Red Global del PNAD

Coordinando desarrollo resiliente al cambio climático

**Noviembre 2016**
*Hayley Price-Kelly*
*Anne Hammill*

# "Instantánea del PNAD": Financiación pública nacional para la implementación de los PNAD

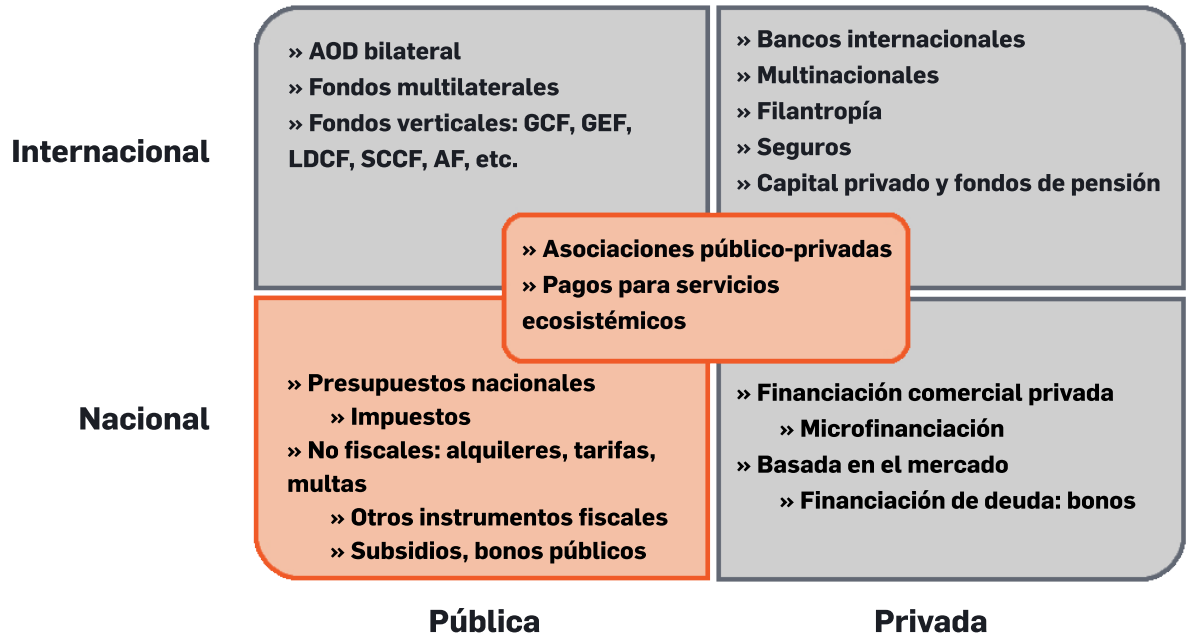
## Resumen II

En este resumen, se introduce el tema de la utilización de la financiación pública nacional para la implementación de los procesos del Plan Nacional de Adaptación (PNAD). En otros reportes de la serie **"Instantánea del PNAD"** se brinda más información sobre los enfoques adoptados por diferentes países al utilizar los fondos públicos nacionales para implementar los PNAD.

En el Foro de Temas Específicos (TTF) de la Red Global del PNAD sobre *Financiación de los PNAD: Opciones de Implementación*, se analizó la gran variedad de mecanismos y fuentes de financiación que se pueden utilizar para apoyar la implementación de los PNAD. En la figura 1 se resume un rango de tales opciones, incluyendo la financiación pública nacional, la financiación pública internacional y la financiación privada.

Hasta la fecha, la financiación nacional ha recibido menos atención, en parte, debido a que muchos de los países más vulnerables al cambio climático no cuentan con fuentes de ingresos sólidas para financiar las medidas de adaptación necesarias. A pesar de ello, sabemos que los países en desarrollo ya están invirtiendo en medidas que los ayudarán a adaptarse al cambio climático, aunque no estén necesariamente clasificadas como tales. Entre estas medidas, se incluyen inversiones en distintos sectores, como la agricultura y la infraestructura, que les permite a los agricultores y a las edificaciones estar mejor preparados para afrontar los riesgos climáticos. Sin que esto implique que los países en desarrollo deben depender de la financiación nacional para todas sus necesidades de adaptación, la financiación y el presupuesto nacionales pueden ayudar a asegurar la previsibilidad de los recursos disponibles para implementar las prioridades de adaptación en los diferentes sectores y niveles de gobierno en el mediano y corto plazo a través del proceso del PNAD. La integración de la adaptación en la financiación y el presupuesto nacionales puede asimismo facilitar el acceso a la financiación internacional destinada a la lucha contra el cambio climático al demostrar el compromiso gubernamental, la apropiación nacional y la financiación de contrapartida.

