

MODELO DE FONDO AMBIENTAL, CASO: FONDO DE CAMBIO CLIMÁTICO DEL DISTRITO FEDERAL

PROPUESTA DE DISEÑO, CONTRATO Y REGLAS DE OPERACIÓN

Centro Mario Molina

2014

Resumen

Contar con recursos suficientes para hacer frente a los retos que plantea el cambio climático es una tarea por demás compleja, sobre todo para un gobierno local. Por ello, en este trabajo, se procuró dotar al Fondo Ambiental para el Cambio Climático del Distrito Federal (FACC) de las herramientas que lo puedan hacer dinámico en la captación de recursos y en la aplicación de estos, pensando en el fondo no solo como una cuenta que provee de recursos a proyectos sino como una entidad capaz de generarlos, para aumentar su capital y catalizar mayores acciones y proyectos, además de procurar su propia subsistencia. Así, en el diseño se proponen nuevas fuentes de recursos para el FACC, entre las que destacan alianzas con el sector privado u otras organizaciones, como organizaciones no gubernamentales. En esta misma línea, se proponen una serie de actividades adicionales a las actualmente previstas para el Fondo, por lo que este podría realizar desde la recaudación activa de fondos internacionales y consultorías para el financiamiento de proyectos de mitigación, hasta la prestación de servicios como la representación de terceras partes en la compra venta de bonos de carbono. Adicionalmente, se proponen mecanismos de control y transparencia que van más allá de los que prevén las leyes aplicables y que procuran transparentar y volver accesible y fácilmente digerible para el público general la información sobre la gestión de recursos. Asimismo, se propone una estructura que asegure una gestión programada de los fondos, atendiendo las principales necesidades y objetivos delineados en los instrumentos de política en materia de cambio climático del DF- como la Estrategia Local de Acción Climática del Distrito Federal y el Programa de Acción Climática- con el objetivo de que se atiendan de manera eficiente las necesidades y los retos que en materia de cambio climático enfrenta el Distrito Federal.

1 INTRODUCCIÓN

La lucha contra el cambio climático es un desafío para los gobiernos que requiere de una cantidad importante de recursos. No obstante, la capacidad financiera de los gobiernos locales para hacer frente a este fenómeno y a los efectos que conlleva, es muchas veces limitada. Por esta razón, contar con recursos suficientes para dedicarlos a este rubro se ha convertido en un reto. A la luz de esto, el FACC es el Fondo creado por el Distrito Federal (DF) como una subcuenta del Fondo Ambiental Público de la entidad (FAP), con el objeto de contar con los recursos suficientes para llevar a cabo acciones y proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático. El diseño económico y legal del FACC que se presenta a continuación responde al reto de ampliar la base de captación y aplicación de recursos, y de actividades que puede realizar el FACC para volverlo dinámico y catalizar el financiamiento climático disponible. Asimismo, se propone una es-

tructura que es determinante para la adecuada aplicación y distribución de recursos en programas y/o proyectos y para la propia gestión y subsistencia del Fondo. Por último se proponen mecanismos de control y transparencia para asegurar una gestión clara de los recursos, cumpliendo más allá de lo que prevé la normatividad aplicable en este rubro y haciendo que la información sobre los mismos sea fácilmente accesible para el público en general.

2 OBJETIVO

El objetivo de este estudio era proponer un diseño para el Fondo Ambiental para el Cambio Climático del Distrito Federal con base en las disposiciones legales aplicables. Después de realizar un análisis de las principales barreras para el financiamiento climático en el Distrito Federal, así como de las opciones más adecuadas para sobrepasar dichas

barreras, se definió una serie de objetivos específicos que debía cumplir el FACC como base para el diseño propuesto, que se mencionan a continuación:

- i. Asegurar el financiamiento de las acciones costo-efectivas de mitigación y adaptación al cambio climático, e instrumentos de política climática que se desarrollen en el marco del FACC.
- ii. Utilizar los recursos disponibles para catalizar la participación de otros actores en el financiamiento climático.
- iii. Impulsar alianzas público-privadas como parte integral de la planeación de programas y estrategias de financiamiento climático.
- iv. Complementar y combinar recursos provenientes de múltiples fuentes para aplicarlos en acciones de mitigación y/o adaptación frente al cambio climático en el Distrito Federal.

