

FONDOS DE INVERSIÓN EN EL CLIMA

CTF/TFC.12/7

8 de octubre de 2013

Reunión del Comité del Fondo Fiduciario del Fondo para una Tecnología Limpia
Ciudad de Washington.
28 de octubre de 2013

Punto 8 del temario

EFICACIA EN FUNCIÓN DE LOS COSTOS DE LOS PROYECTOS DEL CTF

DECISIÓN PROPUESTA

El Comité del Fondo Fiduciario, tras examinar el documento CTF/TFC/12/7, *Eficacia en función de los costos de los proyectos del CTF*, toma nota de la reseña, proporcionada por la Unidad Administrativa de los CIF y los bancos multilaterales de desarrollo (BMD), de la solicitud de la idea de eficacia en función de los costos en los planes y las actividades financiados por el Fondo para una Tecnología Limpia (CTF), y acuerda que en adelante se solicitará la siguiente información:

- a) El cálculo de las inversiones del CTF por tonelada de dióxido de carbono equivalente es un requisito en todos los proyectos y programas del CTF cuando se presenta una propuesta al Comité del Fondo Fiduciario para la aprobación de su financiamiento. No se considera un umbral y no constituye un criterio de elegibilidad para aprobar financiamiento del CTF para proyectos y programas.
- b) Un umbral para la elegibilidad para recibir financiamiento del CTF puede establecerse al costo marginal de US\$200 por tonelada de dióxido de carbono equivalente reducida. Como las tecnologías respaldadas por el CTF comúnmente están por debajo de ese umbral, se recomienda que en lugar de exigir que se realice un análisis del costo marginal de la reducción de la contaminación para todo proyecto o programa, solo se proporcione una estimación del costo marginal de la reducción de la contaminación, según se define en la sección II, en el caso de los proyectos y programas en los cuales la inversión del CTF por tonelada de dióxido de carbono equivalente reducida sea mayor de [US\$200 por tonelada].
- c) Al estimar la inversión del CTF por tonelada de dióxido de carbono equivalente reducida (o costo marginal de la reducción de la contaminación), se deben presentar expresa y claramente la metodología y los supuestos, incluidos los límites de los proyectos, los indicadores de referencia, la vigencia de la tecnología o la inversión, el tipo de gases de efecto invernadero (GEI) incluidos, y los factores de conversión de las emisiones. La reducción indirecta de GEI, como a través de la repetición, deberá estimarse por separado y presentarse claramente. Además de la inversión del CTF por tonelada de dióxido de carbono equivalente reducida, se debería proporcionar la estimación del total de costos de los proyectos (inversión del CTF más cofinanciamiento) por tonelada de dióxido de carbono equivalente reducida.
- d) Además de lo expuesto, en las propuestas del CTF se proporcionará, cuando resulte aplicable y viable, un análisis de la reducción prevista del costo de la tecnología debido al progreso tecnológico y al efecto de escala a nivel mundial, y/o a través del aprendizaje organizacional y los efectos de escala a nivel nacional.
- e) La Unidad Administrativa de los CIF, en colaboración con los BMD, compilará y actualizará, como anexo de los informes semestrales sobre operaciones, la estimación de la inversión del CTF por tonelada de dióxido de carbono

equivalente reducida para todos los proyectos del CTF aprobados, y dará cuenta de ello.

- f) Los BMD informarán cada dos años, a partir de 2014, al Comité del Fondo Fiduciario acerca de la labor corriente y planeada de cada BMD en materia de análisis de GEI y el desarrollo y la aplicación de la metodología para estimar la reducción de emisiones de GEI y sus esfuerzos conjuntos por armonizar la metodología de estimación de GEI entre los BMD.

I. INTRODUCCIÓN

1. La eficacia en función de los costos es uno de los criterios de inversión de las operaciones de los CTF. Según las directrices operacionales del CTF (para operaciones de los sectores público y privado), todas las propuestas de proyectos y programas deben incluir una evaluación de la eficacia en función de los costos de la inversión del CTF en términos de “inversión del CTF por tonelada de dióxido de carbono equivalente reducida”. Si bien en las propuestas de proyecto de los CTF comúnmente se proporcionan estimaciones en dólares por tonelada al momento de la presentación al Comité del Fondo Fiduciario para la aprobación del financiamiento, no hay metodología uniforme para medir la eficacia en función de los costos, y no está claro cómo se ha usado, o podría usarse, la eficacia en función de los costos como criterio de inversión del CTF.

