

FONDOS DE INVERSIÓN EN EL CLIMA

CTF-SCF/TFC.9/11
26 de octubre de 2012

Reunión conjunta de los Comités de los Fondos Fiduciarios del Fondo para una Tecnología Limpia y del Fondo Estratégico sobre el Clima
Estambul (Turquía)
2 de noviembre de 2012

Punto 3 del temario

**EL FONDO PARA UNA TECNOLOGÍA LIMPIA Y LAS OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO
PARA POLÍTICAS DE DESARROLLO**

DECISIÓN PROPUESTA

Tras examinar el documento CTF-SCF/TFC.9/11, *El Fondo para una Tecnología Limpia y las operaciones de financiamiento para políticas de desarrollo*, los Comités de los Fondos Fiduciarios del Fondo para una Tecnología Limpia (CTF) y del Fondo Estratégico sobre el Clima (SCF) agradecen la información proporcionada por los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) respecto de la utilización de operaciones de financiamiento para políticas de desarrollo. Los Comités destacan la importancia de garantizar que los resultados puedan medirse y supervisarse si las operaciones de financiamiento para políticas de desarrollo van a recibir el financiamiento de los fondos de inversión en el clima (CIF). Los Comités acceden a mantener este asunto bajo revisión mientras los proyectos o programas específicos que utilizan este instrumento se envían a un Comité o Subcomité de los Fondos Fiduciarios para aprobación del financiamiento.

I. INTRODUCCIÓN

1. En esta breve nota¹ se analiza la conveniencia de utilizar el CTF y, posiblemente, los demás CIF como fuente de financiamiento para políticas de desarrollo. El documento comienza con una descripción corta de las operaciones de financiamiento para políticas de desarrollo (OPD) utilizadas por los BMD². Luego se abordan las ventajas y desventajas del financiamiento para fines de inversión y las OPD para promover los objetivos del CTF. Si bien esta nota se centra únicamente en el CTF, se prevé que estas deliberaciones se ampliarán en el futuro y abarcarán las demás alternativas de los CIF. A los fines expositivos, se utiliza un formato de pregunta y respuesta para determinar la adecuación y el alcance de las operaciones de financiamiento para políticas como herramienta para catalizar un crecimiento menos contaminante.

Operaciones de financiamiento para políticas de desarrollo en el Banco Mundial

2. Utilizadas por primera vez en el Banco Mundial en 2004, las operaciones de financiamiento para políticas de desarrollo ofrecen respaldo a un programa de medidas institucionales y de políticas que se aplica en un país o en entes subnacionales, especialmente en relación con la reducción de la pobreza y la promoción del crecimiento. En la Política Operacional sobre Financiamiento para Políticas de Desarrollo (OP 8.60) se aclara cómo buscar una orientación a los resultados. Como parte de la preparación de la operación, en la OP se señala que “[e]n el documento del programa se describe el programa nacional que ha de recibir apoyo y los resultados específicos previstos de la transferencia de recursos. En el diseño del programa se incluyen indicadores cuantificables para el seguimiento de los avances durante su ejecución y para la evaluación de los resultados luego de su terminación”. Durante las etapas de supervisión y culminación, “[e]l prestatario ejecuta la operación de financiamiento para políticas de desarrollo, lleva a cabo el seguimiento durante la ejecución y evalúa los resultados una vez que ésta ha concluido. El personal del Banco hace una evaluación y un seguimiento para determinar la adecuación de los mecanismos de que se valdrá el prestatario para cumplir esas responsabilidades, teniendo debidamente en cuenta la capacidad del país. Además, durante la supervisión examina los avances logrados en la ejecución para verificar que se cumplan las condiciones del programa, así como los compromisos jurídicos, y para validar las conclusiones de las actividades de seguimiento y evaluación. En la supervisión se pone énfasis en el impacto en términos de desarrollo, y se evalúan los cambios en los productos y en los efectos directos derivados de la operación”.

¹ Esta nota fue preparada por Charles Cormier (Consejo de Diversidad de Proveedores de Sudáfrica, SASDC), Richard Damania (AFTCSN), Habiba Gitay, Philippe Ambrosi (Departamento de Políticas sobre el Clima y Finanzas), Manuela Francisco (Políticas de Operaciones y Servicios a los Países) y Muthukumara Mani (SASDC). El equipo agradece a Gevorg Sargsyan (Banco Mundial), Mafalda Duarte (Banco Africano de Desarrollo, BAfD), Claudio Alatorre Frenk (Banco Interamericano de Desarrollo, BID) y David Mccauley (Banco Asiático de Desarrollo, BASD) por sus comentarios y sugerencias sumamente útiles.

