firmes, que apuntan a la elaboración consensuada de una **Estrategia Nacional de Cambio Climático y su Plan de Acción**. A nivel sectorial, existen varias iniciativas de gran envergadura. El **Programa de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP)**, lanzado en mayo de 2012, incentivará el trabajo conjunto de distintas carteras de estado, con una proyección presupuestaria de 180 millones de USD para los próximos cinco años y ha dado origen a agendas inéditas de trabajo y Convenios Interinstitucionales con Ministerios clave como Hacienda, Obras Públicas y Agricultura. El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) cuenta desde principios de 2012 con una **Estrategia Ambiental de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático del Sector Agropecuario**. Desde inicios de 2011 el MARN ha impulsado un proceso de reingeniería institucional y refuerzo de capacidades del Fondo Ambiental de El Salvador (FONAES) para convertirlo en un potente instrumento financiero al servicio de la Política Nacional del Medioambiente y ha designado a dicho fondo como Entidad Nacional Implementadora que se está acreditando ante el Fondo de Adaptación de la CMNUCC. En mayo de 2012, el Consejo Nacional de Energía (CNE) presentó su **Plan Maestro de Energía Renovables** que es parte de la Política Energética Nacional 2010–2024. También el Ministerio de Educación

y el Ministerio de Obras Públicas (MOP) han iniciado procesos de planificación climática. Finalmente, para El Salvador también es muy relevante la **Estrategia Regional de Cambio Climático (ERCC, noviembre 2010)** del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), que abre perspectivas a nivel regional, nacional y local.

Sin embargo, como primer desafío, estas políticas públicas necesitan aún contar con la identificación de necesidades de inversión, la gestión por resultados y la programación financiera, para poder atraer, canalizar y rendir cuentas sobre el financiamiento climático. En específico, **el costeo y la presupuestación de los planes y programas con enfoque de adaptación y/o mitigación**, como elemento básico para el acceso a financiamiento de gran escala, es una tarea pendiente que depende en gran medida de que los diferentes ministerios e instituciones autónomas desarrollen capacidades para una adecuada planificación financiera. Existen avances sustanciales en la creación de **Unidades de Cambio Climático** en algunos ministerios ‘vanguardia,’ entre ellos de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), Agricultura (MAG), Hacienda (MH), Obras Públicas (MOP) y Relaciones Exteriores (RREE), además de referentes institucionales en otras 13 instituciones gubernamentales. En esta **construcción de capacidades institucionales** influyen también las condicionalidades de un reciente préstamo del Banco

RECUADRO 4

La coordinación como clave del éxito

El Gobierno de El Salvador ha creado dos mecanismos de coordinación en torno al cambio climático y sus finanzas.

Creado en agosto de 2012, el Comité de Cambio Climático (CCC) agrupa a los titulares de las instituciones vanguardia (MARN, MAG, MH, MOP y próximamente la integración de RREE) que es parte del Sistema Nacional de Medio Ambiente (SINAMA) y pretende articular los esfuerzos políticos del cambio climático.

Desde mayo de 2011, unos 18 ministerios e instituciones autónomas se reúnen en el Comité Inter-Institucional para el Financiamiento Climático (CIFCC), bajo el liderazgo de MARN, RREE y STP. Como espacio informal, el CIFCC agrupa a los referentes institucionales para el cambio climático y su financiamiento. Entre otros temas, el CIFCC se centra en:

- el desarrollo de capacidades,
- la puesta en común sobre conceptos técnicos y operativos,
- la sistematización de necesidades y opciones de financiamiento, y el
- trabajo analítico, incluyendo este estudio de barreras.

En el futuro, se prevé que el CIFCC se formalice bajo el CCC como la avenida principal para coordinar el desarrollo de capacidades, acordar lineamientos para el financiamiento climático e identificar la mejor división de trabajo entre las entidades rectoras de las finanzas del clima.

“
El Gobierno está
trabajando en vías
complementarias
para diversificar los
instrumentos para el
financiamiento externo de
gran escala, con base en
las experiencias exitosas
del país en el acceso y
manejo de la Ayuda Oficial
al Desarrollo.”