2. Hace poco un miembro del Comité del Fondo Fiduciario pidió una discusión acerca de la eficacia en función de los costos de los proyectos del CTF. La Unidad Administrativa de los CIF, en colaboración con los BMD, ha preparado este documento para discusión en respuesta a ese pedido. La finalidad de este documento es compartir la información y las perspectivas de la Unidad Administrativa de los CIF y los BMD sobre el entendimiento de la eficacia en función de los costos y presentar algunos pensamientos sobre el camino a seguir para facilitar la discusión en la reunión del Comité del Fondo Fiduciario.

II. DEFINICIONES DE LA EFICACIA EN FUNCIÓN DE LOS COSTOS

3. La eficacia en función de los costos en general se refiere a los beneficios logrados con un determinado nivel de gasto. En el contexto del CTF, la eficacia en función de los costos se ha definido de dos maneras.

4. Primero, según los criterios de inversión del CTF¹, cada proyecto y programa debe proporcionar información sobre la estimación de la inversión del CTF por tonelada de dióxido de carbono equivalente reducida. Este cálculo se hace dividiendo el monto total de fondos del CTF requerido para el proyecto o programa por la cantidad total de dióxido de carbono equivalente que se estima habrá de reducirse o evitarse a lo largo de la vigencia de la inversión. Como los fondos del CTF son comúnmente parte de una inversión más grande en un proyecto, dicha definición de eficacia en función de los costos tiene en cuenta el efecto multiplicador del CTF. Por esta definición, en igualdad de circunstancias, un proyecto del CTF que moviliza más cofinanciamiento (desde el punto de vista del CTF) es más eficaz en función de los costos que un proyecto similar del CTF con menos cofinanciamiento.

5. Segundo, se estableció un umbral de eficacia en función de los costos para los proyectos y programas del CTF en los criterios de inversión del CTF con miras a maximizar el impacto de los limitados recursos del CTF. Este umbral se fijó en US\$200 por tonelada de dióxido de carbono equivalente. Sin embargo, cabe notar que este umbral se define como costo marginal de la reducción de la contaminación de modo que “el cofinanciamiento del CTF normalmente no estará disponible para las inversiones cuyo costo marginal de reducción de una tonelada de

¹ *Criterios de inversión para las operaciones del sector público del CTF*, 9 de febrero de 2009. El criterio de inversión de la eficacia en función de los costos también se aplica a las operaciones del sector privado del CTF.

dióxido de carbono equivalente sea superior a US\$200...² En el contexto de los criterios de inversión del CTF, este umbral al parecer se introdujo para orientar el tipo de tecnologías que el CTF apoyará de modo que en las inversiones del CTF se eviten las tecnologías precomerciales y se centre la atención en el despliegue de tecnologías comercialmente disponibles³.

III. CÁLCULOS DE LA EFICACIA EN FUNCIÓN DE LOS COSTOS DE LOS PROYECTOS DEL CTF

6. En la práctica, en las propuestas del CTF al momento de su presentación al Comité del Fondo Fiduciario para la aprobación de su financiamiento comúnmente se proporciona una estimación de la eficacia en función de los costos como toneladas de dióxido de carbono equivalente reducidas por dólar de inversión del CTF. En algunas propuestas también se proporciona una estimación de las toneladas de dióxido de carbono equivalente reducidas por dólar de la inversión total (que incluye fondos del CTF más cofinanciamiento). Entre los 36 proyectos aprobados del CTF por el Comité del Fondo Fiduciario y de los cuales se dio cuenta en el informe semestral sobre operaciones de mayo de 2013, estimaciones preliminares indican que la eficacia en función de los costos de los proyectos del CTF es de un promedio de alrededor de US\$4 del CTF por tonelada de dióxido de carbono equivalente, que oscila entre menos de US\$1 y US\$40 del CTF por tonelada de dióxido de carbono equivalente reducida.

