

ARTÍCULO: ¿Cómo asignará su dinero el Fondo Verde Climático? Todo lo que quiso saber y no se atrevió a preguntar



Publicado también en [Inglés](#)

El lanzamiento del Fondo Verde para el Clima, (GCF, por sus siglas en inglés) fue a fines de 2013 y éste se estableció para jugar un papel clave en el desembolso de los \$100 mil millones de dólares anuales que se ha comprometido orientar anualmente hacia los países en desarrollo para 2020 en apoyo a la acción climática. Una pregunta clave para el Directorio del GCF tiene que ver con las reglas para la distribución de estos fondos, como explica Benito Müller, Director Ejecutivo de Oxford Climate Policy.

La asignación de recursos es un asunto muy complicado, tanto técnica como políticamente. Sin embargo, no es nuevo en absoluto. Se ha acumulado mucha experiencia no sólo por parte de otras instituciones financieras internacionales, sino también en contextos domésticos, y el GCF puede aprovechar las lecciones de esta experiencia. Durante los últimos seis meses, he trabajado con otros analistas para reunir algunas de estas enseñanzas y emitir recomendaciones para el Directorio del GCF. Aquí ofrezco un resumen de nuestros hallazgos y recomendaciones.

Muchas instituciones financieras internacionales y multilaterales están usando un enfoque basado en fórmulas, o "formulaica", para la asignación de recursos nacionales. Ellas están estableciendo "techos" y "pisos" para el financiamiento nacional: es decir, montos indicativos mínimos y máximos de financiación que un país puede esperar recibir durante un periodo de financiamiento. Con el apoyo de CDKN, he publicado un documento, [Performance-based formulaic resource allocation – A cautionary tale](#), que le echa una mirada al sistema de Asignación Basada en Desempeño (PBA por sus siglas en inglés) de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial, probablemente la metodología utilizada durante más tiempo, y ciertamente la más influyente de su especie. El documento también evalúa dos de las "progenies sobre cambio climático" del Banco Mundial: el Marco para la Asignación de Recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, (GEF por sus siglas en inglés), y su sucesor, el Sistema para la Asignación Transparente de Recursos (STAR, por sus siglas en inglés). Las experiencias de estos precursores han arrojado importantes lecciones para el GCF.

Lección 1: Múltiples objetivos de financiamiento

La primera lección es sobre cómo lidiar con diferentes objetivos de financiamiento. La mayoría de los fondos persiguen diferentes objetivos, aún dentro de ventanas temáticas de financiamiento. La metodología actual del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, STAR, tiene cuatro objetivos: primero, asegurar el uso eficiente, a nivel mundial, de los fondos. Es decir, obtener el máximo de beneficios ambientales globales por el dinero disponible; segundo, brindar incentivos por desempeño; tercero, satisfacer las necesidades de generación de capacidades relevantes; y, último, aunque no menos importante, evitar ser percibidos como poco equitativos debido a una concentración desproporcionada del financiamiento, que fue una de las causas de la caída de la anterior metodología del Marco de Asignación de Recursos.

STAR utiliza pisos y techos de financiamiento para alcanzar su cuarto objetivo: las preocupaciones alrededor de la distribución poco equitativa. Sus otros objetivos se abordan a través de una única fórmula de asignación compuesta: se utiliza un parámetro de primer orden para estimar los potenciales beneficios ambientales globales (primer objetivo), y se modifica por un factor de desempeño (segundo objetivo) y un indicador de prosperidad (producto interno bruto per cápita), usado como un sustituto para estimar las necesidades de fortalecimiento de capacidades (tercer objetivo).

No es de extrañar que se haya descubierto que la introducción de techos de financiamiento limitaba la eficiencia global con la que los fondos eran asignados, y así de alguna manera degradaba el objetivo primordial de STAR de producir el máximo de beneficios ambientales. A la luz de esta experiencia, mi recomendación para el GCF es sencilla:

- Para objetivos diferentes es más provechoso utilizar diferentes partidas de financiamiento (es decir, diferentes 'alcancías'). En otras palabras, abandonen la idea de una gran fórmula unificada. Lo que se necesita es algo más bien pragmático: primero determinar una partida de financiamiento para cada uno de los objetivos, y luego asignar cada una de estas partidas de la manera más apropiada.

Lección 2: Medición de necesidades de financiamiento

Mi análisis de la Asignación Basada en desempeño de la AIF demostró que la métrica para determinar los niveles de pobreza de un país, que a su vez determinaban la necesidad de financiamiento de un país (o su elegibilidad), era inapropiada. La AIF determinaba la pobreza a través de la medición del tamaño total de la población, adaptada por un factor de producto interno bruto per cápita, cuando habría sido más apropiado usar la cantidad de personas pobres como el parámetro de base.