² Se trata de operaciones de respaldo presupuestario que habitualmente están vinculadas a medidas institucionales y de políticas de apoyo que aplican los países. Se denominan préstamos para políticas de desarrollo (DPL) u operaciones de financiamiento para políticas de desarrollo (OPD) en el Banco Mundial, préstamos basados en políticas (PBP) o préstamos programáticos basados en políticas en el BID, operaciones de financiamiento basado en programas (OBP) en el BAfD y PBP en el BASD.

3. Si bien los fondos no están asignados a inversiones específicas, las operaciones de financiamiento para políticas de desarrollo requieren que tanto los prestatarios como el Banco realicen un esfuerzo por medir los resultados, proporcionar pruebas jurídicas de la culminación de las actividades previas y realizar el seguimiento durante la ejecución del programa para mejorar los efectos directos.

4. Las OPD han respaldado reformas promovidas por los países destinadas a lograr resultados específicos en materia de desarrollo en una amplia variedad de países con distintas necesidades, desde los países de ingreso mediano hasta los Estados frágiles que salen de un conflicto. Las OPD han adoptado la forma de donaciones, créditos o préstamos, y han ayudado a los prestatarios a diseñar y ejecutar sus programas de desarrollo a mediano plazo o han proporcionado financiamiento de emergencia para hacer frente a crisis o conmociones externas. Su naturaleza, cada vez más programática, ha permitido que el Banco mantenga su alineación con los procesos nacionales y responda con más flexibilidad a las cambiantes circunstancias de los países y las prioridades de los Gobiernos, lo cual ha sido esencial para reforzar la identificación con las reformas respaldadas por el Banco. Especialmente, las OPD han proporcionado financiamiento y asesoramiento sobre políticas en esferas en las que las autoridades de los países necesitaban conocimientos especializados y técnicos.

5. Las OPD también continúan centrándose en los resultados. Se han asociado con efectos directos y resultados positivos en la prestación de servicios sociales en materia de salud y educación, por ejemplo, y en la gestión de las finanzas públicas. Todas las OPD del Banco incluyen un marco de resultados en el que se establecen las metas nacionales, los objetivos de la operación y los resultados previstos del programa respaldado. Los marcos de resultados han facilitado la evaluación de OPD, pero su calidad ha sido dispar. Se necesitan mejoras para definir la relación de causalidad adecuada entre las medidas respaldadas por la operación y los resultados esperados, así como para seleccionar indicadores adecuados y susceptibles de medición.

6. El Grupo de Evaluación Independiente del Grupo del Banco Mundial ha calificado el 74% de los resultados de las OPD recientes con un grado satisfactorio o superior, y ninguna operación fue insatisfactoria. Permanentemente, las OPD han recibido una calificación satisfactoria en lo que respecta al logro de resultados de desarrollo durante los últimos años. Por ejemplo, en las OPD referidas a créditos en respaldo de la reducción de la pobreza, las calificaciones sobre los resultados han aumentado de manera constante desde el ejercicio de 2003, y el 100% de las operaciones recibió una calificación satisfactoria en el ejercicio de 2006. El rendimiento de los proyectos fue sólido en el ejercicio de 2008: el 81% del total de proyectos fue calificado como satisfactorio y las OPD recibieron, en promedio, calificaciones más altas que el financiamiento para inversiones. En los países prestatarios de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), las OPD también han funcionado como una plataforma que promueve el diálogo, la armonización y la convergencia en torno a las principales reformas institucionales y de políticas, a fin de lograr los objetivos del país.

Operaciones de financiamiento para políticas de desarrollo en el BAsD

7. La función y el diseño de financiamiento basado en políticas en el BAsD han ido evolucionando para reflejar cambios en las condiciones y los conocimientos sobre desarrollo internacional. Desde su creación como un respaldo a la balanza de pagos durante la crisis mundial del petróleo de 1978, la política del BAsD sobre financiamiento para programas se ha modificado varias veces. Sin embargo, desde la enmienda más reciente de la política, formulada en 1999 después de la crisis financiera asiática, el BAsD ha abordado las cambiantes necesidades del financiamiento basado en políticas principalmente a través de una aplicación flexible de la política existente.