Interamericano de Desarrollo (BID), denominado ‘Programa de Sostenibilidad Fiscal y Adaptación al Cambio Climático en El Salvador’. Valorado en 200 millones de USD, este préstamo se dirige específicamente al fortalecimiento institucional para temas de cambio climático. En vista de que muchas instituciones señalan dificultades operativas, queda patente la necesidad de **seguir invirtiendo en el recurso humano, los procedimientos, el expertise y las capacidades de pre-inversión**. Aquí, las instituciones vanguardia podrían avanzar paulatinamente en la planificación financiera de los planes y programas de cambio climático.

Un segundo desafío se refiere al **acceso directo al financiamiento de gran escala**, es decir sin intermediarios multilaterales que suelen conllevar altos costes de transacción. El Gobierno está apostando por la reingeniería del **Fondo Ambiental de El Salvador (FONAES)** con vistas a su acreditación ante el Fondo de Adaptación (FA) del Protocolo de Kioto, que al mismo tiempo podría tener relevancia para la acreditación ante el Fondo Verde del Clima (FVC) y otras ventanas de financiamiento climático. Junto a este esfuerzo se trabajan vías complementarias para **diversificar los instrumentos para el financiamiento externo de gran escala**, con base en las experiencias exitosas del país en el acceso y manejo de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Esto podría incluir los enfoques programáticos, tipo PREP, el apoyo presupuestario, y vehículos financieros específicos del Banco Nacional del Desarrollo (BANDESAL), creado a principios de 2012.

3.2 Barreras detectadas en la comunidad internacional

La **comunidad internacional** apoya al desarrollo institucional, pero lo hace de forma descoordinada, y el Gobierno se muestra preocupado por la falta de armonización, en particular por los requisitos y procedimientos, y de articulación con el proceso nacional en marcha. A pesar que se están dando algunas experiencias interesantes de apoyo al desarrollo de capacidades, por ejemplo a través del préstamo del BID o de la cooperación japonesa con el MOP, estas iniciativas no maximizan todo su potencial debido a la **escasa**

coordinación entre las entidades de la cooperación externa y el diálogo de las mismas con el Gobierno, en particular en la gestión de asistencias técnicas. También se necesita profundizar las posibles sinergias entre la cooperación convencional al desarrollo, por un lado, y el intercambio de conocimiento Sur-Sur, por otro, como un modelo replicable para el ciclo de gestión del financiamiento climático.

El caso de El Salvador refleja de forma nítida una **amplia deficiencia y dispersión** de la información sobre las posibilidades, condiciones y procedimientos para el financiamiento climático que las instituciones del Gobierno destacan como una de las barreras principales para acceder a estos fondos. La **muy limitada transparencia y la escasa relevancia, utilidad y claridad de la información** dificulta el adecuado acceso por parte de las instituciones salvadoreñas, **con equipos especializados y recursos institucionales reducidos para poder investigar, sistematizar y dar seguimiento** a un laberinto confuso del financiamiento externo. La interlocución con las representaciones internacionales es débil por el insuficiente flujo de información desde los Gobiernos y sedes centrales de agencias y organismos presentes en el país. Sin embargo, se están dando las primeras iniciativas para poder generar un **menú relevante y actualizado** de oportunidades de apoyo externo para la lucha contra el cambio climático. En la segunda mitad del 2011, el Viceministerio de Cooperación Internacional para el Desarrollo (VMCD) lideró un ejercicio de mapeo y análisis de oportunidades de financiamiento exterior que abarcó a más de 60 fuentes externas, que podría llegar a incluirse en el Sistema de Información sobre la Cooperación para el Desarrollo de El Salvador (SICDES). Este esfuerzo de identificación y/o clarificación de las oportunidades disponibles para El Salvador, aún no se ha visto acompañado por la colaboración activa de la comunidad internacional presente en el país, a pesar de que sus representantes detectan **complicaciones para la colocación de sus recursos**. Aquí, una barrera interna fundamental de la comunidad internacional aparece en el **manejo de información adentro de las agencias y organismos** cuyas representaciones en El Salvador parecen tener, en la mayoría de los casos, un conocimiento parcial de las iniciativas de financiamiento climático lideradas por sus propios gobiernos u oficinas centrales.

“

Hay una clara necesidad de contar con una política nacional de límites y condiciones para el endeudamiento climático, que se debería socializar y consultar con la comunidad internacional.