**Figura 1: Opciones para financiar la implementación de los PNAD**




En este resumen, se abordan tres aspectos principales de la utilización de la financiación pública nacional para implementar los PNAD: los puntos de entrada en el proceso de elaboración del presupuesto nacional, la generación de la financiación nacional mediante instrumentos fiscales y el seguimiento de la financiación de la adaptación. Si bien estos aspectos se pueden relacionar con las demás categorías generales de financiación para la implementación de los PNAD descritas en la figura 1, este resumen se centra en cómo éstos se vinculan específicamente con la financiación pública nacional.

## Elaboración del presupuesto para la adaptación en todos los sectores durante el proceso del PNAD

Al igual que cualquier estrategia o plan nacional, la implementación de las prioridades y las medidas identificadas a través de los PNAD exige un plan de financiación y la correspondiente asignación en el presupuesto nacional. Esto incluye la planificación de las inversiones para las intervenciones de adaptación, así como la planificación de los gastos recurrentes en las operaciones y el mantenimiento para mantener las inversiones iniciales.

Por esta razón, es importante integrar la adaptación en los procedimientos de planificación y elaboración del presupuesto. Por lo general, existen componentes anuales y de mediano plazo del ciclo de planificación y elaboración del presupuesto. Los planes de mediano y largo plazo, como las estrategias de desarrollo que incorporan las prioridades de adaptación, se pueden utilizar para informar las asignaciones incluidas en un Marco de Gastos de Mediano Plazo (MGMP). A su vez, un MGMP puede aportar información sobre los presupuestos anuales del sector, que reflejarían preferentemente la necesidad de asignar fondos para implementar las prioridades de adaptación, además de los fondos necesarios para que el sector pueda seguir desarrollando sus actividades habituales.

Asegurar que la adaptación se incluya en los ciclos de elaboración del presupuesto nacional requiere la colaboración entre los actores de los diferentes ministerios y organismos. Aquellos que se encuentran en los ministerios de los sectores sensibles al clima deben comprender la relación entre las prioridades de adaptación de su sector y el presupuesto nacional, y los ministerios de planificación y economía deben comprender el costo y la importancia de implementar las medidas de adaptación. Como parte de su proceso del PNAD, una de las maneras en las que Togo está abordando este desafío es mediante la confección de una guía práctica sobre cómo integrar el cambio climático en los distintos pasos de su ciclo de planificación y elaboración del presupuesto. La guía, que constituye una colaboración entre los ministerios de medio ambiente y planificación del país, está dirigida a los funcionarios de planificación de los diferentes ministerios sensibles al clima. En esta guía, se brindan instrucciones detalladas sobre cómo abordar la adaptación en sus programas y presupuestos.[i]

**Cuadro 1: Financiación pública nacional para la implementación a niveles subnacionales**

La implementación de las prioridades de adaptación identificadas a través del proceso del PNAD, a menudo, exige la aplicación de medidas a nivel subnacional, municipal y local. Los fondos nacionales son uno de los mecanismos que los países están empleando para canalizar los fondos nacionales a niveles locales.[ii] Uno de los ejemplos es el Fondo para la Supervivencia del Pueblo de Filipinas (PSF) creado en el 2012. Invierte PHP 1 billón (aproximadamente USD 20.6 millones) anualmente para financiar programas y proyectos de adaptación a nivel local mediante las unidades de la administración local y las organizaciones no gubernamentales.[iii] El PSF recibe financiación básica anual del presupuesto nacional que se puede complementar con donaciones, subvenciones y otras contribuciones.

## Generación de ingresos nacionales para la adaptación: instrumentos fiscales

Los gobiernos pueden emplear una variedad de instrumentos fiscales conocidos para recaudar ingresos y fomentar cambios en la conducta mediante la reforma de los sistemas de incentivos. La asignación de ingresos a partir de instrumentos fiscales, como los impuestos, las reformas a los subsidios o los bonos verdes con fines de adaptación, genera oportunidades para aumentar los fondos nacionales disponibles para la adaptación. En la tabla 1, se describen algunos ejemplos de diferentes instrumentos fiscales y su potencial para financiar la adaptación.