8. Las operaciones de financiamiento basado en políticas del BAsD se denominan préstamos para programas y, según las necesidades del país solicitante, el Banco ofrece tres tipos de préstamos en esta categoría. Los préstamos para programas convencionales se proporcionan en situaciones en las que el costo de los ajustes de políticas es relativamente bajo, la duración del programa es de corta a mediana y los recursos se pueden desembolsar rápidamente utilizando de uno a tres tramos (o aproximadamente tres años). El enfoque de conjunto de programas se aplica cuando las reformas institucionales y de políticas son complejas y exigen más tiempo para la implementación (de 4 a 7 años), y es similar a una serie de préstamos más pequeños para programas convencionales otorgados en una secuencia en la que cada elemento depende de la finalización satisfactoria del préstamo para programas anterior. El tercer tipo son los préstamos para programas especiales, que habitualmente son medidas de financiamiento de emergencia que reducen la gravedad de una crisis y suelen ser a corto plazo, de gran tamaño y de desembolso rápido (hasta tres años). Un programa de desarrollo sectorial no es una modalidad de financiamiento separada, sino una combinación de préstamos para proyectos de inversión y para programas basados en políticas, cuyo objetivo es facilitar una participación integrada y largo plazo en los países solicitantes para satisfacer las necesidades de un sector y ampliar la eficacia de la reforma institucional y de políticas.

9. Después de una revisión realizada en 1996, el BAsD presentó un marco amplio de programas de desarrollo sectorial, que combina préstamos para inversiones con préstamos basados en políticas para respaldar tanto la reforma de políticas como las necesidades de inversión de un sector para su desarrollo sostenible. Esto condujo a una rápida ampliación del financiamiento para programas, que también se vio promovido por varios préstamos relacionados con la crisis que proporcionó el BAsD poco después de la crisis financiera asiática de 1997. El objetivo de estos préstamos era mitigar el impacto negativo de las grandes salidas de flujos financieros de la región; el tamaño promedio de los préstamos para programas aumentó de US\$31 millones durante 1978-86 a US\$146,5 millones durante 2002-09.

10. La ampliación del financiamiento basado en políticas contribuyó a lograr una mayor participación del BAsD en la promoción de objetivos de desarrollo más amplios en los países solicitantes, además de ofrecer financiamiento tradicional para proyectos. La transición hacia un mayor énfasis en la promoción de un enfoque más amplio del financiamiento para el desarrollo se ha visto facilitada por los exámenes y evaluaciones periódicos de los préstamos para programas y la voluntad del BAsD de incorporar las enseñanzas aprendidas sobre preparación de

nuevos productos de préstamo para programas, ajuste del diseño y mejoramiento de la ejecución y la evaluación.

11. Sin embargo, aunque la tendencia internacional ha sido simplificar la condicionalidad paulatinamente, en el período 2000-10, el BAsD tenía, en promedio, 31 condicionalidades en sus préstamos para programas, un nivel muy superior al de otros BMD en los últimos años. Por lo tanto, en virtud de sus procesos de actividades simplificados de 2010, el BAsD incluyó el requisito de realizar un análisis de problemas como parte de la evaluación sectorial resumida. El análisis ayuda a los países solicitantes a determinar las limitaciones que más obstaculizan el desarrollo y, por lo tanto, simplificar la condicionalidad relacionada con el financiamiento basado en políticas. La experiencia también ha demostrado que la identificación del país con las reformas y su implementación es más firme en los programas de desarrollo sectorial que vinculan las inversiones de proyectos con el respaldo basado en políticas, incluida la asistencia técnica para ajustar y respaldar el proceso de reforma.

Operaciones de financiamiento para políticas de desarrollo en el BAfD

12. Para el BAfD, las OBP son instrumentos de financiamiento útiles para respaldar las reformas institucionales y de políticas impulsadas por los países en África, al tiempo que contribuyen a aumentar la disponibilidad de financiamiento predecible a mediano plazo para respaldar gastos prioritarios con el propósito de cumplir los objetivos de desarrollo de los países africanos a mediano y largo plazo.

13. Durante la última década, la utilización de las OBP por parte del BAfD ha aumentado más rápido que el incremento general de las operaciones del Banco: el total de aprobaciones de OBP en el período 1999-2009 fue de UA 6100 millones.

14. Se ha realizado una variedad de evaluaciones rigurosas sobre los efectos de las operaciones basadas en políticas y de respaldo presupuestario durante los últimos cinco años y sus resultados han sido similares. El mensaje general es que estas operaciones representan un elemento importante del conjunto de asociados en la tarea de desarrollo para abordar cuestiones fundamentales sobre crecimiento y alivio de la pobreza, que se relaciona directamente con las cuestiones clave de promover formas de desarrollo con bajas emisiones de carbono y capacidad de adaptación al cambio climático. Las evaluaciones apuntan a la dificultad de atribuir los efectos directos a las operaciones y establecer las relaciones causales; además, destacan la necesidad de profundizar la calidad y el alcance de las evaluaciones macroeconómicas y la determinación de los impactos sociales, económicos y ambientales; reforzar los marcos de resultados, y mejorar los enfoques relativos a las actividades de múltiples donantes.