Se halló también que el Marco para la Asignación de Recursos (RAF, por sus siglas en inglés) del GEF y el Sistema para la Asignación Transparente de Recursos (STAR) usaban una métrica de necesidades



de financiamiento inadecuada, el Índice de Beneficio Global del GEF. Este asigna financiamiento de mitigación a los países con el fin de lograr el máximo beneficio global, es decir, la reducción de emisiones, para la partida de financiamiento disponible. El análisis demostró que, para ciertos objetivos, una asignación formularia exógena podría, simplemente, no ser adecuada. Para que las asignaciones rindan el mejor valor por el dinero, éstas se deciden mejor endógenamente a través de herramientas de financiamiento competitivas como los Instrumentos de Cantidad de Desempeño (como se analiza más abajo). Las recomendaciones clave que surgen de esta experiencia son, por lo tanto:

- Asegurarse de que las 'necesidades de financiamiento del país' para obtener el objetivo en cuestión, puedan verdaderamente estimarse por medio de una fórmula exógena; y
- Asegurarse de que la métrica elegida es lo más directa posible (trate de evitar estimados proxy de alto nivel).

Lección 3: Algo de dinero para todos los solicitantes elegibles

Todos estos casos de estudio confirmaron que es necesario evitar la percepción de falta de equidad, si los países que son elegibles para recibir financiamiento sienten que se les ha dejado con las manos vacías (una lección que también se obtiene de un segundo estudio Lecciones de los mecanismos de transferencia fiscal, más abajo). Los tres sistemas de asignación tienen, o han tenido, algún piso financiero. Sin embargo, en el caso del Marco de Asignación de Recursos del GEF, este piso no fue suficiente para evitar que se le percibiera como poco equitativo. Es por eso que su sucesor siguió el sistema de Asignación Basada en Desempeño de la AIF introduciendo techos de financiamiento. Estos techos buscaban reducir la concentración de fondos en pocos países, pero también tuvieron el efecto de reducir la efectividad de los costos (la eficiencia) del financiamiento.

Estas exigencias de equidad – que pueden ser interpretadas como el reflejo del principio de igualdad soberana- hubieran podido satisfacerse sin comprometer el objetivo de eficiencia en cuestión, simplemente asignando a cada uno de los objetivos partidas de financiamiento diferentes. Al no combinar la equidad y la eficiencia con una única fórmula en una sola partida, habría sido posible, en particular, defender más fácilmente la idea de que bajo una distribución competitiva del financiamiento, el resultado, no importa cuán concentrado estuviera, es justo – siempre que la competencia fuera justa. Esto no hubiera incidido en la asignación equitativa, y la concentración total de los fondos podría haberse manejado variando los tamaños relativos de las dos partidas. La recomendación en este contexto es, entonces:

- Asegurarse de que las consideraciones de equidad se reflejen adecuadamente. En particular, evitar las 'manos elegibles vacías' incorporando pisos de financiamiento adecuados.
- Si existen objetivos de financiamiento que requieren resultados eficientes (globalmente), entonces es importante que haya una partida financiera explícitamente basada en equidad que sea distinta de las partidas concernientes a los resultados eficientes.

Lección 4: Necesidades de financiamiento para la adaptación

El siguiente grupo de lecciones para el Fondo Verde Climático (GCF) proviene de la experiencia con las transferencias fiscales de los gobiernos nacionales a los sub-nacionales. Mi documento [The Allocation of Adaptation Resources](#) presenta cuatro breves experiencias nacionales muy ilustrativas – China, India, Suiza y los Estados Unidos de Norteamérica – elegidas por la diversidad de sus sistemas políticos subyacentes y por las lecciones a aprender. Mi análisis llevó a dos recomendaciones que tienen que ver con el financiamiento para la adaptación:

- Los fondos bajo una partida para la adaptación deberían ser asignados en proporción a las necesidades de financiamiento, posiblemente con una división previa de países elegibles en categorías con respecto a la intensidad de la pobreza de su producto bruto interno (medida en base a la cantidad de personas pobres por unidad de PBI).
- Las necesidades de financiamiento para la adaptación podrían ser estimadas en términos de [número de personas expuestas a los efectos del cambio climático](#) ajustados a su vulnerabilidad.

Lección 5: Instrumentos QPP (siglas del inglés "Quantity Performance Payments", Pago por Cantidad de Desempeño) como una manera competitiva de asignar recursos

Finalmente, el GCF tiene mucho que ganar observando la experiencia que han tenido otros fondos con los Pagos por Cantidad de Desempeño para el financiamiento para la mitigación. Estos podrían usarse como parte del [acceso directo mejorado](#) al GCF. Un documento publicado por Samuel Fankhauser, Maya Forstater y yo, observa esta experiencia con cierta profundidad: [Quantity Performance Payment by Results](#). El documento describe detalladamente las principales opciones de diseño y problemas con relación a los QPPs, en particular el tema de la asignación de recursos y cuatro elementos centrales de las transacciones QPP; a saber: selección de contraparte (proveedor), definición de resultados, establecimiento de precios, establecimiento de las cantidades de transacción.