”



Como responsabilidad compartida con el Gobierno, quedan por generar **espacios de diálogo y consulta** sobre cuestiones clave. Al menos dos áreas requieren un diálogo más profundo para avanzar en el alineamiento político. El primero se refiere a la **priorización del Gobierno de la adaptación** frente a una **comunidad internacional que apuesta principalmente por la mitigación**. En segundo lugar, existe una creciente inquietud en el Gobierno sobre los niveles de '**endeudamiento climático**,' generado en muchas ocasiones por la necesidad de recurrir a préstamos en situaciones post-desastre. Mientras que la decisión sobre la firma de préstamos le corresponde al Gobierno, se percibe una clara necesidad de contar con una **política nacional de límites y condiciones para el endeudamiento climático**, que se debería socializar y consultar con la comunidad internacional para lograr un consenso de mínimos, especialmente en momentos de emergencia.

Barreras en el Manejo del Financiamiento Climático

4

El debate sobre las capacidades para manejar el financiamiento climático ha ganado fuerza y dinamismo adentro del Gobierno. Las barreras nacionales actuales se refieren a la necesidad de **mejorar las capacidades operativas de las instituciones clave**, de **diversificar el menú de instrumentos financieros**, y de **adaptar la arquitectura financiera nacional** que permita integrar el **cambio climático en el manejo de los gastos públicos**. En el lado de la comunidad internacional, se requiere una apuesta más creíble por el **uso de sistemas, mecanismos e instrumentos nacionales**, además de un **apoyo concertado** en torno a estos mismos, en línea con el proceso nacional en marcha.

Desafíos de El Salvador en el manejo

El **Salvador** necesita ampliar su apuesta por la creación de una **arquitectura financiera** capaz de canalizar el financiamiento climático a gran escala con instrumentos tales como los fondos nacionales, la banca de desarrollo nacional, los enfoques programáticos y el apoyo presupuestario. Aún persisten limitantes estructurales para absorber, canalizar y reflejar adecuadamente las finanzas del clima. Sin embargo, diversas instituciones salvadoreñas ya están **experimentando con marcos operativos e instrumentos** adaptados para el financiamiento climático, entre los que destacan el FONAES, el PREP, Estrategia Ambiental de adaptación y mitigación del MAG, y el Plan Maestro del CNE. Además, desde el sector privado se espera que el **Banco Nacional de Desarrollo del El Salvador (BANDESAL)** pueda tomar un rol más fuerte, en línea con las innovaciones promovidas por países como Brasil, Colombia y México en torno a ventanas y vehículos financieros específicos, que encuentran un elevado interés por parte de los bancos multilaterales de desarrollo. Por otra parte, en los últimos años el Gobierno de El Salvador ha avanzado sustancialmente en el uso del **apoyo presupuestario y los enfoques programáticos** para canalizar y manejar la AOD, con potencial aplicabilidad en el contexto del financiamiento climático. Un ejemplo concreto es la **Secretaría Técnica del Financiamiento Externo (SETEFE)**, la cual administra fondos elevados de cooperación a través de los sistemas nacionales.

4.1

“

Será clave desarrollar un marco de referencia claro, con lineamientos, instrumentos y procedimientos dentro de la lógica de las finanzas públicas del país.

”

Se ha avanzado en las **capacidades de manejo financiero** de algunas instituciones vanguardia, que cuentan o contarán en breve con Unidades de Cambio Climático (MAG, MARN, MH, MOPyRREE). Sin embargo, una mayoría de entidades aún carecen de capacidades mínimas para canalizar y ejecutar un financiamiento externo a mayor escala. Se requiere por tanto una fuerte inversión en **modelos e instrumentos operativos específicos** para



el financiamiento climático, e integrados en las operaciones de las respectivas unidades y equipos encargados. Una clave para el futuro será el desarrollo de **un marco de referencia claro**, con lineamientos, instrumentos y procedimientos dentro de la lógica de las finanzas públicas del país. Crear este marco administrativo-financiero respondería a una creciente demanda de diferentes instituciones salvadoreñas que empiezan a apostar por lograr financiamiento externo

para el cambio climático de mayor escala. Como primer paso en este ámbito, se percibe una necesidad inmediata de aclarar las **competencias respectivas** del MH (como ente rector de las finanzas públicas), el MARN (como referente de políticas y planes ambientales), la STP (como entidad de planificación y gestión por resultados), y además el RREE (como interlocutor con la cooperación internacional al desarrollo).