15. En lo que respecta al BAfD, las OBP han demostrado las siguientes ventajas, que las hacen indispensables como instrumentos de financiamiento: a) fortalecen la identificación del país con las actividades, porque se implementan a través de sistemas nacionales en respaldo de los planes de desarrollo del país; b) permiten una planificación amplia a largo plazo y refuerzan el proceso presupuestario nacional como instrumento central de políticas en todas las etapas; c) ayudan a extender el diálogo entre los asociados en el desarrollo y los países beneficiarios en materia de reformas clave; d) aumentan la previsibilidad de la ayuda, especialmente en el caso de

OBP de varios años; e) contribuyen al fortalecimiento del Estado, y f) permiten que los asociados en el desarrollo armonicen procedimientos, mejoren la coordinación y la eficacia de la ayuda, y ayuden a reducir los costos de operación.

16. A fin de garantizar el logro de los resultados, el BAfD hace hincapié en el seguimiento y la medición de los resultados de las OBP. Este tipo de operaciones se supervisa desde la creación hasta la culminación para garantizar una implementación sin sobresaltos y para controlar los avances hacia el logro de los objetivos de desarrollo.

17. El seguimiento de las OBP se basa en el uso de las evaluaciones del desempeño nacional. En lo que concierne a medición de los resultados, en los proyectos se debe establecer claramente, en un marco lógico de resultados, los objetivos de desarrollo de la OBP, incluidos la jerarquía de objetivos, los resultados previstos, los indicadores de desempeño y el marco cronológico establecido para el logro de los resultados. Los resultados de las OBP se medirán examinando lo siguiente: i) presentación de informes nacionales, incluidos informes financieros y de desempeño anuales y revisiones del marco de evaluación del desempeño, cuando corresponda, y ii) documentos de programa específicos, incluidos los indicadores de desempeño.

Operaciones de financiamiento para políticas de desarrollo en el BID

18. El BID ha respaldado esfuerzos en la región de América Latina y el Caribe adaptando sus instrumentos y desarrollando capacidades para responder a las nuevas demandas de los países miembros. Los PBP se formularon para reflejar la evolución de los programas de ajuste macroeconómico a una nueva generación de reformas más centradas en el funcionamiento del sector público y la eficacia de la prestación de servicios. Las reformas respaldadas por los PBP suelen abordar problemas estructurales, sociales e institucionales de carácter complejo y de mediano plazo; el cambio climático pasó a ser una cuestión admisible del respaldo de los PBP en los últimos cinco años.

19. El instrumento de los PBP proporciona recursos fungibles en respaldo de un programa acordado de reformas de políticas o cambios institucionales en un sector o subsector. Los PBP ayudan al prestatario a formular y aplicar sus reformas de políticas y cambios institucionales para contribuir al logro de un crecimiento sostenible, al tiempo que se abordan las necesidades de financiamiento para el desarrollo reales o previstas de origen interno o externo. Los recursos de los préstamos se desembolsan de acuerdo con el cumplimiento de las condiciones acordadas, en vez de los gastos específicos, y el tamaño del préstamo no necesariamente se relaciona con el costo de las reformas de políticas o los cambios institucionales respaldados por el PBP, sino con los requisitos de financiamiento para el desarrollo. Se ofrece asistencia para el logro de estos compromisos a través de actividades de cooperación técnica no reembolsables, y donaciones para fines de inversión.

20. Los PBP se han convertido en un instrumento muy importante mediante el cual el Banco respalda el desarrollo económico sostenible, con bajas emisiones de carbono y con capacidad de adaptación al cambio climático en los países miembros prestatarios. Los PBP complementan los préstamos para inversiones porque la aplicación de la reforma de políticas o los cambios institucionales son un factor clave para fortalecer el marco económico y sectorial de un país, lo que a su vez respalda la creación de las condiciones necesarias para que se genere un desarrollo

con bajas emisiones de carbono y capacidad de adaptación al cambio climático. El BID utiliza los PBP dirigidos a actividades de cambio climático para contribuir a la reforma de las políticas sectoriales y los cambios institucionales necesarios para garantizar la formulación de marcos regulatorios sólidos que ofrezcan incentivos para integrar el cambio climático en la planificación del desarrollo nacional y subnacional y para promover inversiones en actividades con bajas emisiones de carbono y capacidad de adaptación.