3 METODOLOGÍA

Para la elaboración de este estudio, se llevó a cabo un análisis de las barreras que tienen las acciones climáticas para su financiamiento, así como una revisión de la literatura relevante, se identificaron distintos mecanismos financieros y estrategias para sobrepasarlas, entre las que destacan las Alianzas Público-Privadas. También se estudiaron algunos casos de éxito de dichas alianzas.

Asimismo, para nutrir al análisis y el desarrollo de las propuestas de la experiencia de fideicomisos en México, se estudiaron diversos fideicomisos o fondos públicos y privados, nacionales e internacionales y se llevaron a cabo entrevistas a diversos funcionarios con conocimiento en dichos fondos para conocer sus elementos de éxito, así como las problemáticas a superar.

Además, se realizó un diagnóstico de la situación actual del FAP a partir de entrevistas con funcionarios de la Secretaría de Medio Ambiente del DF y la revisión de su normatividad. Igualmente, se llevó a cabo un estudio de las disposiciones legales aplicables a fideicomisos de la misma naturaleza del FACC conforme a la legislación federal y local, en tres aspectos: captación, operación y aplicación de los recursos.

Fue a partir de todo esto que se determinaron los objetivos que tendría el Fondo y se elaboraron las propuestas de diseño del mismo.

4 RESULTADOS

a) Captación de recursos

Considering that: (i) the FACC's resource sources contemplated in the law could be limited in order to adequately address the challenges that adaptation and mitigation of Mexico City's climate change represent; and (ii) given that in most cases, the transfer of resources would be made to the FACC through Mexico City's Ministry of Finance, which could decrease the efficiency in use due to the difficulty in access, additional sources of procurement are proposed.

Considerando que: (i) las fuentes de recursos para el FACC previstas en la legislación pudieran ser limitadas para atender debidamente los retos que representa la adaptación y mitigación de cambio climático en el DF; y (ii) que en la mayoría de los casos, la transferencia de recursos se haría al FACC a través de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal (SF) lo cual puede disminuir la eficiencia en el uso de dichos recursos por no poder disponer de ellos fácilmente, se proponen fuentes adicionales de captación de recursos. Estas fuentes pueden ser directas (recursos que recibe el FACC en su patrimonio) e indirectas (recursos que reciben los proyectos apoyados por el FACC) y que provienen de alianzas con el sector privado u otras organizaciones, como organizaciones no gubernamentales. Es importante señalar que el sector privado es clave en el financiamiento climático si se considera la limitación de los recursos públicos. Tomando en cuenta lo anterior, uno de los objetivos a cumplir en el diseño del FACC es la participación e involucramiento del sector privado en la inversión e implementación de proyectos / programas del FACC. A continuación se hace un listado de las fuentes adicionales de recursos:

- i. Recursos del sector privado que se inviertan en proyectos gracias al apoyo que reciban por parte del FACC (i.e. de servicios públicos o infraestructura)
- ii. Donaciones del sector privado a proyectos

- iii. Recursos que obtenga el FACC por la prestación de servicios que lleve a cabo en proyectos desarrollados por el mismo fondo (“ingresos propios autogenerados”)
- iv. Recursos provenientes del mercado de carbono

Paralelamente a las nuevas fuentes de captación de recursos, se propone la planeación y programación de los mismos, a través de un Plan Estratégico (que será elaborado cada seis años) y de los Programas Anuales. De esta manera se generarán proyectos/programas anuales y multianuales, en los que se podrán distinguir los rubros que puedan ser cubiertos por fuentes de recursos cuya obtención requiera un procedimiento largo¹, de aquellos que se puedan cubrir con recursos que se obtengan mediante procedimientos cortos. Los Programas señalados deberán ser congruentes con los fines establecidos en las leyes aplicables para el FACC, así como con las líneas de acción de la Estrategia Local Climática del Distrito Federal y en especial el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México (PACCM). Este tipo de planeación permitirá obtener recursos programables locales y federales en los tiempos adecuados para los proyectos de modo que estos mismos detonen la inversión privada.

b) **Aplicación de recursos**

Se propone que los recursos que capte el FACC se apliquen a proyectos del sector público (programas gubernamentales) o privado. En este último caso, los apoyos económicos podrán ser de cuatro tipos:

- i. Apoyo para el desarrollo del proyecto (estudios de factibilidad técnica y económica, de impacto ambiental, estructura financiera de proyectos, revisiones legales, desarrollo de la documentación de proyectos, acuerdos concesionarios, estudios de evaluación comercial, demanda, capacidad de pago,

¹Por ejemplo, para la obtención de los recursos presupuestales locales (que incluyen los recursos que se obtengan por multas), se requiere que se desarrolle un programa anual de la entidad, que éste sea autorizado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y para que posteriormente le sean entregado por la Secretaría de Finanzas del DF.

evaluación de riesgos, entre otros).

- ii. Apoyo para la implementación del proyecto. En este rubro, las aportaciones se podrán hacer en efectivo (ej. costos de construcción, compensar costos de licitación) y/o en especie (ej. bienes muebles e inmuebles, mantenimiento).
- iii. Apoyo indirecto para el financiamiento de proyectos (compra de garantías, seguros, fianzas; gestión para la obtención de financiamiento y garantías, canalización de fondos a entidades facultadas para el otorgamiento de créditos preferenciales).
- iv. Apoyo para la capacitación y asistencia técnica (a través de campañas de información, comunicación, etiquetado, cursos, talleres, seminarios).

Los proyectos / programas a ser apoyados se seleccionarán bajo el siguiente procedimiento:

Del total de recursos que se tengan programados para la implementación de un programa anual, el Comité Técnico del FACC² establecerá los porcentajes que se asignen a:

- a) Licitación de programas / proyectos bajo las bases que decida el FACC;
- b) Invitación a propuestas del sector privado y social, bajo criterios establecidos por el FACC;
- c) Programas gubernamentales; y,
- d) Aquellos proyectos/ programas no contemplados en el Programa Anual, que por su importancia requieran ser implementados, siempre que se realicen a través de cofinanciamiento con el sector privado. Dicho porcentaje no podrá ser mayor al 10% del total del presupuesto.

El Comité Técnico seleccionará los proyectos que recibirán apoyo. Para realizar dicha adjudicación, considerará la opinión de la Oficina del FACC que habrá hecho una selección previa de proyectos que cuenten con los requisitos para

²Con base en la opinión que le presente la Oficina del FACC.

recibir apoyo. En dicha preselección, la Oficina se podrá apoyar en la opinión de expertos. Para la elección final del (los) proyecto(s)/programa(s) que reciban apoyo financiero del FACC y la consecuente adjudicación de recursos, el Comité Técnico podrá solicitar a la Oficina del FACC la información que considere necesaria, así como la que haya utilizado para emitir su opinión. El Comité Técnico tendrá la decisión final en la selección. La figura 2 de este documento refleja el proceso descrito para la adjudicación de recursos.

Los criterios para la selección de los programas/proyectos de mitigación se basarán en el costo-efectividad de la medida, en su potencial de mitigación y en si son detonantes de otras acciones climáticas. Las propuestas de adaptación se elegirán con base en la capacidad de que disminuyan, prevengan o eviten riesgos de acuerdo con el Atlas de Peligros y Riesgos del Distrito Federal, la factibilidad de la acción y que conlleven una mitigación indirecta.

En adición a la función de “aportación” de recursos que tiene el FACC, se propone que el fondo realice otras seis operaciones:

1. Celebración de Convenios de Colaboración (con el sector público) para combinar recursos con otros programas públicos.
2. Celebración de Convenios de Concertación (con el sector privado) para el desarrollo de proyectos con el sector privado y social, y/o proyectos de coinversión a través de la aportación a fondo perdido a fideicomisos, empresas o entidades, cuyo objeto será la ejecución de proyectos.
3. Recaudación activa de fondos internacionales.
4. Gestión para beneficiar a los proyectos que apoya, a través de la obtención de financiamientos; garantías; compra de seguros y coberturas de riesgo; e incentivos económicos y fiscales ante las entidades correspondientes.
5. Participación del FACC en el mercado de emisiones: representar a terceras partes en la compra venta de bonos de carbono y recibir derechos de reducción de emisiones de GEI en su patrimonio.