La integración del **manejo del financiamiento climático en las finanzas públicas nacionales** queda aún pendiente, dado que hasta la fecha sólo se utilizan líneas y códigos generales para el medio ambiente, que no capturan el costeo y los gastos específicos del cambio climático. En varias instituciones, incluido el Ministerio de Hacienda, se percibe una creciente consciencia de la necesidad técnica de dar pasos en esta dirección, con el fin de poder **reflejar la vulnerabilidad climática del país en los presupuestos nacionales** y permitir una adecuada programación y ejecución presupuestaria dentro de los planes y

programas existentes. En esta línea, se ha iniciado el debate sobre la utilidad de realizar un **Análisis de Gastos Públicos e Instituciones del Clima** (CPEIR, por su sigla en inglés), una metodología elaborada por el PNUD y el Banco Mundial (CDDE 2011, Schulz 2012a) que ya están aplicando ocho países en Asia y el Pacífico. El CPEIR daría pautas importantes sobre el peso del cambio climático en los gastos públicos financiados tanto por asignaciones presupuestarias propias, como por el financiamiento externo.

Barreras detectadas en la comunidad internacional

La **comunidad internacional** ha logrado impulsar el desarrollo de capacidades, en particular a través del préstamo del BID que entre otros aspectos implica un rol más decidido del Ministerio de Hacienda en las finanzas del clima. Actores internacionales como el PNUD y JICA desempeñan un papel importante en la construcción de capacidades, por ejemplo en el FONAES y el MOP, respectivamente. Sin embargo, este apoyo aún no se coordina adecuadamente con los esfuerzos del Gobierno, en especial las actividades del CIFCC, en materia de desarrollo de capacidades institucionales y operativas. Por otro lado, los apoyos externos suelen **carecer de un enfoque específico en el manejo financiero del clima**, a pesar de que la comunidad internacional reconoce la clara necesidad de ampliar las opciones de colocación eficiente y sostenible de financiamiento externo, tanto reembolsable como de donación, a través de instituciones, sistemas e instrumentos nacionales más fuertes.

A pesar de los avances institucionales y operativos en marcha, los aportes externos suelen **manejarse afuera de los sistemas del Gobierno**, donde las agencias internacionales tienden a tomar un rol de implementadores con Unidades Paralelas de Ejecución que comprometen el desarrollo de capacidades propias del país. La proliferación de estas Unidades Paralelas demuestra el **doble dilema que enfrenta la comunidad internacional representada en El Salvador**. Por un lado, el gran dinamismo gubernamental con el financiamiento climático aún enfrenta algunas debilidades en la capacidad de manejo y ejecución. Por otro, las agencias internacionales encuentran dificultades de compaginar su rol de subsidiarios

4.2

“

Las agencias internacionales encuentran dificultades de compaginar su rol de subsidiarios ‘temporales’ con apuestas de desarrollo de capacidades nacionales.

”



‘temporales’ con apuestas de desarrollo de capacidades a mediano y largo plazo. Resolver estas contradicciones requerirá una **concertación sólida, y sin duda franca, entre el Gobierno y las agencias internacionales** en torno a objetivos compartidos de eficiencia y sostenibilidad de manejo e implementación a nivel tanto técnico como financiero.

El diálogo sobre el financiamiento climático y su manejo sigue siendo **principalmente bilateral y**

fragmentado entre diferentes instituciones gubernamentales, dificultando las sinergias y una división de trabajo adecuada entre los fondos, mecanismos y agencias. En vista de la dinámica apuesta del Gobierno salvadoreño para mejorar sus capacidades de acceso y manejo financiero, **la escasa puesta en común por parte de la comunidad internacional** sigue siendo una preocupación central de los actores nacionales. A pesar de que hubo algunos avances iniciales, por ejemplo en torno al Grupo Consultivo para la Reconstrucción, creado después de la Depresión Tropical 12E (DT12E) de octubre de 2011, hoy en día queda por **vincular de forma directa a la comunidad internacional al proceso nacional generado en torno al CIFCC y el CCC**. Aquí, las lecciones aprendidas en el manejo de la AOD, por ejemplo a través de Plan Nacional de Eficacia de Cooperación en El Salvador, un esfuerzo liderado por el VMCD (2012a), podrían dar algunas pautas para establecer algunas **‘reglas del juego’** para asegurar la eficacia de las contribuciones externas.