21. En todos los PBP se deben definir el objetivo y los resultados previstos (productos, efectos intermedios e impacto final) de la innovación o reforma en materia de políticas o el programa de cambios institucionales. El diseño del programa debe contar con indicadores cuantificables para realizar un seguimiento de los progresos durante la ejecución y evaluar los efectos de la operación al momento de la finalización, incluidos los datos de referencia y los objetivos claros. Muchas veces, los programas de reforma de políticas presentan problemas complejos de causalidad y atribución en lo que respecta al efecto de las medidas adoptadas, dado que el objetivo de los PBP es lograr cambios tangibles en las reglas y los sistemas de incentivos que rigen un sector, y que el impacto general de la reforma por lo general depende de muchos factores ajenos al control del Gobierno. Además, la labor de evaluación del impacto a menudo se ve obstaculizada por la falta de escenarios hipotéticos y grupos de control en los contextos de reforma de políticas o cambio institucional. Teniendo estas cuestiones en mente, los equipos de los proyectos intentan no sobrevalorar los objetivos de los PBP como reducciones de gases de efecto invernadero (GEI) o de la vulnerabilidad, sino identificar claramente los efectos intermedios de generar un entorno de políticas propicio, es decir, una coordinación interministerial para inversiones vinculadas con el cambio climático, que conduzca a un desarrollo con bajas emisiones de carbono y capacidad de adaptación.

II. CONVENIENCIA Y ALCANCE DE LAS OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO PARA POLÍTICAS RESPECTO DEL DESARROLLO CON BAJAS EMISIONES DE CARBONO

¿Una OPD es más adecuada que una operación de inversión para promover el desarrollo con bajas emisiones de carbono?

22. Las OPD forman parte de un conjunto de instrumentos utilizados por los BMD que incluye los préstamos para inversiones, los programas por resultados y las garantías. En el caso de los países en desarrollo más pobres, las operaciones y los proyectos pueden ofrecerse a través de donaciones. Cuando la mayor limitación para lograr una transformación con bajas emisiones de carbono incluye cuestiones de políticas, regulatorias o de capacidad, una OPD puede ser el instrumento más adecuado para ofrecer intervenciones dirigidas y específicas para resolver los cuellos de botella institucionales o de políticas. Las OPD también pueden ayudar a generar una política que no existía anteriormente. Si la limitación es simplemente una falta de acceso a tecnología o conocimientos, el instrumento más apropiado podría ser un préstamo para una inversión específica o asistencia técnica (en el cuadro 1 se describe la diferencia entre un préstamo para inversiones y una operación de OPD, junto con las circunstancias en las que debe aplicarse cada uno).

23. Las OPD podrían respaldar las siguientes iniciativas:

- a) Políticas para eliminar los subsidios a los combustibles contaminantes, comunes en muchos países. Estos subsidios equivalen a una recompensa tácita por contaminar, y su eliminación puede ser un primer paso importante para promover el desarrollo y la difusión de tecnologías con bajos niveles de emisión de carbono. Una OPD puede ser un instrumento útil para catalizar las reformas necesarias para lograr una igualdad de condiciones. En el plano nacional o subnacional, habría ganadores y perdedores como resultado de un cambio de políticas de tal magnitud y la OPD podría ofrecer el marco de diálogo necesario para generar respaldo para las reformas.
- b) La reforma institucional y de políticas necesaria para facilitar la aplicación de nuevas tecnologías, por ejemplo mediante el uso de tarifas fijas preferenciales para la energía renovable, normas de eficiencia energética y procesos regulatorios simplificados, y para abordar los obstáculos técnicos o de políticas que impiden el acceso a tecnologías específicas que nunca alcanzan las tasas de penetración previstas. La opción de dar prioridad a las tecnologías podría reforzarse con las curvas de disminución del costo marginal³.
- c) Incentivos a la investigación o utilización de tecnologías y prácticas con bajos niveles de emisión de carbono, tanto en el sector público como en el privado.
- d) Fortalecimiento de las instituciones para el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de programas sobre cambio climático.
- e) Identificación y acceso a fondos internacionales sobre el clima.
- f) Coordinación entre instituciones, ministerios y donantes.

Cuadro 1: Financiamiento para inversiones y operaciones de financiamiento para políticas de desarrollo

Financiamiento para inversiones	Operaciones de financiamiento para políticas de desarrollo
Financia actividades que crean infraestructura física y social.	Respalda medidas institucionales y de políticas que habitualmente forman parte de una política o un programa más amplio del Gobierno (por ejemplo, reforma del sector público, sector financiero, política social).