7. Los cálculos disponibles acerca de la eficacia en función de los costos de los proyectos y programas del CTF se han ajustado más o menos a la primera definición reseñada en la sección II. Estos cálculos podrían proporcionar información útil sobre la eficacia en función de los costos de las inversiones del CTF; sin embargo, la comparación de dichos cálculos entre proyectos y programas, especialmente los correspondientes a distintos sectores o que usan distintas tecnologías o instrumentos financieros, tal vez no proporcione información útil para tomar decisiones sobre financiamiento (ver la sección IV más adelante).

8. A nivel de los proyectos o programas, las propuestas del CTF comúnmente son objeto de un análisis económico, incluido un análisis de costos-beneficios, aunque pocas veces en ellas se proporcionan cálculos del costo marginal de la reducción de la contaminación de acuerdo con la segunda definición de la eficacia en función de los costos discutida en la sección II. Sin embargo, al parecer los miembros del Comité del Fondo Fiduciario a veces aplican el umbral de US\$200 por tonelada de dióxido de carbono equivalente para evaluar la medición de la eficacia en función de los costos conforme a la primera definición (inversión del CTF por tonelada de dióxido de carbono equivalente reducida). Esto puede dar lugar a confusión entre las dos definiciones de eficacia en función de los costos.

IV. DESAFÍOS ADICIONALES DE LA MEDICIÓN Y COMPARACIÓN DE LA EFICACIA EN FUNCIÓN DE LOS COSTOS

² Véase la nota de pie de página 1.

³ Según los criterios de inversión para las operaciones del sector público del CTF, "El CTF no respaldará tecnologías que estén en etapa de investigación, sino que centrará la atención en el despliegue que puede incluir la demostración comercial de nuevas tecnologías de bajo nivel de emisiones de carbono. Se asignará prioridad a las propuestas de tecnologías comercialmente disponibles y con un gran potencial de mitigación. Recibirán menos prioridad los proyectos técnicamente viables pero con bajo potencial de mitigación".

9. Hay otros desafíos inherentes a la medición y comparación de la eficacia en función de los costos entre los proyectos del CTF, definida como la inversión del CTF por tonelada de dióxido de carbono equivalente reducida. La amplia variedad de estimaciones de dólares por tonelada puede atribuirse a varios factores, a saber: a) tecnologías desplegadas, b) estrategias de intervención, c) nivel de cofinanciamiento y d) métodos usados para estimar la reducción de emisiones de GEI.

10. **Tecnologías desplegadas.** El CTF respalda una amplia variedad de tecnologías en los sectores de energía renovable, eficiencia energética y transporte urbano sostenible. Es difícil comparar la eficacia en función de los costos en dólares por tonelada entre distintos sectores e incluso dentro del mismo sector. Por ejemplo, las tecnologías de energía eólica o geotérmica comúnmente están más arraigadas y son de menor costo que las tecnologías de energía solar concentrada, y por lo tanto son más "eficaces en función de los costos". No queda claro cuánta información sería útil como criterio de inversión para determinar qué tecnología o proyecto respaldar o a cuál asignar prioridad.

11. **Estrategias de intervención.** Los instrumentos financieros que se han desplegado en los proyectos del CTF varían entre donaciones y préstamos con distintos plazos y condiciones, entre préstamos y garantías, y entre inversiones directas y el uso de intermediarios financieros. La comparación de la eficacia en función de los costos de los proyectos usando distintos instrumentos financieros o fondos con distintas condiciones concesionarias también puede redundar en resultados y conclusiones engañosos respecto de la eficacia en función de los costos.

12. **Nivel de cofinanciamiento.** El coeficiente de movilización o cofinanciamiento de los proyectos del CTF varían mucho de un proyecto a otro. Por ejemplo, entre los 36 proyectos aprobados presentados en el informe semestral sobre operaciones de mayo de 2013, el coeficiente medio de cofinanciamiento es de 1 dólar de inversión del CTF a 8 dólares de cofinanciamiento, pero el coeficiente varía entre menos de 1:1 y más de 1:30. Independientemente de la fuente de financiamiento, suponiendo que tanto el financiamiento del CTF como el cofinanciamiento que moviliza tienen por fin el logro del mismo objetivo del proyecto, un proyecto con un coeficiente de cofinanciamiento elevado sería más eficaz en función de los costos (por definición) que un proyecto similar con un coeficiente de cofinanciamiento bajo.