Barreras en la Rendición de Cuentas sobre el Cambio Climático

5

La atención a la rendición de cuentas, que cierra el ciclo de un manejo financiero eficaz, es aún incipiente en El Salvador. Esto aún plantea desafíos para poder implementar un sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV).¹ Creando condiciones básicas, el Gobierno debería **asegurar la gestión por resultados e impulsar la rendición de cuentas sobre las finanzas del clima**, idealmente dentro de mecanismos e institucionalidad existentes que han avanzado sustancialmente en los últimos años. Por su parte, la comunidad internacional debe avanzar **en rendición de cuentas mutua**, evitando y reduciendo la **proliferación de mecanismos paralelos**.

Desafíos de El Salvador en la rendición de cuentas

5.1

El Salvador está iniciando el camino para adentrarse con mayor claridad en la gestión por resultados y la rendición de cuentas para elaborar y adaptar los mecanismos existentes. Como punto de partida, El Salvador **no cuenta con herramientas ni marco referencial** sobre la gestión por resultados y la rendición de cuentas en el cambio climático. Resulta igualmente necesario finalizar la Estrategia y Plan Nacional de Cambio Climático a fin de poder elaborar líneas de base, metas e indicadores bajo un paraguas compartido por todas las instituciones nacionales. Sin embargo, existen avances sustanciales en algunos aspectos, tal como la programación del PREP o la **observación y monitoreo sistematizados del medio ambiente**. Por otro, aún se requiere mayor clarificación de competencias y capacidades en la **institucionalidad de la rendición de cuentas** para el cambio climático. Esta institucionalidad debería orientarse de forma creciente hacia el Monitoreo, el Reporte y la Verificación (MRV), en el marco del relanzamiento del SINAMA, sin dejar de lado la obligación inminente que recae sobre la comunidad internacional de apoyar estos procesos. Un desafío central consiste en integrar metas e indicadores de cambio climático, de gran complejidad, en un sistema actualmente volcado en políticas medioambientales concretas y principalmente articulado en sectores específicos.

“

Un desafío central consiste en integrar metas e indicadores de cambio climático, de gran complejidad, en un sistema actualmente volcado solamente en políticas medioambientales concretas.

”

¹ En palabras sencillas, MRV se refiere a la capacidad técnica e institucional de generar y diseminar datos e información sobre los alcances en la lucha contra el cambio climático. Se trata de un concepto central actualmente debatido en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

Con miras a dar respuesta rápida a estos desafíos, se podría integrar el cambio climático como pilar del Sistema Nacional de Planificación (SNP) liderado por la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP). Además se necesita asegurar un adecuado manejo de estas finanzas a través del presupuesto nacional, donde también se requiere ampliar la **supervisión parlamentaria** y la coordinación con la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático de la Asamblea Legislativa de El Salvador. El Gobierno también puede aprovechar las **lecciones aprendidas en el manejo de la AOD**, tales como el SICDES o el Programa Comunidades Solidarias (STP 2010), orientado a transferencias condicionadas a poblaciones de escasos recursos. Estas experiencias podrían informar un impulso sistémico a la rendición de cuentas en materia de finanzas del clima en su conjunto, bajo el Plan Nacional de Cambio Climático y el SINAMA.

5.2 Barreras detectadas en la comunidad internacional

“
Algunas agencias
y organismos han
establecido mecanismos
de rendición de cuentas
cuasi-paralela que
funcionan fuera de los
circuitos propios del
Gobierno y dificultan
la rendición de cuentas
mutua.

“

”

La **comunidad internacional** aún no se articula con el Gobierno sobre la rendición de cuentas sobre el cambio climático, a pesar de sus propias necesidades de analizar y comprobar los avances logrados con el financiamiento otorgado. Es especialmente preocupante la falta de impulsos a una mayor ‘cultura de resultados’ en los casos en los que se están otorgando préstamos de gran escala. Algunas agencias y organismos han establecido **mecanismos de rendición de cuentas cuasi-paralela** que funcionan fuera de los circuitos propios del Gobierno y **dificultan la rendición de cuentas mutua**, entre Gobierno y comunidad internacional. En otros casos la rendición de cuentas es **manifiestamente unilateral**, dirigida exclusivamente hacia adentro de las respectivas agencias, organismos y fondos, sin que se reporte al país sobre las acciones realizadas así como los resultados obtenidos en las mismas. En líneas generales, El Salvador se enfrenta a un entramado complejo de requisitos y procedimientos de monitoreo y evaluación que varían según agencia y organismo internacional, y son muy **difíciles de cumplir para las instituciones salvadoreñas**.