³ Las reformas del sector forestal también están íntimamente vinculadas al cambio climático. En lo que respecta a mitigación, las políticas podrían orientarse a gestionar la tala, de modo de reducir la pérdida de carbono. Los países también podrían utilizar OPD para establecer mecanismos institucionales que certifiquen créditos de carbono obtenidos de la deforestación evitada. En el caso de la adaptación, las políticas podrían respaldar la gestión forestal, la protección de la diversidad biológica, la protección de las especies silvestres y las zonas de conservación y la protección de las cuencas hidrográficas.

Financia gastos específicos definidos previamente (lista positiva).	Fondos de desembolso rápido en respaldo de necesidades generales de financiamiento para el desarrollo (por lo general, lista negativa).
Se desembolsa cuando se generan los costos.	Se desembolsa cuando se adoptan las medidas.
Ejecución: de 5 a 10 años.	Ejecución: de 1 a 3 años.
<i>Suele ser adecuado cuando se hace hincapié en:</i>	
Alcance (sub)sectorial reducido.	Reforma de toda la economía o todo el sector.
Inversión física.	Respaldo presupuestario.
Fortalecimiento sostenido de la capacidad con participación activa del personal.	El país está comprometido con la reforma, es decir, tiene un buen historial y capacidad para diseñar, ejecutar y supervisar programas.
Los mecanismos fiduciarios del proyecto pueden contrarrestar las deficiencias nacionales.	El marco fiduciario general es lo suficientemente sólido para garantizar que los fondos se utilicen para los fines previstos.

¿Cómo puede utilizarse una OPD para catalizar los impactos transformadores en pro de un desarrollo con bajas emisiones de carbono y hacerlo a escala?

24. El desarrollo con bajas emisiones de carbono se enfrenta a dos desafíos. Primero, la experiencia es limitada; segundo, los esfuerzos son reducidos porque el financiamiento no se corresponde con la escala del desafío. En la mayoría de los casos lo que se necesita es una combinación de instrumentos para mantener y fortalecer las transiciones en la medida deseada. Una OPD puede utilizarse para promover la reforma de políticas internas y respaldar la capacidad institucional y normativa de manera que se amplíen las oportunidades de inversión con bajas emisiones de carbono, con el propósito de ayudar a gestionar los riesgos y aumentar los rendimientos para los inversionistas. El financiamiento para inversiones, combinado con la asistencia técnica, puede generar los recursos financieros necesarios para acelerar la inversión en tecnologías deseadas o más riesgosas, así como fortalecer la capacidad técnica y de ejecución y subsanar las deficiencias de conocimientos más acuciantes. La sinergia y el refuerzo generados por los impactos del paquete de instrumentos a menudo pueden inducir un cambio mayor que el impacto de cada instrumento en forma individual. También pueden contribuir a la coordinación entre los donantes, y fomentar la participación del sector privado.

25. El financiamiento público para el desarrollo con bajas emisiones de carbono inevitablemente será limitado y debería utilizarse como agente catalizador para generar transformaciones mayores siempre que sea posible. Una OPD es el instrumento adecuado para catalizar reformas cuando la limitación al desarrollo con bajas emisiones deriva de deficiencias institucionales y de políticas. Sin embargo, si la limitación es tecnológica, los préstamos para inversiones pueden respaldar la transformación deseada. Pensemos en el ejemplo de la

promoción del uso de energía renovable. El impacto de un préstamo para inversiones se limita al número de proyectos que financia. En cambio, con el mismo monto que respalda un cambio de políticas para que la energía renovable forme parte de la combinación de fuentes de energía utilizadas, una OPD puede generar inversiones en todo el país a través de lo siguiente:

- a) respaldo a políticas que fomenten indirectamente la compra de energía limpia (ejemplos: objetivos de reducción de la contaminación, sistema de fijación de límites e intercambio de emisiones de carbono);
- b) respaldo a políticas que fomenten directamente la compra de energía limpia (ejemplos: normas sobre una cartera renovable, normas sobre electricidad de fuentes renovables y normas sobre eficiencia energética);
- c) requisito de que el sector público adquiera energía de fuentes renovables (ejemplos: compra e instalación de paneles solares en los techos; instalación de turbinas eólicas en las bases militares).

Por lo tanto, el factor de aprovechamiento de un cambio de políticas en relación con la inversión que se cataliza puede ser considerable.

Debido a que las OPD proporcionan apoyo presupuestario, ¿qué garantiza que los fondos provistos en la operación se utilizan para los fines previstos y promueven un desarrollo con bajas emisiones de carbono?