13. **Métodos para estimar la reducción de emisiones de GEI.** En la actualidad no existe una metodología uniforme entre los BMD para estimar la reducción de emisiones de GEI. Algunos BMD han intentado desarrollar métodos estándar para calcular las emisiones de GEI por sector. Algunos BMD, junto con varios organismos bilaterales y multilaterales, también han tratado de armonizar los métodos que usan para calcular la reducción de emisiones de GEI. Sin embargo, gran parte de los esfuerzos de armonización aun están en etapa de desarrollo. A pedido del Comité del Fondo Fiduciario del CTF, la Unidad Administrativa de los CIF y los BMD han formulado directrices sencillas para hacer el seguimiento de los resultados en materia de reducción de emisiones de GEI y presentar informes sobre ellos sin entrar en cuestiones metodológicas minuciosas ni tratar de simplificar los métodos usados por los BMD.

V. EFICACIA EN FUNCIÓN DE LOS COSTOS Y OTROS CRITERIOS DE INVERSIÓN

14. Los criterios de inversión para las operaciones del sector público del CTF son los siguientes⁴:

- a) Potencial de ahorro de emisiones de GEI
- b) Eficacia en función de los costos
- c) Potencial de demostración en mayor escala
- d) Impacto en el desarrollo
- e) Potencial de aplicación
- f) Costos adicionales y prima de riesgo

15. Cuando se estableció el CTF, estos criterios de inversión tenían por objeto su uso "para evaluar y asignar prioridades los programas y proyectos propuestos en reserva, con miras a maximizar el impacto de los recursos del CTF"⁵. La eficacia en función de los costos es uno de los seis criterios de inversión, y los objetivos del CTF no se refieren tan solo al respaldo de tecnologías de bajo costo que sencillamente maximizarían la reducción de emisiones de GEI. Otros criterios de inversión reseñados antes también son importantes, aunque suele haber soluciones de compromiso entre los distintos criterios de inversión, por ejemplo entre la eficacia en función de los costos y el potencial de ahorro de emisiones de GEI, la demostración a escala o el impacto en el desarrollo. En consecuencia, el CTF puede optar por respaldar tecnologías más costosas, como la de energía solar concentrada, que puede ser menos eficaz en función de los costos que algunas alternativas pero que tienen posibilidades de demostración a escala y de ahorro de una cantidad importante de emisiones de GEI y de generar al mismo tiempo otros beneficios económicos y sociales.

16. Además, la asignación de prioridad a los proyectos y programas a nivel nacional se realiza cuando se prepara el plan de inversión del CTF, un proceso que dirigen los países receptores con el apoyo de los BMD. Cada país receptor y BMD participante puede tener sus propias consideraciones estratégicas o prácticas para determinar a qué proyectos y programas asignar prioridad para recibir financiamiento del CTF, pero tan solo unos pocos países aplicaron expresamente el análisis del costo marginal de la reducción de la contaminación en el proceso de asignación de prioridades. Una vez que el Comité del Fondo Fiduciario respalda el plan de inversión, los proyectos y programas comprendidos en dicho plan respaldado pasan a tramitarse. Por lo tanto, hay poco margen para aplicar el análisis del costo marginal de la reducción de la

⁴ Véase la nota de pie de página 1. Además de estos criterios de inversión, las operaciones del sector privado tienen los siguientes criterios adicionales de inversión: sostenibilidad financiera, utilización eficaz del financiamiento en condiciones concesionarias, mitigación de las distorsiones del mercado y riesgos de los proyectos (Directrices para las operaciones del sector privado del CTF, documento revisado, 24 de octubre de 2012).

⁵ Véase la nota de pie de página 1. También se indicó que "el CTF establecerá una base de datos común, cuando sea posible, para respaldar el proceso decisorio haciendo uso de estos criterios de inversión".

contaminación como instrumento de asignación de prioridades de los proyectos y programas en reserva. En caso de que se permita que países nuevos preparen planes de inversión para su consideración por el CTF, el Comité del Fondo Fiduciario tal vez considere exigir el análisis del costo marginal de la reducción de la contaminación como instrumento para asignar prioridades a fin de explicar de qué manera y por qué se han considerado otras actividades pero no se les ha asignado prioridad para recibir respaldo del CTF.