En su conjunto, se percibe una **urgente necesidad de articular la comunidad internacional en torno a todas las fases del ciclo de las finanzas del clima** y con un decidido enfoque en la armonización y el alineamiento de procedimientos para el diseño, la ejecución, la rendición de cuentas y por ende el MRV. En este momento, existen debilidades inherentes por las deficiencias en la transparencia de datos sobre el financiamiento climático actual y potencial por parte de los cooperantes, que impiden la articulación de los esfuerzos de la comunidad internacional con el proceso de generación y fortalecimiento de sistemas y capacidades nacionales. En el lado de las agencias y organismos presentes en El Salvador se requiere aún una **reflexión más profunda sobre su voluntad y capacidad de apoyar y utilizar los sistemas y procedimientos nacionales**, tanto los existentes como los emergentes, con vistas a la capacidad de canalizar financiamiento climático de gran escala bajo una lógica y orientación a resultados.

6 Hacia una Hoja de Ruta

Basado en el análisis reflejado en este estudio, el Gobierno de El Salvador ha iniciado el diseño de una **hoja de ruta** (ver Aguilar Garza 2012). Entre los objetivos de la futura hoja de ruta destacan la concertación en torno al desarrollo de capacidades, la adaptación del sistema financiero nacional, el apoyo coordinado por la comunidad internacional y el creciente involucramiento de **actores nacionales más allá del Ejecutivo**, en particular la Asamblea Legislativa, además de la sociedad civil especializada y el sector privado con inversiones y provisión de servicios en áreas relevantes para el cambio climático.



Para principios de 2013, se espera contar con **una hoja de ruta plenamente desarrollada como enfoque programático**, que se podría articular a partir de los siguientes ejes principales:

- **Avanzar en políticas públicas y planificación:** Se avanzará en el diseño de la Estrategia y el Plan Nacional de Cambio Climático y se dará impulso a las estrategias sectoriales, basados en el análisis actualizado de la variabilidad y del cambio climático en el país y la región centroamericana.
- **Adaptar la arquitectura financiera:** Se propone avanzar en el análisis de los gastos públicos, y seguir diversificando la oferta de instrumentos financieros, entre otros convirtiendo el PREP en un piloto.
- **Fortalecer las capacidades nacionales:** Basado en un mapeo profundo de capacidades institucionales y operativas, se plantea diseñar e implementar un Programa Nacional de Desarrollo de Capacidades en el acceso, el manejo y la rendición sobre el financiamiento climático.
- **Profundizar la coordinación inter-institucional:** Se pretende asegurar las sinergias político-técnicas entre el CCC y el CIFCC, además de crear e implementar un Plan de Trabajo para el CIFCC.
- **Mejorar articulación con comunidad internacional:** Basado en un diálogo reforzado, se buscará apoyo a la hoja de ruta, y se elaborará una estrategia y mecanismos para la gestión de financiamiento externo.
- **Posicionar al país en los ámbitos regional y global:** Se compartirán las lecciones aprendidas en las finanzas del clima de El Salvador en el contexto del SICA y la Conferencia de Partes (COP) en Qatar.

Acrónimos

AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BANDESAL	Banco Nacional de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCC	Comité de Cambio Climático
CDDE	Capacity Development for Development Effectiveness Facility (PNUD Asia-Pacífico)
CIFCC	Comité Interinstitucional de Financiamiento para el Cambio Climático
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNE	Consejo Nacional de Energía
CPEIR	Análisis de Gastos Públicos e Instituciones del Clima
DT12E	Depresión Tropical 12E
ERCC	Estrategia Regional de Cambio Climático
FA	Fondo de Adaptación
FONAES	Fondo Ambiental de El Salvador
FVC	Fondo Verde del Clima
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MH	Ministerio de Hacienda
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MRV	Monitoreo, Reporte y Verificación
PNMA	Política Nacional del Medio Ambiente
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PREP	Programa de Restauración de Ecosistemas y Paisajes
RREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
SETEFE	Secretaría Técnica del Financiamiento Externo
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SICDES	Sistema de Información sobre la Cooperación para el Desarrollo de El Salvador
SINAMA	Sistema Nacional de Medio Ambiente
SNP	Sistema Nacional de Planificación
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia de la República
USD	Dólares Estadounidenses
VMCD	Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo (de RREE)

Bibliografía

Políticas públicas, planes y programas

Asamblea General (2012): *Moción sobre la Reforma de la Ley Nacional de Medio Ambiente*, Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático, San Salvador

BID (2012): *Programa Integral de Sostenibilidad Fiscal y Adaptación al Cambio Climático para El Salvador*, Contrato Préstamo No 2710/OC-ES, San Salvador/Washington DC.