26. Al igual que ocurre con otros efectos directos de las políticas, los resultados reales dependen de la calidad del diseño de los proyectos. Las OPD no requieren que el financiamiento sea comparable con el costo de un cambio de políticas. Se entiende que el costo del cambio de políticas suele ser imposible de determinar. Lo mismo sucede con el período transcurrido entre la intervención y los resultados previstos, debido a la naturaleza de las intervenciones en la esfera del cambio climático. Por eso, el desempeño debe medirse teniendo en cuenta los indicadores que registran los *resultados deseados*. Esto fomenta un cambio de orientación de los insumos (necesidades financieras, equipamiento, programas de capacitación) a los productos (efectos directos de reducción de GEI) como indicadores del desempeño.

27. Además, una de las características y fortalezas principales de los programas sobre cambio climático es la colaboración y la coordinación interinstitucionales e interministeriales necesarias para cumplir los compromisos, lo cual fomenta el diálogo con las partes interesadas más importantes y permite generar sinergias y un uso más eficaz de los recursos. A menudo sucede que el diálogo sobre el cambio climático está dirigido por ministerios de Medio Ambiente que son deficientes en cuanto a capacidad y a convocatoria. Debido a que los programas de OPD están dirigidos por el ministerio de Finanzas, su poder de convocatoria suele resultar útil para fomentar la colaboración entre los ministerios con un mandato relativo al cambio climático y a la energía.

Como el cambio de políticas es un producto intangible, ¿cómo se puede medir y controlar de forma creíble el éxito de una OPD?

28. El seguimiento de la OPD se realiza en dos niveles. Primero, antes del desembolso se realiza la verificación de que se hayan cumplido las medidas previas y, si la operación está diseñada como una OPD programática, que se hayan cumplido los mecanismos de activación de la segunda operación o las operaciones siguientes cuando se envíe la operación posterior al Directorio para su aprobación. Esto requiere la confirmación de que se han producido los cambios institucionales o de políticas acordados. Al final del programa se utiliza un conjunto de indicadores de resultados para evaluar la medida en la que se logró el objetivo de políticas principal. Al igual que en otros proyectos, la medición del éxito depende del diseño de los indicadores. Idealmente, los indicadores deberían estar en consonancia con los efectos directos finales del proyecto, es decir, la reducción de los GEI. Algunos ejemplos pueden ser la reducción de emisiones de GEI respecto de un valor de base, la capacidad adicional en megavatios (MW), reducciones en los niveles de deforestación medidos, adopción de objetivos de eficiencia energética o ahorros de energía en megavatios/hora, etcétera. En el Préstamo para Políticas de Desarrollo en el Sector de la Energía de Marruecos, aprobado por el Directorio del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) en mayo de 2007, por ejemplo, un indicador cuantificable era la obtención de una capacidad de intercambio de energía de 1400 MW con Europa y 1300 MW con Argelia al final de la serie, como medición del objetivo de abrir el mercado de la electricidad. Los indicadores utilizados recientemente en un PBP en El Salvador incluyen una medición de la capacidad de recuperación fiscal y consideraciones sobre el cambio climático en planes sectoriales.

29. Incluso cuando el objetivo implica marcos cronológicos prolongados, es posible preparar indicadores intermedios que ayuden a los BMD y a los equipos de los países solicitantes a medir los avances hacia el cumplimiento de sus objetivos a más largo plazo. En el ejemplo anterior sobre Marruecos, los indicadores del final de la serie son provisorios por naturaleza, ya que se espera que las políticas adoptadas en el marco de la OPD generen una mayor capacidad de intercambio de energía con los Estados vecinos después del final de la aplicación de la OPD.

¿Cómo ha sido la utilización de las OPD sobre cambio climático en los BMD?

30. En el Banco Mundial, entre 2004 y 2007, el financiamiento de OPD relacionado con el cambio climático ascendió a US\$700 millones en tres países. En cambio, entre 2008 y 2011, llegó a US\$6100 millones en 15 operaciones sectoriales específicas en seis países. Estos son algunos ejemplos de OPD de sectores específicos: Indonesia (cambio climático), Perú (cambio climático, crecimiento ecológico, sector del agua), México (crecimiento con bajas emisiones de carbono), Turquía (eficiencia energética) y Viet Nam (cambio climático).

31. El BID aprobó un total de siete PBP sobre cambio climático desde 2007 en siete países (México, Perú, Colombia, Panamá, El Salvador, Guatemala y Trinidad y Tabago) por un total de US\$1930 millones (hasta septiembre de 2012). Además, ha aprobado varios PBP sectoriales (especialmente en el sector de la energía) que contribuyen a promover los objetivos de desarrollo con bajas emisiones de carbono. Los PBP del BID consisten en una serie de operaciones (dos o tres etapas) que deben aprobarse y desarrollarse progresivamente a mediano plazo. La matriz de políticas de un PBP establece obligaciones que deben cumplirse como condición para el desembolso del préstamo.