Hay diferentes maneras de determinar estas medidas, transacción por transacción. Por ejemplo, contrapartes y precio podrían determinarse competitivamente a través de licitaciones, o podrían establecerse a través de una negociación basada en atención por orden de llegada, o usando una fórmula estándar. De manera similar, las transacciones QPP pueden ser micro en estructura (en otras palabras, podrían ser estructuradas como el agregado del desempeño medido en actividades más pequeñas, descentralizadas, quizás llevadas a cabo por el sector privado o los terceros) o macro (recompensando el desempeño medido a nivel nacional, sub-nacional o sectorial). La manera en la que se determinen estos elementos define fundamentalmente la naturaleza de un instrumento QPP. El GCF tendrá que desarrollar una visión sobre las características de diseño que sean las más adecuadas para sus propósitos.

Este documento considera algunos primeros experimentos en el uso de los instrumentos QPP a niveles macro y micro. Ejemplos de ellos son la Iniciativa Noruega para el Clima y los Bosques (NICFI), el programa Energy+, y un esquema para recompensar las vías aceleradas para la transición propuesto por el Centro para el Desarrollo Global. El programa GET FiT (Global Energy Transfer Feed-in Tariffs) y una propuesta para un Fondo para la Estabilización/Capacidad de un Mecanismo de Desarrollo Limpio se examinan como modelos de aplicación de QPP que involucran resultados a nivel micro. Llegamos a la conclusión de que estos ejemplos ofrecen puntos de partida útiles, pero ninguno de ellos ofrece todavía una aproximación totalmente operativa al acceso directo mejorado.

Luego el documento lleva a cabo una evaluación de los instrumentos QPP en el contexto del acceso directo mejorado, con respecto a tres objetivos claves del GCF a saber: promover un cambio de

paradigma hacia las vías para el desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima; alcanzar la eficiencia económica que asegure directamente la reducción de emisiones al costo; y apoyar la equidad en la distribución de recursos.

- Basados en esta evaluación, el documento concluye en que los QPPs mejorados pueden usarse en conformidad con estos objetivos, siempre que se usen como un complemento de otros instrumentos de financiamiento.
- Para terminar, el documento plantea dos modelos – desarrollados sobre el ejemplo de NICFI y la idea de un Fondo de Capacidades CDM – como ejemplos de cómo los QPPs mejorados podrían estructurarse en el contexto de resultados a niveles macro y micro.

Lea los documentos completos:

- [Performance-based formulaic resource allocation – A cautionary tale](#)
- [Performance-based formulaic resource allocation – A cautionary tale](#)
- [Quantity Performance Payment by Results](#)

* El Dr. Benito Müller es Director de Energía y Cambio Climático en OIES, y Director Gerente de la Política Climática de Oxford. Email: benito.mueller@philosophy.ox.ac.uk

Crédito de imagen: cortesía de Shutterstock.

Ocasionalmente invitamos a bloggers de todo el mundo a compartir sus opiniones personales. Sus opiniones no necesariamente son las de CDKN o las de sus miembros asociados.

por: [CDKN Global](#) | en: 7pm, Marzo 5, 2014

América Latina y el Caribe

Comments are closed.

Artículos de noticia

Disaster risk reduction and sustainable development

por: [Overseas Development Institute](#) - Theme: [Climate Change](#) | en: 12am, Diciembre 12, 2013

Dare to prepare: taking risk seriously

por: [Overseas Development Institute](#) - Theme: [Climate Change](#) | en: 12am, Diciembre 9, 2013

Bleep bleep: an earthquake is two minutes away

por: [Environment](#) | en: 2pm, Diciembre 2, 2013

Más artículos de noticias

Lecturas recomendadas



A stitch in time would have saved nice: operationalising the African Standby Force

por: [Eldis](#) | en: 5pm, Marzo 20, 2014

Microsoft Word – EngGreatLakesPolBrief.docx – PolBrief35.pdf

por: [Eldis](#) | en: 5pm, Marzo 20, 2014

Leadership required: drug trafficking and the crisis of statehood in West Africa

por: [Eldis](#) | en: 5pm, Marzo 20, 2014

Más artículos de Eldis

Contáctenos [Sobre CDKN](#) [Términos de Uso](#) [Accesibilidad](#)



suscribase al boletín

Socios de la Alianza CDKN



Con el apoyo de