CCAD (2010): *Estrategia Regional de Cambio Climático*, Sistema de la Integración Centroamericana.

CNE (2011): *Plan Maestro para el Desarrollo de la Energía Renovable en El Salvador*, San Salvador.

Gobierno de El Salvador (2000): *Resumen Ejecutivo de la Primera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático: República de El Salvador, las Naciones Unidas y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, San Salvador.

MAG (2012): *Estrategia Ambiental de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático del sector Agropecuario, Forestal y Acuicola*, San Salvador.

Ley de Medio Ambiente (1998), Diario Oficial de la República de El Salvador, San Salvador.

MARN (2012a): *Política Nacional de Medio Ambiente 2012*, San Salvador.

MARN (2012b) *Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP)*, San Salvador.

MARN (2012c): *Financiamiento Climático – Contexto global y nacional*, Presentación del Ministro Rosa en taller nacional 15 de agosto de 2012, San Salvador.

REDD (2010): *Plan de Trabajo 2010 – 2013*, El Salvador Programa REDD CCAD – GTZ, CCAD, SICA, GTZ

STP (2010): *Código de Conducta entre las Instituciones de Gobierno y los Socios para el Desarrollo que apoyan el programa Comunidades Solidarias 2010-2014*, Secretaría Técnica de la Presidencia.

STP (2012): *Cartera de Programas de Recuperación de la Infraestructura Afectada por la Depresión Tropical 12E*, Secretaría Técnica de la Presidencia.

VMCD (2012a): *Plan Nacional para la Eficacia de la Cooperación en El Salvador*, Ministerio de Relaciones Exteriores, San Salvador.

Bibliografía

Estudios y análisis

Aguilar Garza, Claudia (2012): *Mejorando las finanzas del clima – El Salvador dibuja su hoja de ruta*, climatefinance.info.

CDDE (2011): *Climate Public Expenditure and Institutional Review (CPEIR): A methodology to review climate policy, institutions and expenditure*, Capacity Development for Development Effectiveness Facility, PNUD Asia-Pacífico, Bangkok.

Buchner, Barbara, Angela Falconer, Morgan Hervé-Mignucci, Chiara Trabacchi, and Marcel Brinkman (2011), *The Landscape of Climate Finance: Executive Summary*, Climate Policy Initiative, Venice.

Forstater, Maya, y Rank, Rachel (2012). *Towards Climate Finance Transparency*, aidinfo, Londres.

Kreisler, Isabel; y Schulz, Nils-Sjard (2012): *Finanzas Eficaces para el Clima: Compartiendo las experiencias e innovaciones de los países de América Latina y el Caribe*, Diálogo Regional de Tela, WBI y PNUD, Tegucigalpa/ Nueva York/Washington DC

PNUD (2010): *El ABC de cambio climático en El Salvador*, Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2007-2008, El Salvador.

PNUD (2011): *Blending Climate Finance through National Climate Fund: A Guidebook for the Design and Establishment of National Funds to Achieve Climate Change Priorities*, Nueva York, 2011

PNUD (2012): *Readiness for Climate Finance: A framework for understanding what it means to be ready to use climate finance*, Nueva York.

PRISMA (2012): *Informe sobre el Estado y Calidad de las Políticas Públicas sobre Cambio Climático y Desarrollo en El Salvador*, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente, San Salvador.

Schulz, Nils-Sjard (2012a): *Cómo jugar en las grandes ligas – Superando las barreras a las finanzas del clima en El Salvador*, climatefinance.info.

Schulz, Nils-Sjard, con colaboración de Bryan Pratt (2012b), *Hacia el Financiamiento Eficaz para el Clima - Experiencias e innovaciones de los países de América Latina y el Caribe*, Tegucigalpa/Washington DC.

TNC (2012): *Climate Finance Readiness. Lessons Learned in Developing Countries*, The Nature Conservancy, Washington DC.

VMCD (2010): *Informe de Rendición de Cuentas 2009-2010*, RREE. San Salvador

VMCD (2012b): *Estudio de Costo de Oportunidad de El Salvador para el Financiamiento para el Cambio Climático*, RREE, San Salvador.

WRI (2012): *Monitoring the Receipt of International Climate Finance by Developing Countries*, World Resource Institute, Washington DC.