**Tabla 1: Ejemplos del potencial de los instrumentos fiscales para financiar la adaptación**

| Instrumento fiscal | Impacto | Ejemplo del potencial para financiar la adaptación |
|---|---|---|
| ***Impuestos, cargos o tarifas*** | El costo más elevado de un bien o servicio cambia los incentivos y aumenta los ingresos gubernamentales. | Costa Rica utiliza una parte de los ingresos obtenidos de su impuesto a los combustibles para implementar políticas de adaptación, en particular, su enfoque de adaptación basado en los ecosistemas aplicado a los bosques y la protección del agua.[iv] |
| ***Subsidios (reforma)*** | Los subsidios trasladan parte del costo de un bien o servicio del consumidor al contribuyente. La reforma volvería a trasladar el costo al consumidor. | IIndonesia ha reasignado USD 16.000 millones en subsidios a los combustibles fósiles a sectores como infraestructura, agua, saneamiento y salud. Estos fondos tienen el potencial de cubrir los costos adicionales de la adaptación en estos sectores sensibles al clima.[v] |
| ***Bonos climáticos/ verdes públicos*** | Raise revenue by issuing bonds for projects meeting certain environmental standards. | El gobierno municipal de Washington, D.C. emitió USD 400 millones en bonos verdes municipales para financiar proyectos, entre ellos, la ampliación de los túneles de aguas pluviales, que ayudarán a adaptarse al aumento de la frecuencia e intensidad de las tormentas.[vi] |

## Seguimiento de los fondos nacionales empleados para financiar la adaptación

Los resultados obtenidos del seguimiento de la financiación de la adaptación pueden respaldar la elaboración de informes, la supervisión y la revisión en el proceso del PNAD a fin de demostrar cómo se asignaron los recursos para implementar las prioridades de adaptación y evaluar el progreso, la eficacia y las deficiencias. El seguimiento de los fondos públicos nacionales empleados para la adaptación también es una manera útil de demostrar la apropiación y el compromiso nacionales al abordar las prioridades de adaptación. Uno de los principales desafíos relacionados con el seguimiento incluye identificar qué constituye la financiación de la adaptación. Dada la estrecha integración de las consideraciones de la adaptación en la planificación subnacional, sectorial y de desarrollo, puede ser difícil separar y determinar qué cantidad debería considerarse como financiación de la adaptación frente a la financiación habitual. Los programas, proyectos y otras iniciativas, a menudo, benefician la adaptación, pero no están clasificadas necesariamente como medidas de adaptación. Kenia constituye uno de los ejemplos de países que intentó abordar este desafío a través del desarrollo y la implementación de un sistema de seguimiento de la financiación nacional de la mitigación y adaptación mediante la incorporación de los marcadores de Río que cubren el cambio climático. Dichos marcadores ya son empleados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para hacer un seguimiento de los flujos internacionales de ayuda oficial al desarrollo relacionados con el clima que incluye el cambio climático como uno de los objetivos principales o como un objetivo significante cuando se apoya a los sectores sensibles al clima.[vii]

*En una serie de informes complementarios de la serie "Instantánea del PNAD" se describen más detalladamente las experiencias de los países con la financiación pública nacional para la implementación de los estos planes.*

## Notas

[i] Togo's Guide Stratégique (forthcoming). Targeted topics: Financing NAPs, options for implementation (2016).

[ii] Dazé, A. (2016). Vertical integration in NAP processes: A guidance note for linking national and sub-national adaptation.

[iii] Terton, A. & Price-Kelly, H. (2016) sNAPshot: Philippines's approach to initiating sector integration of adaptation considerations.

[iv] Ledwell, C. (2016). Financing Adaptation and Resilience through Fossil Fuel Subsidy Reform and Fuel Duty.

[v] Gagnon-Lebrun, F. (2016). Finding money to pay for adaptation : Economic instruments.

[vi] Climate Bonds Initiative. (2015). Bonds and climate change : The state of the market in 2015.

[vii] OECD. (2016). OECD Statistics on External Development Finance Targeting Environmental Objectives Including the Rio Conventions.

La ayuda financiera inicial provino de Alemania y Estados Unidos.

Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo

La Secretaría está a cargo del Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable.

IISD

### *About the NAP Global Network and sNAPshots series*

*La Red Global del PNAD es un grupo de personas e instituciones que tienen como objetivo incrementar el apoyo bilateral al proceso de desarrollo del PNAD en los países en desarrollo. Con base en las experiencias y en las lecciones compartidas mediante las actividades de la Red Global del PNAD, las 'Instantáneas del PNAD' destacan ejemplos de cómo los países abordan actualmente los diferentes aspectos del proceso de desarrollo e implementación del PNAD.*

*La Red Global del PNAD cuenta con la financiación del Departamento de Estado de los Estados Unidos y del Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo de Alemania. Las opiniones, los resultados y las conclusiones aquí expuestos pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los de los financiadores de la Red.*

**www.napglobalnetwork.org**
info@napglobalnetwork.org
@NAP_Network
@NAPGlobalNetwork

Red Global del PNAD