6. Prestación de los siguientes servicios:

6.1. Otorgamiento del “Sello Verde Financiero”: certificar aquellos proyectos que mitiguen el cambio climático y que buscan obtener un financiamiento a través de bonos verdes. De esta manera se acreditará que los proyectos a financiar son sustentables conforme a los criterios internacionales.

6.2. Representación de terceras partes en la compraventa de bonos de carbono y la recepción en su patrimonio de derechos de reducción de emisiones de GEI.

6.3. Otorgamiento de consultorías para el financiamiento de proyectos de mitigación.

6.4. Desarrollo de una plataforma para el desarrollo de proyectos que generen utilidades y que tenga por objeto poner en contacto fuentes de financiamiento, desarrolladores de proyectos y prestadores de servicios de los mismos sectores.

6.5. Emisión de bonos verdes para el financiamiento de proyectos del FACC.

En los cuatro primeros casos y en el inciso 6.4, se considera que dichas actividades son un medio para la consecución de los fines del FACC, y que por lo tanto no requieren modificación de la ley. Su implementación sería a corto plazo. Para la participación del FACC en el mercado de carbono y la prestación de servicios que se detallan en los incisos 6.1 a 6.3 se requiere modificar la ley, por lo que la implementación de estos servicios se prevé en el mediano plazo. En lo que respecta a la prestación de servicios detallada en el inciso 6.5, se requiere hacer una modificación a la ley vigente, así como una estructura muy especializada; por ello, su implementación se prevé a largo plazo.

c) **Estructura Propuesta para el Fondo**

La ley establece las entidades que actualmente participan en el FACC, que son el Fideicomitente único: la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal; la Fiduciaria: Scotiabank de conformidad con el contrato del FAP; y el Comité Técnico.

Ahora bien, para llevar a cabo las actividades que se han descrito anteriormente, se propone que siendo una subcuenta del FAP, el FACC cuente con su propio Comité Técnico. En dicho comité estarán representados el sector privado, el social y el académico. Asimismo, se recomienda la instalación de una unidad dentro de la Secretaría del Medio Ambiente del D.F. (SEDEMA) que se encargue de la operación del FACC, la cual denominamos la Oficina del FACC. El FIDUCIARIO y el Comité Técnico se auxiliarán de la Dirección del Programa de Cambio Climático y Proyectos MDL de la SEDEMA. A esta dirección junto con dos o más consultores externos serán denominados “Oficina del FACC”.

El primer año de la Oficina del FACC contempla que su estructura esté conformada por un Director (el Director de Cambio Climático y Proyectos MDL de la SEDEMA) y un consultor que será el responsable del inicio de la operación del FACC. Durante ese año, el consultor será pagado con recursos presupuestales. Posteriormente, sus honorarios se deberán cubrir a partir de los recursos que la propia Oficina obtenga. Dicho consultor será el titular de la Unidad de Sector Público y Organizaciones Internacionales y deberá obtener recursos para la operación de la Oficina.