32. En el BAfD, las evaluaciones iniciales de las OBP demuestran que estas operaciones pueden ser un incentivo para establecer una estrategia de reforma y un foro para acordar metas y criterios de desempeño; pueden contribuir a secuenciar las reformas y pueden impulsar contratos por resultados en ciertos sectores, algo que no sucede habitualmente cuando se utilizan otros instrumentos, como la asistencia técnica.

¿Cuáles serían los requisitos para que las OPD estén en consonancia con los criterios de inversión del CTF?

33. En el momento de la presentación de una OPD al Comité del Fondo Fiduciario del CTF para su ratificación, se espera que los proponentes de proyectos presenten una evaluación de la admisibilidad ante el CTF, en la que se debe explicar la forma en que la OPD cumple los criterios de inversión, a saber: i) potencial de reducción de GEI; ii) eficacia en función de los costos o relación entre costo y beneficio; iii) potencial de demostración a escala; iv) impacto en términos de desarrollo; v) potencial de implementación; vi) costos adicionales y prima de riesgo; vii) innovación, cuando corresponda.

34. Es probable que en la serie de OPD se incluya un subconjunto de estos criterios y que se realice el seguimiento correspondiente. Por ejemplo, si el objetivo de desarrollo del proyecto es abordar barreras directamente relacionadas, por ejemplo, con el potencial de demostración a escala, se podría medir en términos de capacidad añadida o potencial de reducciones de GEI. Otros criterios podrían ser más cualitativos y describirse mejor en forma narrativa, como la eficacia en función de los costos y los costos adicionales y primas de riesgo, que exigen una comparación de varias tecnologías; el potencial de ejecución, que podría incluir zonas geográficas que estén fuera del alcance del proyecto de inversión, y el impacto en términos de desarrollo. En los criterios está implícito que se establecerán los puntos de referencia y se alcanzarán metas específicas.

III. CONCLUSIONES

35. Gran parte de esta información se extrae del modo en que los BMD diseñan e implementan las operaciones de financiamiento para políticas de desarrollo. Los resultados de las operaciones sobre políticas de cambio climático indican que una buena base analítica (como en el caso de Polonia) y alianzas sólidas (como en Viet Nam) pueden ser contribuciones importantes y positivas para el diseño y la ejecución. Como actividad piloto, el Gobierno de India propone una OPD con respaldo del CTF (préstamo programático para políticas de desarrollo sobre crecimiento ecológico en Himachal Pradesh). La operación piloto se evaluará teniendo en cuenta los criterios del CTF establecidos anteriormente (párrafo 16). Es necesario establecer bases e indicadores creíbles que permitan medir las metas que se incluyen como parte de los efectos directos de las OPD.

36. Las enseñanzas aprendidas de los BMD podrían contribuir al enfoque por etapas que el CTF podría adoptar para incluir las operaciones de financiamiento para políticas de desarrollo

como parte de su conjunto de instrumentos⁴. La combinación de OPD con asistencia técnica (analítica y para el fortalecimiento de la capacidad) podría ser una consideración adicional que generaría un cambio transformador hacia el desarrollo con bajas emisiones de carbono (véase el recuadro 1).

Recuadro 1: Enseñanzas aprendidas de OPD más amplias que tienen efectos en las OPD sobre cambio climático

- Integrar mejor la labor analítica en el ciclo de formulación de políticas del país → vínculo directo a medidas previas.
- La condicionalidad exige una sólida identificación con las medidas y un proceso de consulta exhaustivo con las partes interesadas.
- Evitar las condiciones de los procesos. Centrarse únicamente en las políticas y medidas claves que estén vinculadas con los efectos directos o resultados previstos. Las condiciones de los procesos han sido muy estrictas en los DPL sobre cambio climático.
- Se requiere un gran esfuerzo para trabajar en los marcos de calidad de los resultados → comprender las diferencias entre políticas y efectos directos, buscar efectos directos cuantificables con las bases de referencia y las metas, y contar con una vinculación lógica de atribución entre medidas y efectos directos.
- Mantener la flexibilidad, la identificación con las tareas y evitar la burocracia en los marcos de respaldo presupuestario con múltiples donantes.

⁴ Los BMD mantuvieron una reunión sobre OPD para el cambio climático en abril, y tienen previsto realizar otro encuentro luego del Foro de Asociación de los CIF en Estambul. Estas reuniones ofrecen la oportunidad de seguir dialogando sobre la posible utilización de OPD sobre cambio climático en el contexto del CTF.