17. En la práctica, otra medida de la eficacia en función de los costos (en inversiones del CTF por tonelada de dióxido de carbono equivalente reducida) y otros criterios de inversión se tratan a nivel de los proyectos y programas, y no a nivel del plan de inversión o de la cartera de proyectos y programas. Toda propuesta de proyecto o programa contiene una sección en la que se explica el cumplimiento del proyecto o programa con los pertinentes criterios de inversión. Habida cuenta de la situación del CTF, parece práctico y razonable continuar la práctica actual de tratar los criterios de inversión a nivel de cada proyecto o programa.

VI. MECANISMO PROPUESTO PARA AVANZAR

18. Habida cuenta de los muchos desafíos que entraña medir y comparar la eficacia en función de los costos de los proyectos del CTF, se proponen los siguientes pasos para mejorar la presentación de informes acerca de la eficacia en función de los costos de las inversiones del CTF.

- a) El cálculo de las inversiones del CTF por tonelada de dióxido de carbono equivalente es un requisito en todos los proyectos y programas del CTF cuando se presenta una propuesta al Comité del Fondo Fiduciario para la aprobación de su financiamiento. No se considera un umbral y no constituye un criterio de elegibilidad para aprobar financiamiento del CTF para proyectos y programas.
- b) Un umbral para la elegibilidad para recibir financiamiento del CTF puede establecerse al costo marginal de US\$200 por tonelada de dióxido de carbono equivalente reducida. Como las tecnologías respaldadas por el CTF comúnmente están por debajo de ese umbral, se recomienda que en lugar de exigir que se realice un análisis del costo marginal de la reducción de la contaminación para todo proyecto o programa, solo se proporcione una estimación del costo marginal de la reducción de la contaminación, según se define en la sección II, en el caso de los proyectos y programas en los cuales la inversión del CTF por tonelada de dióxido de carbono equivalente reducida sea mayor de [US\$200 por tonelada].
- c) Al estimar la inversión del CTF por tonelada de dióxido de carbono equivalente reducida (o costo marginal de la reducción de la contaminación), se deben presentar expresa y claramente la metodología y los supuestos, incluidos los límites de los proyectos, los indicadores de referencia, la vigencia de la tecnología o la inversión, el tipo de GEI incluidos, y los factores de conversión de las

emisiones. La reducción indirecta de GEI, como a través de la repetición, deberá estimarse por separado y presentarse claramente. Además de la inversión del CTF por tonelada de dióxido de carbono equivalente reducida, se debería proporcionar la estimación del total de costos de los proyectos (inversión del CTF más cofinanciamiento) por tonelada de dióxido de carbono equivalente reducida.

- d) Además de lo expuesto, en las propuestas del CTF se proporcionará, cuando resulte aplicable y viable, un análisis de la reducción prevista del costo de la tecnología debido al progreso tecnológico y al efecto de escala a nivel mundial, y/o a través del aprendizaje organizacional y los efectos de escala a nivel nacional⁶.
- e) La Unidad Administrativa de los CIF, en colaboración con los BMD, compilará y actualizará, como anexo de los informes semestrales sobre operaciones, la estimación de la inversión del CTF por tonelada de dióxido de carbono equivalente reducida para todos los proyectos del CTF aprobados, y dará cuenta de ello⁷.
- f) Los BMD informarán cada dos años, a partir de 2014, al Comité del Fondo Fiduciario acerca de la labor corriente y planeada de cada BMD en materia de análisis de GEI y el desarrollo y la aplicación de la metodología para estimar la reducción de emisiones de GEI y sus esfuerzos conjuntos por armonizar la metodología de estimación de GEI entre los BMD.

⁶ Ello se ha estipulado en los criterios de la inversión del CTF; véase la nota de pie de página 1.

⁷ Estas estimaciones empezaron a proporcionarse en los informes semestrales sobre operaciones del CTF a partir de mayo de 2013.