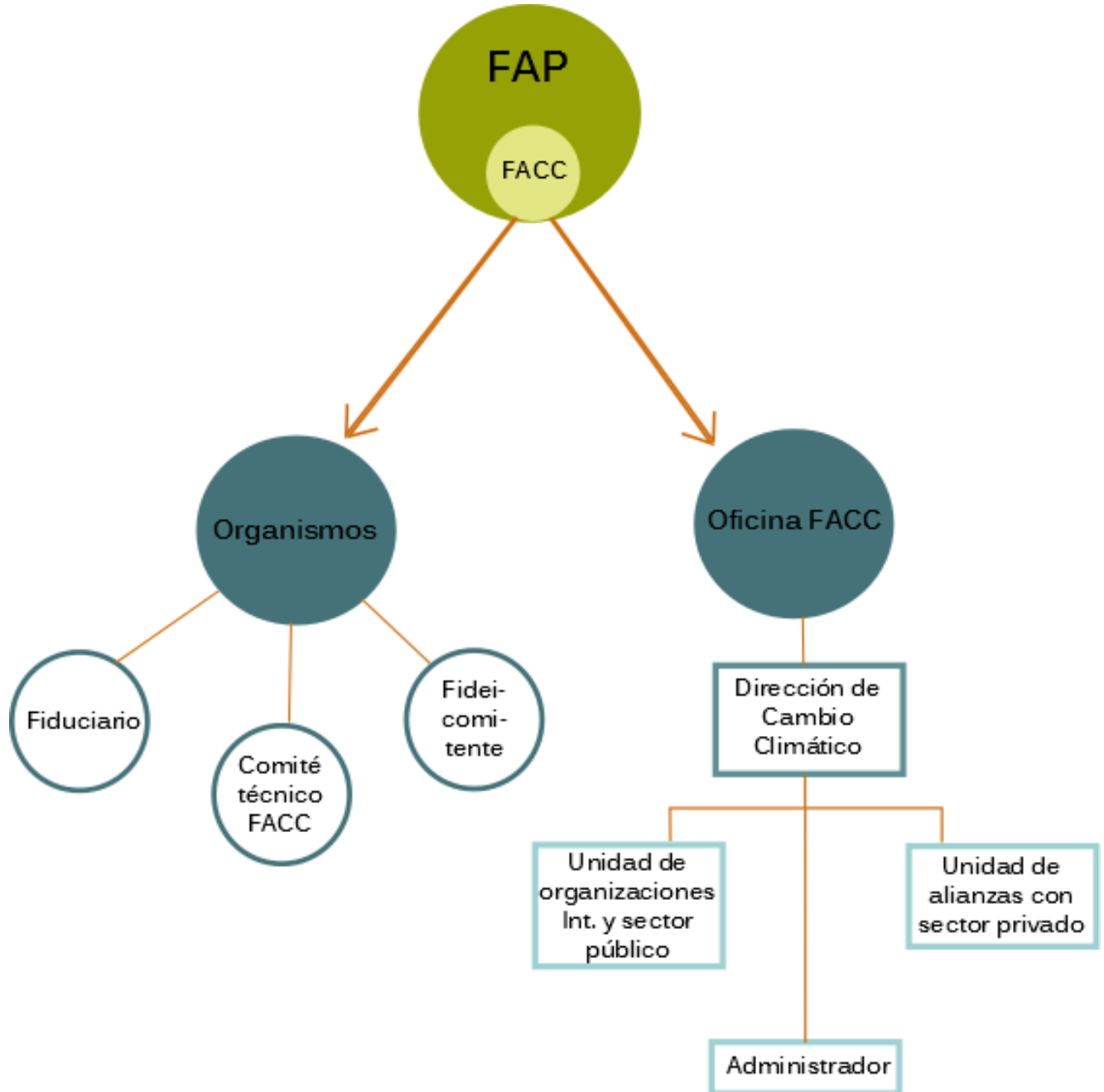
Durante el primer año, la Oficina desarrollará el Plan Estratégico y el Programa Anual del FACC. Este último deberá ser autorizado por el Comité Técnico del fondo. Con las operaciones y la estructura que se proponen, se prevé que el FACC sea autosostenible, que tenga una operación eficiente y que sea un enlace eficaz con el sector privado en la lucha contra el cambio climático. La figura 1 refleja la estructura propuesta para la operación del FACC.

el FACC debe funcionar como un fondo que procure recursos de diversas fuentes, como alianzas público privadas, para superar estas barreras. Asimismo, las características que se le atribuyen al Fondo le permiten – más allá de ser una cuenta para el traspaso de fondos- tener versatilidad en sus actividades para la procuración de fondos en el marco de la ley. Todo esto debe darse en un marco de transparencia que le permita más allá de cumplir con las disposiciones legales, tener absoluta credibilidad ante terceros; facilitando para cualquiera el acceso a la información sobre el manejo de recursos. Para que el FACC pueda verdaderamente cobrar la forma que se le ha dado con el diseño propuesto, es esencial que se designen recursos humanos y materiales para su funcionamiento, por lo que resulta fundamental la operación de una oficina exclusiva para echar a andar y asistir aquello que se ha delineado para el FACC en el presente estudio.

5 CONCLUSIONES

Durante el análisis realizado para el presente estudio se detectaron varias barreras u obstáculos que impiden una eficiente captación y distribución de recursos que permita responder a los retos que representa la adaptación y mitigación del cambio climático en el Distrito Federal. Con el diseño que se propone,

Figura 1: Estructura que se propone para la operación del FACC



Fuente: Elaboración propia

Figura 2: Proceso de asignación de recursos derivados del FACC



Fuente: Elaboración propia